



N° 3806

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2012*

TOME X

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE
JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

PAR M. JEAN-PHILIPPE MAURER,

Député.

Voir les numéros : 3775, 3805 (annexe n° 43).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE | 7 |
| A. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »..... | 7 |
| B. DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE..... | 7 |
| C. ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE | 8 |
| 1. L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire..... | 8 |
| 2. Le soutien à l'initiative des jeunes..... | 9 |
| 3. L'information des jeunes..... | 9 |
| 4. La mobilité des jeunes..... | 10 |
| 5. La protection des mineurs..... | 10 |
| 6. Le soutien aux projets associatifs..... | 10 |
| D. ACTIONS PARTICULIÈRES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE..... | 10 |
| II.- LE SERVICE CIVIQUE | 12 |
| A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE ATTENDUE DU DISPOSITIF | 13 |
| 1. Des objectifs ambitieux réaffirmés..... | 13 |
| 2. Un premier bilan en demi-teinte..... | 13 |
| B. DES MOYENS FINANCIERS COHÉRENTS | 14 |
| 1. Du personnel supplémentaire..... | 15 |
| 2. Une montée en charge des crédits d'intervention..... | 15 |
| C. DES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DANS LA GESTION DES AIDES FINANCIÈRES DU DISPOSITIF..... | 16 |
| 1. Des dysfonctionnements..... | 17 |
| a) <i>Des versements retardés</i> | 17 |
| b) <i>Des causes multiples</i> | 17 |

| | |
|---|----|
| 2. Des solutions en cours | 18 |
| <i>a) Des moyens supplémentaires accordés à l'Agence de services et de paiement</i> | 18 |
| <i>b) La mise en œuvre d'une solution informatique pérenne</i> | 19 |
| <i>c) Une amélioration de la prestation</i> | 20 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 21 |
| I.- AUDITION DES MINISTRES | 21 |
| II.- EXAMEN DES CRÉDITS | 21 |
| ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 29 |

INTRODUCTION

Le programme 163 *Jeunesse et vie associative* a pour objectif de favoriser l'initiative, l'autonomie et l'engagement citoyen des jeunes. Il vise également à soutenir le développement de la vie associative.

Comme l'année précédente, le programme met l'accent sur deux chantiers prioritaires, le service civique et le fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

C'est pourquoi, le rapporteur pour avis a choisi de consacrer la seconde partie de son rapport au service civique.

En 2011, l'architecture du programme a été de nouveau remaniée autour de trois actions stratégiques : *Développement de la vie associative*, *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire* et *Actions particulières en direction de la jeunesse*. Le périmètre est stabilisé pour l'année 2012, ce qui permettra un meilleur suivi, ce dont se félicite le rapporteur pour avis.

L'ancien programme support de la mission, le programme 210, a été supprimé et a fusionné avec le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales* qui figure au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les quatre objectifs : *Favoriser l'engagement des jeunes en service civique*, *Soutenir la structuration et le dynamisme du secteur associatif*, *Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs* et *Améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes* sont maintenus.

Un des indicateurs *Rapport entre le nombre d'injonctions et le nombre de contrôles* est supprimé en raison de son manque de pertinence. Il était délicat de parvenir à une évaluation des conditions de sécurité des mineurs accueillis dans des centres collectifs. Les bons résultats pouvaient résulter d'une plus grande vigilance des responsables de ces centres mais aussi d'un meilleur ciblage des contrôles.

| |
|--|
| <p>L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.</p> |
|--|

| |
|--|
| <p>À la date butoir, ce pourcentage était de 80 %.</p> |
|--|

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

A. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Le programme 163 regroupe en 2012 230 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP), contre 213,5 millions d'euros en AE et 213,4 millions d'euros en CP en 2011, soit une progression d'environ 8 %.

Cette augmentation doit être relativisée, car elle correspond à l'augmentation des crédits accordés au service civique qui passent de 97 millions d'euros en 2011 en CP à 134 millions d'euros pour 2012, tandis que les crédits accordés aux actions traditionnellement dévolues au programme que l'on pourrait qualifier de périmètre historique sont redéployés.

La part des crédits affectés à l'action *Développement de la vie associative* diminue en étant dotée de 12,7 millions d'euros en CP en 2012 contre 14 millions d'euros en 2011, tandis que la part des crédits consacrée à l'action *Actions particulières en direction de la jeunesse* progresse fortement, passant de 122,2 millions d'euros en CP en 2011 à 140 millions d'euros en 2012.

Néanmoins, le rapporteur pour avis tient à souligner que la politique vis-à-vis de la jeunesse et de la vie associative est une action transversale et l'effort financier de l'État dans ces domaines ne se reflète pas uniquement dans les crédits de ce programme. Un document de politique transversale élaboré en 2011 « Politique en faveur de la jeunesse » a estimé ce montant à 75,2 milliards d'euros réparti sur 19 missions.

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 5,5 % des moyens dévolus au programme, soit 12,7 millions d'euros en CP.

Des économies ont été réalisées sur les dépenses de fonctionnement afin de maintenir le soutien aux associations.

Une enveloppe de 300 000 euros en CP, contre 500 000 euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2011, est consacrée aux frais de fonctionnement des délégués départementaux à la vie associative, pour un coût individuel moyen de 3 000 euros, contre 4 850 euros 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.

1,58 million d'euros en CP sont consacrés à la promotion de la vie associative, à un niveau inférieur à celui inscrit en LFI pour 2011 : soit 2,08 millions d'euros. 0,4 million d'euros en CP seront ainsi versés aux fédérations nationales et régionales pour des projets visant à développer le bénévolat et l'engagement citoyen, en application de quatre conventions pluriannuelles portant sur 87 500 euros et de cinq conventions annuelles portant sur 10 000 euros. En outre, des subventions à hauteur de 1,1 million d'euros en CP seront versées par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) aux 160 centres de ressources et d'information des bénévoles, afin de créer ou de pérenniser l'emploi de personnels chargés de soutenir les dirigeants bénévoles dans leurs démarches administratives ou comptables.

Enfin, 10,8 millions d'euros CP de subventions seront versées au Conseil du développement de la vie associative (CDVA) soit le même montant que celui inscrit en LFI pour 2011. Le CDVA qui devrait prochainement se transformer en fonds de développement de la vie associative est un centre de ressources dédié à la vie associative chargé de former les bénévoles. Ces crédits devraient permettre de financer 15 000 sessions de formation. La majeure partie du dispositif sera régionalisée afin de permettre à des petites associations d'en bénéficier et de favoriser l'articulation avec les démarches des collectivités locales.

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

L'action, qui représente 33,6 % des crédits du programme, soit 77,2 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.

1. L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

L'opérateur principal, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) recevra une subvention pour charge de service public de 3,3 millions d'euros en CP, en légère diminution par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2011, soit 3,4 millions d'euros. La dotation de l'État se répartira entre 2,7 millions d'euros de crédits de personnel sous plafond, 0,3 million d'euros de crédits de fonctionnement et 0,3 million d'euros de crédits d'intervention.

Les effectifs de l'établissement conserveront 62 équivalents temps plein travaillé (ETPT), mais les emplois, hors plafond, financés par des crédits européens progresseront de 18 à 21 ETPT afin de tenir compte de la mise en place d'un centre d'assistance technique pour assister les unités jeunesse des pays de la rive sud de la Méditerranée, dans le cadre du programme européen « Jeunesse en action ».

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, cet établissement public administratif a été réformé et profondément rationalisé. Ses effectifs ont diminué de près de moitié, passant de 114 ETPT en 2009 à 62 ETPT en 2011 et sa subvention pour charge de service public a diminué de 38 % entre 2009 et 2011, baissant de 5,4 millions d'euros en CP à 3,4 millions d'euros.

En décembre 2010, un nouveau contrat d'objectifs et de performance a été signé avec l'État sur la période 2010-2012 qui fixe quatre objectifs principaux à l'INJEP :

- mettre en œuvre l'Observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse ;
- constituer un pôle de référence pour les acteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire ;
- mener à bien le programme européen « Jeunesse en action » ;
- améliorer le pilotage et la performance globale de l'institut.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Observatoire et de l'animation d'un pôle de référence, l'INJEP travaille sur la réalisation d'un tableau de bord statistique sur la jeunesse et la rédaction d'un rapport sur l'état de la jeunesse.

L'INJEP conduit le programme européen « Jeunesse en action » et à ce titre favorise les échanges de jeunes et gère le service volontaire européen. Les crédits octroyés par la Commission européenne pour mener à bien ces actions sont en augmentation de plus de 6 % et s'élèveraient à 10,3 millions d'euros en 2012.

2. Le soutien à l'initiative des jeunes

Les transferts aux ménages s'élèveront à 3,7 millions d'euros, et financeront à hauteur de 3 millions d'euros les programmes « Envie d'agir » et à hauteur de 0,7 million d'euros l'octroi de bourses individuelles pour des lycéens ou étudiants boursiers préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD).

3. L'information des jeunes

Afin d'améliorer l'information des jeunes, 2,64 millions d'euros financeront le centre d'information et de documentation jeunesse et 5,95 millions d'euros seront alloués aux trente centres régionaux d'information pour la jeunesse, soit 8,59 millions d'euros en CP au total. Les centres régionaux offrent non seulement une documentation régionale mais aussi des services complémentaires tels que l'aide à la recherche d'emploi, des permanences juridiques ou des conseils pour trouver un logement. Durant l'été, ils proposent, en liaison avec Pôle Emploi des offres d'emploi temporaires.

4. La mobilité des jeunes

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 en CP.

5. La protection des mineurs

La mise aux normes, la rénovation et l'amélioration de l'accessibilité des centres d'accueil collectif des séjours de vacances des mineurs mobiliseront 0,8 million d'euros en CP, à un niveau inférieur à celui inscrit en LFI pour 2011, soit 1,25 million d'euros.

6. Le soutien aux projets associatifs

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

– le soutien à la structuration de l'emploi associatif, à travers les 2 500 subventions octroyées par le FONJEP à des associations bénéficiaires de l'agrément jeunesse et éducation populaire, qui reçoit à ce titre 24,9 millions d'euros en CP ;

– les subventions aux associations nationales agréées de jeunesse et d'éducation populaire, à hauteur de 9,1 millions d'euros en CP. Les subventions sont allouées soit sur projet annuel, soit, à 70 %, dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Les politiques partenariales locales mobiliseront 6,43 millions d'euros soit une légère augmentation par rapport à 2011 ; 6,33 millions d'euros de transferts aux collectivités étaient inscrits dans la LFI pour 2011. Ces crédits sont affectés à des contrats signés avec les collectivités territoriales qui prévoient un transfert à des associations partenaires qui contribuent à des politiques éducatives locales.

D. ACTIONS PARTICULIÈRES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE.

Cette action qui représente plus de la moitié des crédits du programme (61 %) regroupe les financements du service civique et du fonds d'expérimentation pour la jeunesse à hauteur de 140 millions d'euros en CP et AE.

Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) est doté de 6 millions d'euros en CP qui viennent compléter les crédits versés depuis 2009 soit 178 millions d'euros cumulés.

Des partenaires privés comme Total et l'Union des industries et des métiers de la métallurgie contribuent aussi au financement des expérimentations. Total qui a versé 25 millions en 2009 contribue à hauteur de cinq millions d'euros par an depuis 2010.

Créé pour permettre le financement d'expérimentations sur des thématiques ciblées visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans, ce fonds qui devait être arrêté en 2011 a été prolongé jusqu'en 2013. Le Fonds a lancé onze appels à projets qui ont abouti au soutien d'environ 400 expérimentations dans des domaines divers que ce soit la réussite scolaire, l'égalité des chances ou la formation.

Le bilan mené laisse apparaître une trop grande multiplicité de projets et une part trop importante du budget consacrée à l'évaluation. Cette dernière intervenant, de plus, trop tardivement.

Il a donc été décidé de concentrer et de maintenir les projets qui fonctionnaient. Une évaluation globale sera menée par l'Inspection générale des finances.

II.- LE SERVICE CIVIQUE

Créé en 2010, le dispositif du service civique est devenu en deux années d'exercice budgétaire, une des actions prioritaires du programme 163. Il concentre cette année plus de la moitié des crédits, soit 134 millions en CP sur un budget de 230 millions.

Le service civique

L'article 8 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a institué la possibilité pour toute personne âgée de plus de seize ans de s'engager au sein d'un service civique (article L. 120-1 du code du service national).

Le pilotage du service civique est assuré par un groupement d'intérêt public dénommé « Agence du service civique » conclu pour une durée de cinq ans entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et l'association France volontaires (article L. 120-2 du code du service national).

Sa mission principale est de définir les orientations stratégiques et les missions prioritaires du service civique.

Le préfet de région est le délégué territorial de l'Agence dans chaque région qui désigne un délégué territorial adjoint. Par ailleurs, des référents locaux doivent être désignés.

Le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 précise les conditions dans lesquelles est effectué ce service civique.

Le service civique doit consister en une mission d'intérêt général reconnue prioritaire pour la nation effectuée auprès d'une personne morale (organisme sans but lucratif ou personne morale de droit public) ayant reçu l'agrément de l'Agence du service civique.

L'intérêt général est entendu dans un sens large, ces missions peuvent revêtir notamment un caractère humanitaire, environnemental, sportif, culturel ou concourir à des missions de défense.

Pour les personnes âgées de seize à vingt cinq ans le service civique prend la forme d'un contrat d'engagement d'une durée de six à douze mois représentant au moins vingt-quatre heures hebdomadaires qui ouvre droit à une indemnité versée par l'État.

Cette indemnité est de 446,65 euros nets par mois. Elle peut être majorée lorsque des difficultés de nature sociale ou financière le justifient. La structure d'accueil doit également verser une prestation en nature ou en espèces correspondant aux frais de repas, de transport ou de logement d'un montant minimal de 100 euros.

Pour les personnes âgées de plus de vingt cinq ans, le service civique prend la forme d'un contrat de volontariat d'une durée de six à vingt quatre mois représentant au moins vingt quatre heures hebdomadaires auprès d'une personne morale agréée (association de droit français ou fondation reconnue d'utilité publique) qui ouvre droit à une indemnité versée par la structure d'accueil.

Le montant de cette indemnité varie entre 548,14 euros et 649,82 euros nets par mois.

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE ATTENDUE DU DISPOSITIF

1. Des objectifs ambitieux réaffirmés

En adoptant le service civique, le législateur a voulu favoriser l'engagement citoyen des jeunes, encourager leur insertion ou valoriser un parcours professionnel.

Initié en 2010, le dispositif a pour objectif affiché de toucher 15 000 jeunes en 2011 et d'atteindre 75 000 jeunes en 2014 soit 10 % d'une classe d'âge.

Cet engagement a été réaffirmé par l'intermédiaire du Premier ministre qui a annoncé le 26 août dernier que 5 000 missions supplémentaires par rapport à la programmation initiale seraient proposées en 2012, augmentant le nombre de postes à pourvoir de 20 000 à 25 000.

2. Un premier bilan en demi-teinte

Mis en œuvre en juin 2010, soit deux mois à peine après son adoption, le service civique n'a véritablement pris son essor qu'en septembre 2010. On dénombrait 57 contrats en juin contre 1 101 en septembre 2010.

En préalable, le rapporteur pour avis rappellera que la majeure partie des contrats est signée au deuxième semestre et que les engagements se calquent sur une année universitaire, ce qui rend délicate l'interprétation des statistiques sur le fondement d'une année civile.

D'après les chiffres fournis par l'Agence de services et de paiement, en décembre 2010 on comptabilisait 6 010 contrats dont 281 ayant été rompus de façon anticipée, soit pour l'année 2010 5 729 contrats exécutés jusqu'à leur terme.

Si l'on se réfère à une année universitaire, de septembre 2010 à septembre 2011, 11 359 contrats ont été signés dont 2 134 rompus de façon anticipée, soit 9 225 contrats exécutés jusqu'à leur terme. Ces résultats seraient donc en deçà des objectifs affichés de 15 000 volontaires en 2011. Néanmoins, les entrées au mois de septembre 2011 sont supérieures à celles constatées en septembre 2010, preuve de la montée en charge progressive du dispositif.

Néanmoins, au-delà d'une approche purement quantitative, le rapporteur pour avis souligne l'importance d'une démarche qualitative. En effet, il importe que les missions proposées aux jeunes volontaires par les associations correspondent à l'esprit du service civique et ne s'inscrivent pas dans une démarche de substitution d'emploi. Il est de ce fait primordial que les agréments soient répartis de manière équilibrée entre les associations nationales et locales.

Nombre d'entrées et de sorties de contrats de service civique

| Mois | Nombre d'entrées dans le mois | Nombre de sorties dans le mois | Dont ruptures anticipées |
|---------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Juin 2010 | 57 | 2 | 2 |
| Juillet 2010 | 26 | 2 | 2 |
| Août 2010 | 88 | 5 | 5 |
| Septembre 2010 | 1 101 | 18 | 18 |
| Octobre 2010 | 1 873 | 51 | 51 |
| Novembre 2010 | 1 076 | 89 | 89 |
| Décembre 2010 | 1 789 | 120 | 114 |
| Total 2010 | 6 010 | 287 | 281 |
| Janvier 2011 | 758 | 157 | 153 |
| Février 2011 | 735 | 171 | 164 |
| Mars 2011 | 744 | 370 | 199 |
| Avril 2011 | 656 | 281 | 186 |
| Mai 2011 | 477 | 343 | 230 |
| Juin 2011 | 442 | 1 701 | 297 |
| Juillet 2011 | 372 | 1 067 | 211 |
| Août 2011 | 132 | 1 028 | 185 |
| Septembre 2011 | 1 204 | 0 | 237 |
| Octobre 2011 | 0 | 0 | 0 |
| Novembre 2011 | 0 | 0 | 0 |
| Décembre 2011 | 0 | 0 | 0 |
| Total 2011 | 4 316 | 5 118 | 1 625 |
| Total global | 10 326 | 5 405 | 1 906 |

Source : ASP.

B. DES MOYENS FINANCIERS COHÉRENTS

134 millions d'euros en CP et AE sont programmés en 2012 pour financer le dispositif du service civique contre 97 millions d'euros en 2011. Ces crédits recouvrent des dépenses de nature différentes :

– un transfert à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'État compense directement à l'ACOSS les cotisations nécessaires pour valider les trimestres effectués dans le cadre du service civique au titre de la retraite. Pour 2012, le coût de ces charges sociales a été estimé à 25,9 millions d'euros en CP ;

– une subvention pour charge de service public estimée à 108 millions d’euros en CP, qui regroupe les crédits destinés à l’Agence du service civique et les crédits d’intervention proprement dits.

1. Du personnel supplémentaire

Les crédits destinés à l’Agence du service civique s’élèveront à 4,5 millions d’euros en CP.

Le plafond d’emploi est augmenté de 2 ETPT supplémentaires. L’agence devrait donc pouvoir disposer de 20 personnes, soit 16 ETPT et quatre agents mis à disposition dont deux à titre gracieux par l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances. Néanmoins, les dépenses prévisionnelles de personnel restent modérées à 1,5 million d’euros de CP. En 2010, ces dépenses se sont élevées à environ 540 000 euros, soit 3 % de l’ensemble des dépenses.

1 million d’euros sont alloués aux dépenses de fonctionnement.

Les crédits de communication sont maintenus au même niveau qu’en 2011 soit environ 2 millions d’euros en CP. En 2010 l’agence a dépensé 1,7 million d’euros en frais de communication.

2. Une montée en charge des crédits d’intervention

Pour 2012, les crédits d’intervention seront de 103,2 millions d’euros en CP contre 71,3 millions d’euros en CP inscrits en loi de finances initiales en 2011 soit :

- 98,5 millions d’euros pour le versement des indemnités aux jeunes volontaires et la prise en charge des cotisations sociales ;
- 2,2 millions d’euros pour la formation civique et citoyenne ;
- 2,5 millions d’euros pour les frais de gestion de l’Agence de services et de paiement.

Lors de son audition, le président de l’Agence du service civique a estimé que si le service civique continuait sa montée en puissance, les moyens dont il disposait seraient insuffisants.

Le dispositif serait sous-doté car pour couvrir les 25 000 postes il faudrait entre 200/250 millions d’euros en 2012. À l’échelle de 75 000 jeunes en 2014, ce sont 528 millions d’euros qui seraient nécessaires.

Il a, par ailleurs, souligné que l’ajustement des postes s’effectuait avec la date d’entrée, au second semestre, des jeunes volontaires en raison d’un démarrage assez lent du dispositif, ce qui à terme risquerait de ne plus être possible.

Lors de son audition, le directeur de la direction de la jeunesse et des sports a annoncé que le financement des 5 000 postes supplémentaires proposés pour l'année 2012 résulterait du report de crédits non consommés en 2011.

Il est difficile d'anticiper le nombre de jeunes qui choisiront d'effectuer un service civique au cours des prochaines années. Lors de son audition, le ministre de l'Éducation nationale a, par ailleurs, refusé toute course au chiffre.

Au vu des résultats de l'année précédente, les moyens accordés semblent cohérents au rapporteur pour avis, dans un contexte budgétaire contraint.

C. DES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DANS LA GESTION DES AIDES FINANCIÈRES DU DISPOSITIF

L'État a souhaité que son engagement soit visible sur ce dossier et de ce fait a décidé que contrairement au service civil les associations ne procéderaient pas au paiement des jeunes volontaires.

L'État devait se tourner vers un organisme habilité à gérer des fonds publics et disposant d'une organisation administrative qui couvre l'ensemble du territoire français.

C'est pourquoi, l'Agence de services et de paiement, établissement public à caractère administratif, procédant au paiement de nombreuses aides publiques notamment à destination des agriculteurs a été retenue.

Le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 prévoit que l'Agence de services et de paiement est chargée de la mise en œuvre en lien avec l'Agence du service civique, des procédures de gestion relatives aux aides accordées dans le cadre du contrat d'engagement de service civique.

Une procédure assez complexe a été mise en place pour cette gestion.

L'Agence du service civique a signé le 2 juillet 2010 une convention avec l'Agence de services et de paiement, opérateur de l'État qui est chargée :

- d'enregistrer les agréments accordés ;
- d'effectuer les contrôles préalables, de s'enquérir de la cohérence des données et notamment si la prise en charge d'un nouveau contrat est possible et se situe dans le cadre du quota de mois/jeune prévu dans l'agrément dont dispose l'association ;
- de procéder, au vu des états de présence, au versement mensuel des indemnités des personnes sous contrat d'engagement sur la base d'un montant forfaitaire fixe, majoré le cas échéant du montant d'une bourse ;
- de prendre en charge la protection sociale des personnes sous contrat d'engagement ;

- de verser la subvention accordée aux structures d'accueil associatives, d'un montant de 100 euros afin de couvrir une partie de leurs frais ;
- d'effectuer un suivi financier et statistique du dispositif.

1. Des dysfonctionnements

a) Des versements retardés

L'Agence du service civique a calculé que 12 183 jours de retards avaient été constatés dans le premier versement de l'indemnité aux volontaires. Elle a également noté que les subventions aux associations avaient été versées avec deux à quatre mois de retard.

Les jeunes volontaires rencontrés par le rapporteur pour avis qui avait signé un contrat en 2010 ont signalé des retards dans le paiement de leurs indemnités les premiers mois. Ceux qui venaient d'être engagés en septembre dernier n'ont pas rencontré ces difficultés.

b) Des causes multiples

Une conjonction de facteurs explique ces dysfonctionnements.

En premier lieu, l'Agence de services et de paiement n'a pas su anticiper la montée en puissance du dispositif et gérer le pic d'activité lors de l'automne 2010. Le nombre de dossiers entrés à l'agence est ainsi passé de 57 en juin à 1 873 en octobre 2010.

En second lieu, l'Agence de services et de paiement a reconnu qu'elle avait sous-estimé les spécificités du dispositif du service civique et l'instruction complexe des dossiers, ce qui a conduit à une mauvaise anticipation des besoins tant en personnel qu'en outil informatique.

Le temps de traitement d'un dossier avait été estimé à environ trois quarts d'heures (40 minutes) alors que dans les faits environ deux heures (110 minutes) se sont avérées nécessaires.

L'utilisation de logiciels existants s'est révélée inadaptée au traitement du dispositif du service civique, qui implique une instruction complexe. En effet, plusieurs bénéficiaires, à savoir les jeunes volontaires, les associations et l'ACOSS existent sur un même contrat et requièrent donc des systèmes de traitement et des processus de paiement distincts.

Ayant anticipé de façon erronée le coût par dossier, qui s'élève à 54 euros, l'Agence de services et de paiement a donc du constater qu'elle était déficitaire en 2010 sur cette prestation. L'agence a estimé que l'écart entre le coût réel et le coût facturé présentait un solde négatif d'environ 213 000 euros.

Par ailleurs, en 2010 l'Agence du service civique a appliqué les dispositions de la convention prévoyant l'octroi de pénalités de retard. L'Agence de services et de paiement a dû s'acquitter d'environ 65 000 euros de pénalités.

2. Des solutions en cours

a) Des moyens supplémentaires accordés à l'Agence de services et de paiement

L'Agence a obtenu du personnel supplémentaire et une progression de ses frais de gestion.

Le dispositif bénéficie de 14 ETPT en 2011 contre 12 en 2010. La majeure partie du personnel est affectée au traitement des dossiers et notamment à leurs saisies. Cette étape du processus de paiement est celle qui a entraîné des retards. Cette tâche devrait diminuer avec la mise en place de l'outil extranet et la saisie directe par les associations.

Tableau de répartition du besoin en ETPT pour gérer le dispositif

| | Nombre ETPT 2010 | Nombre ETPT 2011 |
|--|---------------------|---------------------|
| Enregistrement, saisie et suivi du dossier pour 10 000 dossiers signés en 2010 et 15 000 dossiers signés en 2011 | 6,96 | 10,44 |
| Mise en place de l'outil informatique et paramétrage des fonctionnalités | 1,32 | |
| Maintenance de l'outil informatique et assistance technique | 1,10 | 1,10 |
| Supervision et pilotage de la mesure | 2,21 | 2,21 |
| Mise en paiement et contrôles de l'Agence Comptable | 0,50 | 0,50 |
| Total | 12,09 | 14,25 |

Nota : coût moyen d'un ETPT en 2010 reconduit en 2011 : 77 676 euros.

Source : ASP.

Les frais de gestion programmés pour 2012 s'élèvent à 2,5 millions d'euros, soit une notable progression par rapport à 2011. 1,7 million d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2011.

L'Agence de services et de paiement en a estimé le montant à 1,1 million d'euros en 2011, sur lequel 404 000 euros ont été dépensés de janvier à juin.

Les frais de gestion sont calculés en fonction du nombre de dossiers traités et des coûts fixes forfaitaires pour la maintenance, l'assistance technique, la supervision et le pilotage de la mesure.

Le rapporteur pour avis soulignera que le calcul de ces frais de gestion ne tient pas compte d'éventuels versements d'indemnité à l'étranger.

Au départ, l'Agence de services et de paiement recevait les fonds de l'Agence du service civique selon un échéancier prédéfini, ce qui a conduit à des ruptures de trésorerie. Un nouveau mode de gestion a été mis en place ; chaque trimestre, l'Agence du service civique verse un montant élaboré selon les prévisions de dépenses calculées par l'Agence de services et de paiement.

Les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement

(en euros)

| | Prévisionnel | Réalisé (*) |
|--------------|---------------------|--------------------|
| 2010 | 939 078,00 | 593 258,88 |
| 2011 | 1 106 845,56 | 403 838,76 |
| Total | 2 045 923,56 | 997 097,64 |

(*) Pour 2011, le réalisé correspond aux 1^{er} et 2^e trimestres 2011.

Source : ASP.

b) La mise en œuvre d'une solution informatique pérenne

La fluidité du système est tributaire de la mise en place d'un outil extranet qui permettra aux structures d'accueil de saisir les données.

Un avenant à la convention en cours de signature entre l'Agence du service civique et l'Agence des services et de paiement prévoit la conception et la mise en place d'un nouvel outil informatique « extranet » qui devrait être opérationnel début 2012. Un outil de gestion transitoire sera mis en place cet automne.

Le coût global de cet outil informatique est estimé à 1,1 million d'euros. L'État versera directement les fonds à l'Agence de services et de paiement.

Il devrait apporter les améliorations suivantes :

– une dématérialisation des procédures qui devrait permettre de contribuer à une réduction des délais de prise en charge des dossiers et du paiement des bénéficiaires ;

– un meilleur pilotage du dispositif, notamment le suivi de consommation des agréments et une information en temps réel des structures sur leurs dossiers ;

– la possibilité de traiter un volume plus important de dossiers ;

– la limitation des dossiers d'indus. En 2010, le montant des ordres de reversement s'est élevé à environ 20 000 euros, dont seulement 900 euros ont été recouverts.

c) Une amélioration de la prestation

Tous les dossiers reçus entre le 1^{er} et le 20 du mois doivent être payés avant la fin du mois et ceux reçus entre le 20 et le 30 du mois doivent être payés dans les quinze premiers jours du mois suivant. 80 % des dossiers sont instruits dans ces délais.

Le délai entre lequel le dossier est complet et la date à laquelle le versement est effectué s'est amélioré passant de seize jours en 2010 à douze jours en 2011.

Délais de traitement des dossiers

| Années | Nombre de dossiers | Nombre de jours entre la date de dépôt du dossier et la date à laquelle le dossier est complet | Nombre de jours entre la date à laquelle le dossier est complet et la date à laquelle le dossier est saisi par l'ASP | Nombre de jours entre la date à laquelle le dossier est complet et la date à laquelle le 1^{er} versement part de l'ASP vers le compte du bénéficiaire |
|---------------|---------------------------|---|---|---|
| 2010 | 4 820 | 5,47 | 9,93 | 16,38 |
| 2011 | 5 452 | 11,80 | 3,73 | 12,46 |

Source : ASP.

Par ailleurs, il est apparu au cours des entretiens qu'il n'existait pas de solution alternative.

Lors de son audition Mme Danielle Lajoumard, inspectrice générale des finances en charge d'un audit de mars à juillet 2010 sur les activités de l'Agence de services et de paiement, a relevé que le Trésor public aurait pu être choisi pour gérer le dispositif des aides financières du service civique mais que cette solution aurait présupposé la présence au sein de l'Agence du service civique d'un comptable public qui aurait eu une activité limitée, vu l'activité séquencée et le nombre limité de contrats.

Quant à la direction de la jeunesse et des sports, elle a indiqué que le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) n'aurait pas eu les capacités suffisantes pour traiter un nombre conséquent de dossiers.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DES MINISTRES

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède le jeudi 27 octobre 2011, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et de Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative, sur les crédits pour 2012 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »⁽¹⁾.

II.- EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine, pour avis, les crédits pour 2012 de la jeunesse et de la vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sur le rapport de M. Jean-Philippe Maurer au cours de sa séance du mardi 8 novembre 2011.

M. Michel Herbillon, président. Je rappelle que nous avons entendu en commission élargie M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative, le jeudi 27 octobre.

Lors de cette commission élargie, plusieurs de nos collègues ont pu faire part de leurs observations et questions sur les aspects budgétaires. Je propose donc que nous entendions notre rapporteur pour avis, M. Jean-Philippe Maurer, pour une présentation rapide de son avis qui porte notamment sur le service civique. Nous passerons ensuite aux explications de vote, le vote aura lieu demain matin.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur pour avis sur les crédits de la jeunesse et de la vie associative. Dans un contexte budgétaire contraint, celui de 2012, je me félicite tout d'abord que le programme 163 *Jeunesse et vie associative*, doté de 230 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement, constitue une exception notable avec une progression de ses crédits d'environ 8 %.

Les crédits affectés au périmètre historique sont stabilisés, eux, à hauteur de 90 millions d'euros. Ce périmètre recouvre les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire et le développement de la vie associative.

Les perspectives des crédits pour 2012 du programme « *Jeunesse et vie associative* » sont incontestablement marquées par la montée en charge du service civique.

(1) Cf. compte rendu de la commission élargie : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elandies/cr/C008.asp.

Voté en 2010, engagé cette même année, le service civique a pris sa pleine mesure sur une année complète en 2011 même si nous ne sommes pas au terme de celle-ci.

Les objectifs sont ambitieux et l'année 2012 verra progresser le service civique avec l'annonce de 25 000 contrats supplémentaires et un budget de 134 millions d'euros.

Mais le déploiement de ce dispositif ne doit pas faire oublier les autres aspects de ce programme 163 et notamment ceux concernant la vie associative et l'éducation populaire.

Les principales orientations dans le domaine de la vie associative s'articulent autour des subventions versées au Conseil de développement de la vie associative (CDVA) pour 10,8 millions d'euros, un montant identique à celui inscrit en loi de finances pour 2011.

L'évolution de ce dispositif doit permettre d'en faire un centre de ressources dédié à la vie associative, chargé de former les bénévoles, renommé Fonds de développement de la vie associative.

Les moyens mobilisés visent à assurer le financement de 15 000 sessions de formation et la majeure partie de ce dispositif sera régionalisée, pour irriguer en proximité la vie locale.

La promotion de la vie associative doit se suffire de moyens inférieurs à ceux de 2011, même si 400 000 euros seront versés aux fédérations nationales et régionales pour y développer le bénévolat et l'engagement citoyen et 1,1 million d'euros aux 160 centres de ressources et d'information des bénévoles, les CRIB, par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Les frais de fonctionnement accordés aux délégués départementaux à la vie associative sont également en recul, leur coût moyen passant de 4 850 euros à 3 000 euros.

L'action *Jeunesse et éducation populaire* constitue un pilier important de l'action publique de l'État et elle représente 33,6 % du programme 163 pour 77,2 millions d'euros.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) est le principal opérateur de ce programme et pourra compter sur une subvention de 3,3 millions d'euros, quasi équivalente à celle de 2011 qui était de 3,4 millions d'euros.

Il faut relever que les emplois hors plafond passeront de 18 à 21 équivalents temps plein car des crédits européens permettent de mettre en place un centre d'assistance technique pour assister les unités jeunesse des pays de la rive sud de la Méditerranée.

On assiste à une stabilisation des effectifs et des moyens de l'INJEP dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance pour 2010 – 2012.

À noter que l'INJEP bénéficie également de crédits européens au titre du programme « Jeunesse en action » et ceux-ci augmenteront de 6 % pour s'élever à 10,3 millions d'euros en 2012.

L'initiative des jeunes est soutenue par le programme « Envie d'agir » qui a trouvé sa vitesse de croisière et l'information des jeunes est diffusée par les 30 centres régionaux d'information pour la jeunesse.

L'essentiel du soutien aux projets associatifs passe par le FONJEP pour les associations bénéficiant de l'agrément jeunesse et éducation populaire, pour 24,9 millions d'euros.

Le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse (FEJ) mérite d'être évoqué car le succès rencontré par le nombre de propositions reçues témoigne de l'intérêt pour ce dispositif, soit environ 400 expérimentations soutenues, et contribue à la prolongation de ce fonds jusqu'en 2013.

Il faudra dégager les projets les plus pertinents et donner plus de réactivité au travail d'évaluation.

La majeure partie de cet avis concerne bien entendu le service civique de par l'ampleur du projet et de par les moyens mobilisés, car il concentre plus de la moitié des crédits, soit 134 millions d'euros sur un budget de 230 millions d'euros.

J'ai choisi d'y consacrer la seconde partie de mon rapport sur un plan financier, je reviendrai plus longuement avec mon collègue Bernard Lesterlin sur le dispositif lui-même lors de l'examen du rapport d'information sur l'application de la loi relative au service civique que nous examinerons par la suite.

Ce programme bénéficie d'une montée en charge régulière comme en témoignent les moyens budgétaires mobilisés, tant à l'Agence du service civique qu'à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour valider les trimestres pour la retraite, soit 134 millions d'euros pour 2012 contre 97 millions d'euros en 2011.

Les avis divergent entre celui du président de l'Agence du service civique qui estime que les moyens sont insuffisants pour remplir les objectifs quantitatifs assignés – entre 200 à 250 millions d'euros pour 25 000 postes en 2012 et 528 millions d'euros en 2014 pour 75 000 postes – et celui du ministre qui, lui, constate que le taux de consommation des crédits ne provoque pas de tension sur les moyens disponibles et permettent ou obligent, selon le point de vue, à reporter les crédits d'une année à l'autre afin de mobiliser les sommes retenues à cet effet.

Ainsi, le directeur de la direction de la jeunesse et des sports a annoncé que le financement des 5 000 postes supplémentaires proposés pour 2012 résulterait du report de crédits non consommés en 2011.

Il convient de souligner que ce dispositif est géré selon le principe des règles budgétaires en vigueur, dont celle notamment de l'annualité, alors que son fonctionnement se caractérise par des entrées massives à l'automne, et plus particulièrement sur les quatre derniers mois de l'année.

C'est pourquoi la lecture de l'année 2011 est nécessairement très incomplète et le chiffre disponible actuellement basé sur une année scolaire, de septembre 2010 à septembre 2011, traduit des chiffres en deçà des prévisions.

Cette période de l'année correspond d'ailleurs pour l'essentiel à celle où les jeunes se posent la question de leur orientation et amène nombre d'entre eux à choisir cette forme d'engagement pour faire une étape dans leur vie et effectuer ultérieurement un point sur leur évolution et leur choix.

Il convient de noter d'ores et déjà que les critères physico-financiers de la montée en puissance de ce dispositif doivent toujours se mesurer aussi par rapport à la qualité des missions proposées, et à la capacité des associations et des collectivités à les accueillir en nombre de plus en plus élevé.

Le service civique n'est pas une variable d'ajustement du service public de l'emploi où il faudrait mobiliser et consommer des crédits destinés à des contrats aidés en fonction des chiffres du chômage.

Le caractère saisonnier du service civique a donné lieu à quelques difficultés pour l'Agence de services et de paiement (ASP) qui doit gérer essentiellement sur quatre mois les trois quarts des postes pourvus.

Au sein de l'ASP, des dossiers incomplets, la multiplicité des interlocuteurs, l'absence de logiciel adapté ont contribué à entraver les débuts du service civique début 2010.

Ces difficultés ont été surmontées au fur et à mesure et l'ASP a obtenu en 2011 une progression de ses moyens.

Là aussi, à un échéancier pré-défini versé à l'ASP par l'Agence du service civique et qui a conduit à des ruptures de trésorerie, a été substitué un appel de fonds trimestriel, élaboré selon les prévisions de dépenses calculées par l'ASP.

Pour 2012, la mise en place d'un outil informatique extranet permettra aux structures d'accueil de saisir les données ce qui devrait permettre de réduire les délais pour le paiement aux bénéficiaires, de mieux suivre la consommation des agréments, d'assurer une prise en charge du dispositif plus importante et de limiter les indus.

La montée en charge du service civique est incontestablement l'action phare du programme 163. Il mobilise les structures locales et nécessite un pilotage central du versement de l'indemnité aux volontaires, tout en gardant une rapidité d'action garantissant la qualité du projet mis en œuvre.

En conclusion, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la jeunesse et de la vie associative.

M. Michel Herbillon, président. Je rappelle que le vote sur les crédits aura lieu demain et que vos éventuelles questions spécifiques sur le service civique peuvent être posées à l'occasion du débat qui suivra la présentation du rapport d'information sur la mise en application de ce dispositif.

M. Régis Juanico. Je ne dirai que quelques mots sur ce budget, dont les crédits se caractérisent par une absence de volontarisme politique. À cet égard, nous nous faisons les porte-parole d'un certain nombre de bénévoles, qui éprouvent de la lassitude et tirent désormais la sonnette d'alarme. Il faut dire que le contexte d'ensemble est particulièrement sombre et se caractérise, notamment, par la baisse du nombre de nouvelles associations créées – ce qui constitue une première – et de celui des emplois associatifs.

Ainsi que l'a relevé le rapporteur spécial de la Commission des finances, M. Henri Nayrou, à périmètre constant, hors service civique et hors Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, les crédits pour la jeunesse et la vie associative auront baissé de 37 % entre janvier 2008 et décembre 2012. Les crédits de l'action *Soutien au développement de la vie associative* diminuent ainsi de 11 % pour s'élever, en tout et pour tout, à 12,7 millions d'euros alors que notre pays compte 16 millions de bénévoles. Si les crédits réservés à la formation des bénévoles stagnent à 10,8 millions, ce qui est insuffisant et nous conduit à regretter qu'ils n'augmentent pas, même légèrement, le soutien aux associations d'éducation populaire, quant à lui, diminue, en passant de 12 à 9 millions en quatre ans, soit une baisse de 25 %.

Enfin, dans ce budget, aucune mesure n'est consacrée aux trois dossiers essentiels que sont la sécurisation des emplois associatifs, la simplification des dispositions administratives et financières et la formation des bénévoles, alors même que de tels dispositifs ne seraient pas coûteux.

Ces constats conduiront le groupe SRC à voter contre ces crédits.

Mme Marie-Hélène Amiable. Je reviens sur l'incongruité d'examiner un budget dont nous savons qu'il ne correspond pas à la réalité, en raison d'une prévision de croissance erronée et de la mise en place d'un plan d'austérité qui apportera des modifications aux crédits que nous sommes en train d'examiner.

S'agissant des crédits pour la jeunesse et la vie associative, nous regrettons que, derrière leur hausse apparente, se cachent une claire mise à contribution du

ministère de la jeunesse à l'austérité, visible dans la baisse de la quasi-totalité des lignes budgétaires, et la seule volonté politique de promouvoir le service civique.

Cette promotion du service civique apparaît, en ce sens, comme un moyen de déstructurer l'ensemble du budget jeunesse. De nombreuses actions ont disparu depuis 2009. D'autres ont été tellement transformées que l'on peut considérer qu'elles ont disparu, comme par exemple l'INJEP, qui a été transformé en centre d'observation de la jeunesse. Le service civique permet, dans ce contexte, d'organiser un transfert de ressources, *via* la mise à disposition de jeunes faiblement rémunérés par l'État, qui tend de surcroît à masquer une part importante du chômage des jeunes.

Cette déstructuration touche particulièrement l'éducation populaire. Dans un contexte de la remise en cause du statut des bénévoles par le Conseil d'État, qui souhaite leur appliquer le code du travail, les crédits dédiés à la rénovation des centres de vacances et à l'encadrement des personnels de ces centres ont été amputés : division par deux du budget de la rénovation et division par cinq de celui de l'encadrement. La fusion du soutien logistique aux associations de jeunesse et à celles d'éducation populaire avait d'ailleurs conduit à une première baisse de moyens. La réduction des crédits aux fédérations agréées en constitue donc une seconde. Ajoutons enfin la diminution des crédits FONJEP, observable depuis 2009.

Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse avait également pour vocation de compenser cette déstructuration. Il s'agissait de remplacer l'octroi des crédits de fonctionnement aux fédérations et associations par des crédits contractualisés, comme c'est le cas dans la politique de la ville. Or cette logique d'appel à projets pose en soi problème, car il s'agit d'une mise sous tutelle des associations de jeunesse, qui sont amenées à se substituer à l'action de l'État de façon moins coûteuse. Il s'agit, de fait, de délégations de service public à moindre coût. De plus, cette logique est plus précaire encore que dans d'autres budgets : ainsi, les crédits des internats d'excellence, qui relevaient de la politique de la ville, sont désormais intégrés au Fonds...

Au total, il semble que l'on assiste à une remise en cause des politiques vis-à-vis de la jeunesse qui sont remplacées par le service civique et, pour ce qu'il en reste, placées sous la tutelle du Fonds d'expérimentation. Les politiques vis-à-vis de la jeunesse orientées vers les loisirs et le temps libre sont, de manière générale, réorientées vers la « réussite » scolaire et professionnelle. Les politiques en faveur de la jeunesse ou de l'éducation populaire ne peuvent se résumer au service civique. Or, abstraction faite de celui-ci et du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, bien loin de croître, le budget pour la jeunesse et la vie associative a baissé de plus de 30 % depuis 2009 et nous voyons disparaître tout ce qui faisait la force et l'originalité de ces politiques.

Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) a d'ailleurs déploré que « à

travers ce projet de loi de finances, l'État risquait de retirer progressivement son soutien à une politique d'accompagnement et de développement de la vie associative autonome ».

Pour toutes ces raisons, le groupe GDR rejettera ce budget.

Mme Marie-Hélène Thoraval. Je suis choquée par cet état de lassitude et de découragement qui transparaît dans les commentaires des différents rapports qui nous sont soumis. Mais, paradoxalement, au détour d'une phrase, on trouve toujours une reconnaissance a posteriori. Il est donc dommage que l'analyse des politiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative se résume à celle des moyens qui leur sont consacrés par l'État. Il est dommage aussi que ne soient pas posées plus souvent la question de l'efficacité des crédits alloués aux associations, ainsi que celle de la capacité d'innovation de ces structures. Personne ne peut, aujourd'hui, ignorer la contrainte budgétaire à laquelle nous devons faire face, mais cela ne signifie pas, pour autant, que nous obtiendrons de moindres résultats. Le groupe UMP adoptera donc les crédits proposés pour ce budget.

M. Bernard Debré. Je suis également frappé par la baisse des crédits, mais cette diminution est-elle vraiment de nature à empêcher la jeunesse de s'exprimer ? Les crédits destinés cette partie de la population ne se résument pas au programme 163, car la politique engagée en sa faveur s'appuie sur les moyens de multiples ministères. L'action en faveur de la jeunesse est en effet une action transversale.

Comme l'a souligné le rapporteur, il importe, en effet, de suivre avec attention la montée en charge du service civique. Les objectifs ambitieux ne sont certes pas encore atteints. Mais la montée en puissance du dispositif ne peut qu'être progressive, même si nous considérons qu'il s'agit d'une alternative importante pour notre jeunesse.

M. Dominique Le Mèner. Nous sommes heureux de constater, en dépit du temps long qu'impose une telle montée en puissance, qu'autant de jeunes continuent de s'engager. Certes, les chiffres ne correspondent pas encore aux objectifs affichés, mais il importe de privilégier une approche qualitative de l'engagement, ainsi que l'a souligné le rapporteur pour avis. Les dispositifs doivent favoriser des postes utiles à la collectivité et surtout ne pas agir comme une substitution d'emplois.

M. Pascal Deguilhem. Le rapporteur a évoqué le Fonds d'expérimentation et les 400 projets retenus pour souligner ensuite l'importance de la problématique de l'évaluation. Mais avec quels moyens peut-on contrôler et évaluer efficacement l'emploi des moyens ainsi mobilisés ? Il semblerait, selon certaines estimations que pas plus d'un tiers de ces projets, soit environ 30 %, présenteraient un intérêt réel pour le renouvellement des politiques de jeunesse. *Quid* donc du travail d'évaluation quand l'État ne dispose plus nécessairement des moyens lui permettant d'exercer cette fonction ?

M. Hervé Féron. Je dirai quelques mots sur la situation des fédérations d'éducation populaire. Les crédits consacrés aux associations nationales agréées « jeunesse et éducation populaire » diminueront de 370 000 euros par rapport à 2011, soit une diminution de 4 %. Depuis 2008, la baisse est égale à - 25 %, soit une diminution de 2,87 millions d'euros. Il s'agit là d'une erreur considérable au regard des attentes de ces associations en matière de reconnaissance et de leur rôle en matière de développement local et de maintien du lien social.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur pour avis. Je vous remercie pour l'intérêt que vous portez à ce budget. Comme vous l'avez compris, celui-ci ne constitue pas un exercice figé, mais je crois qu'en la matière, il faut oser et c'est le pari du service civique et du Fonds d'expérimentation. Les redéploiements proposés tiennent compte de l'émergence de ce nouveau paysage et ne se traduisent pas, pour autant, par une mise sous tutelle de la vie associative.

Ce nouveau contexte repose, certes, pour beaucoup, sur des appels à projet. Mais cela revient à encourager l'audace et à faire confiance aux associations qui doivent devenir des relais de l'engagement du service civique. La méthode choisie est celle de l'irrigation, en profondeur, de nos territoires, à partir de l'action des grands réseaux associatifs et de toutes les structures qui peuvent relayer leurs actions. La place de chacun est ainsi confortée ; d'ailleurs, je ne crois pas aux visions unilatérales où tout reposerait sur les efforts de l'État.

En ce qui concerne le contrôle des expérimentations, il faut distinguer le contrôle *stricto sensu* du bon emploi des moyens alloués de l'évaluation, laquelle porte sur la pertinence des actions proposées. À cet égard, je rappellerai que les projets retenus ont déjà fait l'objet d'un premier « tri » ou d'une lecture sélective, cette étape équivalant à une forme d'évaluation. Cependant, il est vrai que les projets approuvés sont, par la suite, évalués dans des délais trop lointains. Une mission a d'ailleurs été confiée à l'Inspection générale des finances afin de déterminer une méthodologie permettant de cerner l'efficacité des actions entreprises.

Pour ma part, je suis persuadé qu'un dispositif ne doit pas nécessairement faire école et être reproduit à l'infini, sur tout le territoire, car, parfois, ce sont des conditions locales bien particulières qui font la force d'un projet. Il faudra réfléchir sur ce sujet, même si j'ai bien conscience qu'une telle approche de l'évaluation ne correspond pas vraiment à notre culture.

Au total, ce budget n'est pas sur la défensive, même s'il prend le risque de favoriser certains dispositifs plutôt que d'autres et c'est pourquoi je me permets de redonner un avis

Suivant le rapporteur pour avis, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation émet un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2012 de la jeunesse et de la vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au cours de sa séance du mercredi 9 novembre 2011.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Agence du service et des paiements (ASP)** – **M. Edward Jossa**, président-directeur général délégué, **M. Rémi Georges**, directeur des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales, et **Mme Maylis Jeannest**, chargée de mission
- **Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)** – **M. Olivier Toche**, directeur, et **Mme Martine Gustin Fall**, adjointe au directeur
- **Inspection générale des finances (IGF)** – **Mme Danièle Lajoumard**, inspectrice générale des finances
- **Agence du service civique** – **M. Martin Hirsch**, président, et **M. Jean-Benoît Dujol**, directeur
- **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
- **Les enfants du canal** – **M. Hugo Marro Menotti**, **Mme Élisia Riano** et **M. Mathieu Spaak**, volontaires du service civique
- **Agence nationale pour la cohésion et l'égalité des chances (ACSÉ)** – **M. François Adam**, directeur général adjoint
- **France volontaires** – **M. Jacques Godfrain**, président, **M. Dante Monterrer**, délégué général
- **Ministère de la jeunesse et des solidarités actives** - **M. Luc Chatel**, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et **Mme Jeannette Bougrab**, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative, accompagnés de **Mme Stéphanie Brosse-Verbiest**, **Mme Anne-Laure Chazeau**, **M. Stéphane Garneri**, **M. Daniel Laurent**, **M. Paul Chiappore**, et **Mme Sophie Barniaud**
- **M. Victor Kraft**, volontaire du service civique au Centre international de formation
- **M. Jean-Sébastien Schust**, volontaire du service civique à la Résidence des Servins