



N° 2859

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2011* (n° 2824)

TOME X

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

PAR M. DOMINIQUE LE MÈNER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	7
A. LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	7
B. DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	8
C. ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE	9
D. ACTIONS PARTICULIÈRES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE.....	12
II.- CONNAÎTRE, FACILITER ET VALORISER L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE	15
A. UNE STABILITÉ DU NOMBRE DE BÉNÉVOLES QUI CACHE DES ÉVOLUTIONS EN PROFONDEUR.	15
1. Le bénévolat : un engagement multiforme et en mutation	15
2. Les bénévoles : un engagement aux multiples visages	17
B. FACILITER L'ENGAGEMENT DES BÉNÉVOLES TOUT AU LONG DE LEUR PARCOURS.....	19
1. Faire coïncider « l'offre » et la « demande »	19
2. Fidéliser les bénévoles	20
a) <i>Concilier les rythmes</i>	21
b) <i>Gérer et former la ressource bénévole</i>	22
3. Accompagner la fin de l'engagement bénévole	24
C. VALORISER INDIVIDUELLEMENT ET COLLECTIVEMENT L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE.....	25
1. La valorisation des compétences	25
2. La valorisation comptable.....	27
3. La valorisation de l'image du bénévolat.....	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
I.- AUDITION DU MINISTRE	31
II.- EXAMEN DES CRÉDITS	51
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

INTRODUCTION

Dans le contexte général de l'effort de réduction des dépenses publiques, qui marque le projet de budget pour 2011, le programme 163 « jeunesse et vie associative » constitue une exception dans la mesure où ses crédits augmentent d'environ 10 %.

Ce programme, qui retrace une partie des politiques de l'État en faveur de la jeunesse et du développement des associations, a fait l'objet d'une modification complète de son architecture. Les crédits relatifs à la jeunesse et à l'action populaire ont été réunis dans une action commune et ceux finançant le service civique ainsi que le fonds d'expérimentation pour la jeunesse font désormais l'objet d'une action n° 4, qui concentre plus de la moitié des moyens dévolus au programme. En outre, le financement des fonctions support associées au programme est désormais transféré à une autre mission, la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », et figure au programme « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

La hausse des crédits du programme 163, consécutive à la montée en charge du service civique, devrait permettre l'engagement de 15 000 jeunes dès cette année et traduit la priorité donnée par le Gouvernement à cette ambitieuse réforme. Cette priorité repose en partie sur des redéploiements de crédits, l'action n° 2 « actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » connaissant une diminution importante de sa dotation.

Notons enfin que si les dépenses inscrites au programme 163 atteignent 212,4 millions d'euros, les dépenses fiscales associées au programme s'élèvent à des montants très largement supérieurs. Le projet annuel de performances rappelle ainsi que la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons à des associations représente pas moins de 1 milliard d'euros.

Le rapporteur pour avis se félicite que cet encouragement à la générosité ait été maintenu, les dons aux associations, qui ne comportent aucun « retour sur investissement » pour les intéressés, ne méritant pas d'être qualifiés de « niche fiscale ».

Par ailleurs, comme le rappelle le projet annuel de performances, la promotion du bénévolat est traditionnellement rattachée au programme « jeunesse et vie associative ».

Comme le rapporteur l'avait indiqué dans une proposition de loi de 2007 tendant à créer un statut de l' élu associatif, « à toutes les échelles territoriales,

dans tous les secteurs d'activités, les bénévoles constituent le « vivier » des bonnes volontés. Ainsi, la plus petite de nos communes doit souvent l'essentiel de sa vie locale à l'engagement individuel des uns et des autres ou à l'action d'associations. »

À la suite de la Conférence de la vie associative, qui s'est tenue en décembre 2009, dont l'un des groupes de travail était consacré à la reconnaissance et à la valorisation de l'engagement associatif, et dans la perspective de l'année européenne de l'engagement bénévole et volontaire, le rapporteur pour avis a souhaité consacrer quelques développements à la connaissance, à la reconnaissance et à la valorisation de l'engagement bénévole.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À la date butoir, ce pourcentage était de **31 %**.

Le jour de l'examen en commission des crédits de la mission, le 27 octobre 2010, il manquait encore 15 réponses.

I.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

A. LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Le programme « jeunesse et vie associative » ne retrace pas la totalité des crédits en faveur de cette politique. La mission « sport, jeunesse et vie associative » connaît en effet un important changement de périmètre, à la suite de la révision générale des politiques publiques. L'ancien programme support de la mission, le programme 210, est supprimé et fusionné avec le programme « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », lequel figure au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

Cette modification de la nomenclature budgétaire fait suite à la réforme structurelle des administrations centrales et déconcentrées chargées de la cohésion sociale : s'agissant de l'administration centrale, les deux anciennes directions d'appui qu'étaient la direction de l'administration générale, du personnel et du budget pour le secteur social et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale pour le secteur de la jeunesse et des sports ont en effet fusionné en juin 2009. Pour ce qui concerne l'administration déconcentrée, des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ainsi que des directions départementales de la cohésion sociale ont vu le jour.

Programme 124 (conduite et soutien des politiques sanitaires sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative)

N° de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010 (LFI)	2011 (PLF)	2010 (LFI)	2011 (PLF)
6 (soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative)	382 219 071	348 843 339	404 522 667	346 059 656
8 (gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative)	36 990 816	36 320 868	36 990 816	36 320 868

L'action 6 regroupe l'ensemble des dépenses de personnel concourant aux fonctions de soutien des administrations centrales et déconcentrées des secteurs concernés : les rémunérations des personnels d'encadrement et d'administration, les dépenses de formation et d'action sociale, les dépenses de fonctionnement des services centraux, les dépenses de fonctionnement des services territoriaux, à l'exception des crédits destinés aux directions départementales, qui font l'objet d'un programme spécifique placé sous la responsabilité des services du Premier

ministre, et les dépenses liées à la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience pour les diplômés des secteurs couverts par le programme.

L'action 9 a été créée, ainsi que l'affirme le projet annuel de performances, « *dans le but d'assurer une pleine information du Parlement* » dans le cadre de ce changement de nomenclature. Elle regroupe les dépenses de rémunération des personnels concourant à la mise en œuvre du programme « jeunesse et vie associative », notamment des personnels techniques et pédagogiques exerçant au sein des services déconcentrés.

Cette réorganisation doit permettre de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la gestion des ressources humaines, de manière à atteindre l'objectif fixé par le Premier ministre d'une baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention d'ici 2013, un premier pallier de 5 % devant être atteint dès 2011.

Le plafond d'emploi du programme 124 en 2010 atteignait, en ajoutant les plafonds d'emplois des anciens programmes qui s'y sont ajoutés, 16 897 équivalents temps plein (ETP). Ce chiffre s'élève en 2011 à 12 362 ETP.

Cette diminution s'explique à la fois par des mesures d'emploi hors transfert, notamment une diminution de 308 ETP liée au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ainsi qu'à d'importants transferts avec d'autres programmes de l'État. La création des Agences régionales de santé se traduit notamment par une diminution de 3 616 ETP.

Le plafond d'emploi de l'action 9 atteint 562 ETP, alors que ce plafond s'élevait en 2010, pour l'ancienne action « personnels du programme jeunesse et vie associative » du programme 210 supprimé cette année, à 577 ETP.

B. DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Cette action, qui vise à créer les conditions favorables au développement des associations et à favoriser l'engagement bénévole, représente 6,6 % des moyens dévolus au programme, soit 13,4 millions d'euros.

Une enveloppe de 500 000 euros, contre 680 000 en loi de finances initiale pour 2010, est consacrée aux frais de fonctionnement des délégués départementaux à la vie associative, pour un coût individuel moyen de 4 850 euros, contre 6 800 l'an passé. Ces délégués constituent les interlocuteurs des associations au niveau du département. Ils sont chargés au nom de l'État de mobiliser les politiques et financements publics ainsi que d'animer et de coordonner sur le plan départemental les services déconcentrés de l'État afin d'assurer une meilleure information des associations et une simplification des procédures.

2,08 millions d'euros sont consacrés à la promotion de la vie associative, à un niveau très légèrement inférieur à celui inscrit en LFI pour 2010 : des

subventions sont ainsi versées aux fédérations nationales et régionales pour des projets visant à développer le bénévolat et l'engagement citoyen, en application de dix conventions pluriannuelles portant sur 70 000 euros et de 10 conventions pluriannuelles portant sur 20 000 euros. En outre, des subventions sont versées par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) aux 178 centres de ressources et d'information des bénévoles, afin de créer ou de pérenniser l'emploi de personnels chargés d'apporter une information et un conseil de qualité aux bénévoles.

Enfin, 10,8 millions d'euros de subventions seront versés au Conseil du développement de la vie associative. Le CDVA est un outil chargé, au niveau central et au niveau déconcentré, d'établir des priorités pour le versement de fonds destinés à financer des actions de formation à destination des bénévoles responsables élus ou responsables d'activités, ainsi que, plus marginalement, des études ou des expérimentations.

À l'issue de la deuxième conférence de la vie associative en décembre dernier, le Premier ministre avait pris la décision d'augmenter de 30 % les crédits consacrés à ces actions de formation. Il s'agit en effet d'un enjeu essentiel de nature à permettre la « montée en compétence » des bénévoles et à les préparer à l'exercice de responsabilités associatives. Le niveau de cet engagement est maintenu en 2011, ce qui devrait permettre le financement de 470 000 journées de formation stagiaire, pour un coût unitaire de 23 euros.

Les travaux menés dans le cadre de la conférence de la vie associative ont mis en évidence la nécessité d'une réforme de ce dispositif, qui pourrait être rebaptisé « Fonds pour le développement de la vie associative » et voir ses missions et sa gouvernance clarifiées. Nous y reviendrons dans la seconde partie du présent avis.

C. ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

L'action, qui représente 36,1 % des crédits du programme, soit 76,5 millions d'euros, poursuit trois objectifs : favoriser l'information et l'accès des jeunes à des loisirs collectifs de qualité et à la mobilité internationale, permettre aux associations agréées de disposer de structures pérennes afin d'inscrire leurs actions dans le temps et établir avec elles des partenariats pour les aider à réaliser leurs projets impliquant des personnels permanents et qualifiés.

Dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, l'intervention directe de l'État est rare et repose plus volontiers sur un soutien aux associations ou aux collectivités territoriales.

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent à 0,49 million d'euros. Elles concernent les activités de l'administration centrale en matière de communication, d'abonnement ou de défraiement des responsables associatifs

appelés à siéger dans des instances de concertation nationale. Elles couvrent également les frais exposés par le ministère en vue de réaliser la certification annuelle de l'Agence française du programme européen « Jeunesse en Action » (AFPEJA) et de coordonner l'année européenne de l'engagement bénévole et volontaire. Enfin, cette enveloppe finance l'organisation de la certification pour les diplômés d'État entrant dans le champ de compétence du ministère.

S'agissant des subventions pour charge de service public, 3,4 millions d'euros seront versés à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Cet établissement public administratif a été réformé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, réforme qui s'est traduite par la publication d'un nouveau décret d'organisation et le déménagement dans de nouveaux locaux. L'INJEP a pour mission d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, les politiques publiques et les actions qui leur sont destinées. Il peut également être amené à mettre en œuvre des programmes spécifiques ou des actions de formation, d'études de documentation et d'organisation de manifestations en faveur des jeunes. Les effectifs de l'établissement ont connu une baisse de 53 % en trois ans et s'établissent à 44 équivalents temps plein (ETP), auxquels s'ajoutent 18 ETP financés par des fonds européens. La dotation de l'État se répartira entre 2,8 millions d'euros de crédits de personnel, 0,3 million d'euros de crédits de fonctionnement et 0,3 million d'euros de crédits d'intervention.

Les transferts aux ménages s'élèvent à 1,7 million d'euros, et financent des bourses individuelles pour les stagiaires préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), ainsi que le « parcours animation sport », programme de formation de 18 à 24 mois permettant à des jeunes issus de zones urbaines sensibles de se préparer à un emploi d'animateur ou d'éducateur tout en bénéficiant d'un contrat aidé. Ces transferts s'élevaient à 4,5 millions d'euros en loi de finances pour 2010.

Les politiques partenariales locales mobiliseront 6,33 millions d'euros de transferts aux collectivités et 6,5 millions d'euros de transferts aux associations, soit 12,9 millions d'euros au total. Le projet annuel de performances indique que ces crédits sont le résultat d'une « *globalisation des crédits affectés aux politiques éducatives locales avec ceux destinés au soutien des actions partenariales locales jeunesse et éducation populaire et du dispositif "Envie d'agir"* ».

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2010, l'aide aux projets éducatifs locaux atteignait 13,8 millions d'euros, dont 7,7 millions d'euros de transferts aux collectivités et 6,07 millions d'euros de transferts aux associations. Les actions partenariales locales en faveur de la jeunesse ⁽¹⁾ mobilisaient

(1) qui consistent, selon le PAP 2010, « à accorder des subventions de l'ordre de 3500 euros à 1000 associations locales pour la mise en place de projets tels que des chantiers de jeunes, des pratiques amateurs collectives, des actions en faveur de la lecture, dans une logique de lien social »

4,2 millions d'euros et celles en faveur de l'éducation populaire ⁽¹⁾ 4,5 millions d'euros. Enfin, le dispositif « Envie d'agir » était financé à hauteur de 3,2 millions d'euros : destiné à permettre aux jeunes de réaliser leurs projets, il reposait sur deux dispositifs, l'un départemental (« Projets jeunes »), s'adressant aux 11-30 ans, la bourse pouvant atteindre 1 000 euros, l'autre régional (« Défi jeunes »), destiné aux 18-30 ans, dans un objectif de professionnalisation, la bourse pouvant atteindre 6 000 euros. 1 991 projets avaient été soutenus en 2009 pour environ 8 900 bénéficiaires directs. Le montant moyen de l'aide publique versée aux porteurs de projet était de 806 euros pour Projets jeunes et 3 425 euros pour Défi Jeunes.

Cette globalisation se traduit donc par une diminution de crédits de l'ordre de 12 millions d'euros, ce qui s'explique pour partie par la volonté affichée par le Gouvernement de réformer les dispositifs visant à encourager l'initiative et la participation des jeunes, jugés trop complexes. Les crédits affectés au programme « Envie d'agir », qui ne figurent plus à l'action « jeunesse et éducation populaire », devraient relever de l'action « action particulière en faveur de la jeunesse ».

Afin d'améliorer l'information des jeunes, 2,64 millions d'euros financeront le centre d'information et de documentation jeunesse et 5,65 millions d'euros les 30 centres régionaux d'information pour la jeunesse, soit 8,59 millions d'euros au total.

Le ministère financera également l'Office franco-allemand pour la jeunesse, l'Office franco-québécois pour la jeunesse et la conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage, pour un montant stable de 12,8 millions d'euros.

La mise aux normes et l'amélioration de l'accessibilité des centres d'accueil des séjours de vacances collectifs des mineurs mobiliseront 1,25 million d'euros.

Enfin, le soutien aux projets associatifs représente l'essentiel de la dotation de l'action, soit 34,4 millions d'euros, qui se répartissent entre :

– le soutien à la structuration de l'emploi associatif, à travers les 3 500 subventions octroyées par le FONJEP, qui reçoit à ce titre 24,9 millions d'euros ;

– les subventions aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire, à hauteur de 9,5 millions d'euros.

(1) qui consistent, selon le PAP 2010, à accorder des subventions de l'ordre de 3500 euros à 1325 associations locales bénéficiant d'un agrément en vue de financer des actions en faveur de l'éducation populaire ou de soutenir de très petites associations ou des « juniors associations »

D. ACTIONS PARTICULIÈRES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE.

Cette action, dont la dotation atteint 122,4 millions d'euros, regroupe les financements du service civique et du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Créé par la loi du 10 mars 2010, le dispositif du service civique est venu simplifier les différentes formes de volontariat et repose sur un objectif ambitieux de 10 % d'une classe d'âge en service civique, soit 75 000 personnes.

La forme la plus importante d'engagement volontaire prévue par la loi est l'engagement de service civique, réservé à des jeunes de 16 à 25 ans, qui percevront une indemnisation de l'État et auront droit à une couverture sociale intégralement prise en charge par ce dernier. Une aide financière sera également versée à la structure d'accueil s'il s'agit d'une structure sans but lucratif. La seconde forme de service civique consiste en un volontariat de service civique, d'une durée de 6 à 24 mois, ouvert aux personnes de plus de 25 ans auprès de structures agréées par l'État et ouvrant droit à la prise en charge partielle de la couverture sociale.

L'Agence de service civique, groupement d'intérêt public placé sous la tutelle de l'État, est chargée de mettre en œuvre ce projet, en s'appuyant sur les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et sur les Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Le coût total du dispositif pour 2011 s'élève à 97,4 millions d'euros pour 15 000 volontaires :

- 22,1 millions d'euros de transferts à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ;

- 67,4 millions d'euros à l'Agence de services et de paiement, chargée par la loi d'indemniser l'engagé de service civique et de payer les cotisations, soit des montants respectifs de 442,11 euros et 190,21 euros par mois et par engagé ;

- 2,25 millions d'euros de formations civiques pour les jeunes ;

- 1,6 million d'euros de frais de fonctionnement pour l'Agence du service civique, dont 1,4 million d'euros de frais de personnel, soit 13 ETP et l'indemnité du président ;

- 2,3 millions d'euros de frais de communication ;

- 1,7 million d'euros de frais de gestion pour l'ASP.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a vocation à être doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes

expérimentaux visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Il lance des appels à projets sur des thématiques ciblées, projets pour lesquels les modalités d'évaluation constituent un critère de sélection déterminant.

Le conseil de gestion du fonds est présidé par le ministre chargé de la jeunesse, la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative en assure l'animation et la Caisse des dépôts et consignations la gestion.

À l'origine, le FEJ a été créé pour permettre le financement d'expérimentations sur la seule période 2009-2011. L'expérience se poursuivra finalement jusqu'en 2013. 45 millions d'euros supplémentaires sont ainsi mobilisés.

À cet effort exceptionnel de l'État, qui s'élève à 178 à millions d'euros cumulés entre 2009 et 2011, il faut ajouter la mobilisation des fonds privés et provenant d'autres collectivités, notamment Total et l'Union des industries et des métiers de la métallurgie, qui représente 55 millions d'euros sur la période 2009-2011.

Cette participation sera renforcée dès 2011 par une mobilisation de nouveaux partenaires, entreprises et collectivités locales, pour un montant estimé à 25 millions d'euros.

II.- CONNAÎTRE, FACILITER ET VALORISER L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

« Le bénévole est une personne qui s'engage librement pour mener à bien une action en direction d'autrui, action non salariée, non soumise à l'obligation de la loi, en dehors de son temps professionnel et familial ».

Si l'on s'en tient à cette définition, donnée dans le rapport du Conseil économique et social sur *l'Essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de vie*, on estime à 12 millions les Français ayant exercé des activités bénévoles en 2002. Ce chiffre assez ancien, cité par la dernière étude que l'INSEE a consacrée au phénomène ⁽¹⁾, apparaît relativement stable : la récente enquête France Bénévolat- IFOP- Crédit Mutuel de septembre 2010 évalue ainsi à 11,3 millions le nombre de bénévoles.

Cette stabilité cache en réalité des évolutions importantes, quoiqu'encore mal documentées. L'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur regrette d'ailleurs le manque de données actualisées sur ces phénomènes ; les travaux du groupe de travail constitué à la suite de la deuxième conférence de la vie associative de décembre dernier sur l'amélioration de la connaissance du fait associatif, animé par le Centre national d'informations et de statistiques, sont donc très attendus, de même que les résultats de l'enquête confiée à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), qui a pour objet d'actualiser les résultats de l'enquête de l'INSEE précitée.

Ces évolutions font émerger de nouveaux enjeux, tant s'agissant de la « facilitation » du bénévolat que de sa valorisation. Elles appellent de nouvelles réponses en terme de politiques publiques, mais également de nouvelles pratiques des associations et de leurs dirigeants.

A. UNE STABILITÉ DU NOMBRE DE BÉNÉVOLES QUI CACHE DES ÉVOLUTIONS EN PROFONDEUR.

1. Le bénévolat : un engagement multiforme et en mutation

La mesure du nombre de bénévoles est un exercice délicat, car une proportion non négligeable d'entre eux ne se déclare pas comme tels. Dans son enquête *La France bénévole en 2010*, France Bénévolat montre que près de 20 % des bénévoles de fait ne se qualifient pas ainsi. Minimisant par modestie l'importance de leur engagement, ils préfèrent parler « d'aide » ou de « volontariat ».

(1) *La vie associative en 2002, 12 millions de bénévoles, INSEE Première, n°946, février 2004*

Contrairement à une idée largement répandue, tous les bénévoles n'exercent pas leur activité au sein de structures associatives. L'enquête de l'INSEE avait montré que 17 % des bénévoles agissent pour des organismes non associatifs, le plus souvent au niveau local.

L'importance de ce bénévolat non associatif est confirmée par l'enquête France Bénévolat- IFOP- Crédit Mutuel :

	Total	Dans une association	Dans une autre organisation	Donnent du temps directement à autrui	En % de la population de 15 ans et plus
Engagés actuellement	18 300 000	11 300 000	4 500 000	7 400 000	36 %
Ont donné du temps auparavant	10 000 000	5 500 000	2 800 000	3 600 000	20 %
Ne donnent pas de temps	21 800 000				44 %
Total français de 15 ans et plus	50 100 000				100 %

Source : Enquête France Bénévolat- IFOP- Crédit Mutuel

4,5 millions de Français consacrent ainsi du temps à des activités syndicales, du militantisme politique ou du bénévolat dans des organisations religieuses. 7,4 millions se consacrent à ce que l'on pourrait qualifier de « bénévolat de proximité », qui comprend celui réalisé auprès des voisins, du quartier, des amis, à l'exclusion des solidarités familiales.

S'agissant de la fréquence des activités bénévoles, l'enquête de l'INSEE montrait en 2002 que 52 % des militants associatifs qualifiés de « bénéficiaires » et 67 % des « organisateurs » participaient toute l'année aux activités de l'association, 38 % des bénéficiaires participant de manière saisonnière ou irrégulière et 10 % ne participant jamais. L'enquête France Bénévolat-IFOP-Crédit Mutuel montre au contraire que 80 % des bénévoles associatifs se disent engagés de manière régulière.

La frontière entre bénévoles réguliers et bénévoles occasionnels, qui constitue un débat récurrent au sein du monde associatif, est donc en réalité difficile à tracer.

Enfin, en ce qui concerne la durée d'un engagement bénévole, nous assistons sans doute à la disparition d'une forme de « bénévolat vocationnel », selon l'expression employée par le directeur des ressources et du développement des Scouts et guides de France et citée dans le rapport du Sénat sur le bénévolat dans le secteur associatif⁽¹⁾. Comme cela a été souligné à de nombreuses reprises au cours des auditions, par exemple par France Bénévolat, on parlait il y a quelques années bien plus de « militant » que de « bénévole ». Cette forme d'engagement commençait très tôt dans des groupes d'appartenance traditionnelle comme les groupes professionnels, les partis ou les organisations de jeunesse, et

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le bénévolat dans le secteur associatif par M. Bernard Murat, octobre 2005.

constituait un mode naturel de sociabilité. Elle marquait également le point de départ d'un parcours qui allait durer toute une vie.

Or l'enquête France Bénévolat-IFOP-Crédit Mutuel montre que pour chaque forme de bénévolat, une proportion importante de personnes déclare avoir mis fin à son engagement : 48 % pour le bénévolat associatif, 62 % pour le bénévolat dans d'autres organisations, 48 % pour le bénévolat de proximité. Cette volatilité soulève pour les associations un important enjeu de fidélisation de leurs bénévoles.

2. Les bénévoles : un engagement aux multiples visages

Un des lieux communs les plus répandus veut que le bénévole soit retraité. C'est en grande partie faux.

L'enquête de l'INSEE avait ainsi montré que retraités et inactifs étaient moins souvent bénévoles que les personnes actives : le taux de bénévolat atteignait ainsi 30 % des actifs, 20 % des chômeurs, 26 % des étudiants, 18 % de la catégorie « autres inactifs », et seulement 23 % des retraités. Elle montrait aussi que c'était pourtant parmi les retraités que l'on comptait le plus grand nombre de bénévoles réguliers, soit 50 %, contre 29 % seulement parmi les actifs.

L'enquête France Bénévolat-IFOP-Crédit Mutuel fait apparaître une légère inflexion de cette tendance : si le taux d'engagement des 15-24 ans s'élève à 19 % et celui des 25-34 ans à 25 %, ils augmentent ensuite de manière importante avec l'âge pour atteindre 45 % des 50/64 ans et 51 % des plus de 65 ans. Ce déséquilibre est particulièrement accusé dans le bénévolat associatif, où le taux d'engagement des 15-24 ans est de 15 %, contre un taux 38 % chez les plus de 65 ans.

Ce phénomène constitue un premier défi pour les associations : comme l'a indiqué le Secours catholique au rapporteur au cours de son audition, le vieillissement d'une partie des bénévoles des associations suppose que ces dernières soient capables de les faire évoluer au sein de leurs structures. Avec l'âge, les missions dévolues parfois de longue date aux « seniors » ne sont plus nécessairement adaptées à leur condition physique. L'association doit alors être capable de proposer une alternative valorisante et utile à ces bénévoles.

Le second défi concerne les différences importantes qui existent dans la démarche et les attentes des bénévoles selon leur âge, la nécessité de s'y adapter et la capacité à faire co-exister tous ces publics au sein de l'association.

D'après le Baromètre d'opinion des bénévoles, établi par France Bénévolat, tous les bénévoles quel que soit leur âge se retrouvent pour expliquer leur démarche par leur souhait d'être utile à la société et d'agir pour les autres.

Raisons de l'engagement bénévole (en % des réponses par classe d'âge)

	18-25 ans	25-40 ans	40-60 ans	+ de 60 ans	Total
Le souhait d'être utile à la société et d'agir pour les autres	81	72	74	79	76
Un épanouissement personnel	60	51	49	36	48
La cause défendue	34	42	34	36	37
Le souhait d'appartenir à une équipe	22	21	26	30	25
Le désir d'exercer une responsabilité	19	15	13	13	14
L'acquisition d'une compétence	28	19	11	3	13
La reconnaissance sociale	6	10	7	4	7
Pouvoir mesurer le fruit de vos efforts	7	7	4	2	5

Source : La France bénévole 2010, France Bénévolat, juin 2010

En revanche, la notion d'épanouissement personnel occupe une place sensiblement plus importante chez les plus jeunes.

Cette spécificité s'exprime également dès lors qu'on les interroge sur leurs attentes : 39 % des bénévoles disent ne pas éprouver de besoin de reconnaissance, mais ce chiffre est de 56 % pour les plus de 60 ans et de 24 % chez les 18-25 ans.

Plus individualistes ou plus décomplexés, les jeunes investissent en tout état de cause leur démarche d'une dimension que les associations doivent absolument intégrer.

Outre le vieillissement des bénévoles et la spécificité des attentes selon l'âge, les auditions du rapporteur lui ont également permis de constater l'engagement croissant des demandeurs d'emploi.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions est venue préciser que les chômeurs pouvaient exercer une activité bénévole sans compromettre le paiement de leurs indemnités à condition que l'activité ne soit pas occupée au sein d'une association dont les demandeurs d'emploi ont été salariés, qu'elle n'empêche pas la recherche active d'un emploi et qu'elle ne se substitue pas à un emploi salarié.

L'enquête de l'INSEE évaluait à 20 % le nombre de bénévoles chez les demandeurs d'emploi. D'après France bénévolat, ce chiffre s'élèverait désormais à 27 %. Espace Bénévolat a également confirmé cette tendance au cours de son audition, en insistant sur l'importance des primo demandeurs d'emploi dans cette population. Ces jeunes qui ont quelques mois devant eux avant de trouver un premier emploi souhaitent rester actifs, développer des compétences ou valoriser des compétences existantes, et faire de cette expérience un atout dans le cadre de leur recherche d'emploi.

Pour eux comme pour tous les demandeurs d'emplois, il est extrêmement gratifiant et positif de se voir solliciter de manière très active par des associations qui recherchent des bénévoles, quand tous les employeurs potentiels ne se montrent pas nécessairement aussi diligents.

B. FACILITER L'ENGAGEMENT DES BÉNÉVOLES TOUT AU LONG DE LEUR PARCOURS

1. Faire coïncider « l'offre » et la « demande »

C'est à dessein que le rapporteur emploie ces termes propres à l'économie marchande avec des guillemets, pour évoquer un phénomène qui échappe précisément à cette sphère.

Pour autant, c'est un paradoxe qui a été fréquemment évoqué devant le rapporteur au cours des auditions qui veut que des bénévoles « en puissance », et notamment des jeunes, manifestent le désir de s'engager sans trouver de débouché à ce désir d'engagement, tandis que les associations disent manquer de ressources et peiner à recruter de nouveaux bénévoles.

L'intermédiation entre cette offre et cette demande est donc fondamentale, d'autant plus que comme il a été dit plus haut, il n'existe plus de filière naturelle d'engagement dans un « bénévolat de vocation ».

Il existe ainsi un certain nombre de dispositifs publics de soutien aux bénévoles et aux associations :

– les délégués départementaux à la vie associative coordonnent l'action des services déconcentrés de l'État pour assurer une meilleure information des associations, simplifier les procédures et clarifier les relations. Ils animent le développement de la vie associative et facilitent l'engagement bénévole et la prise de responsabilités civiques ;

– les missions d'accueil et d'information des associations, placées sous la responsabilité des DDVA, constituent un réseau au cœur des services de l'État destiné à simplifier les relations avec les administrations ;

– les centres de ressources et d'information des bénévoles, intervenant dans un premier temps dans le seul secteur du sport, ont vu leurs compétences élargies en 2007 à l'ensemble des secteurs associatifs, à la suite des travaux de la première conférence de la vie associative de 2005. Ils viennent en appui aux bénévoles et aux associations afin de simplifier leurs tâches de gestion administrative.

Mais la mise en relation *stricto sensu* entre bénévoles et associations est une mission largement prise en charge par le secteur associatif lui-même, à travers des structures comme France Bénévolat ou Espace Bénévolat. À travers un réseau

plus ou moins développé de permanences et surtout grâce à l’outil internet, ces associations mettent en place une véritable procédure de recrutement des bénévoles, en permettant aux associations de donner une large publicité à leurs besoins et aux bénévoles de trouver facilement une réponse à leur désir d’engagement.

Ces sites permettent à un bénévole de sélectionner des critères précis en fonction de ses centres d’intérêt, de ses compétences, de sa disponibilité. Ils permettent d’apporter une réponse simple et rapide tant aux personnes qui ont une idée précise de ce qu’ils souhaitent faire qu’à celles qui éprouvent le désir de s’engager mais ont besoin d’aide pour structurer leur démarche. Ils peuvent ainsi servir de véritable révélateur pour des personnes qui n’ont pas nécessairement conscience d’avoir une compétence utile et utilisable ou qui voient dans une faible disponibilité un obstacle à leur envie d’engagement, alors que certaines associations ont un besoin ponctuel ou demandant peu de temps.

De la même manière, cet outil oblige les associations à recenser leurs besoins de manière précise, à réfléchir à leur organisation afin de s’adapter à différents publics. Une recherche confuse, floue, peut demeurer sans réponse pendant plusieurs mois.

Rapportée au nombre de bénévoles, l’action de ces associations d’intermédiation est encore modeste. Espace Bénévolat a ainsi mis en relation 25 000 bénévoles avec des associations en 2009. Mais cette démarche est, du point de vue du rapporteur, extrêmement positive et appelée à prospérer dans les années qui viennent.

2. Fidéliser les bénévoles

Les bénévoles qui entraînent dans une association et s’y engageaient pour plusieurs dizaines d’années sont de moins en moins nombreux, et parmi les nouveaux bénévoles, une grande partie mettra un terme, provisoire ou non, à son engagement.

Cette évolution échappe partiellement aux associations, mais partiellement seulement. L’étude France Bénévolat-IFOP-Crédit mutuel a interrogé ceux qui ont mis fin à leur engagement bénévole.

Raisons invoquées l’arrêt du bénévolat

Manque de temps	47 %
Changement de situation personnelle ou professionnelle	38 %
Déception par rapport à l’organisation de l’association	22 %
Problèmes de santé	20 %
Souhait de penser un peu plus à soi	19 %
Déception face à des résultats jugés insuffisants	7 %
Pression de l’entourage	3 %
Autres raisons	8 %

a) Concilier les rythmes

Le manque de temps est donc le motif le plus fréquemment invoqué comme justifiant l'arrêt des activités bénévoles.

Les études disponibles montrent que l'arrivée d'enfants, surtout lorsqu'ils sont jeunes, constitue un frein puissant à l'engagement bénévole. L'aide à la conciliation entre vie familiale et activités professionnelles ou sociales relève d'autres politiques et ne sera pas évoqué ici. S'agissant de la conciliation des rythmes professionnels avec les activités associatives, plusieurs dispositifs existent :

– le congé de représentation oblige l'employeur à accorder au salarié, membre d'une association et désigné comme représentant de celle-ci, le temps nécessaire pour participer aux réunions d'instances dont la liste est établie par chaque ministère, dans la limite de neuf jours ouvrables par an. L'autorisation d'absence ne peut être refusée par l'employeur, sauf s'il considère qu'elle peut porter atteinte à la bonne marche de l'entreprise. Le salarié perçoit une indemnité compensatrice identique à celle versée aux conseillers de prud'hommes. Ce dispositif a été étendu aux fonctionnaires en 2001 ;

– les accords de réduction du temps de travail peuvent comporter des dispositions particulières applicables aux salariés qui exercent des responsabilités à titre bénévole au sein des associations, afin que soient prises en compte les contraintes résultant de l'exercice de leurs fonctions.

Ils semblent que ces dispositifs soient peu connus et peu utilisés, si ce n'est, pour le congé de représentation, dans les grandes entreprises.

En outre, et comme cela a été suggéré par le Conseil national de la vie associative lors de son audition, une réflexion pourrait être engagée sur le congé de représentation afin de réexaminer la liste des instances y ouvrant droit, en particulier afin d'y ménager une plus grande place aux instances territoriales.

En tout état de cause, tout dispositif impliquant une démarche d'adaptation de l'entreprise à la demande du salarié peut se heurter au fait que la démarche bénévole relève de la vie privée. Comme la présidente du CNVA, Mme Edith Arnoult-Brill, l'indiquait au cours de son audition, un salarié peut ne pas souhaiter avoir à se signaler comme bénévole de telle ou telle association et révéler des choix politiques, des orientations religieuses voire des problèmes de santé.

L'effort d'adaptation des associations est donc également essentiel, comme s'y astreignent celles qui ont recours aux intermédiaires dont il a été question plus haut, et qui signalent dans leurs recherches les besoins spécifiques « soirs et week end ».

b) Gérer et former la ressource bénévole

22 % des bénévoles ont mis fin à leurs activités en raison d'une déception par rapport à l'organisation de l'association, et 7 % en raison d'une déception par rapport aux résultats obtenus, selon l'étude précitée.

Il s'agit de causes de démotivation endogènes sur lesquelles les associations peuvent agir. L'expression « gestion des ressources humaines » bénévoles n'est pas sans susciter quelques grincements de dents chez certains responsables associatifs, qui estiment qu'elle trahit une certaine conception du bénévolat comme don de soi.

Certains estiment également qu'elle ne vaut que pour les plus grosses structures et les associations employeurs.

Le rapporteur a toutefois acquis la conviction, à travers ses auditions, que cette gestion s'impose comme une exigence aux associations dès que celles-ci comptent plus de dix membres, car elle permet de faire vivre le projet associatif dans la durée, avec toutes les contraintes que nous avons rappelées et dans le contexte d'une mutation du sens et des modalités de l'engagement bénévole.

France Bénévolat ou Espace Bénévolat ont ainsi établi des guides afin d'aider les associations dans cette démarche : ils suggèrent un suivi du bénévole tout au long de son parcours.

L'association doit tout d'abord mettre en œuvre ce que France Bénévolat appelle une « pédagogie de l'engagement » : connaître ses besoins, communiquer, recevoir les candidats et dialoguer avec eux, rester à l'écoute des candidats bénévoles même si le premier contact n'est pas fructueux. Le bénévole doit également faire l'objet d'une véritable intégration : le projet de l'association doit être explicité, les activités et les personnes présentées... Régulièrement, on devra lui proposer de participer aux différents événements de la vie de l'association, ses suggestions pourront être valorisées et il devra être remercié pour son engagement.

L'un des aspects essentiels de cette gestion de la ressource bénévole est la formation. Elle constitue en effet un moyen de motiver les bénévoles en leur offrant des perspectives, de les faire « monter en compétence » et de faciliter ainsi le passage de relais entre les générations en constituant un vivier de bénévoles motivés et qualifiés.

Les dispositifs de droit commun de la formation professionnelle continue, plan de formation de l'entreprise, congé individuel de formation, peuvent constituer un outil de formation des bénévoles : ainsi, l'article L. 6313-7 du code du travail dispose que « *les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ont pour objet d'offrir aux travailleurs les moyens d'accéder à la culture, de maintenir ou de parfaire leur qualification et leur niveau culturel ainsi que d'assumer des responsabilités accrues dans la vie associative* » ; l'article L. 6322-1 dispose quant à lui que : « *le congé individuel de*

formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation [qui doivent lui permettre notamment] de s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles. »

En outre, indépendamment de leur statut de salarié, les bénévoles peuvent prétendre à une formation, et ce à plusieurs titres.

La loi du 15 octobre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a ainsi étendu à l'ensemble des bénévoles d'une association employeur la possibilité de faire prendre en charge le financement de leur formation par les organismes paritaires collecteurs agréés. Cette disposition n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation, mais la deuxième conférence de la vie associative a d'ores et déjà tenu à souligner les limites de ce dispositif. Tout d'abord, seules sont concernées les associations employeurs qui le souhaitent. Cet élément ne paraît pas choquant au rapporteur : il n'est pas anormal que seuls les bénévoles des associations cotisant à un OPCA puissent faire prendre en charge leur formation à ce dernier. En outre, les formations financées sont limitées puisque seules sont concernées celles qui contiennent des compétences transférables. Enfin, les syndicats semblent réticents à ce transfert des fonds de la formation professionnelle vers les bénévoles. Le rapporteur peut témoigner de la crainte de ces derniers d'abus dans l'utilisation de la faculté ouverte par la loi de 2009. Il semble toutefois que les choses se normalisent progressivement et que tant les associations que les syndicats commencent à s'approprier ce nouvel outil.

Par ailleurs, un outil spécifique finance les formations des bénévoles : le centre de développement de la vie associative, auquel 10,8 millions d'euros de subventions seront versés en 2011.

Comme cela a été indiqué plus haut, le CDVA est un outil chargé, au niveau central et au niveau déconcentré, d'établir des priorités pour le versement de fonds destinés à financer des actions de formation tournées vers la conduite du projet associatif au bénéfice de bénévoles qui assument des responsabilités au sein des associations. À titre complémentaire, ces fonds financent la réalisation d'études ou d'actions expérimentales de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement.

Les travaux menés dans le cadre de la conférence de la vie associative ont mis en évidence la nécessité d'une réforme de ce dispositif. Un projet de décret a été élaboré et est actuellement soumis aux associations pour consultation.

Les grands axes de la réforme du CDVA

Un changement de nom pourrait mettre fin à l'ambiguïté du terme « conseil », qui serait rebaptisé « *fonds pour le développement de la vie associative* ».

Les types de formation à financer seraient redéfinis et concerneraient d'une part les formations techniques liées, soit à l'activité spécifique de l'association, soit de façon générique à son fonctionnement, et d'autre part les formations au projet associatif, à son approfondissement et son évolution.

L'existence de deux niveaux de fonctionnement serait explicitée : un niveau d'administration centrale et un niveau déconcentré avec une composition déterminée avec précision pour le niveau national, plus souple pour le plan régional. Elle devra tenir compte des particularités locales mais faire une place particulière d'une part à la conférence permanente de la vie associative, d'autre part aux coordinations associatives. Les rôles seront re-répartis entre niveau local et niveau national : le soutien d'actions de formation organisées par les associations à destination de leurs propres bénévoles demeurera une mission commune, mais seul le niveau national aura compétence pour déterminer les priorités en matière de formation. Le niveau national financera des études et des expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale réalisées localement, le niveau régional l'innovation et les nouveaux projets ou nouvelles activités initiées par une association.

Une diversification des financements en vue de la recherche de mécénat, local ou national, est également à l'étude.

La conférence de la vie associative avait également esquissé la piste d'un abondement par des ressources affectées, montant libératoire sur la taxe sur les salaires ou attribution d'un pourcentage du chiffre d'affaires de la Française des jeux, et évalué les besoins de ce fonds à 50 millions d'euros.

3. Accompagner la fin de l'engagement bénévole

Il s'agit du dernier maillon de la chaîne de l'accompagnement des bénévoles que les associations doivent mettre en place.

Il convient de ne pas en sous estimer l'importance, car comme le note France bénévolat, que la fin de cet engagement intervienne à l'initiative du bénévole, à l'initiative de l'association ou parce que celle-ci disparaît, une « rupture » mal gérée peut désorganiser l'association ou conduire le bénévole à la dénigrer à l'extérieur.

L'association doit également assumer à cette occasion ce que France bénévolat nomme une « responsabilité collective », c'est-à-dire faire en sorte que le bénévole garde de cette expérience un souvenir positif et conserve l'envie à l'avenir de s'engager de nouveau, y compris dans une autre association.

C. VALORISER INDIVIDUELLEMENT ET COLLECTIVEMENT L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

La valorisation de l'engagement recouvre à la fois la *connaissance* de la valeur de cet engagement, c'est-à-dire l'évaluation des compétences mises en oeuvre par les bénévoles, l'importance du bénévolat dans le modèle économique de l'association ou plus généralement sa contribution sociale générale, et la *reconnaissance* qui peut être témoignée aux bénévoles, individuellement et collectivement.

Des auditions conduites par le rapporteur, il ressort que le chantier de la valorisation du bénévolat concerne principalement trois axes : la valorisation des compétences des bénévoles, la valorisation comptable du bénévolat et la valorisation de l'image du bénévolat.

La valorisation financière, qui avait semblé une piste intéressante il y a quelques années, y compris aux yeux du rapporteur qui, dans sa proposition de loi précitée, proposait l'octroi d'une année de cotisation retraite pour dix ans de bénévolat, est désormais écartée par les acteurs du monde associatif. Ainsi les travaux préparatoires de la deuxième conférence de la vie associative ont-ils souligné que « *les mesures relatives à l'octroi d'avantages financiers sont apparues insuffisamment intéressantes au regard de leur coût élevé et n'ont pas fait consensus.[...] L'octroi d'une année de cotisation de retraite pour 10 ans de bénévolat, pourtant séduisant à première vue, a paru, une fois analysé dans ses modalités d'attribution et son impact financier, décevant. Il bénéficierait à un nombre très réduit de bénévoles tout en entraînant un coût exorbitant pour l'État.* » Un tel dispositif s'éloignerait dès lors de la notion de gratuité propre à l'engagement bénévole.

1. La valorisation des compétences

Ce n'est pas parce que le bénévole n'est pas un professionnel qu'il ne met pas œuvre des compétences dans le cadre de ses activités, ni que celles-ci lui permettent d'en acquérir.

La connaissance de ces compétences est une condition indispensable à la bonne gestion de la ressource bénévole, à la fois pour la définition des tâches à confier aux bénévoles, l'identification des besoins de formation, la construction d'un parcours d'évolution stimulant, ou bien encore la détection des personnes susceptibles d'assumer des fonctions de direction au sein de l'association.

Plusieurs expériences d'identification de ces compétences existent :

– le carnet de vie du bénévole, mis en place par le Comité national olympique et sportif français, outil électronique permettant « de collecter les expériences et d'en capitaliser les acquis » au travers d'items que le bénévole renseigne sur internet : identité, titre, associations, formations suivies, savoir-faire, attestations de fonction ;

– le passeport bénévole, de France Bénévolat, qui permet de décrire précisément chacune des missions réalisées, de les faire certifier par les associations, de décrire les démarches de formation entreprises et de lier tous ces éléments au profil du bénévole.

La deuxième conférence de la vie associative s'est emparée de ce thème, et a conclu à la nécessité de mettre en œuvre un outil de traçabilité des parcours adapté à la diversité du monde associatif, à la diversité des engagements et reconnu à l'extérieur, en particulier par les entreprises.

L'une des pistes de réflexion esquissée consiste à proposer sous forme d'un référentiel un ensemble cohérent des compétences notamment d'autonomie, de négociation et de conduite de projet susceptibles d'être acquises dans l'exercice d'engagements bénévoles. Celui-ci doit servir de base commune à la reconnaissance de l'engagement associatif.

Un groupe de travail a été mis en place à cette fin par les services du ministre de la jeunesse et des solidarités actives, chargé du développement de la vie associative, et devra résoudre plusieurs questions. Elles concernent la spécificité des savoir-être et des capacités acquis dans un contexte d'engagement bénévole, leur utilité pour l'association dans son développement et pour la personne dans son parcours professionnel et leur sens dans un contexte professionnel non associatif. Un document de synthèse devrait être réalisé à l'automne 2010.

L'un des objectifs poursuivis est de permettre aux bénévoles qui le souhaitent la prise en compte ultérieure de leur expérience dans le cadre du parcours du bénévole, dans celui d'une démarche de recherche d'emploi ou de validation des acquis de l'expérience bénévole.

La validation des acquis de l'expérience professionnelle a été instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Elle permet d'obtenir un titre, un diplôme ou un certificat en tout ou partie, après évaluation par un jury des connaissances, aptitudes et compétences développées au cours de l'expérience. Il convient de justifier d'au moins trois ans dans une activité en rapport direct avec le titre ou le diplôme souhaité.

Si elle connaît un certain succès dans le milieu du bénévolat sportif, où le lien entre les titres convoités et les compétences acquises est plus évident, il semble que la VAE fonctionne plus difficilement pour les autres bénévoles.

Comme cela a été dit à plusieurs reprises au cours des auditions menées par le rapporteur, la VAE suppose de maîtriser l'expression écrite, l'expression orale devant un jury, et ne peut donc concerner qu'un public très spécifique, généralement rompu aux exigences d'une validation académique des connaissances. En outre, comme les travaux de la deuxième conférence de la vie associative l'ont souligné, le contenu de l'expérience des bénévoles est inégalement pris en compte par les jurys, composés essentiellement

d'universitaires et de professionnels ; ces travaux suggèrent d'ouvrir ces jurys à des représentants du monde associatif et de l'économie sociale.

Enfin, comme l'a souligné la Conférence permanente de la vie associative lors de son audition, pour que la VAE fonctionne et touche un public plus large que celui des bénévoles disposant déjà d'un capital universitaire ou professionnel, l'implication de la structure associative, qui doit accompagner les bénévoles qui le souhaitent, est indispensable.

2. La valorisation comptable

Les travaux de la deuxième conférence de la vie associative ont conclu à la nécessité d'élaborer des outils de valorisation comptable du bénévolat.

Depuis 1999 le plan comptable des associations permet de valoriser le bénévolat dans les documents comptables et la valorisation comptable du bénévolat est une obligation définie par les nouvelles règles de présentation du compte d'emploi des ressources établi par les associations faisant appel à la générosité du public.

Dans ce cadre, la conférence s'est accordée sur la nécessité de prendre en compte deux dimensions dans la valorisation comptable du bénévolat : une dimension quantitative reposant sur l'évaluation monétaire de l'action des bénévoles, et une dimension qualitative mesurant la contribution non quantifiable en terme d'engagement des bénévoles, de participation citoyenne, de création et de renforcement du lien social, d'initiative et de créativité.

Cette valorisation comptable permettrait d'abord de donner des informations sur le modèle économique de l'association : elle détermine la réalité du projet associatif, démontre sa pérennité, met en avant son dynamisme.

Vis-à-vis des acteurs de l'association, elle améliore l'information des donateurs, valorise l'investissement des bénévoles, démontre le caractère désintéressé de l'association.

Un groupe de travail mis en place par les services du ministre de la jeunesse et de solidarités actives a donc pour objectif de proposer un guide recensant les bonnes raisons de valoriser le bénévolat dans les documents comptables et de proposer une lecture des pratiques en la matière pour en faciliter l'appropriation par les associations désireuses de s'engager dans cette voie.

3. La valorisation de l'image du bénévolat

Comme le confiait le sociologue Roger Sue au cours de son audition par le rapporteur pour avis, le bénévolat souffre encore d'une image un peu « vieillot ».

Certes, cette image commence à changer, notamment dans les entreprises. Comme ce dernier le faisait observer, dans une économie de la connaissance, la croissance repose en grande partie sur le capital humain. Ceci explique l'intérêt grandissant des entreprises pour le bénévolat, qui peut constituer un atout indéniable dans une candidature ; il témoigne de l'acquisition d'un « savoir être » que le système scolaire et universitaire ne transmet pas nécessairement.

L'entreprise Sanofi-Aventis est une des pionnières dans l'encouragement du bénévolat de ses collaborateurs : elle a mis en place des initiatives qui encouragent la solidarité financière de ses salariés, solidarité assortie d'un abondement de l'entreprise. Elle soutient, à travers des appels à projet, les actions bénévoles de ses salariés par l'attribution de bourses, offre du temps et maintient le salaire de salariés qui s'engagent ponctuellement sur des missions d'intérêt général choisies par l'entreprise, et encourage le bénévolat des seniors dans le cadre d'un accompagnement vers la retraite.

Les associations confirment cet intérêt croissant des entreprises ; Espace Bénévolat a indiqué au rapporteur être régulièrement sollicitée pour organiser la participation ponctuelle de groupes de salariés aux activités d'une association dans le cadre de demi-journées de découverte du bénévolat.

Le rapporteur se félicite de cette évolution mais partage bien sûr le sentiment exprimé par les responsables d'Espace Bénévolat selon qui les associations ne doivent pas être cantonnées au rôle d'alibi d'une simple politique de « team building ».

En revanche, un important effort de valorisation doit être conduit auprès des plus jeunes, comme cela a de nombreuses reprises été souligné dans le cadre des auditions du rapporteur. Les efforts doivent particulièrement porter sur les plus jeunes et les étudiants, d'après la CPCA : sans s'engager directement eux-mêmes, les plus jeunes constituent un relais irremplaçable de sensibilisation des parents ; quant aux étudiants, ils peuvent apporter une contribution personnelle à une démarche associative et constituent le vivier des futurs dirigeants associatifs.

L'année européenne du bénévolat et du volontariat devrait constituer une bonne occasion de valoriser l'image des bénévoles.

De nombreux événements et rencontres seront organisés afin de rythmer l'année. Ils s'articuleront autour d'une cérémonie d'ouverture, qui se tiendra après la manifestation de lancement européenne de l'année en Hongrie, et d'une cérémonie de clôture, qui fera un bilan de l'année écoulée.

Des séminaires, colloques ou groupes de travail pourront être organisés en vue de faire progresser les principaux dossiers à l'ordre du jour et de favoriser l'échange de pratiques entre les acteurs de l'engagement bénévole et volontaire.

Une manifestation grand public sera organisée par la Commission européenne, en partenariat avec la coordination nationale, afin de donner une

visibilité à la dimension européenne de la campagne. Une structure d'animation (de type caravane) sera présente en avril 2011 à Paris durant deux semaines et donnera lieu à divers événements.

Le ministère s'associe également au projet initié par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), l'Agence française du programme Jeunesse en action, l'Office franco-allemand pour la jeunesse et l'Agence du Service civique pour valoriser et développer le volontariat européen autour d'une série de rencontres et de manifestations.

Une campagne de communication accompagnera ces initiatives.

Ces démarches collectives de valorisation du bénévolat doivent également s'accompagner de la reconnaissance individuelle des parcours bénévoles.

Ainsi, dans une lettre au Premier ministre en date du 11 juillet 2008 relative aux ordres nationaux, le Président de la République a annoncé sa décision de *« créer, à l'instar de la promotion du Travail, une promotion du Bénévolat associatif. [...] Elle sera interministérielle et aura pour vocation de reconnaître et de récompenser les mérites des bénévoles, notamment dans le champ de l'éducation, de la santé, de l'action sociale et de l'humanitaire. »*

Il faut également saluer l'initiative de France Bénévolat qui remet chaque année les « palmes du bénévolat » aux bénévoles les plus engagés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DU MINISTRE

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation entend M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, sur les crédits de la jeunesse et de la vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », au cours de la séance du mercredi 27 octobre 2010.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Monsieur le ministre de la jeunesse et des solidarités actives, je vous souhaite la bienvenue. C'est la première fois que nous vous accueillons dans cette enceinte depuis votre nomination.

Notre rapporteur pour avis, M. Dominique Le Mèner, a particulièrement travaillé sur la question du bénévolat associatif. Nous évoquerons aussi le bilan du plan d'action pour la jeunesse, qui avait été annoncé par le Président de la République le 29 septembre 2009 et que vous avez eu l'occasion d'affiner et de développer. Nous parlerons également des suites de la mise en place du service civique, instauré par la loi dont Mme Claude Greff avait été la rapporteure au nom de notre Commission.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Ancien parlementaire – j'ai été élu député pour la première fois en 1992 –, je suis toujours heureux de me retrouver parmi vous.

Comme M. Dominique Le Mèner et Mme Muriel Marland-Militello, je regrette que le titre de mon ministère ne fasse pas référence à la « vie associative. »

Le projet de budget pour 2011 poursuit plusieurs objectifs : renforcer le soutien aux initiatives et à l'engagement des jeunes, mieux accompagner l'insertion des jeunes, notamment par des actions personnalisées et territorialisées, et soutenir le développement de la vie associative.

Le programme 163, bien qu'évoluant dans un contexte très contraint de maîtrise de la dépense publique, progresse de 10 %, passant de 192 millions d'euros en 2010 à 212,4 millions d'euros pour 2011. Il comprend trois chapitres correspondant à des actions regroupées dans un souci de simplification : le développement de la vie associative, qui voit ses crédits maintenus en valeur à hauteur de 47,8 millions d'euros ; l'insertion des jeunes, y compris le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), dont les crédits passent de 77,9 à 53,7 millions d'euros – baisse purement optique dans la mesure où nous engagerons l'essentiel des crédits du fonds durant les années 2011 et 2012 – ; enfin, le soutien aux initiatives et à l'engagement des jeunes, qui progresse fortement, de 66,2 à 110,8 millions d'euros, soit une augmentation de 67 %, principalement en raison de la mise en œuvre et de la montée en puissance du service civique. Les crédits qui lui sont consacrés permettent d'indemniser les

jeunes volontaires en prenant en compte les boursiers de façon accrue et en finançant les cotisations sociales, le temps du service civique s'intégrant notamment dans le calcul de la retraite. Ils comprennent aussi les financements destinés aux services déconcentrés, mobilisables pour aider les jeunes à développer leurs propres projets et pour compléter les initiatives associatives et individuelles.

Une inquiétude s'est manifestée au sujet de l'avenir du programme « Envie d'agir ». Nous avons envisagé de le reformater, eu égard à la création du service civique, qui constitue une autre forme d'engagement citoyen pour les jeunes. Mais il ne sera pas supprimé.

Les crédits du service civique s'élèvent à 40 millions d'euros en 2010, qui doivent financer l'engagement de 10 000 jeunes, objectif qui devrait être atteint : au 25 septembre dernier, plus de 6 100 missions ont été agréées sur le plan national, 3 500 volontaires ont été recrutés et, à ce jour, 10 500 jeunes se sont inscrits sur notre site *web*, notamment à la suite de la campagne de communication que nous menons depuis le début de ce mois d'octobre. Il est donc faux de dire, comme je l'ai entendu au Sénat, que celle-ci a été gelée. Elle a produit de remarquables résultats : nous comptons, d'ores et déjà, davantage de jeunes inscrits que de places à pourvoir. Notre problème consiste donc à activer l'offre plutôt qu'à chercher de nouvelles demandes. Nous avons prévu une montée en puissance avec 15 000 jeunes volontaires en 2011 et 20 000 en 2012. Ce qui se traduit, en 2011, par un budget de 97 millions d'euros qui tient compte des flux d'arrivées mais aussi de départs. Nous aurions pu envisager d'aller plus vite et plus loin. Néanmoins, la progression s'avère significative dans l'actuel contexte budgétaire. L'objectif formulé par le Président de la République dans son discours d'Avignon d'atteindre 10 % d'une classe d'âge n'est pas remis en cause. Mais la pente permettant d'y parvenir sera plus longue.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, prolongé pour soutenir l'insertion des jeunes, a bénéficié d'une dotation exceptionnelle en 2010 dans le cadre du plan de relance pour les expérimentations « ressources » et la lutte contre le décrochage scolaire. Mon prédécesseur n'avait pas engagé immédiatement les actions correspondantes. Je les ai mises en œuvre et j'ai obtenu 20 millions d'euros en faveur de l'expérimentation « ressources autonomie des jeunes » afin de pouvoir injecter une somme significative, de l'ordre de 24 millions, pour l'expérimentation « plateforme de lutte contre le décrochage scolaire ». Toutes ces actions se dérouleront principalement en 2011, même si elles sont financées par le budget de 2010 à compter de l'apport du plan de relance.

Le fonds est donc doté pour 2011 de 148 millions d'euros : il s'agit d'un fonds dédié, consommé au fur et à mesure des actions menées et qui demeure au-delà des dotations budgétaires susceptibles de l'abonder. J'ai obtenu, à ce titre, 25 millions d'euros pour 2011 et 10 millions pour chacune de deux années suivantes. Le FEJ bénéficiera ainsi, en 2011, de 148 plus 25 millions, en 2012 de 173 plus 10 millions et, en 2013, de 183 plus 10 millions, soit un total cumulé de 193 millions d'euros. Ainsi, les crédits du FEJ auront été consommés à hauteur de

18 % en 2009 et de 47 % en 2010. Nous prévoyons d'injecter l'essentiel des crédits en 2011 et 2012 avec un taux de dépense de 86 %, soit 148,3 millions d'euros, en 2011, puis de 100 % et 183 millions d'euros en 2012.

Je prévois, ayant obtenu des moyens supplémentaires à cet effet, de créer des laboratoires territorialisés de la jeunesse : c'est une idée que je défends depuis longtemps et que j'avais développée dans le cadre du plan de cohésion sociale lorsque j'étais ministre du logement et de la ville. Les actions territorialisées nous permettent, sur des objectifs validés avec les collectivités locales et des partenaires privés – le FEJ est un fonds à la fois public et privé –, de nous concentrer sur des expérimentations structurantes qui portent sur les domaines de l'orientation et de la formation, de l'insertion et de l'emploi, de l'autonomie des jeunes, au titre, par exemple, des aides au logement ou à la mobilité, et de la citoyenneté. J'ai pour cela sélectionné huit territoires représentant environ 10 % de la population française afin d'y faire rouler des véhicules possédant tous les composants nécessaires et pas seulement 300 prototypes sur toute la France, comme jusqu'à présent. Une trentaine de laboratoires verra le jour, les premiers d'entre eux ayant été installés, l'un à Marseille, l'autre à Lille. Le prochain le sera en Seine-Saint-Denis.

La politique en faveur de l'insertion des jeunes comprend des crédits destinés au soutien des politiques reconduites en 2011 : renforcement de l'accès à la formation des jeunes, notamment dans les réseaux des centres départementaux et régionaux d'information jeunesse (CDIJ et CRIJ), développement de la mobilité des jeunes, grâce aux offices faisant l'objet d'accords internationaux – qu'on ne peut remettre en cause – tels que l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), l'Office franco-québécois (OFQJ), rôle de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), enfin accès des publics les plus défavorisés aux métiers d'animation de la jeunesse ainsi qu'à la validation des acquis de leurs expériences. Ces crédits s'élèvent pour 2011 à 29 millions d'euros.

Les crédits consacrés au développement de la vie associative se répartissent ainsi : les subventions aux associations partenaires du ministère s'élèvent à 10 millions d'euros, montant stabilisé qui permet de « sanctuariser » des subventions pluriannuelles pour les principales têtes de réseaux ; les subventions dites « postes FONJEP (Fonds de la coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) » sont également maintenues au même niveau, soit 25 millions d'euros, sous réserve de quelques ajustements à l'échelon central, car ils servent, sur le terrain, de leviers puissants à la vie associative ; le financement de la formation de bénévoles, notamment par le biais du Conseil du développement de la vie associative (CDVA), a été reconduit à la même hauteur, avec une hausse exceptionnelle, annoncée par le Premier ministre dans le cadre de la Conférence de la vie associative, de 3 millions d'euros.

Je me suis beaucoup battu, heureusement avec succès, pour qu'on ne touche pas à ce qu'on appelle la « niche fiscale associative » qui, pour moi, n'en est pas une car la générosité ne se plafonne pas.

La mobilisation de mon ministère reprend donc l'essentiel du programme « Agir pour la jeunesse » du Président de la République, engagé aujourd'hui à 80 %. Nous avons également élaboré un document de politique transversale regroupant l'ensemble des politiques en faveur de la jeunesse, mon ministère jouant le rôle de coordonnateur de celles-ci. Ce document fait apparaître qu'en comptabilisant toutes les actions menées, notamment par l'éducation nationale, par les universités, au titre de l'emploi des jeunes, et par les missions locales, notamment, nous parvenons, en intégrant bien sûr les crédits de mon ministère, à 75,2 milliards d'euros consacrés à toutes les politiques concernant directement les jeunes dans notre pays, ce qui représente un effort extrêmement important.

M. Dominique Le Mèner, rapporteur pour avis. Dans le contexte de réduction générale des dépenses publiques qui marque le projet de loi de finances pour 2011, le programme 163, « Jeunesse et vie associative » constitue une exception puisque ses crédits augmentent d'environ 10 %. Cet accroissement atteste du respect des engagements pris par le Président de la République, il y a un an en Avignon, dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse ». Il faut aussi souligner l'importance des dépenses fiscales attachées à ce programme, la réduction d'impôt au titre des dons consentis à des associations ne représentant pas moins de 1 milliard d'euros. Je me réjouis que cet encouragement à la générosité ait été maintenu. Une remise en cause eût été dramatique pour les associations, et d'autant moins légitime que les dons à ces dernières, qui n'emportent aucun retour sur investissement, ne méritent certes pas qu'on qualifie leur régime de « niche fiscale ».

S'agissant du budget lui-même, les financements des fonctions support, c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement et de personnel, figurent dans un nouveau programme rattaché à une autre mission : « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ce programme est intitulé « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Ce changement de nomenclature fait suite à la réforme conduite, dans le cadre de la RGPP, des administrations centrales et déconcentrées chargées de la cohésion sociale. Dans le but d'assurer une pleine information du Parlement, une action spécifique a été créée, regroupant les dépenses de personnel qui concourent à la mise en œuvre du programme « Jeunesse et vie associative », notamment des personnels techniques et pédagogiques exerçant leur activité au sein des services déconcentrés. Le plafond d'emploi de cette action atteint 562 équivalents temps plein, contre 577 en 2010 pour l'ancienne action « Personnel du programme jeunesse et vie associative » du programme 210, maintenant supprimé.

Le programme « Jeunesse et vie associative » se caractérise par la montée en puissance du service civique et par la prolongation jusqu'en 2013 du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous expliquer comment fonctionne ce fonds et nous donner quelques exemples concrets d'expérimentations déjà financées ? L'évaluation de ces expérimentations constituant un des aspects essentiels du dispositif, possède-t-on des éléments d'information précis à ce sujet ?

Il faut également saluer la reconduction de l'effort consenti en faveur de la formation des bénévoles, à travers le Conseil de développement de la vie associative. À l'issue de la deuxième Conférence tenue sous son égide, en décembre dernier, le Premier ministre avait décidé, comme vous l'avez rappelé, d'augmenter de 30 % les crédits affectés aux actions de formation. Les travaux de la Conférence ont aussi mis en évidence la nécessité d'une réforme du dispositif. Un projet de décret a été élaboré. Il est actuellement soumis à l'avis consultatif des associations. Pouvez-vous en dévoiler les grandes orientations ?

La Conférence nationale de la vie associative avait également esquissé la piste de l'abondement du CDVA, dont elle a estimé les besoins à 50 millions d'euros, par des ressources affectées telles qu'un prélèvement libératoire grevant la taxe sur les salaires ou l'attribution d'un pourcentage du chiffre d'affaires de la Française des jeux. Envisagez-vous toujours d'explorer ces pistes ?

La formation des bénévoles est l'une des dimensions de la réflexion à conduire sur le thème de la connaissance, de la facilitation et de la valorisation du bénévolat, auquel j'ai consacré la deuxième partie de mon avis budgétaire. Les auditions auxquelles j'ai procédé ont montré que, derrière la stabilité du nombre de bénévoles, le sens de l'engagement de ces derniers, les pratiques du bénévolat, son image et les publics concernés connaissent de profondes transformations.

Je constate aussi le manque de données scientifiques actualisées relatives au phénomène du bénévolat : la dernière enquête de l'INSEE remonte à 2002. Les travaux du groupe constitué à la suite de la deuxième Conférence nationale de la vie associative sur l'amélioration de la connaissance du fait associatif, animé par le Centre national d'information et de statistique, sont donc très attendus, de même que les résultats de l'enquête confiée à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et qui a pour objet d'actualiser les données fournies antérieurement par l'INSEE. Pouvez-vous nous dire dans quel délai ces travaux seront finalisés ?

La piste de la valorisation financière du bénévolat, qui semblait intéressante il y a quelques années, est désormais abandonnée par les acteurs du monde associatif. Les travaux préparatoires de la deuxième Conférence de la vie associative ont souligné que les mesures relatives à l'octroi d'avantages financiers étaient apparues insuffisamment intéressantes par rapport à leur coût élevé et ne faisaient pas l'objet d'un consensus. L'idée d'octroyer une année de cotisation de retraite pour dix ans de bénévolat, séduisante à première vue, s'est révélée décevante après une analyse de ses modalités d'attribution et de son impact financier : la mesure ne bénéficierait qu'à un nombre très réduit de bénévoles tout en pesant d'un coût exorbitant pour l'État.

La valorisation du bénévolat repose principalement sur trois axes : la valorisation des compétences des bénévoles, la valorisation comptable du bénévolat et la valorisation de l'image du bénévolat. Sur les deux premiers aspects, des groupes de travail ont été mis en place à l'issue de la deuxième

Conférence de la vie associative. Quand rendront-ils leurs travaux ? Quelles premières conclusions dessinent-ils ? L'année européenne du volontariat et du bénévolat constitue une occasion unique pour notre société de manifester sa reconnaissance aux bénévoles et de communiquer sur le sens de cet engagement. Quels seront les temps forts de cet événement dans notre pays ?

Mme Sophie Delong. L'usage veut qu'on se félicite d'un budget en hausse et qu'on déplore un budget en baisse. Nous nous réjouissons donc du budget en hausse qui nous est présenté, mais nous voudrions surtout exprimer nos espoirs pour une partie de notre jeunesse, touchée par le chômage et qui se sent sans avenir.

Jusqu'à présent, les moyens ont moins fait défaut que n'a manqué la culture du résultat. Dans la droite ligne des propositions du Livre vert pour une nouvelle politique en faveur de la jeunesse et du plan « Agir pour la jeunesse » annoncé par le Président de la République il y a environ un an en Avignon, le projet de budget pour 2011 traduit une forte volonté politique. Deux chantiers importants s'en dégagent, sous l'appellation « actions particulières en direction de la jeunesse ».

Le fonds d'expérimentation permet de financer les laboratoires territoriaux, ainsi que les plateformes locales de coordination des acteurs de la lutte contre le décrochage scolaire. L'idée consiste à conjuguer les actions de l'État, des collectivités locales, des financeurs de l'action sociale que sont les caisses d'allocations familiales (CAF), la mutualité sociale agricole (MSA) et les agences régionales de santé (ARS) afin de sécuriser les parcours de réussite des jeunes. Cette approche, qui place le jeune au cœur des préoccupations des acteurs en réunissant leurs expertises complémentaires, recherche l'efficacité avant tout. Mais celle-ci doit être objectivée, ce qui fonde la politique d'évaluation. Je voudrais, à ce propos, saluer la mise en œuvre en France de la démarche d'expérimentation dite « contrôlée », à l'image de ce qui se pratique dans les pays anglo-saxons depuis déjà plusieurs décennies. C'est un progrès sensible pour évaluer les politiques publiques, tout en les rendant incontestables.

Le service civique est mis en œuvre par l'agence du même nom, qui est une structure légère : sur les 75 millions d'euros du budget total du dispositif, les charges de personnel de l'agence ne représentent que 1,4 million d'euros et les dépenses de fonctionnement 0,2 million. Les crédits iront donc principalement aux actions concrètes. On en connaît le succès grandissant : plus de 10 000 jeunes sont aujourd'hui inscrits. La facilité d'accès au service civique par le portail Internet n'est certainement pas étrangère à ce remarquable démarrage.

L'action de développement de la vie associative, dont les crédits sont les plus faibles, est empreinte de pragmatisme, mettant l'accent sur la formation des bénévoles et apportant un soutien aux associations, quelle que soit leur taille. Elle tient ainsi compte des réalités du terrain : l'efficacité prime sur le dogme.

Le groupe UMP soutient donc ce projet de budget.

Devant la complexité des dispositifs visant à encourager l'initiative et la participation des jeunes, le Gouvernement s'est engagé, pour l'année qui vient, à les refonder. Pouvez-vous nous fournir des précisions sur la méthode envisagée pour procéder à cette simplification ?

Mme Marie-George Buffet. Nous ne pourrions que nous féliciter d'une revalorisation du soutien de l'État aux politiques en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire si nous ne regardions d'un peu plus près la réalité des crédits. Car nous sommes en face d'un budget de plus en plus ponctionné par le service civique, qui augmente de 143 millions et représentera donc 45,9 % de vos crédits en 2011, contre 20,7 % en 2010. Or, nous avons déjà souligné les insuffisances du service civique, notamment par rapport aux risques de déscolarisation à seize ans, au non-respect d'un certain nombre de dispositions du code du travail, à la carence de la formation et au montant trop faible de l'indemnité.

Le fonds d'expérimentation subit une baisse de ses crédits de 44 % alors qu'il poursuit des objectifs très ciblés.

Le soutien à la vie associative, à la jeunesse et à l'éducation populaire souffre également de ce projet de budget. On déplore un net recul : de 8,7 % pour les crédits alloués aux conventions partenariales ; de 3,2 % pour le FONJEP ; de près de 3,8 % pour le soutien aux métiers d'animation.

Signalons enfin la quasi-disparition des crédits d'aide aux associations locales. Or l'action en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire ne saurait se concevoir simplement par des appels à projets. Les associations doivent disposer de moyens de fonctionnement suffisants pour développer leurs propres initiatives. Elles ont besoin d'autonomie, ce que n'autorise pas la politique menée actuellement. Il est paradoxal de supprimer des moyens aux associations alors que celles-ci nécessiteraient justement l'octroi de moyens supplémentaires pour accueillir les nouveaux volontaires du service civique.

L'éducation populaire semble faire partie du vocabulaire en voie de disparition dans votre ministère. Nous aspirons pourtant à davantage de citoyenneté dans notre pays, ce qui passe, bien sûr, par l'éducation nationale, mais aussi par la valorisation des projets et des initiatives des associations d'éducation populaire. Dans ce contexte, quel est l'avenir de l'INJEP ? Quels objectifs fixez-vous à cet établissement, qui voit de nouveau baisser ses crédits entre 2009 et 2011 ?

Comment entendez-vous améliorer la citoyenneté des jeunes ? Ces derniers ont envie d'être coauteurs des décisions qui les concernent. Quelles sont vos intentions à ce sujet ?

Enfin, je citerai le Comité national pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) : « à l'heure où les besoins éducatifs, culturels et sociaux se font grandissants », disent les associations qui en sont membres, le Comité émet « une alerte sur les conséquences désastreuses de ce projet de loi de finances pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire et pour les activités qu'elles génèrent en direction des populations. »

M. Michel Ménard. Le projet de budget offre deux lectures possibles. Il est habile d'avoir intégré le service civique dans les crédits de la jeunesse et de la vie associative, ainsi apparemment en hausse de 10 %. Mais, si l'on met à part l'action 3, relative au service civique, la réalité budgétaire traduit une diminution de 10 % des moyens, ce qui, d'ailleurs, ne représente pas une somme très élevée dans un budget déjà dérisoire. Et nous assistons, d'année en année, à une continuelle diminution de celui-ci.

Le changement du périmètre des missions provoque une confusion qui masque le désengagement criant de l'État en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

Un an après le discours « Agir pour la jeunesse » et dix mois après la Conférence nationale de la vie associative, que reste-t-il ? En direction de la jeunesse, seulement le service civique. Le fonds d'expérimentation, pourtant initié par ce Gouvernement, voit ses crédits baisser de 44 %. Ses partenaires ont joué le jeu, mais on les laisse maintenant tomber. Ainsi, dans mon département de Loire-Atlantique, où certaines associations se sont engagées, le conseil général a apporté sa participation, et l'on va maintenant lui expliquer qu'un an plus tard les priorités du Gouvernement ont changé.

Monsieur le secrétaire d'État...

M. le ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Je vous rappelle que je suis un ministre de plein exercice, ce qui montre toute l'importance que le Gouvernement attache à la jeunesse !

M. Michel Ménard. Monsieur le ministre, je constate aussi la disparition pure et simple du programme « Envie d'agir ». Je n'ai identifié aucune ligne budgétaire correspondant à ce dispositif. Pourriez-vous nous donner des précisions à cet égard ?

La protection des jeunes subit une diminution de 25 %, passant de 1 680 000 euros, ce qui était déjà peu, à 1 250 000 euros. À ce rythme-là, elle aura disparu dans quatre ans. Et je ne parle pas du soutien aux métiers de l'animation : moins 69 % !

Voilà pour la jeunesse !

Concernant les associations, année après année, les aides de l'État diminuent : moins 25 % pour les associations nationales d'éducation populaire en 2010 et moins 8,7 % en 2011. Celles-ci sont donc lourdement pénalisées, ce qui entraîne de graves conséquences sur l'emploi. Certaines associations ont déjà disparu, d'autres éprouvent de grandes difficultés. Je rappelle pourtant que les associations sont des employeurs importants : 180 000 associations emploient 2 millions de salariés, soit 10 % de l'emploi salarié. C'est aussi un secteur en croissance. De plus, les emplois concernés ne sont pas « délocalisables », et il s'agit d'emplois pérennes et qualifiés.

Les associations répondent à des besoins éducatifs, culturels, sociaux. Elles constituent des acteurs fondamentaux et structurants !

Les actions locales sont également en forte diminution : moins 42,5 %.

Quelle conclusion en tirer sur l'action du Gouvernement en direction des associations ? Le constat qui s'impose est celui de leur asphyxie sur le plan national, du transfert de leurs missions locales à la charge des collectivités locales, voire de leur disparition.

Seul le service civique vous permet de présenter un budget en hausse. Le groupe Socialiste, radical et citoyen a soutenu la mise en place de ce dispositif malgré ses imperfections. Mais nous voyons maintenant que son financement est ponctionné sur le budget de la jeunesse et de la vie associative, ainsi sacrifiés, alors qu'un budget spécifique et supplémentaire aurait dû lui être attribué.

Comme l'a rappelé Mme Marie-George Buffet, pour que les associations puissent accueillir des jeunes dans de bonnes conditions, il leur faut un encadrement approprié. Or elles vont devoir supprimer des emplois et ne pourront encadrer de façon satisfaisante les jeunes du service civique. Certaines d'entre elles n'auront peut-être d'autre choix que de confier des missions relevant normalement de l'emploi salarié à des jeunes en service civique, ce qui dénaturerait l'esprit du dispositif.

Pour terminer, je souhaiterais vous poser trois questions.

Le service civique va-t-il absorber, au fil des années, ce qui reste du budget de la jeunesse et de la vie associative ?

Avez-vous décidé d'étouffer définitivement les associations nationales d'éducation populaire ?

L'État veut-il désormais laisser exclusivement aux collectivités locales le soin de soutenir les actions locales des associations puisque ce budget, déjà peu important, se trouve quasiment divisé par deux ?

M. le ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Ce qui vient d'être dit par Mme Marie-George Buffet et par M. Michel Ménard m'invite à

fournir de nouvelles indications sur le FEJ car leurs propos dénotent une mauvaise compréhension du sujet.

Le FEJ est un fonds dédié, ce qui veut dire qu'il ne disparaît pas à la fin de l'exercice budgétaire et que des crédits l'alimentent en continu selon les deux indicateurs que je vous ai déjà donnés. Le premier est le montant cumulé de ses dotations : à la fin de 2013, le FEJ aura disposé de 193 millions d'euros, à comparer aux 45 millions dont il disposait en 2009. Le deuxième est le pourcentage des dépenses que j'ai également rappelé tout à l'heure. Les montants mentionnés s'entendent hors contributions des partenaires privés, qui interviennent aujourd'hui pour 55 millions d'euros. Au surplus, les laboratoires d'expérimentation jeunesse, qui représentent un ajout par rapport à ce qu'avait prévu M. Martin Hirsch, comptent pour 24 millions. J'espère que nous bénéficierons d'apports supplémentaires de partenaires privés, d'autant plus que j'ai commencé à négocier avec eux sur un certain nombre de territoires, dont celui de Lille, et qu'au moins dix fondations d'entreprises ont donné leur accord pour abonder le fonds. Les moyens de celui-ci bénéficieront donc d'une augmentation significative. Ainsi, en ajoutant l'argent que nous avons consacré, dans le budget de 2010, à l'expérimentation « Ressources autonomie » devant être engagée en 2011, et celui que nous consacrons aux plateformes de lutte contre le décrochage scolaire, nous observons que la dépense réelle du FEJ est en très nette hausse, même si le document budgétaire ne le traduit qu'imparfaitement car il ne prend en compte que les crédits provenant du budget de l'État pour une année considérée.

M. Michel Ménard a évoqué la situation en Loire-Atlantique. Ce département est retenu comme laboratoire d'expérimentation jeunesse, grâce notamment à la participation de plusieurs partenaires. Il bénéficiera donc d'un abondement de l'État à hauteur de 3 à 4 millions d'euros, en fonction des discussions en cours avec les collectivités locales. J'en ai déjà fait l'expérience en matière de cohésion sociale : quand on mutualise des moyens et qu'on évite le saupoudrage, ainsi que le cloisonnement des dispositifs, quand on met en synergie des actions menées hier par les régions, sur l'orientation ou sur l'emploi des jeunes, ou par les départements, sur l'insertion ou sur le RSA, ou encore par les agglomérations, sur des aspects de la politique de la ville touchant les jeunes, quand enfin on se fixe des objectifs communs sur des actions structurantes, on obtient de très importants effets de levier en matière d'investissement. Nous en avons déjà eu la démonstration dans le domaine de la rénovation urbaine, où ont parfois joué des effets de levier très importants comme, par exemple, dans les quartiers de Lille-Sud : sur 400 millions d'euros injectés, 9 % provenaient de la ville et 40 % de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Même si les effets de levier sont moindres en fonctionnement qu'en investissement, j'essaie d'introduire dans mon ministère la préfiguration, avec les laboratoires d'expérimentation jeunesse, de ce que peut être demain une politique de la jeunesse intégrant la totalité des dispositifs que j'ai déjà mentionnés : l'orientation et la formation, l'emploi et l'insertion, l'autonomie et, notamment,

toutes les politiques en faveur de la mobilité, de l'hébergement et du logement ainsi que, enfin, la citoyenneté.

Le FEJ a été créé par une loi. Il bénéficie de contributions de l'État et de celles de personnes morales de droit public ou privé. Il peut être abondé par des collectivités locales. Ainsi, la région Nord-Pas-de-Calais a décidé de l'abonder, de même que l'État. Le fonds fonctionne principalement sur le mode des appels à projets.

Depuis sa création, en mars 2009, il a lancé huit appels, dont trois depuis le début de cette année. Nous avons reçu 1 200 projets d'expérimentation sur les champs thématiques que je viens de rappeler, 25 jurys d'experts se sont réunis, 424 expérimentations ont été retenues sur l'ensemble du territoire national.

J'ai voulu concentrer un certain nombre d'actions sur certains territoires afin de réaliser certaines préfigurations. J'ai décidé de mettre plus en avant la question de la lutte contre le décrochage scolaire : par exemple, en Loire-Atlantique, se déroule une expérimentation très intéressante, dénommée « Espadon », sur le repérage des jeunes en situation de décrochage ; dans le département du Nord, se pratiquent de la même façon, avec le concours de la région Nord-Pas-de-Calais, des expérimentations appelées « partages », plateformes permettant de mettre en commun, pour lutter contre le décrochage scolaire, les moyens des services du rectorat et ceux de la région, le tout en collaboration avec les enseignants concernés.

Nous disposons là d'un outil essentiel montrant que le budget de la jeunesse ne se réduit pas au service civique. Même quand vous faites abstraction de celui-ci, vous observez que le budget est en nette augmentation, ce qu'a d'ailleurs bien souligné M. Dominique Le Mèner.

Vous m'avez ensuite interrogé sur le décret instituant le CDVA. Dans ses grandes lignes, ce décret clarifie les attributions de cet organisme en réaffirmant la spécificité du niveau national pour les actions d'échelle, et celle du niveau local. Il donne des outils à la vie associative en matière de formation et de soutien. Enfin, il prévoit de nouvelles pistes de financement, actuellement à l'étude. Au cours de la discussion, nous n'avons pas retenu l'hypothèse d'une taxe sur les salaires ou d'un prélèvement sur la Française des jeux, puisque le Gouvernement n'entend pas créer de nouvel impôt.

Plusieurs travaux sur le bénévolat seront publiés dès la fin de l'année. La Conférence de la vie associative fera l'objet d'un point d'étape, car il est hors de question d'attendre trois ans avant de dresser un bilan. Nous tiendrons compte des propositions du groupe d'étude sur la vie associative présidé par Mme Muriel Marland-Militello. En décembre, nous dresserons le bilan complet d'une année de travaux et d'engagement consacrés à la vie associative et au bénévolat.

L'importance du bénévolat n'est plus à démontrer : 14 millions de bénévoles s'investissent chaque jour au service de nos concitoyens.

Conformément aux engagements du Président de la République et du Premier ministre, des bénévoles pourront être décorés de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite. Les parlementaires peuvent me proposer à cet effet une liste de noms.

Le projet d'un statut complet des bénévoles ouvrant droit à une retraite élargie et apportant des points supplémentaires aux examens a été envisagé, notamment par des personnes qui prennent part à la vie associative, mais nombre d'entre elles ont estimé qu'un tel projet heurtait les valeurs du bénévolat et souhaité préserver la différence entre le bénévolat et le volontariat, ce dernier pouvant être indemnisé dans le cadre du service civique.

La Conférence de la vie associative a révélé un manque de connaissances quant au bénévolat. C'est pourquoi nous avons décidé de renforcer la formation des bénévoles, de mettre en place des outils de gestion des compétences et d'améliorer la gestion des ressources humaines. Six ateliers ont été créés à cette fin, qui déposeront leurs conclusions en décembre lors de l'examen du bilan de la Conférence de la vie associative. L'outil financier de l'État qui permettra de soutenir la formation est le CDVA, dont les crédits, sur décision du Premier ministre, passent cette année de 8,7 à 11 millions.

L'article 41 de la loi du 6 juillet 2000 permet aux bénévoles de bénéficier, sous certaines conditions, de réduction d'impôts pour les frais qu'ils engagent. Ce dispositif est très utilisé par les associations sportives, mais il est difficile d'évaluer l'impact faute d'une rubrique spécifique dans la déclaration de revenus des particuliers. Le montant des frais dont les bénévoles abandonnent le remboursement est intégré à la somme de 1,854 milliard de dons déclarés en 2009 par plus de 5,8 millions foyers fiscaux.

Un autre atelier est consacré à la valorisation comptable du bénévolat. Dans ce domaine, nous avons décidé d'adopter, sinon une nouvelle norme, du moins une nouvelle approche que nous présenterons en décembre. Le groupe de travail de mon ministère a élaboré un document pédagogique qui permettra aux associations de progresser en la matière.

Dans le cadre de l'année européenne du bénévolat, nous nous sommes mis d'accord avec les associations pour promouvoir la dimension européenne de l'engagement bénévole et volontaire. Nous favoriserons également l'échange de bonnes pratiques grâce à une formation sur les modalités de l'engagement dans les autres pays européens. Nous mettrons en réseau des acteurs européens, nous identifierons leurs pratiques et développerons les opportunités de mobilité européenne offertes aux bénévoles. Un document détaillé a été rédigé à ce sujet.

L'année 2011 sera ponctuée de moments forts : cérémonie d'ouverture en Hongrie, manifestation pour le grand public organisée par la Commission européenne, animation de type caravane dans les différents pays, qui sera présente à Paris en avril. Nous prendrons également part aux projets initiés par l'INJEP, l'institut chargé de la mise en œuvre en France du programme européen

« Jeunesse en action », par l'Office franco-allemand pour la jeunesse et par l'Agence du service civique, pour valoriser et développer le volontariat européen.

Mme Delong a rappelé l'importance de l'évaluation des expérimentations. Tout projet est désormais évalué selon la méthode anglo-saxonne de type aléatoire, qui semble particulièrement adaptée. C'est ce qui nous a amenés, M. Chatel et moi-même, à généraliser dans un tiers des collèges, dès la rentrée de septembre, la « mallette des parents », qui associe parents et enseignants pour apporter un soutien renforcé aux élèves qui risquent de « décrocher ». En revanche, nous avons supprimé le dispositif de « cagnotte », fortement contestée par certaines associations de parents d'élèves, qui visait à attribuer une gratification à une classe dont les élèves étaient moins absents. L'évaluation de ce procédé, dont le principe me semblait discutable, s'avérant impossible, j'ai mis fin à l'expérimentation. En novembre, nous disposerons d'une partie des évaluations, que le conseil scientifique et le conseil d'évaluation mettront à la disposition des parlementaires. Une synthèse sera réalisée sur tous les sujets qui touchent à l'emploi des jeunes.

Le service civique bénéficie d'une structure légère, dont les frais de fonctionnement sont maîtrisés et qui vise pour l'essentiel à diffuser les moyens sur le terrain. Quand nous passons des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les grandes têtes de réseau – Fédération Léo-Lagrange, Ligue de l'enseignement, Unis-Cités –, qui seront les supports du service civique et les moteurs de sa promotion, nous prévoyons des moyens plus importants. La montée en puissance du dispositif ne s'effectue donc pas au détriment des associations. D'ailleurs, les collectivités territoriales qui s'engagent font souvent appel à elles, ce qui renforce en fait leur activité. En somme, loin de réduire les moyens des associations, le service civique joue au contraire le rôle d'accélérateur de la vie associative.

Mon but est non de refonder ou complexifier notre action, mais de la simplifier, c'est-à-dire de mettre en place des parcours individualisés, sécurisés et territorialisés (PIST). Les laboratoires d'expérimentation jeunesse y travaillent.

Mme Buffet a dressé un tableau sans concession d'un budget qu'elle juge porteur de fortes régressions sociales. Sans revenir sur le FEJ, je rappelle que les sommes dévolues aux conventions partenariales sont maintenues à la même hauteur que l'an dernier et que nous négocions des conventions pluriannuelles avec les grandes têtes de réseau. La Ligue de l'enseignement est à l'œuvre pour les volontaires du service civique dans les Antilles. Par ailleurs, les administrateurs du FONJEP, que j'ai reçus, ont pu constater que, malgré les pressions dues à la RGPP, j'ai maintenu les postes sur le terrain. Les termes « éducation populaire » ne sont pas absents de mon vocabulaire. Ayant reçu tous les syndicats au ministère, ce que mes prédécesseurs n'ont pas toujours fait, je les ai prononcés devant eux et les répéterai quand je présenterai mon budget.

Je remercie ceux qui nous ont aidés à relancer l'INJEP, après le plan de réduction et de changement de locaux mis en œuvre par mon prédécesseur. Cet observatoire de la jeunesse publie des documents intéressants destinés à

l'animation des professionnels, à la diffusion des savoirs et à la gestion du programme européen « Jeunesse en action ».

Monsieur Ménard, je vous confirme que nous ne ferons pas disparaître le programme « Envie d'agir », qui bénéficiera en 2011 des mêmes moyens qu'en 2010. Ceux-ci changeront toutefois de chapitre budgétaire : pour des raisons de cohérence, ils figureront désormais parmi les crédits consacrés au service civique.

Je regrette une certaine ébullition à ce sujet, qui me semble née d'un malentendu. J'avais annoncé au Sénat que j'envisageais de reformater le programme afin de tenir compte des efforts consentis pour les laboratoires d'expérimentation jeunesse, mais c'est une piste à laquelle j'ai renoncé.

Mme Muriel Marland-Militello. Monsieur le ministre, votre budget est efficient en termes tant d'évaluation que d'expérimentation, ce qui n'a pas toujours été le cas en France. Cela ne concerne pas directement votre périmètre de compétences ministérielles, mais puisque les crédits du sport font partie de la mission que nous examinons aujourd'hui, j'en profite pour vous demander si vous pourriez nous confirmer le transfert du musée national du sport à Nice. Par ailleurs, l'intitulé de votre ministère ne fait référence ni aux associations culturelles, alors que la culture est fondamentale pour la vie professionnelle et la cohésion sociale, ni aux associations de seniors, dont est issue une grande part des bénévoles. Quelle importance accordez-vous aux unes et aux autres ?

Par ailleurs, comment vous assurerez-vous que les crédits du CDVA, qui augmentent de 30 %, bénéficieront bien aux bénévoles qui en ont le plus besoin ? Dans ce domaine, le choix relèvera d'un jugement qualitatif.

Enfin, si le Président de la République a décidé à juste titre de maintenir les réductions d'impôt sur les dons aux associations, cet effort doit s'accompagner d'une exigence accrue en matière de transparence. Comment s'appliqueront les dispositions relatives à la publicité des comptes pour toutes les associations et fondations ?

M. Patrick Roy. Si votre titre de ministre témoigne de l'importance que le Gouvernement accorde à la jeunesse, on se demande quel cas il fait en ce moment des positions qu'elle défend en défilant dans les rues !

La lutte contre le décrochage scolaire fait partie des actions en direction des jeunes, même si elle dépasse le périmètre de votre ministère. Le dispositif de réussite éducative donne de bons résultats dans ce domaine. C'est donc avec stupeur et colère que j'ai appris la baisse de ses moyens. Pouvez-vous me rassurer à cet égard ?

M. Marc Bernier. Vous avez parlé de territorialisation du développement du sport, projet que j'approuve sans réserve. Cependant, élu d'un département rural, j'aimerais savoir ce qu'il en est de la déconcentration des crédits de l'État dans le cadre de la RGPP et de la réforme des collectivités territoriales. Qui portera les projets à l'avenir : les fédérations, les préfetures, les départements ? Quel partenariat envisagez-vous avec les territoires ?

Mme Martine Faure. Il est ambigu de distinguer le sport et la culture, d'une part, et, de l'autre, la vie associative, alors que la vie culturelle et les pratiques sportives sont portées presque exclusivement par la dynamique associative. Chaque fois que l'on touche au socle de la vie associative, comme vous le faites dans votre budget, on malmène nécessairement, même si l'on proclame le contraire, le sport et la culture. J'ajoute que, si généreux qu'il soit, le bénévolat doit bénéficier d'une reconnaissance morale et qu'il faut lui donner les moyens de s'exercer. Qu'en pensez-vous ?

Mme Françoise de Panafieu. J'ai bien entendu vos propos sur le service civique et la réponse budgétaire que vous nous avez faite à son sujet, mais j'aimerais savoir combien de jeunes sont concernés par le service civique et comment vous envisagez l'avenir de celui-ci.

M. Marcel Rogemont. Je remercie le rapporteur pour avis d'avoir réfléchi sur le bénévolat, qui représente une force pour encadrer les activités de la jeunesse. Même si l'on ne tient pas compte des bénévoles dans le PIB, parce qu'ils n'appartiennent pas au secteur marchand, et qu'on ne les comptabilise pas dans les statistiques, ils représentent pour notre société un apport qu'il faudrait pouvoir mesurer plus précisément. Je m'associe d'ailleurs aux demandes du rapporteur à ce sujet.

Par ailleurs, je m'interroge sur la baisse des dépenses d'intervention, qui passent de 158 à 131 millions, mais je me console en me disant que votre titre de ministre de plein exercice nous vaudra quelques crédits supplémentaires, sinon en 2011, du moins en 2012 et en 2013.

Quelle aide moyenne par poste apportera le FONJEP ? Vous le présentez comme une priorité, mais il me semble que son apport diminue, contrairement à celui des collectivités territoriales.

Enfin, le coût de la formation pour le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), qui était très abordable jadis, ne l'est plus aujourd'hui, ce qui réduit la possibilité pour les jeunes de pratiquer des activités épanouissantes. Comment pensez-vous résoudre le problème ?

M. Gérard Gaudron. Ma première question rejoint celle de M. Rogemont. Les aides financières pour le BAFA sont essentiellement offertes aux jeunes issus des zones urbaines sensibles. Est-ce à dire que les autres zones ne comptent plus dans notre pays ? D'autre part, comment choisirez-vous les jeunes auxquels vous entendez réserver certains sièges au sein du conseil économique, social et environnemental ?

M. Régis Juanico. Les députés qui ont été élus pour la première fois en 2007 ne sont pas inexpérimentés en matière budgétaire : ils ont appris, année après année, à repérer les astuces et les tours de passe-passe. Ils n'ont donc pas de mal à

se souvenir que les crédits de votre ministère, en progression de 10 %, affichaient une augmentation de 62 % l'an dernier !

M. le ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Dans le cadre du plan de relance !

M. Régis Juanico. Si l'on isole le FEJ, fonds dédié recevant des participations de l'État qui varient selon les années, et le service civique, dispositif exceptionnel qui a vocation à monter en puissance, les crédits de l'État accusent depuis des années une diminution régulière de 5 % à 10 %. Certes, vous devez vous conformer aux consignes de la RGPP et à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, mais les crédits en faveur de la jeunesse et de la vie associative ont diminué de 24 % entre 2008 et 2010, et de 25 % entre 2010 et 2013, c'est-à-dire de près de 50 % en six ans. Le profond désengagement de l'État n'est pas sans conséquences sur le terrain. Cette année, la diminution de 10 % des crédits pour les associations au niveau national et de 42 % pour le soutien aux actions locales fragilisera incontestablement la vie associative.

Vous nous avez répondu que les contrats pluriannuels d'objectifs (CPO) étaient sanctuarisés avec les têtes de réseaux, et que vous souhaitiez avoir une discussion globale avec les collectivités locales et les associations. Cependant, si l'on veut consolider ces contrats, le financement de l'État ne doit pas être résiduel.

Enfin, qu'en est-il des moyens humains de votre ministère ? Mme Bachelot a annoncé la suppression de 418 ETP, soit le double de l'an dernier.

M. le ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Cette réduction concerne uniquement le sport !

M. Régis Juanico. Quels sont les effectifs de votre administration et comment évoluent-ils ?

M. Michel Herbillon. Pouvez-vous nous dire où en est le dispositif d'abonnement gratuit à un quotidien pour les jeunes que le ministère de la culture a lancé lors des états généraux de la presse et qui a rencontré un très grand succès ? Entendez-vous pérenniser cette opération ?

Comment envisagez-vous l'interaction parfois délicate entre les missions locales qui s'adressent aux jeunes de moins de vingt-cinq ans et les maisons de l'emploi créées récemment ?

M. Pascal Deguilhem. Sans entrer dans une querelle de chiffres, je regrette comme M. Juanico que les jeunes se sentent souvent victimes des politiques publiques. Il semble qu'à la suite d'une parole malheureuse, le programme « Envie d'agir » ait pu être confondu avec le service civique, avec lequel il n'a que peu de rapport. Pouvez-vous nous indiquer la ligne budgétaire sur

laquelle figurent ses crédits, que vous nous assurez avoir rétablis, et à quelle hauteur ils se montent ?

Mme Colette Langlade. Nous avons compris vos priorités : favoriser l'autonomie des jeunes et leur prise de responsabilité, soutenir le dynamisme comme le développement de la vie associative, et mettre en place de nouvelles pratiques diversifiées pour des publics complémentaires, notamment pour les personnes les plus éloignées de la pratique sportive et en situation de handicap. Cependant, dans mon département de la Dordogne, il manque des crédits importants pour rendre les vestiaires accessibles à tous.

Vous avez cité l'expérimentation menée avec le ministre de l'éducation nationale, dans un tiers des collèges, pour lutter contre le décrochage scolaire. Depuis trois ans, de nombreuses conventions ont été signées entre des écoles ou des collèges et des associations, pour des activités prévoyant des modules sur dix-huit semaines. Nous manquons de crédits pour les pérenniser.

Je regrette que le seuil prévu pour l'aide aux associations soit passé de 600 à 1 000 euros, ce qui interdit de monter des projets en milieu rural, d'autant que l'aide aux associations ne figurera bientôt plus parmi les compétences des collectivités territoriales.

Pouvez-vous citer une coopération structurante menée sur les territoires à destination de la jeunesse ?

Mme Marie-Hélène Amiable. Les crédits destinés à l'accompagnement de la formation au BAFA et au BAFD sont passés de 3,3 millions en 2009 à 2,5 millions 2010 et à 0,7 million en 2011, alors que les collectivités locales, les organismes de vacances et les associations ont déjà du mal à recruter des animateurs qualifiés. Cette diminution envoie en outre un très mauvais message à tous les jeunes qui espèrent se former aux métiers de l'animation dans notre pays, où un jeune sur trois ne part pas en vacances.

M. Gilbert Mathon. Vous avez évoqué la prétendue niche fiscale qui concerne les dons aux associations, mais un Français sur deux n'en bénéficie pas, faute d'être assujéti à l'IRPP. N'y a-t-il pas lieu de transformer cette réduction d'impôt en avoir fiscal, ce qui permettrait à tous les donateurs, imposables ou non, de profiter d'un avantage ? On mettrait ainsi fin à une injustice qui frappe les plus modestes, lesquels ne sont pas les moins généreux.

M. Bernard Lesterlin. Les chiffres qu'ont rappelés M. Ménard et M. Juanico ne laissent aucun doute sur les intentions du Gouvernement. Mais la pire contre-publicité qu'on puisse faire au service civique serait de laisser croire que son financement consommera les crédits normalement destinés à la vie associative. Les associations jouent un rôle fondamental de régulateur social, de créateur d'emplois et de filière de formation. Si on les étouffe, elles ne pourront plus proposer de missions de service public. De même, privées de moyens, les collectivités territoriales ne pourront plus assurer de missions de service civique.

Puisque vous vous êtes présenté comme le coordonnateur de la transversalité de la jeunesse et du monde associatif, je souligne que les associations sont victimes de la baisse directe des crédits de l'État, qui relèvent de votre budget, mais aussi de la pression qui s'exerce sur les finances des collectivités territoriales, qui relèvent de celui de M. Hortefeux, et enfin de la baisse drastique des emplois aidés, qui relève de celui de Mme Lagarde et de M. Wauquiez. C'est à mon sens un très mauvais calcul que de sacrifier le préventif au profit du curatif, voire du répressif.

Dans une tribune qu'il a signée avec plusieurs ministres dont celui du budget, M. Copé a proposé qu'on sollicite l'avis des Français, lors de la prochaine mandature, sur la généralisation du service civique. Or celui-ci ne peut pas exister sans les associations et les collectivités locales.

Vous avez évoqué les co-financements privés, mais, à l'égard du service civique, c'est une question que le législateur a tranchée par la négative. Il faudra donc attendre que l'évaluation du comité de suivi de la loi rende ses conclusions et que le Gouvernement présente son rapport au Parlement pour que nous puissions en rediscuter.

Enfin, je vous rappelle que votre confrère ministre de l'outre-mer n'a toujours pas publié le décret qui rendrait possible l'application du service civique dans ces territoires, où il serait particulièrement adapté.

M. Jean-Luc Pérat. Il est dommage que les jeunes qui veulent s'engager éprouvent sur le terrain les plus grandes difficultés à le faire. Vous avez déploré vous-même le trop faible engagement européen de la jeunesse, et proposé certaines pistes. Comment envisagez-vous de lui insuffler davantage de dynamisme ? Pensez-vous associer à votre action les collèges, les lycées et les universités, ainsi que les départements et les régions ? Quel échéancier vous êtes-vous fixé ?

Même si les missions locales ne font pas partie de votre champ d'action, envisagez-vous de nouer des partenariats avec elles ?

M. le ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Madame Muriel Marland-Militello, vous m'avez interrogé sur le sport, mais je n'ai pas l'intention de m'occuper des crédits de Mme Rame Yade ! Par ailleurs, j'ai lancé avec M. Mitterrand, dont le budget est en augmentation de 2 %, des appels à projets, auxquels nous consacrerons 2,5 millions d'euros, car le sport et la culture contribuent à la dynamique de la vie associative. Ces appels à projets seront intégrés aux expérimentations structurantes dont j'ai parlé pour les laboratoires d'expérimentation jeunesse.

S'agissant de la formation des bénévoles, c'est au CDVA qu'il appartient d'attribuer les subventions.

Concernant les réductions d'impôts, un décret impose la transparence aux fondations et aux associations dont le budget dépasse 150 000 euros. J'ai l'intention de demander aux autres ministres de vérifier, chaque fois qu'ils attribuent une subvention, que la déclaration a été faite conformément au décret. Il serait intéressant que les collectivités locales exigent la même transparence quand elles attribuent une subvention d'un tel montant. La transparence des comptes me semble constituer une contrepartie du maintien de l'avantage fiscal, pour lequel je me suis battu.

M. Roy nous a rappelé que la jeunesse était dans la rue. Je le renvoie au débat, très instructif en termes de dialogue social, que j'ai eu ce matin sur France Inter avec les représentants de l'UNEF et d'une association de lycéens.

Si je ne suis ministre ni des collectivités locales, ni des sports, ni de la culture, ni de l'emploi, je coordonne volontiers des actions transversales, pour peu qu'elles s'inscrivent dans les parcours que j'ai cités. À ce titre, je vous confirme que je consacrerai 28 millions d'euros de plus, sur les crédits prévus pour 2010, mais injectés en 2011, à la généralisation des plateformes de lutte contre le décrochage scolaire, à partir de deux expérimentations menées l'une en Loire-Atlantique, sur le repérage, l'autre dans le Pas-de-Calais, sous le nom de « partage ».

M. Bernier m'a interrogé sur la déconcentration des services de l'État. Désormais, il existe des directions régionales et des directions départementales tant de la cohésion sociale que de la jeunesse et des sports. Elles mêlent une culture de cohésion sociale que j'ai bien connue dans un précédent ministère, et une culture de jeunesse, qui, sur le terrain, garantit la diffusion de notre politique.

Madame Faure, contrairement à ce que vous prétendez, nous ne touchons pas au socle de la vie associative. La démonstration de M. Juanico sur notre budget s'apparente au jeu du bonneteau. En définitive, nous injectons 24 millions d'euros de plus dans les laboratoires d'expérimentation jeunesse, 28 millions dans la lutte contre le décrochage scolaire et 30 dans l'expérimentation « Ressources », ce qui représente un total de 82 millions. Le cumulatif du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et le tirage du fonds qui sera effectué en 2011 représentent 60 millions d'euros, hors partenaires privés, ce qui nous amène à 142 millions. Il faut y ajouter l'abondement du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, qui a déjà été versé, soit 172 millions. Notre action se déploie ainsi sur 314 millions en 2011, contre 192 en 2010. Je l'ai concentrée sur certains objectifs prioritaires. J'ai voulu mettre fin au gaspillage et à la dispersion des actions non coordonnées, au profit d'une dynamique entre le monde associatif, les collectivités locales et l'État en vue d'une meilleure efficacité. Sur le terrain, les effets de levier seront au rendez-vous, comme ils l'ont été quand nous avons travaillé, M. Borloo et moi-même, sur la cohésion sociale.

Madame de Panafieu, la somme de 40 millions d'euros correspond à 10 000 services civiques pour 2010. Le 25 septembre, 6 100 missions ont été agréées, 3 500 volontaires sont d'ores et déjà recrutés, et 10 500 jeunes se sont

inscrits à la suite de notre campagne de communication. Les chiffres budgétaires, compte tenu des entrées et des sorties, correspondent à 5 000 jeunes en plus en 2011, soit un total de 15 000 jeunes, et à 5 000 jeunes en plus pour 2012, soit un total de 20 000. Nous prévoyons encore 5 000 jeunes supplémentaires pour 2013, soit un total de 25 000. Je reconnais, monsieur Lesterlin, que l'augmentation n'est peut-être pas aussi forte que nous l'espérions, mais peut-être le dispositif montera-t-il encore en puissance. Ce succès nous permettra de plaider auprès du Gouvernement et du Parlement pour aller plus loin, compte tenu de l'objectif de maîtrise des dépenses, auquel je souscris pleinement.

Le service civique ne pénalise pas la vie associative à laquelle il apportera des moyens importants. Les laboratoires d'expérimentation jeunesse induiront d'ailleurs des moyens supplémentaires. Les 24 millions qui s'ajouteront au fonds dédié par M. Hirsch, dont nous prélèverons 70 millions en 2011, iront directement à la vie associative, qui bénéficiera au total de sommes importantes.

Mon but n'est ni de fossiliser ni de stratifier les crédits, et encore moins de les laisser s'éparpiller entre des politiques dispersées. J'essaie de les rendre plus efficaces, en les réunissant autour de dispositifs majeurs dédiés, l'un, à la citoyenneté – le service civique –, et l'autre à la territorialisation des politiques – le fonds d'expérimentation jeunesse.

Monsieur Herbillon : s'agissant des missions locales, M. Wauquiez et moi-même travaillons main dans la main. Nous avons à cœur de maintenir leur budget au même niveau que l'an dernier, ainsi que celui des dispositifs d'insertion et les aides à l'emploi sur le terrain. À nos yeux, les missions locales sont au centre de l'accès par l'emploi du jeune à l'autonomie et nous nous reposerons sur elles, comme le prévoit la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie. Maire d'une ville de 30 000 habitants et président d'un syndicat intercommunal de 150 000 habitants, j'ai moi-même créé une mission locale, et c'est un sujet que je connais bien.

Culturellement, compte tenu des nouveaux enjeux de l'emploi, de la crise et des mouvements qui vont se dessiner pour mettre en place l'accès des jeunes à l'emploi, il est nécessaire de repenser les dispositifs avec pragmatisme. Il faut améliorer la coordination avec Pôle emploi, qui, disons-le, doit trouver une nouvelle dynamique vis-à-vis des jeunes. On doit reconnaître que, jusqu'à présent, les politiques que nous avons mises en œuvre à leur intention restent en deçà de celles qu'ont menées les pays du Nord. Il importe également d'instaurer une nouvelle gouvernance avec les missions locales, tout en créant entre les collectivités locales et l'État un lien qui permette une meilleure efficacité.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Nous vous remercions, monsieur le ministre. L'heure tardive nous oblige à lever la séance, mais vous répondrez par écrit à ceux de nos collègues auxquels vous n'avez pas pu apporter les éléments demandés.

II.- EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition de M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Dominique Le Mener, les crédits de la jeunesse et de la vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au cours de sa séance du mercredi 27 octobre 2010.

*Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, elle émet un **avis favorable à l'adoption** de ces crédits.*

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **France Bénévolat** – **M. Jean Bastide**, président, et **Mme Anne Carole Poitrenaud**, responsable du développement des ressources et de la communication
- **Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)** – **Mme Nadia Bellaoui**, vice-présidente en charge des questions bénévolat et engagement, et **Mme Béatrice Delpech**, nouvelle déléguée générale
- **Sanofi-Aventis** – **Mme Caty Forget**, directrice de la solidarité internationale
- **Conseil national de la vie associative** – **Mme Edith Arnoult-Brill**, présidente
- **Fondation du bénévolat** – **M. Bernard Marie**, président
- **Espace bénévolat** – **Mme Isabelle Persoz**, présidente, et **Mme Marie-Laurence Bonnell**, chargée de la valorisation des acquis de l'expérience bénévole
- **Uniformation** – **M. Dominique Quirion**, administrateur (collège salarié) et secrétaire général de l'UNSA-SPORT
- **M. Roger Sue**, professeur de sociologie à l'université Paris V
- **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)** – **M. André Leclercq**, vice-président
- **Secours Catholique** – **M. Rodolphe Bortoluzzi**, responsable du département bénévolat, volontariat
- **Ministère de la jeunesse et des solidarités actives** – **Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)** – **M. Yann Dyèvre**, directeur, et **Mme Sylvie Banoun**, sous-directrice des politiques de jeunesse