

...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Les crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2022, à un peu plus de 772 millions d'euros. Par rapport à l'année dernière, ils sont en augmentation de 11,37 %. Néanmoins, l'analyse de cette hausse suscite de nombreuses interrogations.

27 millions d'euros sont destinés au mentorat, nouveau dispositif financé par le programme 163, **dont les contours et objectifs restent flous.**

Surtout, le **service national universel (SNU)** voit ses crédits augmenter de près de 48 millions d'euros. Or, les conditions sanitaires ont entraîné en 2020 son annulation sur tout le territoire, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, et ont limité son déploiement à 15 000 jeunes en 2021. **Dès lors, un budget permettant d'accueillir 50 000 jeunes dès 2022 ressemble à un saut dans l'inconnu.**

Enfin, le rapporteur appelle à **soutenir davantage les colonies de vacances** qui constituent la première étape du parcours d'engagement des jeunes. Après plusieurs années de déclin, les départs en colonie de vacances ont connu un rebond en 2019, avant de s'effondrer à nouveau en 2020 en raison de la pandémie. **Le rapporteur invite le Gouvernement à expérimenter un « pass colo »** pour les enfants de 9 à 11 ans, soit de CM1/CM2, afin de soutenir financièrement leur départ dans des séjours d'une semaine ou de classes transplantées.

1. UNE HAUSSE DU BUDGET ABSORBÉE EN GRANDE PARTIE PAR LE DÉPLOIEMENT DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL (SNU)

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 11,37 %

Les crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » s'élèvent dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 à 772,08 millions d'euros. Par rapport à l'année dernière, ils sont en augmentation de 11,37 %.

Actions	LFI 2021 (CP) millions €	PLF 2022 (CP) millions €	Évolution millions €	Évolution (%)
Développement de la vie associative	55,08	58,99	3,91	7,10%
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	77,10	104,25	27,15	35,21%
Développement du service civique	498,79	498,79	-	-
Service national universel	62,26	110,05	47,79	76,76%
Total	693,23	772,08	78,85	11,37%

B. LE FINANCEMENT D'OUTILS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE EN DEHORS DU PROGRAMME 163

Le rapporteur alerte sur le financement, hors programme 163, de dispositifs qui en relèvent traditionnellement.



Postes Fonjep et missions de service civique financés par le « plan de relance »

Comme l'année dernière, la mission « plan de relance » prévoit ainsi le financement de postes Fonjep (14,4 millions d'euros, soit le subventionnement de 2 000 « postes Fonjep ») et de missions de service civique (210 millions d'euros, soit 100 000 missions de service civique financées par le plan de relance en 2021 et 2022).

Les « postes Fonjep » qui prennent la forme d'une subvention annuelle de 7 164 euros, sont normalement attribués pour une durée de trois ans. Cette pluriannualité permet aux associations bénéficiaires de disposer d'une visibilité à moyen terme. Or, les documents budgétaires présentant la mission « plan de relance » n'en font pas mention, **posant la question de la reconduction sur plusieurs années de ces postes attribués au titre du plan de relance.**

Quant au **service civique**, le rapporteur salue l'engagement des services et opérateurs de l'État, des associations et des collectivités locales, qui se sont mobilisés et ont relevé le défi de l'expansion du service civique dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » (+ 100 000 missions sur deux ans). Il souligne toutefois le **coût d'entrée important** dans le dispositif pour un organisme d'accueil, en termes de formation, de définition et de bon calibrage de la mission afin qu'elle corresponde aux attentes du service civique. La structure d'accueil qui s'est fortement investie doit donc pouvoir être assurée d'un maintien à moyen terme des financements de la mission qu'elle propose.

Le fonds de développement pour la vie associative : un abondement significatif par les comptes tombés en déshérence

Pour la première fois en 2021, le fonds de développement pour la vie associative (FDVA) a été abondé par une partie des sommes acquises par l'État au titre des comptes bancaires tombés en déshérence. Ce mécanisme d'attribution a été mis en place par la loi de finances pour 2020, qui prévoyait pour 2021, l'attribution au FDVA de 20 % des montants acquis, cette quote-part devant ensuite être déterminée chaque année en loi de finances.

Le rapporteur note que dans le texte du projet de loi de finances pour 2022 tel que déposé à l'Assemblée nationale, le **Gouvernement a « oublié »** de fixer la quote-part pour 2022 **rendant le dispositif inopérant**. Un amendement gouvernemental est venu opportunément modifier le texte (article 54 du PLF 2022 dans sa version issue de l'Assemblée nationale) : il instaure un taux permanent à 20 % et supprime la clause de revoyure annuelle.

En 2021, 19,03 millions d'euros ont été affectés au FDVA, au titre de cet abondement par les comptes en déshérence. Le montant en 2022 par application de ce taux de 20 % est estimé à **17,5 millions d'euros**. Ils s'ajouteront à la **dotation étatique de 33,08 millions d'euros** (25 millions d'euros pour la partie « fonctionnement et innovations » du FDVA qui correspond à l'ancienne réserve parlementaire et 8,08 millions d'euros pour la partie « formation des bénévoles »).

C. TROIS DISPOSITIFS PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163

- Le compte d'engagement citoyen : l'enjeu de la connaissance du dispositif pour les bénévoles éligibles



en faveur du CEC
en 2022

Le compte d'engagement citoyen (CEC) valorise l'engagement des bénévoles associatifs sous forme d'heures de formation. Celles-ci sont adossées au compte personnel de formation.

En janvier 2021, les droits acquis au titre des années 2017 à 2020 ont été intégrés au compte de formation personnel des bénéficiaires.

Un peu plus de **6 millions d'euros ont été versés en 2021**. Ces chiffres sont à comparer aux **14,4 millions d'euros inscrits dans le PLF 2022**, pour la couverture des droits de formation acquis par les bénéficiaires bénévoles.

Le ministère table sur une augmentation de **15 % du nombre de bénéficiaires en 2022**.

Pour le rapporteur, le principal enjeu du compte d'engagement citoyen est l'accès et la connaissance de leurs droits pour les bénévoles éligibles.

- Le mentorat : une annonce présidentielle aux conséquences budgétaires importantes mais aux contours flous



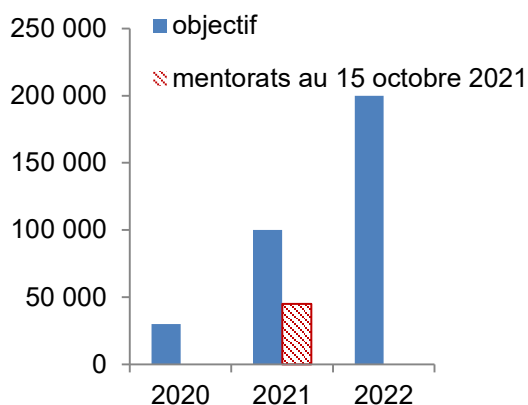
en faveur du
mentorat

Porté par plusieurs associations, le mentorat accompagne traditionnellement chaque année entre 20 000 et 30 000 jeunes.

Lors d'un déplacement à Stains, le Président de la République a souhaité fortement déployer le mentorat, dans le cadre du programme « 1 jeune, 1 solution », en permettant à 100 000 jeunes dès 2021 d'être « mentorés », chiffres portés à 200 000 en 2022.

Au 15 octobre 2021, le nombre total de binômes « mentoré »/mentor accompagnés par les associations depuis le mois de janvier était de **45 000, loin de l'objectif, fixé à 100 000 jeunes « mentorés »** d'ici la fin de l'année 2021, **par le Président de la République le 1^{er} mars dernier**.

Le rapporteur s'interroge sur les contours de ce dispositif : il est présenté comme un moyen « de mettre en contact des jeunes de moins de 30 ans en quête de sens, avec des personnes expérimentées et volontaires (salariés, retraités, étudiants, etc.). Elles interagissent avec eux régulièrement pour leur donner des conseils, partager leur expérience ou encore leur mettre à disposition leurs connaissances et leurs réseaux, afin de les aider à bâtir un projet professionnel ».

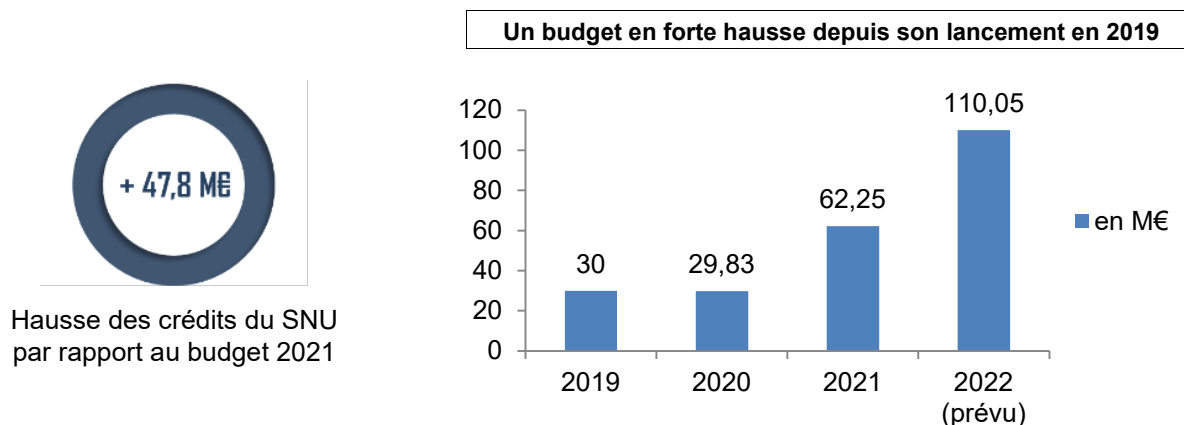


Ce dispositif semble davantage être destiné à des adolescents ou à des jeunes adultes dans la construction de leurs parcours professionnels, afin de leur donner un « coup de pouce » pour faciliter leur insertion professionnelle.

Or, le rapporteur constate que les appels à projet ciblent un **public beaucoup plus large**, puisque les associations qui y répondent peuvent proposer des projets accompagnants des enfants **dès 6 ans** - sans doute dans le but d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République.

Cet élargissement du public visé contribue au flou des objectifs d'un dispositif qui vient s'ajouter à d'autres outils existants ou remplacer des outils plus anciens, tel que le tutorat, supprimés sans avoir été évalués.

- Le SNU : un dispositif qui absorbe 60 % de la hausse des crédits du programme 163



En raison de la covid, le nombre de jeunes accueillis en SNU a été nettement inférieur aux prévisions : 88¹ en 2020, **15 000 en 2021**, alors que les budgets pour 2020 et 2021 prévoyaient respectivement un accueil de 25 000 et 30 000 volontaires.

Malgré le faible déploiement du SNU en 2021, le Gouvernement fait le choix de poursuivre l'élargissement du dispositif à marche forcée.

Les crédits alloués au SNU en 2022 – **110,05 millions d'euros** – doivent permettre l'accueil de **50 000 jeunes**. Afin d'atteindre cet objectif, et pour la première fois, trois sessions seront proposées – en février, juin et juillet.

2. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL : UN DISPOSITIF QUI INTERROGE TANT SUR LES OBJECTIFS POURSUIVIS QUE SUR LES CONDITIONS DE SON DÉPLOIEMENT

- De nombreux doutes sur l'atteinte des objectifs poursuivis par le SNU

Le SNU a pour objectif de promouvoir l'engagement, le vivre-ensemble, la mobilité ainsi que de renforcer la cohésion sociale, la mixité sociale et territoriale. L'étude de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) réalisée auprès des jeunes en SNU en 2021² est particulièrement éclairante sur **le hiatus entre les buts poursuivis par le SNU et les remontés du terrain.**



Comme les années précédentes, on constate une surreprésentation des enfants de « corps en uniforme ».

Les jeunes en filière professionnelle sont fortement sous-représentés : seuls 11 % des participants au SNU sont issus de ces filières, alors qu'un tiers des élèves de cette classe d'âge y est scolarisé. **L'objectif de mixité sociale n'est pas atteint.**

¹ À l'exception de la Nouvelle-Calédonie, où l'expérimentation a pu se dérouler normalement pour 88 jeunes, la phase 1 a été annulée sur l'ensemble du territoire français en raison de la pandémie.

² Déploiement du service national universel en 2021, note n° 51, Injep, octobre 2021.



Le rapporteur constate que le budget du SNU est construit avec l'hypothèse d'un séjour effectué majoritairement au sein de la propre région de domicile du jeune. **L'objectif affiché de mixité territoriale et de mobilité est fortement amoindri par les conditions de déploiement.**



L'engagement reste majoritairement perçu comme un engagement envers **les corps en uniforme** (armée, police, gendarmerie, pompiers).

Surtout, la majorité des jeunes estiment ne pas avoir reçu suffisamment d'informations sur la mission d'intérêt général obligatoire. De leurs côtés, les associations sont également sceptiques et plusieurs se sont désengagées du dispositif.

La phase 2 du SNU – celle qui doit promouvoir l'engagement – reste donc très floue et a du mal à attirer vers l'engagement civil et associatif.

- Une extension du dispositif qui interroge

Jusqu'à présent, le SNU n'a pas suscité d'engouement chez les jeunes. En 2021, 30 000 d'entre eux ont transmis un dossier et seulement 22 000 ont été au bout de la démarche d'inscription. C'est moins que le nombre de jeunes (30 000) qui auraient budgétairement pu être accueillis en l'absence de contraintes sanitaires.

Le rapporteur s'interroge sur la capacité du Gouvernement à mobiliser 50 000 participants en 2022.

10 % des jeunes accueillis en 2021 indiquent que leur participation au SNU leur a été imposée par leur famille. **Le séjour de cohésion a été moins bien vécu et a entraîné une moindre adhésion pour ces « non-volontaires »**. En outre, 60 % de ces « non-volontaires » se déclarent **peu enthousiastes** à l'idée de devoir effectuer leur mission d'intérêt général.

Pour une extension raisonnable du dispositif : un SNU réduit à 36 000 jeunes en 2022

Les conditions sanitaires ont empêché le SNU de se déployer correctement en 2020 et 2021. Dès lors, un budget permettant d'accueillir 50 000 jeunes dès 2022 **ressemble à un saut dans l'inconnu**.

Le rapporteur plaide pour un déploiement progressif du dispositif avec un prochain palier fixé à **36 000 jeunes en 2022** – ce qui représente quand même plus du double de jeunes accueillis en 2021. Un tel calibrage permettrait de tester la session de février pour 10 000 à 15 000 jeunes tout en conservant une session de juin pouvant accueillir 20 000 à 25 000 jeunes – soit les effectifs prévus en 2020 et 2021.

La diminution du budget du SNU – de 30 millions d'euros – pourrait être utilisée pour promouvoir le départ en **séjours collectifs de mineurs**. En effet, les colonies de vacances constituent la **première étape – celle de la découverte – du parcours d'engagement du jeune**. Elles participent également pleinement à la promotion du vivre-ensemble et au renforcement de la responsabilité et l'autonomie du jeune, autant d'objectifs poursuivis par le SNU.

Enfin, le rapporteur note qu'en 2020 les crédits non consommés du SNU ont été utilisés pour soutenir le tourisme social.

3. LES COLONIES DE VACANCES : UN MODE DE DÉPART EN VACANCES EN DÉCLIN DEPUIS 10 ANS

A. UN RECUIL DE 10 % DES DÉPARTS EN 5 ANS

Force est de constater le déclin constant, ces dernières années, du nombre de mineurs qui partent en colonie de vacances, hors scoutisme.

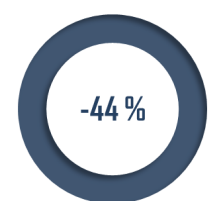


chaque année en colonies de vacances

Alors qu'ils étaient 1,61 million en 2013-2014, ils n'étaient plus que 1,45 million en 2018-2019. Ce sont ainsi chaque année 160 000 enfants de moins qui partent en colonie de vacances, soit **un recul de 10 % en cinq ans**.

L'année 2019 a connu un sursaut d'intérêt, avec une légère remontée des chiffres (+ 1%) laissant penser à une stabilisation des chiffres de départ.

B. UN SECTEUR FRAGILISÉ PAR LA CRISE DE LA COVID



de départs en 2022

La pandémie que connaît la France depuis 18 mois a touché de plein fouet le secteur des colonies de vacances et de manière générale l'accueil collectif de mineurs. **Les chiffres se sont effondrés en 2020, avec une baisse de 44 % des départs en séjours de vacances.**

Les pertes pour le secteur s'élèvent à 277 millions d'euros en 2020.

L'année 2022 verra l'arrivée de **plusieurs échéances aux conséquences financières potentiellement lourdes** : remboursement aux familles des avoirs pour les séjours annulés en 2020 ou encore arrivée à terme du prêt garanti par l'État.

- Des difficultés dans l'organisation des séjours renforcées par la pandémie

L'organisation des séjours s'est révélée particulièrement difficile en 2021. De nombreux dirigeants de séjours de vacances sont des **bénévoles**. Considérés en 2020 comme vulnérables en raison de leurs âges, ils ont dû **prendre de la distance** par rapport à leurs activités, ce qui a contribué à fragiliser les petites structures.

De même, la constitution des équipes d'encadrement, d'accompagnement des jeunes et d'animation a été particulièrement difficile **pour un secteur déjà en tension depuis plusieurs années**. La covid a empêché la réalisation des formations aux BAFA (brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs) en 2020 et a fortement perturbé la session de printemps de 2021 : celle-ci ne pouvant se faire qu'en distanciel, plusieurs organisateurs de formation ont fait le choix de ne pas les organiser. Chaque année, environ 70 000 nouveaux candidats s'inscrivent et 45 000 brevets sont délivrés.

En 2020, un peu moins de 31 000 BAFA ont été délivrés, soit près d'un tiers en moins par rapport aux années précédentes.

Ce niveau particulièrement bas du nombre de BAFA délivrés en 2020 va se répercuter en 2021, mais aussi en 2022, ce diplôme se préparant généralement sur deux ans. D'ailleurs, le projet de loi de finances pour 2022 en tire les conséquences puisqu'il diminue les crédits consacrés à l'organisation des examens et certifications (logistique des épreuves, jurys) de 18 %.

Or, le secteur connaît déjà des problèmes de recrutement : selon une étude co-organisée par le Fonjep et Hexopée auprès de leurs adhérents et du réseau Fonjep, **80 % d'entre eux indiquent rencontrer des problèmes de recrutement, ce taux atteignant 90 % dans la région Grand Est¹.**

C. DE FORTES INÉGALITÉS DANS LES POSSIBILITÉS DE DÉPART

3 facteurs jouent sur l'inscription de l'enfant à un départ en colonie de vacances :

- le **lieu de résidence** : les enfants résidant dans les communes rurales et les communes de moins de 20 000 habitants sont moins susceptibles de partir en colonies de vacances ;
- le **revenu des parents** : les enfants dont les parents disposent de hauts et de bas revenus sont ceux qui partent le plus en séjour collectif. Fait saillant de ces dernières années, on constate une diminution du nombre d'enfants d'employés d'entreprise ou d'ouvriers qualifiés partant en colonies de vacances. La montée en gamme des séjours proposés par les comités d'entreprise, et donc de leur prix expliquent sans doute cette baisse : les parents des classes moyennes inférieures n'ont plus les moyens d'y envoyer leur enfant ;
- la **catégorie socio-professionnelle des parents** : malgré les aides auxquelles peuvent prétendre leurs parents (CAF, aide des collectivités territoriales), les enfants d'ouvriers comptent parmi ceux qui partent le moins souvent en colonie de vacances.

4. RELANCER LES COLONIES DE VACANCES : UN ENJEU DE COHÉSION NATIONALE ET DE PROMOTION DE L'ENGAGEMENT

A. UN OUTIL D'ÉMANCIPATION ET DE CONSTRUCTION DE LA JEUNESSE

Les colonies de vacances sont un outil important de découverte et de promotion du vivre-ensemble ainsi que de construction et d'émancipation de l'enfant.

Ces temps de vacances et de découverte participent pleinement aux apprentissages. L'éducation populaire constitue, aux côtés de l'éducation scolaire et de l'éducation familiale, la **troisième branche de la construction de l'enfant en devenir**. Le rapporteur rappelle d'ailleurs que tout accueil collectif de mineurs doit présenter en préfecture un projet éducatif pour pouvoir ouvrir.

Le lien entre la participation à des séjours collectifs et l'engagement est fort, puisque très souvent les candidats au BAFA y ont eux-mêmes participé. **Moins d'enfants qui partent, c'est un vivier de candidats potentiels au BAFA qui se rétrécit.**

B. S'APPUYER SUR LA DYNAMIQUE ACTUELLE POUR RELANCER LES COLONIES DE VACANCES



des Français favorables
aux colonies de vacances

Paradoxalement, cette diminution chronique des départs en colonie de vacances se fait dans un **contexte d'opinion publique favorable** à ce type de séjour : près de $\frac{3}{4}$ des Français estiment que partir en séjour collectif est **une chance pour les enfants, notamment au début de l'adolescence**.

Preuve de cet attrait pour les séjours collectifs, le scoutisme connaît une augmentation ces dernières années.

¹ Enquête sur les métiers en tension et les besoins de l'éducation populaire, Hexopée et Fonjep, réalisée du 4 au 15 octobre 2021, 1 367 réponses de structures et d'associations.

En outre, les premiers retours de l'expérience des **vacances apprenantes** sont positifs. Dans leur très grande majorité, les parents sont satisfaits de ces séjours. Surtout, elles ont permis de toucher un nouveau public, puisque **plus de la moitié des enfants et adolescents étaient des « primo-partants »**.

Les colonies de vacances et, plus généralement les séjours collectifs, ont un avenir, à condition d'être soutenus.

C'est la raison pour laquelle, **le rapporteur appelle à la création d'un « pass colo »** à destination des enfants de 9 à 11 ans, soit de CM1/CM2, afin de soutenir financièrement au départ dans des séjours d'une semaine ou de classes transplantées. **Au-delà de ce « coup de pouce » financier, un accompagnement des familles doit être envisagé pour lever les obstacles culturels ou sociaux au départ.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 17 novembre 2021, un avis de sagesse à l'adoption des crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » au sein du projet de loi de finances pour 2022.

Pour en savoir plus :

[Projet de loi de finances pour 2022, mission « sport, jeunesse et vie associative », Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.](#)



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Jacques-Bernard Magner

Rapporteur pour avis
Sénateur
du Puy-de-Dôme
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022_com.html