



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**

**« SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »**

**Examen par la commission des finances le mercredi 19 octobre 2022**

**Rapporteur spécial :**

**M. Éric JEANSANNETAS**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>	
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 5,8 %, QUI MARQUE UN RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES .....	11
B. DEPUIS 2015, LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'EST CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE RESTREINT DE DISPOSITIFS.....	14
C. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » NE CONTIENT QUASIMENT PLUS DE CRÉDITS EN LIEN AVEC LES POLITIQUES DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	16
<b>DEUXIÈME PARTIE</b> <b>ANALYSE DES PROGRAMMES</b>	
<b>I. L'ABSENCE DE MESURES NOUVELLES DANS LE PROGRAMME 219 DOIT ÊTRE L'OCCASION DE RENFORCER LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU SPORT.....</b>	<b>19</b>
A. LE PASS'SPORT EST UN DISPOSITIF INTÉRESSANT POUR RÉPONDRE À LA CRISE ACTUELLE, MAIS SON EFFICACITÉ DOIT ÊTRE RENFORCÉE .....	19
1. <i>Les dispositifs d'aides à la pratique sportive ciblés sur les ménages modestes présentent un intérêt important en période d'inflation .....</i>	<i>19</i>
2. <i>Le taux de recours du Pass'sport est trop faible, et il doit être davantage articulé avec les aides à la pratique sportive qui existent déjà.....</i>	<i>21</i>
B. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE.....	24
1. <i>Le financement de l'Agence nationale du sport ne doit pas être dépendant de la conjuncture .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Les missions de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports doivent être clarifiées.....</i>	<i>27</i>
3. <i>La fin du déménagement du laboratoire de l'Agence française de lutte contre le dopage devra permettre de poursuivre la montée en charge du programme de contrôle et d'analyse .....</i>	<i>28</i>
<b>II. LE BUDGET DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024 CONNAÎT DES RISQUES RÉELS DE DÉPASSEMENT .....</b>	<b>31</b>
A. L'INFLATION A CONDUIT LA SOLIDÉO À DÉPASSER SON BUDGET PRÉVISIONNEL.....	32
B. L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024 PRÉSENTE DES ENJEUX FINANCIERS IMPORTANTS AU-DELÀ DU PROGRAMME 350.....	34

<b>III. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS ET D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE MANQUE DE VISIBILITÉ À MOYEN ET LONG TERME.....</b>	<b>37</b>
A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE DOIVENT DAVANTAGE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS.....	38
1. <i>Les dispositifs mis en œuvre pour aider les associations et les bénévoles sont d'ampleur limitée.....</i>	38
2. <i>Une réflexion doit être engagée sur le montant du financement assuré par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).....</i>	41
3. <i>Le Fonds pour le développement de la vie associative peut faire l'objet d'amélioration pour mieux accompagner les associations.....</i>	41
B. APRÈS LE PLAN DE RELANCE, LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU SERVICE CIVIQUE RESTE À DÉFINIR.....	44
C. LA MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL EST PLUS LENTE QUE PRÉVUE, CE QUI S'EXPLIQUE PAR LES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POSÉES PAR LE PROJET DE SA GÉNÉRALISATION.....	46
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>49</b>

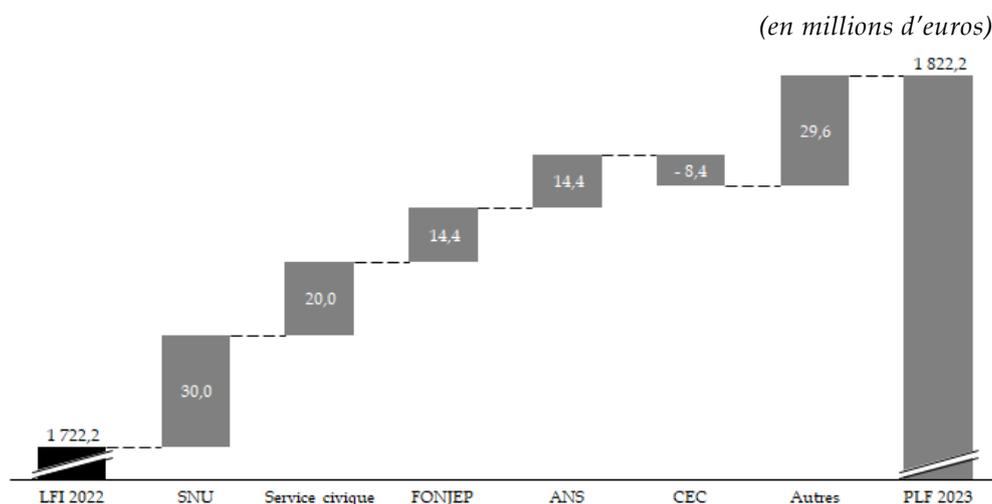
## L'ESSENTIEL

### I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 5,8 %, QUI MARQUE UN RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » continue de voir ses crédits progresser en 2023, avec un montant de crédits demandés de 1 822,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5,8 % par rapport à la LFI 2022. Cette hausse des crédits est toutefois plus faible qu'en 2021 et en 2022, où elle était respectivement de 12,5 % et 18,8 %.

La progression des crédits s'explique par la **poursuite de la montée en charge de dispositifs existants, comme le service national universel et le service civique**. Les crédits destinés aux Jeux olympiques et paralympiques restent stables pour 2023.

#### De la loi de finances initiale pour 2022 au projet de loi de finances pour 2023 : principales évolutions proposées



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**Plus de deux tiers des crédits de la mission sont concentrés sur les politiques d'engagement de la jeunesse, les Jeux olympiques et paralympiques 2024 et la subvention à l'Agence nationale du sport.** La mission « Sport, jeunesse et vie associative » reste ainsi toujours concentrée sur un nombre limité de politiques, même si la loi de finances

initiale pour 2022 avait contribué à légèrement inverser cette tendance grâce à l'introduction du Pass'sport.

## II. L'ABSENCE DE MESURES NOUVELLES DANS LE PROGRAMME 219 DOIT ÊTRE L'OCCASION DE RENFORCER LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU SPORT

### A. LE PASS'SPORT EST UN DISPOSITIF INTÉRESSANT POUR RÉPONDRE À LA CRISE ACTUELLE, MAIS SON EFFICACITÉ DOIT ÊTRE RENFORCÉE

Le risque que pose la crise énergétique actuelle ne doit pas être négligé en ce qui concerne le monde sportif : les ménages les plus exposés à l'inflation tendent à limiter les dépenses liées au sport, qui ne sont pas considérées comme prioritaires. **D'après un sondage réalisé par Odoxa et publié le 4 septembre 2022, 24 % des Français auraient ainsi renoncé à pratiquer un sport à cause de l'inflation.** Le Pass'sport, qui est un dispositif d'aide à la pratique sportive ciblé sur les ménages modestes, est un outil intéressant pour face à la crise actuelle. Toutefois, **sa mise en œuvre a présenté plusieurs limites.**

D'une part, **son articulation avec les aides similaires** qui existent déjà dans de nombreuses collectivités territoriales n'a souvent pas été prévue. D'autre part, **la communication sur le Pass'sport et l'implication des associations n'a pas été suffisante.** En conséquence, le Pass'sport a **souffert d'un non-recours significatif** : environ 1 million de jeunes ont bénéficié du dispositif, ce qui représente un taux de recours de 18,3 %.

En 2023, le Pass'sport bénéficiera également aux jeunes âgés de 16 à 30 ans bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) et aux étudiants boursiers. **Le rapporteur spécial soutient cet élargissement du dispositif à de nouveaux publics, mais il insiste sur la nécessité de poursuivre son évaluation.**

### B. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Le programme 219 « Sport » enregistre une **augmentation de 5,5 %** en crédits de paiement entre 2022 et 2023, qui s'explique principalement par l'augmentation de la subvention à l'Agence nationale du sport (ANS). Pour 2023, la subvention versée à l'ANS est en **augmentation de 7,5 %, pour atteindre 264,7 millions d'euros.** Le montant des taxes affectées perçues par l'agence est de 166,1 millions d'euros, ce qui porte l'ensemble de ses ressources à 430,8 millions d'euros.

Le montant des taxes affectées est en diminution de 14,4 millions d'euros par rapport à 2022, en raison de la baisse de rendement de la taxe Buffet, qui fait suite à la baisse des droits audiovisuels. Cette somme est compensée par une augmentation de crédits équivalente en dotation à l'Agence nationale du sport. Ce financement complémentaire est bien entendu nécessaire, mais le rapporteur spécial alerte sur le risque d'une systématisation de la compensation de la taxe Buffet en cas de recettes inférieures aux prévisions. **Les finances publiques n'ont en effet pas vocation à supporter les aléas de la négociation des droits audiovisuels des retransmissions sportives.**

Le rapporteur spécial ne plaide pas pour la suppression de l'affectation des taxes à l'Agence nationale du sport, celles-ci étant un **symbole fort de la solidarité entre le sport professionnel et amateur, mais il soutient leur limitation, afin d'éviter que le financement du sport soit dépendant de la conjoncture du marché des droits télévisés.**

De manière plus générale, le rapporteur spécial partage la conclusion du rapport de la Cour des comptes de juillet 2022 (« L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport ») qui préconise de **clarifier la répartition des missions** entre l'ANS et la direction des sports, et de **réaffirmer la tutelle** de la direction sur l'ANS.

La « nouvelle gouvernance du sport » doit bien entendu laisser une place importante aux acteurs du sport, mais **elle ne doit pas se traduire par un désengagement de l'État**. Le sport touche à des politiques régaliennes, qui ne peuvent être assumées que par la puissance publique.

### III. LE BUDGET JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024 CONNAÎT DES RISQUES RÉELS DE DÉPASSEMENT

Les dépenses liées à la préparation des jeux sont quasiment stables, avec une diminution de 0,3 % des crédits de paiement par rapport à 2022, pour aboutir à un montant de **294,9 millions d'euros, dont 269,8 millions d'euros pour la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)**. Cette quasi-stabilité des crédits du programme ne doit toutefois pas masquer le fait que **les crédits accordés sont supérieurs aux prévisions**. En effet, selon la trajectoire pluriannuelle transmise l'année passée au rapporteur spécial, **la Solidéo n'aurait dû bénéficier que de 200 millions d'euros de crédits de paiement en 2023.**

Selon la direction des sports, le besoin de financement supplémentaire pour la Solidéo est de **143 millions d'euros**. Ce dépassement du budget s'explique principalement par **les tensions sur le marché des matières premières**. Il est prévu que l'État prenne en charge

les deux tiers environ de ce coût, soit 96,2 millions d'euros. Sur cette somme, 61,3 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, **aucune dérive du calendrier ne serait à déplorer**, mais il faut souligner que **la majorité des ouvrages olympiques est prévue pour être livrée en 2023. L'année prochaine sera donc déterminante pour la capacité de la Solidéo à tenir ou non ses objectifs.**

**L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 présente également des enjeux financiers importants au-delà du programme 350.** L'ensemble des dépenses fiscales relatives à l'organisation des Jeux n'est pas encore précisément recensé. L'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a permis l'octroi d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP). Enfin, les incidents au Stade de France lors de la finale de la Ligue des champions le 28 mai 2022 pèseront sur les moyens consacrés à la sécurité lors de l'organisation des Jeux.

#### **IV. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS ET D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE MANQUE DE VISIBILITÉ À MOYEN ET LONG TERMES**

##### **A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE DOIVENT DAVANTAGE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS**

La crise sanitaire puis l'inflation **ont accentué les faiblesses du monde associatif.** En effet, en raison de leur public cible, de nombreuses associations ont des **réticences à augmenter le tarif des services proposés au public**, ce qui aggrave leurs difficultés financières. Les associations qui disposent de centres sont en outre particulièrement touchées par la montée des prix de l'énergie. **Plusieurs dispositifs d'aides aux associations et aux bénévoles existent aujourd'hui, mais ils présentent chacun des marges d'amélioration.**

Le compte d'engagement citoyen (CEC) voit ses crédits baisser de **14,4 millions en 2022 à 6,0 millions d'euros en 2023.** Cette diminution est la conséquence de la **sous-exécution importante** du CEC. Alors que le nombre d'ayants droit fin 2021 était estimé à 400 000, seuls 3 192 dossiers ont été validés. Le CEC est un outil intéressant dans son principe pour valoriser le bénévolat, mais **à l'heure actuelle sa mise en œuvre ne répond pas aux objectifs qui lui étaient fixés.**

Au 12 octobre 2022, 14 340 associations ont été financées par le volet « innovation et fonctionnement » du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA 2), pour un montant de 38 millions d'euros, tandis que le montant total des demandes représentait 137 millions d'euros. **Ainsi, 27,7 % du montant total des demandes a fait l'objet d'une acceptation sur l'année 2022. Ces résultats montrent que la lisibilité des critères du financement du FDVA 2 peut être améliorée.**

#### ***B. APRÈS LE PLAN DE RELANCE, LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU SERVICE CIVIQUE RESTE À DÉFINIR***

**518,8 millions d'euros sont consacrés au développement du service civique pour 2023**, ce qui représente une augmentation de 20 millions d'euros par rapport aux montants inscrits dans le programme 163 en 2022. **La moitié de cette hausse de crédits a vocation à prendre en compte l'augmentation du point d'indice.**

L'augmentation des crédits inscrits dans le programme 163 pour le service civique doit toutefois être considérée au regard de la fin du plan de relance. **La mission « Plan de relance » en 2022 avait accordé 201 millions d'euros au service civique, ce qui avait porté le montant total des crédits finançant le service civique à 699,8 millions d'euros.**

Les années précédentes, le rapporteur spécial avait **exprimé des critiques sur le recours au service civique dans le cadre du plan de relance**. Le service civique est d'abord une politique d'engagement de la jeunesse, et le mobiliser dans un objectif de relance économique ouvrait le risque de le transformer en un traitement social du chômage des jeunes.

**Plutôt qu'une politique de « stop and go », le rapporteur spécial défend donc une montée en charge progressive du dispositif. Des augmentations de crédits plus faibles, mais continues et prévisibles, permettront un meilleur développement du service civique.**

#### ***C. LA MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL EST PLUS LENTE QUE PRÉVUE, EN RAISON DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POSÉES PAR LE PROJET DE SA GÉNÉRALISATION***

Les crédits inscrits pour le service national universel connaissent une **hausse de 27,3 % par rapport à 2022, pour atteindre 140 millions d'euros**. L'objectif est que 64 000 jeunes accomplissent le service national universel en 2023, contre 50 000 l'année dernière. **Malgré cette hausse, le déploiement du service national universel se fait à un rythme bien plus lent que prévu.**

La trajectoire initiale était **manifestement surévaluée**, même sans tenir compte de la crise sanitaire. Les contraintes d'organisation du service national universel ne sont pas compatibles avec une généralisation aussi

rapide du dispositif. Les centres pouvant accueillir les jeunes effectuant le séjour de cohésion sont en nombre limité, il est difficile de recruter des encadrants, et la construction d'une administration du service national universel prend du temps.

**La généralisation du service national universel présente également des enjeux financiers majeurs.** Le coût prévisionnel par jeune est de 2 187,5 euros pour 2023. En faisant l'hypothèse d'un coût par jeune inchangé, la généralisation du service national universel à l'ensemble d'une classe d'âge (800 000 jeunes) coûterait **1,75 milliard d'euros chaque année.**

Le rapporteur spécial a pu constater l'engagement des équipes pour offrir aux jeunes un séjour de qualité. **Toutefois, avant de poursuivre davantage la montée en puissance du service national universel, le rapporteur spécial invite à réfléchir sur l'opportunité de sa généralisation.**

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 50 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*

## PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

### **A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 5,8 %, QUI MARQUE UN RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES**

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » se compose de **trois programmes** :

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte la subvention de l'État à l'Agence nationale du sport, les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport<sup>1</sup>, les dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs, et depuis ce projet de loi de finances, le financement du Pass'sport ;

- le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui retrace les dépenses de service civique, les programmes d'aide aux associations et intègre les crédits destinés à la mise en place du service national universel (SNU) ;

- le **programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »**, qui constitue le vecteur budgétaire de l'État pour l'organisation des Olympiades de 2024. Il comprend majoritairement les financements de l'État pour la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo) ainsi que pour le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP).

**Pour 2023, les autorisations d'engagement demandées diminuent, tandis que les crédits demandés augmentent, pour s'établir à :**

- **1 509,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une diminution de 10,8 % ;

- **et 1 822,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de 5,8 %.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la mission entre 2022 et 2023.

---

<sup>1</sup> Il s'agit en particulier de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), des Écoles nationales du sport et de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

## Évolution des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

(en millions d'euros)

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	759,1	654,3	590,6	690,3	- 22,2 %	+ 5,5 %
P163 « Jeunesse et vie associative »	772,1		837,1		+ 8,4 %	
P350 « JOP 2024 »	161,1	295,7	81,4	294,9	- 49,5 %	- 0,3 %
<b>Total</b>	<b>1 692,3</b>	<b>1 722,2</b>	<b>1 509,1</b>	<b>1 822,2</b>	<b>- 10,8 %</b>	<b>+ 5,8 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**La progression des crédits** demandés entre 2022 et 2023, de 5,8 %, est plus faible qu'entre 2021 et 2022, où elle était de 18,8 %. De plus, si on la corrige de l'inflation, l'évolution des crédits de la mission est pratiquement stable entre 2022 et 2023.

Contrairement aux deux années précédentes, les crédits consacrés au programme 350, « Jeux olympiques et paralympiques de 2024 », n'augmentent pas, **mais restent stables, pour s'établir à 294,9 millions d'euros**. En parallèle, les autorisations d'engagement du programme diminuent fortement, ce qui est cohérent avec l'approche de l'échéance de 2024.

Alors que l'année dernière, l'introduction du Pass'sport avait conduit à une augmentation importante des crédits du programme 219 « Sport », **le PLF pour 2023 ne prévoit pas de dispositif similaire. L'augmentation des crédits du programme est principalement le produit d'une nouvelle dotation de 14,4 millions euros à l'Agence nationale du sport**, pour compenser la perte de rendement estimative de la taxe Buffet.

**L'augmentation de 8,4 % du programme 163, « Jeunesse et vie associative », s'explique en premier lieu par la poursuite de la montée en puissance du Service national universel** : les crédits qui lui sont consacrés ont progressé de 27,26 % pour atteindre 140 millions d'euros, ce qui représente 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente.

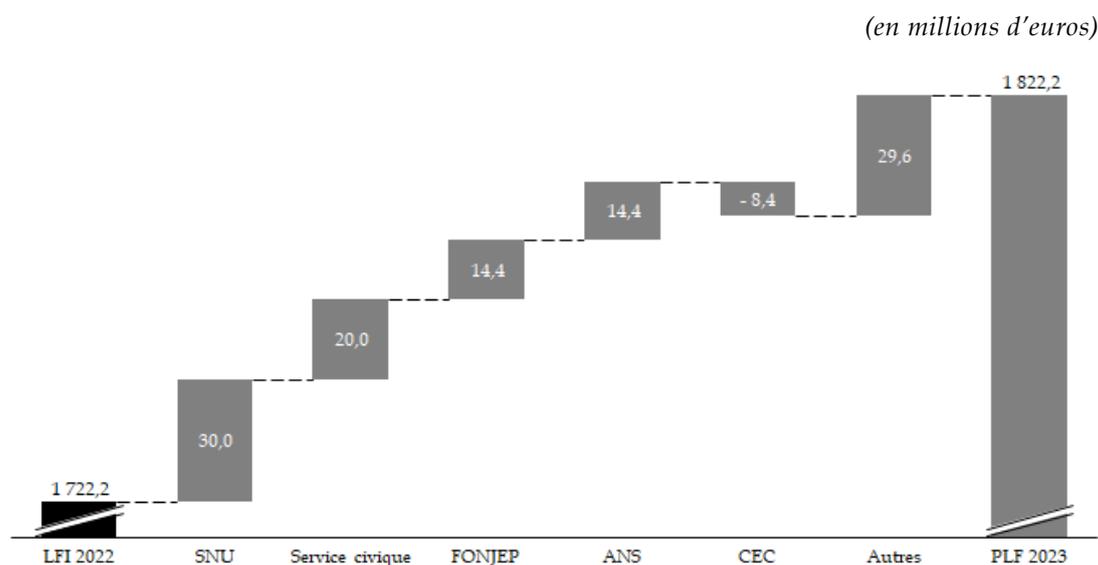
**Les crédits consacrés au service civique progressent de 4 %, ce qui correspond à un gain de 20 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 163 depuis 2022**. Cette hausse des crédits doit toutefois être mise en rapport avec la fin du plan de relance, qui avait abondé le service civique de 201 millions de crédits supplémentaires en 2022. **Enfin, les crédits destinés au FONJEP dans le plan de relance (14,4 millions d'euros) ont été internalisés au sein du programme 163.**

Inversement, les crédits consacrés à l'action 01 du programme 164 « développement de la vie associative », connaissent une diminution de 10,7 %, passant de 59,0 millions d'euros à 52,7 millions d'euros, qui s'explique par la baisse des crédits inscrits pour le Compte d'engagement citoyen.

Au total, l'année 2023 marque un ralentissement significatif de la progression des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Les travaux de construction et de rénovation des infrastructures requises pour l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, qui étaient moteur de la progression des crédits de la mission lors des deux précédentes années, se sont stabilisés. Le service national universel continue sa montée en puissance, mais à un rythme plus faible que prévu.

Le graphique ci-après illustre les principales évolutions entre la loi de finances pour 2022 et le présent projet de loi de finances pour 2023.

**De la loi de finances initiale pour 2022 au projet de loi de finances pour 2023 : principales évolutions proposées**



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

## B. DEPUIS 2015, LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'EST CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE RESTREINT DE DISPOSITIFS

La hausse des crédits demandés pour 2023 s'inscrit néanmoins dans la continuité d'un **dynamisme fort de la mission depuis plusieurs exercices**, sous l'effet conjugué de **trois facteurs** :

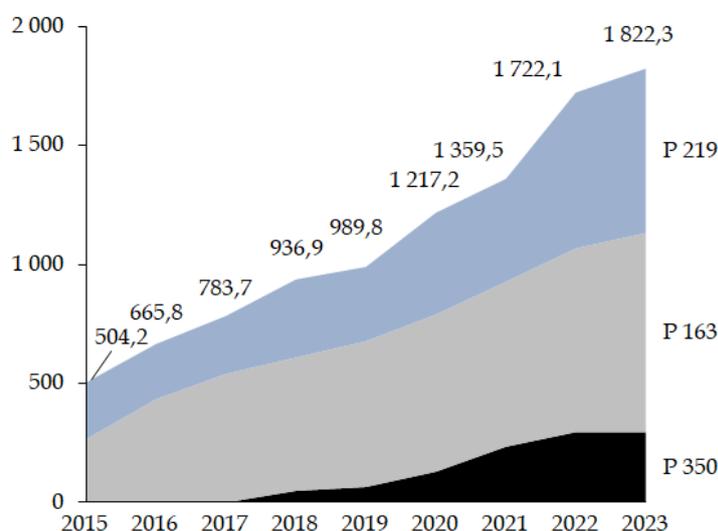
- **la montée en puissance des politiques de l'engagement de la jeunesse**, dont la clé de voûte est constituée par le service civique, rendu universel par l'ancien Président de la République François Hollande, ainsi que le service national universel, lancé en 2018. Le service civique et le service national universel représentent désormais respectivement 62,0 % et 16,7 % des crédits du programme 163 pour 2023 ;

- **l'attribution de l'organisation des Olympiades de 2024 à la France en septembre 2017**, récompensant une campagne de plusieurs mois, structurée autour du mouvement sportif et soutenue au plus haut niveau de l'État ;

- **l'intégration dans le programme 219, « sport », des dotations à l'Agence nationale du sport ainsi que des crédits destinés au Pass'sport.**

Le graphique ci-après retrace la progression tendancielle des crédits portés par la mission « Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015.

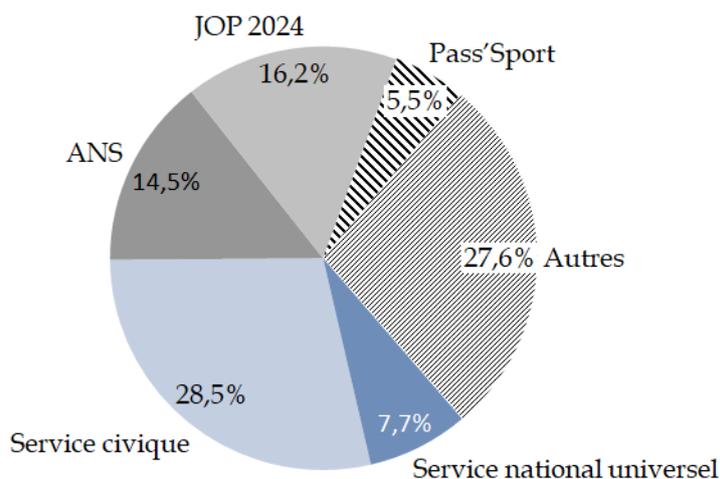
**Évolution des crédits de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015**  
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Au sein de la mission, la répartition des crédits destinés aux différentes politiques est proche de celle de l'année dernière. La répartition des crédits selon les postes de dépense est la suivante :

**Répartition des crédits de paiement de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » par principaux postes de dépenses**



Source : commission des finances du Sénat

Plus de deux tiers des crédits de la mission sont concentrés sur les politiques d'engagement de la jeunesse, les Jeux olympiques et paralympiques 2024 et la subvention à l'Agence nationale du sport.

Or, il s'agit majoritairement de dépenses qui **offrent peu de marges de manœuvre**. En particulier, les dépenses de la Solidéo résultent d'un **engagement auprès du Comité international olympique**. Cette concentration des crédits conduit donc à **restreindre les capacités de pilotage de la mission ainsi que les modifications pouvant être proposées au cours de l'examen parlementaire**.

La loi de finances initiale pour 2022 avait contribué à inverser cette tendance grâce à l'introduction du Pass'sport, qui représentait 7,6 % des crédits de la mission.

Pour autant, la part des dispositifs précités **n'en reste pas moins élevée**, et la double perspective des Olympiades de 2024 et de la généralisation du service national universel pourrait **conduire à une re-concentration des crédits de la mission sur ces deux politiques**.

Or, le service national universel et les Jeux olympiques et paralympiques 2024 comportent des risques de dérive des coûts :

- d'une part, la généralisation du service universel à l'ensemble d'une classe d'âge (800 000 jeunes) comporte des défis logistiques

**majeurs.** Les coûts actuels de l'expérimentation du service national universel, avec une cible de 64 000 jeunes pour 2023, ne sont pas représentatifs du coût final ;

- d'autre part, **les aléas qui affectent les dépenses d'infrastructures pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024**, à savoir l'actualisation des coûts sous l'effet de l'inflation, les tensions constatées sur les marchés des matières premières et de la construction en Île-de-France. Il est déjà constaté pour 2023 un dépassement des crédits accordés à la Solidéo par rapport aux précédentes prévisions pluriannuelles.

***C. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » NE CONTIENT QUASIMENT PLUS DE CRÉDITS EN LIEN AVEC LES POLITIQUES DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE***

**Le projet de loi de finances pour 2023 inclut la mission « Plan de relance »**, qui a été créée en 2021 dans l'objectif de répondre à la crise de la Covid. Celle-ci regroupe les crédits budgétaires demandés pour stimuler la reprise de l'activité, en complément des mesures de soutien disponibles par ailleurs pour les mouvements sportif et associatif.

La mission « Plan de relance » a vocation à financer des politiques lancées en 2021 et 2022. La mission ne contient donc plus d'autorisations d'engagement pour 2023, mais uniquement des crédits de paiement. En ce qui concerne les politiques du sport et de la jeunesse, il ne reste dans la mission « Plan de relance » **que 37,5 millions d'euros de crédits de paiement, attribués à l'Agence nationale du Sport au titre de la rénovation énergétique des équipements sportifs.**

Pour mémoire, le tableau suivant récapitule les crédits supplémentaires pour les politiques du sport et de la jeunesse inscrits dans le plan de relance en 2021 et en 2022.

**Comparaison entre les crédits supplémentaires en 2021 et en 2022  
au titre du plan de relance**

*(crédits de paiements, en millions d'euros)*

	LFI 2021	LFI 2022	Évolution 2021-2022	Total 2021-2022
Projets sportifs fédéraux	16	4	- 75 %	20
Emploi sportif	20	20	=	40
Formations (Sesame)	6	6	=	12
Équipements sportifs	25	25	=	50
<b><i>Total Sport</i></b>	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>- 17,9 %</b>	<b>122</b>
Service civique	363	201	- 44,4 %	564
FONJEP	7,2	14,4	+ 100 %	21,6
<b><i>Total Jeunesse et vie associative</i></b>	<b>370,2</b>	<b>215,4</b>	<b>- 41,8 %</b>	<b>585,6</b>
<b><i>Total</i></b>	<b>437,2</b>	<b>270,4</b>	<b>- 37,5 %</b>	<b>707,6</b>

*Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires*

Enfin, les crédits du plan de relance destinés au FONJEP en 2022 ont été intégrés en 2023 au programme 163, « Jeunesse et vie associative », ce qui s'est traduit par une augmentation de crédits du programme de 14,4 millions d'euros.



## DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES PROGRAMMES

### I. L'ABSENCE DE MESURES NOUVELLES DANS LE PROGRAMME 219 DOIT ÊTRE L'OCCASION DE RENFORCER LA GOUVERNANCE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU SPORT

Le programme 219 « Sport » enregistre une augmentation de 5,5 % en crédits de paiement entre 2022 et 2023. Cette progression est portée par l'action 01, « Promotion du sport pour le plus grand nombre », qui gagne 8,4 % de crédits, comme le détaille le tableau ci-après.

#### Évolution des crédits du programme 219 « Sport »

*(en millions d'euros)*

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	390,5	290,5	215,0	315,0	- 44,9 %	+ 8,4 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	296,6	291,9	299,1	298,7	+ 0,8 %	+ 2,3 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	26,2		28,3		+ 8,0 %	
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	45,7		48,3		+ 5,7 %	
<b>Total</b>	759,1	654,3	590,6	690,3	- 22,2 %	+ 5,5 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

#### A. LE PASS'SPORT EST UN DISPOSITIF INTÉRESSANT POUR RÉPONDRE À LA CRISE ACTUELLE, MAIS SON EFFICACITÉ DOIT ÊTRE RENFORCÉE

##### 1. Les dispositifs d'aides à la pratique sportive ciblés sur les ménages modestes présentent un intérêt important en période d'inflation

Après plusieurs années de diminution des crédits destinés au sport hors Olympiades, les années 2021 et 2022 avaient impulsé une nouvelle dynamique à la politique de promotion du sport pour le plus grand nombre. Des crédits supplémentaires avaient été accordés à

l'Agence nationale du Pass'sport, et l'introduction du Pass'sport en 2022, pour un budget de 100 millions d'euros, a joué un rôle important dans l'inversion de cette tendance.

L'année 2023 marque cependant un ralentissement de la progression des crédits destinés au « Sport pour tous ». Cette moindre augmentation du programme 219 est logique, dans la mesure où le Pass'sport n'a été introduit en lois de finances que depuis l'année dernière. **Toutefois, il convient de s'assurer que les dispositifs du programme sont suffisants pour répondre à la crise actuelle.**

La rentrée 2022 est en effet marquée par la crise énergétique et la poussée inflationniste, qui s'est accélérée avec la guerre en Ukraine. Ce risque ne doit pas être négligé en ce qui concerne le monde sportif : les ménages les plus exposés à l'inflation tendent à limiter les dépenses liées au sport, comme l'achat d'une licence sportive ou d'équipements, qui ne sont pas considérées comme prioritaires. **D'après un sondage réalisé par Odoxa et publié le 4 septembre 2022, 24 % des Français auraient ainsi renoncé à pratiquer un sport à cause de l'inflation.**

Par ailleurs, **les conséquences de la crise sanitaire continuent de peser sur le monde sportif.** Les associations sportives continuent de souffrir de la perte d'activité qu'elles ont connue durant cette période, et l'interruption pendant une durée longue des activités sportives a pu conduire à éloigner durablement certaines parties de la population des structures sportives.

#### **Les aides au monde sportif durant la crise sanitaire**

Les entreprises et associations du secteur sportif ont pu premièrement **recourir aux différents outils de soutien** mis en place par l'État (prêts garantis par l'État, fonds de solidarité, prise en charge de l'activité partielle, etc.), **dont le coût total est estimé à 7,1 milliards d'euros.**

Un dispositif spécifique pour le monde sportif de compensations partielles de perte d'exploitation (billetterie et restauration) a été mis en place. 107 millions d'euros de crédits ont été ouverts par le décret n°2020-1472 du 27 novembre 2020, mais le dispositif n'a été mis en œuvre qu'en 2021. Le dispositif de compensation des pertes de billetterie a par la suite fait l'objet de 100 millions d'euros de crédits supplémentaires, pour un total de 207 millions d'euros.

De plus, les crédits de la mission « Plan de relance », qui ont représenté 122 millions d'euros pour le sport en 2021 et en 2022, avaient en partie vocation à répondre aux difficultés économiques du monde sportif liées à la crise sanitaire.

La crise sanitaire avait augmenté en 2021 le nombre de fédérations en situation financière fragile. La maquette budgétaire pour 2023 prévoit une diminution de moitié des fédérations sportives en situation financière fragile et dégradée, comme l'indique le tableau suivant :

	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Prévisions PAP	2023 Prévisions PAP	2024 Prévisions PAP
Nombre de fédérations sportives en situation financière fragile	6	6	7	10	5	4
Nombre de fédérations sportives en situation financière dégradée	5	2	6	7	4	4

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**Le rapporteur spécial juge optimiste la cible retenue pour 2023.**

La levée des restrictions sanitaires a certes permis une reprise de l'activité sportive, mais ses conséquences continuent de peser sur la santé financière des fédérations sportives. **En outre, les tensions sur le marché de l'énergie peuvent conduire à mettre en difficulté des fédérations, en particulier celles des sports d'intérieur.**

Les ménages les plus touchés par l'inflation sont les plus modestes, et à ce titre, les dispositifs ciblés d'aide à la pratique sportive sont particulièrement importants. **Le Pass'sport peut jouer ce rôle, mais il est nécessaire de s'assurer de son effectivité.**

**2. Le taux de recours du Pass'sport est trop faible, et il doit être davantage articulé avec les aides à la pratique sportive qui existent déjà**

Le Pass'sport a été mis en place par le décret n°2021-1171 du 10 septembre 2021, et la loi de finances pour 2022 l'a inscrit dans le programme 219. Le dispositif était ouvert à l'origine jusqu'au 31 novembre 2021, mais il a fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 28 février 2022. **Le dispositif est reconduit pour l'année 2023, et il est doté d'un budget de 100 millions d'euros.**

### Le Pass'sport

Le Pass'sport est une **allocation de 50 euros par personne**, versée à la rentrée scolaire, qui doit lui permettre de financer une inscription dans une association sportive de son choix. Son budget est de 100 millions d'euros en 2023.

**Le dispositif s'adressait initialement aux enfants âgés de 6 à 18 ans bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé<sup>1</sup>, et en 2023, il sera étendu aux étudiants boursiers et aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé jusqu'à 30 ans.**

Cette aide est cumulable avec les dispositifs similaires mis en place par les collectivités territoriales et les aides de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Le rapporteur spécial soutient la logique du **dispositif qui peut contribuer à amener à la pratique sportive des personnes qui en sont éloignées**. Le caractère ciblé du dispositif permet de limiter les effets d'aubaine, et son individualisation favorise l'accès au sport des filles. Un dispositif ciblé sur les ménages modestes est par ailleurs particulièrement pertinent dans un contexte de forte inflation.

Le dispositif a toutefois connu plusieurs difficultés au cours de la première année de sa mise en œuvre.

**Premièrement, son articulation avec les aides similaires qui existent déjà dans de nombreuses collectivités territoriales<sup>2</sup> n'a souvent pas été prévue**. Le rapporteur spécial alertait déjà sur ce risque l'année précédente : « *Il est donc nécessaire, pour que le dispositif puisse être pleinement efficace, de préciser son articulation avec les aides similaires présentes au niveau territorial.* »

La direction des sports note en effet de « *fortes disparités régionales* » dans le recours au dispositif, qui « *s'expliquent principalement par la concurrence avec d'autres dispositifs d'aides financières directes à la pratique mis en place notamment par les collectivités locales et qui rendent déjà l'offre sportive quasiment gratuite.* »<sup>3</sup> Il doit être relevé également que le dispositif a fait l'objet de très peu de recours dans les régions et départements d'Outre-mer (moins de 8 %).

---

<sup>1</sup> Certains enfants bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés ont également été concernés, dans la mesure où l'AAH peut être ouverte à partir de 16 ans si l'enfant ne bénéficie plus de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

<sup>2</sup> Par exemple, la ville de Saint-Denis a mis en place en 2019 une aide nommée « Atout sport », dont les caractéristiques sont proches de celles du Pass'sport : elle vise à financer une première adhésion à un club de sport pour l'ensemble des jeunes âgés de 6 à 18 ans.

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

**Deuxièmement, la communication sur le Pass'sport et l'implication des associations n'a pas été suffisante.** Les acteurs locaux ont été mobilisés de manière hétérogène sur le fonctionnement du dispositif.

Dans son rapport sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sur le projet de loi de règlement pour 2021, le rapporteur spécial mettait en avant une sous-exécution importante du dispositif : *« L'exécution du dispositif est nettement inférieure aux prévisions. Sur les 100 millions d'euros prévus, ont été consommés 65,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45,8 millions d'euros en crédits de paiement. »*

Environ 1 million de jeunes ont bénéficié du dispositif, **ce qui représente un taux de recours de 18,3 %**. Parmi ces jeunes, 37,1 % étaient des filles, et 86,4 % avaient entre 6 et 14 ans. Le secteur associatif est le premier porteur du dispositif, représentant 95,4 % des structures accueillantes, tandis que les structures marchandes composent le reste. Enfin, le football est le sport choisi par un tiers des entrants dans le dispositif.

La direction des sports a indiqué au rapporteur spécial que pour améliorer le recours au Pass'sport, il est prévu de **simplifier le parcours des bénéficiaires et des structures, et d'améliorer la performance de la gestion**.

De plus, un portail unique a été mis en place le 2 septembre 2022 pour faciliter le traitement des demandes, et l'information des familles sur le fonctionnement du Pass'sport et des autres dispositifs similaires mis en place par les collectivités territoriales<sup>1</sup>. Ce portail unique permet de faciliter la coordination entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales, mais il ne résout pas le problème de l'éventuelle incompatibilité entre les différentes aides proposées. Dans ce cadre, le ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques (MSJOP) conduit en ce moment un recensement des aides analogues au Pass'sport. Ces évolutions sont saluées par le rapporteur spécial.

**Pour 2023**, le Pass'sport a été élargi aux jeunes âgés de 16 à 30 ans qui bénéficient de l'allocation adulte handicapé (AAH), et à l'ensemble des étudiants boursiers. L'objectif, similaire à 2022, est d'atteindre 2 millions de bénéficiaires. Le budget qui y est consacré reste cependant constant, à 100 millions d'euros.

Le rapporteur spécial est favorable à ce que les étudiants et les personnes bénéficiaires de l'AAH bénéficient du Pass'sport. **Toutefois, l'élargissement de la cible du dispositif, alors que le budget est constant, rendra nécessairement plus difficile d'évaluer si le taux de**

---

<sup>1</sup> Lien du portail : <https://www.pass.sports.gouv.fr/>

**recours a été amélioré ou non.** Le rapporteur spécial sera donc particulièrement vigilant sur l'exécution des crédits du Pass'sport.

## **B. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE**

### **1. Le financement de l'Agence nationale du sport ne doit pas être dépendant de la conjoncture**

Depuis 2019, le soutien au mouvement sportif s'exerce pour sa majeure partie par l'intermédiaire de l'Agence nationale du sport (ANS). Celle-ci est constituée sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) agréant l'État, le mouvement sportif, les associations représentant les collectivités territoriales<sup>1</sup> et les acteurs du monde économique<sup>2</sup>. Ses missions ont été énoncées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2019<sup>3</sup> : elle intervient dans une double perspective de développement de l'accès à la pratique sportive pour tous et de structuration de la haute performance.

En dépit du statut juridique de GIP, la convention constitutive<sup>4</sup> de l'agence prévoit que **seul l'État apportera des contributions financières**, sous la forme d'une dotation du programme 219 et de taxes affectées.

C'est à l'agence qu'il **revient de soutenir et de suivre les fédérations sportives**, avec lesquelles elle doit directement conclure les conventions d'objectifs, ainsi que d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements, en reprenant les missions exercées précédemment par le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

**Pour 2023, la subvention versée à l'Agence est en augmentation de 7,5 %, pour atteindre 264,7 millions d'euros.** Le montant des taxes affectées perçues par l'agence est de 166,1 millions d'euros, ce qui porte l'ensemble de ses ressources à 430,8 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> À savoir l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, France urbaine et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

<sup>2</sup> Les droits de vote sont répartis à 30 % chacun pour l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif, et à 10 % pour le monde économique.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-812 du 1<sup>er</sup> août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

<sup>4</sup> [Arrêté du 20 avril 2019](#) portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

**Le montant des taxes affectées est en diminution de 14,4 millions par rapport à 2022, en raison de la baisse de rendement de la taxe Buffet.** Cette somme est compensée par une augmentation de crédits équivalente. Les autres évolutions des crédits consacrés à l'Agence nationale du sport sont les suivantes :

- 6 millions d'euros sont déduits car alloués à titre exceptionnel aux Centres de préparation Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (CPJ) ;

- 10 millions d'euros supplémentaires sont inscrits en loi de finances pour reprendre des politiques du plan de relance, et la subvention pour charge de service public ;

- 1 million d'euros sont accordés pour prendre en compte l'augmentation des effectifs de l'Agence.

Au total, le montant des crédits alloués à l'ANS augmente donc de 19,4 millions d'euros.

**L'Agence nationale du sport bénéficie pour 2023 d'un plafond d'emplois de 70 ETPT.** Ce plafond était de 63 ETP en LFI, et il a été rehaussé de 7 ETP au courant de l'année 2022.

La « contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives » (taxe Buffet) continue de représenter une part substantielle du financement de l'ANS. **La défaillance de Médiapro a toutefois montré qu'elle présente des risques au niveau budgétaire.**

#### **La taxe Buffet**

La « contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives », **plus communément appelée taxe Buffet**, est une taxe introduite en 2000, qui a vocation à **financer le sport amateur grâce au sport professionnel, dans une logique de solidarité**. La contribution est assise sur les **sommes hors taxe sur la valeur ajoutée perçues au titre de la cession des droits de diffusion**.

La taxe est inscrite à l'article 302 bis ZE du code général des impôts. L'article dispose que le « *taux de la contribution est fixé à 5 % du montant des encaissements* » et que la « *contribution est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée* ».

Depuis 2019, **le produit de la taxe est affecté intégralement à l'Agence nationale du sport.**

En 2021, pour renforcer les moyens de l'Agence, le Gouvernement a préféré le relèvement du plafond de fiscalité affectée à une majoration de sa dotation budgétaire. **Contestable au regard de l'orthodoxie budgétaire et des pouvoirs de contrôle du Parlement, cette orientation prenait acte**

de la forte progression du rendement de la taxe Buffet entre 2019 et 2020 (+ 37 %) et d'une forte demande du mouvement sportif pour que « le sport finance le sport ».

**La défaillance de Médiapro a toutefois eu pour conséquence une diminution des droits de la ligue 1 de football estimée à 575 millions d'euros.** Fin août 2021, le rendement de la taxe Buffet s'élevait ainsi à 41,75 millions d'euros, et il a été constaté **un écart de plus de 25 millions d'euros entre le rendement initialement prévu de la taxe et son rendement effectif<sup>1</sup>, qui a finalement été évalué à 14,4 millions d'euros.**

**Le rapporteur spécial souligne une nouvelle fois le risque d'une systématisation de la compensation de la taxe Buffet en cas de recettes inférieures aux prévisions.** La mise en place d'une compensation systématique reviendrait à transférer des risques financiers au budget de l'État. Or, **les finances publiques n'ont pas vocation à supporter les aléas de la négociation des droits audiovisuels des retransmissions sportives.**

En effet, d'autres facteurs de risque, comme la réduction du nombre de diffuseurs susceptibles de proposer une offre ou le dynamisme des championnats concurrents, sont extérieurs à la crise, et relèvent du fonctionnement « normal » du marché.

En sens inverse, durant les années qui ont précédé la crise, la forte appréciation des droits de la ligue 1 a été en partie le résultat d'une bulle de marché. **La progression du produit de la taxe Buffet provenait quasi exclusivement de l'appréciation des droits télévisés de la Ligue 1** au titre du contrat de diffusion, passés de 726 millions d'euros par saison pour la période 2016-2020 à 1,153 milliard d'euros pour la période 2020-2024. Le relèvement du plafond de la taxe apparaissait dès lors précipité.

La question des droits télévisés illustre la **complexité du financement de l'Agence nationale du sport.** Dans son rapport de juillet 2022, « L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport », la Cour des comptes qualifiait le financement de l'Agence d'« inutilement complexe », et préconisait de **financer l'opérateur intégralement sur le montant de la dotation budgétaire issue du programme 219.**

Le rapporteur spécial ne plaide pas pour la suppression de l'affectation des taxes à l'Agence nationale du sport, celles-ci étant un **symbole fort de la solidarité entre le sport professionnel et amateur, mais il soutient leur limitation, afin d'éviter que le financement du sport soit dépendant de la conjoncture du marché des droits télévisés.**

---

<sup>1</sup> D'après les documents budgétaires.

## **2. Les missions de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports doivent être clarifiées**

L'actualité a été marquée par les **difficultés rencontrées dans la gouvernance de plusieurs instances du sport français**, et notamment la Fédération française de football (FFF) et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui ont eu un écho important dans les médias.

Ces problématiques ne sont pas directement liées à la mission Sport, jeunesse et vie associative, mais elles ont mis en avant **la nécessité d'avoir une gouvernance du sport solide à l'échelle nationale**.

**La Cour des comptes a consacré un rapport à ce sujet, qui a été publié en juillet 2022.** La Cour fait le constat d'une **réorganisation « inachevée »** de la direction des sports, et d'une **articulation insuffisante** entre l'action de la direction et celle de l'ANS. Elle recommande donc de **clarifier les missions respectives la direction des sports et de l'ANS, et de réaffirmer la tutelle stratégique de la direction sur l'agence**.

**Le rapporteur spécial partage cette conclusion.** La « nouvelle gouvernance du sport » doit bien entendu laisser une place importante aux acteurs du sport, mais **elle ne doit pas se traduire par un désengagement de l'État**. Le sport touche à des politiques régaliennes, qui ne peuvent être assumées que par la puissance publique.

La direction des sports a signalé au rapporteur spécial qu'une conférence avait été organisée par la ministre le 18 juillet 2022 au sujet de la gouvernance du sport, et que le rôle de la direction a été réaffirmé sur trois points :

- le pilotage des politiques publiques ;
- les sujets régaliens ;
- l'évaluation des politiques publiques.

La direction des sports et l'ANS ont par la suite procédé à une cartographie de leurs missions, et il est prévu que la Convention d'objectifs et de moyens qui lie l'État à l'ANS soit révisée.

La collaboration entre l'ANS et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) doit également être renforcée. D'après la direction des sports, les réseaux du grand INSEP et les maisons régionales de la performance seront mis à profit en 2023 dans ce but.

Dans ce contexte, **le rapporteur spécial réitère son approbation de l'abandon du projet de transfert des conseillers techniques et sportifs (CTS) aux fédérations**, acté par le ministère des sports en septembre 2020. Dès avant la crise sanitaire, ce projet suscitait l'inquiétude de nombreuses fédérations de taille modeste, dont les ressources propres ne permettent pas de préserver ces compétences en leur sein.

Cette décision laisse toutefois ouverte la question de la **modernisation des conditions de la gestion** de ces fonctionnaires d'État mis à disposition des fédérations sportives.

Une mesure catégorielle, d'un **montant de 228 000 euros**, a été inscrite dans la loi de finances pour 2022 pour revaloriser les fonctions de directeur technique national adjoint, **mais celle-ci ne concernait que 80 postes parmi l'ensemble des conseillers techniques et sportifs**.

D'après la direction des sports, deux chantiers sont actuellement engagés :

- le premier vise à **refondre leur lettre de mission**, pour que la direction puisse être capable de donner précisément le nombre de CTS travaillant dans différents domaines d'intervention. Les CTS ont en effet vocation à exercer leur mission dans quatre domaines : la stratégie sportive, le développement des pratiques, la haute performance et le contrôle de la réglementation de l'enseignement du sport ;

- le second a pour objectif de **revoir la répartition des CTS entre les fédérations**. Une trajectoire de répartition doit encore être définie puis présentée à la ministre.

**La refonte de la lettre de mission des CTS doit être l'occasion de donner plus de visibilité à leur action**, et de davantage les mobiliser dans la conduite des politiques publiques du sport ou des projets de développement interfédéraux.

### **3. La fin du déménagement du laboratoire de l'Agence française de lutte contre le dopage devra permettre de poursuivre la montée en charge du programme de contrôle et d'analyse**

Le programme 219 « Sport » retrace également **les dotations versées aux principaux établissements du sport**, comme le détaille le tableau ci-après.

**Tableau récapitulatif de l'évolution des dotations  
aux principaux établissements du sport**

*(en millions d'euros)*

Opérateur ou Agence	Subvention 2019	Subvention 2020	Subvention 2021	Subvention 2022	Subvention prévue en 2023	Évolution 2022-2023
ANS	-	137,6	135,2	245,2	264,7	+ 8,0 %
INSEP	23,4	22,9	23,7	24,8	28,1	+ 13,3 %
Écoles nationales des sports <sup>(1)</sup>	12,5	12,4	12,5	13,1	13,6	+ 3,8 %
Musée national du sport	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	+ 3,2 %
AFLD	9,6	9,6	10,7	9,4 <sup>1</sup>	11,0	+ 17,0 %

(1) École nationale de la voile et des sports nautiques ; École nationale des sports de montagne ; Institut français du cheval et de l'équitation

Source : commission des finances du Sénat

Hors ANS, les deux augmentations les plus notables **sont celles de la subvention à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), et celle de la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).**

La progression de la subvention à l'INSEP résulte notamment de **l'augmentation de son plafond d'emploi**, passant de 277 en 2022 à 282 ETPT en 2023. Ce gain de 5 ETPT vise des emplois relatifs à la préparation des athlètes dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

**L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) connaît une croissance significative de ses crédits entre 2022 et 2023, passant de 9,4 millions à 11,5 millions d'euros, soit une hausse de 17,0 %.** Cette montée en puissance est justifiée par la nécessité d'atteindre le niveau de contrôles attendu pour la coupe du monde de Rugby ainsi que les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. L'AFLD gagne ainsi 5 ETPT et voit ses moyens matériels renforcés.

<sup>1</sup> 3,14 millions d'euros ont été transférés en 2022 au programme 150 « Enseignement supérieur et vie étudiante » dans le cadre du déménagement du Laboratoire d'analyse à Paris-Saclay.

L'objectif est que le laboratoire puisse être en capacité de traiter 7 000 à 8 000 échantillons supplémentaires sur une période courte de deux semaines, pour un rendu de résultats sous 24h. L'Agence mondiale antidopage exige en outre que 7 % du budget d'un laboratoire accrédité soit consacré à la recherche.

**La progression des crédits de l'AFLD s'intègre dans une subvention globale de 12,1 millions d'euros prévue en 2023 pour lutter contre le dopage**, qui regroupe également la contribution annuelle de la France au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage (AMA, 1,1 million d'euros).

**Le déménagement du laboratoire d'analyses médicales, qui a été sources de nombreuses difficultés, devrait s'achever au début de l'année prochaine.** La livraison du bâtiment était initialement prévue pour novembre 2022, mais il a été repoussé à février 2023 en raison de retards dans la construction. Selon la direction des sports, ce retard ne s'est pas aggravé depuis l'année dernière, et il ne remet pas en cause l'opérationnalité du laboratoire pour la coupe du monde de rugby. Elle indique enfin que *« les travaux de sécurisation du site liés spécifiquement à l'organisation des JOP 2024 intervenant ultérieurement à la livraison du bâtiment sont en cours de chiffrage et relèvent du financement des JOP 2024. »*

**Il conviendra de rester vigilant sur la capacité de l'AFLD à poursuivre la montée en charge de son programme de contrôle et d'analyses.**

## II. LE BUDGET DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024 CONNAÎT DES RISQUES RÉELS DE DÉPASSEMENT

Les dépenses liées à la préparation des jeux **sont quasiment stables, avec une diminution de 0,3 % des crédits de paiement par rapport à 2022, pour aboutir à un montant de 294,9 millions d’euros.**

Les autorisations d’engagement diminuent de 49,5 % pour atteindre 81,4 millions d’euros. Cette baisse des autorisations résulte essentiellement du fait que cette année, aucune autorisation d’engagement n’a été ouverte au Comité d’organisation des jeux olympiques et paralympiques. Plus généralement, la diminution des autorisations d’engagement du programme est cohérente avec l’approche de l’échéance de 2024.

Le tableau ci-après retrace l’évolution des crédits demandés pour 2023 au titre du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 ».

### Évolution des crédits du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »

(en millions d’euros)

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques »	69,9	262,9	81,3	269,8	+ 16,3 %	+ 2,6 %
Action 02 « Comité d’organisation des Jeux olympiques et paralympiques »	80,0	25,0	0,0	25,0	- 100,0 %	-
Action 03 « Haute performance des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	-	-	-	-
Action 04 « Héritage des Jeux olympiques et paralympiques »	11,1	7,7	0,0	0,0	- 100,0 %	- 100,0 %
Action 05 « Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques »	0,1	0,1	0,06	0,06	- 40,0 %	- 40,0 %
<b>Total</b>	<b>161,1</b>	<b>295,7</b>	<b>81,4</b>	<b>294,9</b>	<b>- 49,5 %</b>	<b>- 0,3 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Cette quasi-stabilité des crédits totaux du programme **ne doit toutefois pas masquer le fait que les crédits accordés sont supérieurs aux prévisions, et que des risques financiers continuent de peser sur l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques.**

## A. L'INFLATION A CONDUIT LA SOLIDÉO À DÉPASSER SON BUDGET PRÉVISIONNEL

Les crédits consacrés à la Solidéo se stabilisent entre 2022 et 2023, après une augmentation de 16,5 % entre 2021 et 2022. Les crédits accordés à la Solidéo sont toutefois supérieurs aux prévisions.

En effet, selon la trajectoire pluriannuelle transmise l'année passée au rapporteur spécial, la Solidéo ne devait bénéficier que de 200 millions d'euros de crédits de paiement en 2023. Le montant inscrit actuellement dans le projet de loi de finances représente donc **un dépassement de 69,8 millions d'euros**.

### Trajectoire pluriannuelle du programme 350 en crédits de paiement à partir de 2022 présenté l'année dernière

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025
Action 01 : Solidéo	262,8	200	80	34,4
Action 02 : COJOP	25	25	30	-
Action 04 : héritage	7,7	-	-	-
Action 05 : autres dépenses	0,1	0,1	-	-
<b>Total</b>	<b>295,6</b>	<b>225,1</b>	<b>110</b>	<b>34,4</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires transmis lors de l'examen du PLF pour 2022

Selon la direction des sports, le besoin de financement supplémentaire pour la Solidéo est de **143 millions d'euros**. Ce dépassement du budget s'explique principalement par **les tensions sur le marché des matières premières**. D'après la Solidéo, « les risques pour le budget de la SOLIDÉO semblent limités à la hausse des indices du bâtiment. » La société précise que : « les risques de pénurie semblent éloignés ou du moins suffisamment anticipés pour limiter les risques de retard sur la livraison des ouvrages olympiques. »<sup>1</sup>

Il est prévu que l'État prenne en charge **les deux tiers environ de ce coût, soit 96,2 millions d'euros**. Sur cette somme, 61,3 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances, ce qui explique l'écart observé entre les prévisions et les crédits ouverts pour 2023.

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial avait souligné l'année dernière les risques que font peser l'inflation et la pénurie de matières premières sur le budget des Olympiades. Il pouvait ainsi écrire que « *l'inflation élevée, conjuguée à une reprise économique plus rapide que prévue, qui entraîne d'autant plus de tensions sur le marché de la construction, conduit à se demander si l'actualisation présentée en juillet 2021 n'est pas d'ores et déjà dépassée.* » Or l'inflation était « seulement » de 1,6 % en 2021, tandis qu'il est prévu qu'elle augmente de 5,3 % en moyenne annuelle en 2022<sup>1</sup>.

Au regard de l'évolution de l'inflation, il est prévu que la maquette budgétaire de la Solidéo **fasse l'objet d'une nouvelle actualisation à la fin de l'année.**

La précédente actualisation du budget de la Solidéo avait été effectuée au milieu de l'année 2021. Le budget pluriannuel de la Solidéo avait été établi à 1,55 milliard en euros courants, ce qui représentait une augmentation de 12,7 % par rapport au protocole de 2016, qui prévoyait un budget de 1,38 milliard d'euros. La contribution de l'État a ainsi été réévaluée à 1,04 milliard d'euros, contre 933 millions d'euros en 2018.

La version la plus récente de l'échéancier qui a été communiquée au rapporteur spécial porte la contribution totale de l'État à **1,15 milliard d'euros, ce qui représente une augmentation de 10,6 % des crédits par rapport à la maquette de 2021.**

#### Trajectoire pluriannuelle de la contribution de l'État à la Solidéo à date d'octobre 2022

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Échéancier Conseil d'administration 28/03/2022	48	65,25	127,7	226,9	262,8	208,5	80	38,9
Nouvel échéancier	48	65,25	127,7	226,9	262,8	269,8	103,5	50,3

Note : la trajectoire budgétaire du COJOP pour les années à venir est inchangée pour les années à venir.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La Région Île-de-France et la Ville de Paris sont les deux autres plus importants financeurs publics de la Solidéo, avec des contributions de respectivement 28,5 millions d'euros et 25,2 millions d'euros prévues pour 2023. Le département de Seine-Saint-Denis, avec une contribution de 14,3 millions d'euros prévue en 2023, présente également un effort financier important.

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2023, p. 51.

Il est indiqué dans les documents budgétaires qu'« aucune dérive du calendrier n'est à déplorer et les objectifs de livraison de l'ensemble des ouvrages dans les délais requis. » Dans le même temps, il est mentionné que la majorité des ouvrages olympiques seront livrés en 2023. Les ouvrages en question comprennent notamment l'Arena Porte de La Chapelle, le Stade de France rénové, le stade Yves du Manoir et la Marina de Marseille.

Le village olympique, qui est le premier chantier mono-site de France, doit voir ses travaux de second œuvre (plomberie, électricité, revêtement des sols) commencer à la fin de 2022, et la livraison du village est toujours prévue pour le 31 décembre 2023.

**L'année 2023 sera donc une année déterminante pour la capacité de la Solidéo à tenir ou non ses objectifs.** La crise énergétique devrait se poursuivre en 2023, et les prévisions économiques prévoient une inflation qui, à 4,2 %, demeure à un niveau élevé<sup>1</sup>. **Le risque que le dépassement du budget pluriannuel se poursuive voire s'amplifie est donc réel.**

#### **B. L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024 PRÉSENTE DES ENJEUX FINANCIERS IMPORTANTS AU-DELÀ DU PROGRAMME 350**

Il est prévu depuis la création du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) en 2018 que les pouvoirs publics apportent **un complément de financement de 100 millions d'euros au COJOP, dont 80 millions provenant de l'État**, au titre de l'organisation des jeux paralympiques.

**Les 80 millions d'euros promis par l'État ont été inscrits en autorisations d'engagement dans le programme 350 par la loi de finances initiale pour 2022, qui a également ouvert 25 millions d'euros en crédits de paiement. Le projet de loi de finances pour 2023 inscrit à nouveau 25 millions d'euros pour le COJOP en crédits de paiement, et il est prévu que les 30 millions d'euros restants soient ouverts pour 2024.**

Il faut rappeler que la part publique du financement du COJOP reste faible au regard de son budget total : **97 % du budget du COJOP, soit 3,9 milliards d'euros, est financé par des fonds privés.** Au sein du programme 350, les crédits accordés au COJOP représentent 8,5 % des crédits de paiement.

Même si le financement du COJOP pèse de manière relativement faible sur le programme 350, **il présente des enjeux financiers importants.**

---

<sup>1</sup> Ibid.

Premièrement, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 **bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire**<sup>1</sup>. Une recension complète de l'impact sur le budget de l'État des exonérations fiscales consenties n'a, selon les dernières informations, pas encore été établie. **De plus, l'article 4 du présent projet de loi de finances prévoit la mise en place de nouvelles réductions d'impôts pour les entreprises et les personnes participant aux Jeux olympiques et paralympiques ou à leur organisation.**

Ensuite, l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a permis l'octroi d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au COJOP.

L'État avait déjà octroyé deux garanties au COJOP par l'article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. La première porte sur la contribution du Comité international olympique (CIO) liée aux revenus de diffusion des Jeux, et la seconde sur les emprunts bancaires souscrits par le COJOP pour financer des avances de trésorerie.

**La garantie prévue à l'article 158 de la loi de finances pour 2022 a vocation à couvrir tout déficit du COJOP.** Le montant de 3 milliards d'euros correspond à l'ensemble des dépenses prévues pour le COJOP, en retirant les garanties déjà octroyées. L'article 158 dispose que la garantie peut financer, pour le COJOP, « *le solde déficitaire de son budget lors de sa liquidation* », au titre de ses emprunts bancaires contractés avant le 30 juin 2025. L'éventuelle défaillance des acteurs privés peut dès lors constituer un risque pour le budget de l'État.

Parmi les recettes privées, il est prévu que 1,1 milliard d'euros proviennent des recettes de partenariat. À ce jour, le COJOP a signé cinq conventions « premium » selon lesquelles les entreprises apporteront une aide d'environ une centaine de millions d'euros. D'après la direction des sports, « *en dépit des crises sanitaire et inflationniste dans le monde ainsi que de leurs conséquences économiques, l'objectif d'atteindre 80 % du montant prévisionnel de recettes de partenariat au 31 décembre de cette année et 100 % en 2024 n'est donc pas du tout remis en cause à ce stade, quand bien même certaines négociations ont pu être ralenties du fait de l'état de la conjoncture.* »

Enfin, les défaillances du dispositif sécuritaire de la finale de la Coupe des champions au stade de France auront également **des conséquences indirectes sur le coût des Jeux olympiques et**

---

<sup>1</sup> L'article 22 du contrat de ville-hôte, signé par le Comité international olympique et la ville de Paris, instaure un régime fiscal exorbitant du droit commun pour les Jeux de Paris 2024, en mettant en place pour les organismes chargés de l'organisation des Jeux une exonération d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux et de taxe sur les salaires. Les exonérations d'impôts doivent bénéficier au COJOP, au Comité international olympique et à toutes les entités contrôlées par lui.

**paralympiques, en poussant à un renforcement du budget consacré à la sécurité.**

Cette difficulté se conjugue avec la **crise du recrutement à laquelle fait face le secteur de la sécurité depuis la pandémie**. Il est estimé que Paris 2024 devra recruter 22 000 personnels de sécurité pour l'événement, ce qui représente près de la moitié de l'embauche totale dans le secteur en France en une année.

### III. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS ET D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE MANQUE DE VISIBILITÉ À MOYEN ET LONG TERME

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits proposée en 2023 pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

#### Évolution des crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative »

(en millions d'euros)

	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 01 « Développement de la vie associative »	59,0	52,7	- 10,7 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	104,2	125,5	+ 20,4 %
Action 04 « Développement du service civique »	498,8	518,8	+ 4,0 %
Action 06 « Service national universel »	110,0	140,0	+ 27,3 %
<b>Total</b>	<b>772,2</b>	<b>837,1</b>	<b>+ 8,4 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

#### Quatre remarques peuvent en guider la lecture :

- la diminution de l'action 01 « Développement de la vie associative » s'explique par la **baisse des crédits accordés au Compte d'engagement citoyen (CEC)** ;

- la progression de l'action 02, « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » est due à la **pérennisation dans le programme 163 des crédits du plan de relance destinés au FONJEP** ;

- les crédits inscrits pour le service civique (action 04) progressent de 4 %, mais la moitié de cette progression à vocation à prendre en compte la **revalorisation de 3,5 % du point d'indice décidée à la moitié de l'année 2022** ;

- l'action 06 « Service national universel » **poursuit sa montée en charge, avec une progression de 27,3 %** entre 2022 et 2023. La progression des crédits du Service national universel est toutefois **moins importante qu'initialement prévue**, ce qui met en doute la perspective de sa généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge.

## **A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE DOIVENT DAVANTAGE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS**

### **1. Les dispositifs mis en œuvre pour aider les associations et les bénévoles sont d'ampleur limitée**

Dans le contexte de crise que la France connaît depuis maintenant plusieurs années, les associations ont toujours joué un rôle essentiel dans le maintien du lien social.

Au plus fort de la crise sanitaire comme dans la cascade de conséquences qui en ont résulté, **les associations ont tenu une place indéfectible pour participer à la cohésion de notre société**. Il faut rappeler le rôle des 13 millions de bénévoles, dont plus de 5 millions agissant quotidiennement, et des 1,8 million de salariés qui forment le tissu associatif.

Dans le même temps, **la crise sanitaire puis l'inflation ont accentué les faiblesses du monde associatif**. En effet, en raison de leur public cible, de nombreuses associations ont des réticences à augmenter le tarif des services proposés au public, ce qui aggrave leurs difficultés financières. Les associations qui disposent de centres sont en outre particulièrement touchées par la montée des prix de l'énergie.

**Face à cette situation, l'alignement du barème kilométrique des bénévoles sur celui des professionnels prévu par l'article 21 de la loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 est une mesure positive, mais elle n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des associations. Il est tout aussi nécessaire d'évaluer l'efficacité et l'adéquation des dispositifs de soutien aux bénévoles et à la vie associative qui sont financés par le programme 163.**

#### *a) L'animation de la vie associative locale*

« L'animation de la vie associative locale » désigne une politique menée dans le cadre de l'action 01 du programme 163 qui vise à **mettre en place des dispositifs d'accompagnement de proximité pour les associations**, et qui s'appuie sur les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB).

L'animation de la vie associative locale bénéficie pour 2023 d'une **enveloppe complémentaire de 1,32 millions d'euros**, qui porte son budget à 2,92 millions d'euros. Les CRIB bénéficient de manière séparée de 1,75 million d'euros.

**Le dispositif est encore à l'état d'expérimentation**. 3 régions y participent, et le financement supplémentaire doit permettre à 3 régions supplémentaires de bénéficier de cette politique. Les représentants du

monde associatif ont toutefois signalé devant le rapporteur spécial que 10 régions travaillaient déjà de manière informelle sur cette politique, **et ils ont exprimé leurs regrets que cette politique n'ait pas été étendue à toutes ces régions en 2023.**

*b) Dispositif « 1 jeune, 1 mentor »*

Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » est reconduit pour 2023, avec un budget identique de 27 millions d'euros. D'après la DJEPVA, 100 000 jeunes ont pu être accompagnés en 2022.

**« 1 jeune, 1 mentor »**

Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » a **pour objectif d'accroître le nombre de jeunes qui bénéficient de l'accompagnement d'un mentor** (un professionnel en exercice ou un retraité), pendant leur parcours scolaire. **Le mentor a pour mission d'aider le jeune dans ses choix d'orientation et son insertion professionnelle. Le mentor et le jeune doivent se rencontrer plusieurs fois par mois pendant au moins 6 mois.**

« 1 jeune, 1 mentor » a été annoncé par le Président de la République le 1<sup>er</sup> mars 2020, et il a été lancé durant l'année 2021. **Il s'inscrivait dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », qui réunissait un ensemble de politiques d'accompagnement de la jeunesse.** Le dispositif a été pour la première fois en lois de finances en 2022.

Le budget de « 1 jeune, 1 mentor », est maintenu à 27 millions d'euros en 2023, et le dispositif a pour objectif d'accompagner 200 000 jeunes en 2023.

Le dispositif est piloté par le ministère de l'emploi, du travail et de l'insertion. Il s'appuie sur des appels à projets à destination des associations.

Le dispositif ne dispose pas encore d'évaluation documentée, ce qui est problématique au regard des sommes engagées. Toutefois, son étude est inscrite au programme de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), qui devrait rendre un rapport sur la question. **Le rapporteur spécial sera attentif à l'exécution et l'évaluation du dispositif.**

*c) Le compte d'engagement citoyen*

La diminution des crédits de l'action n°1 « Développement de la vie associative » s'explique par la baisse des crédits accordés au compte d'engagement citoyen, **qui passent de 14,4 millions en 2022 à 6,0 millions d'euros en 2023.**

### Le compte d'engagement citoyen

Le compte d'engagement citoyen (CEC) est un **dispositif qui permet d'acquérir des droits à formation, inscrits sur le compte personnel de formation. Le CEC est ouvert pour toute personne âgée de 16 ans ou plus<sup>1</sup>, et il reste ouvert tout au long de la vie.**

Les activités concernées sont les activités de bénévolat, qui sont réalisées dans les conditions suivantes :

- l'association soit déclarée depuis au moins 3 ans ;
- l'objet de l'association relève d'une des catégories énoncées au b) du 1 de l'article 200 du code général des impôts ;
- la personne siège dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participe à l'encadrement d'autres bénévoles.

Le CEC permet de bénéficier de 240 euros par an pour 200 heures de bénévolat, et il est plafonné à 720 euros.

Le CEC a été créé par l'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

**Le dispositif n'est utilisable par les bénéficiaires que depuis le début de l'année 2021, mais les droits sont pris en compte depuis 2017.**

Cette diminution est la conséquence de la sous-exécution chronique du compte d'engagement citoyen. **Alors que le nombre d'ayants droit fin 2021 était estimé à 400 000, seuls 3 192 dossiers ont été validés.** Sur 12,4 millions d'euros prévus en 2021, un versement de 6 millions d'euros a été effectué à la trésorerie de la Caisse des dépôts et consignations, sans véritable perspective de dépenses.

Le CEC est un outil intéressant dans son principe pour valoriser le bénévolat, mais **à l'heure actuelle sa mise en œuvre ne répond pas aux objectifs qui lui étaient fixés.** Toutefois, la mise en œuvre du dispositif étant encore récente, il lui reste des marges d'amélioration.

**Il existe en particulier un écart important entre la déclaration des bénévoles et la validation des droits, alors que les individus peuvent avoir besoin rapidement d'accéder à leur CEC.** La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) a identifié ce problème, et a déclaré au rapporteur spécial qu'elle travaillait à réduire les délais et à simplifier le fonctionnement du dispositif. **Le CEC pâtit également des défauts du Compte personnel de formation (CPF).**

---

<sup>1</sup> 15 ans si la personne dispose d'un contrat d'apprentissage.

## **2. Une réflexion doit être engagée sur le montant du financement assuré par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)**

Les crédits prévus pour le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) en 2023 sont de 51,8 millions d'euros, contre 37,4 millions d'euros en 2022. La différence (14,4 millions d'euros) est **égale au montant qui était alloué au FONJEP en 2022 dans la mission « Plan de relance »**.

La hausse des crédits du FONJEP correspond donc à une pérennisation des crédits du plan de relance au sein du programme 163. Plus précisément, l'enveloppe a vocation à financer les postes créés en 2021 et 2022 par le plan de relance.

Le rapporteur spécial se félicite de la **stabilisation des crédits destinés à l'éducation populaire**. L'éducation populaire correspond à une politique spécifique, qui n'est pas équivalente au soutien au monde associatif d'une manière générale, et la hausse des crédits du FONJEP a joué un rôle important dans sa pérennisation.

Il souhaite cependant mettre l'accent sur les crédits qui sont effectivement alloués à chaque emploi FONJEP. En effet, chaque poste salarié FONJEP est financé pour environ **7 200 euros, ce qui représente entre 10 % et 15 % du coût global d'un poste**. Les crédits supplémentaires du plan de relance ont eu vocation à créer de nouveaux postes FONJEP, **mais pas à augmenter le financement moyen d'un poste**.

## **3. Le Fonds pour le développement de la vie associative peut faire l'objet d'amélioration pour mieux accompagner les associations**

Le Fonds pour le développement de la vie associative est composé de deux volets : le premier est destiné à la formation des bénévoles (FDVA 1), et le second est consacré au financement du « fonctionnement et de l'innovation » des petites associations (FDVA 2).

**Avec 8 millions d'euros inscrits pour 2023, le montant des crédits accordés au FDVA 1 est similaire à celui des années précédentes**. Le dispositif est intéressant, dans la mesure où il permet une formation des bénévoles au sein même du monde associatif, mais il n'est cependant pas suffisamment articulé avec d'autres dispositifs qui valorisent la formation des bénévoles, comme le compte d'engagement citoyen.

Le volet « fonctionnement et innovation » du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA 2), qui a remplacé la dotation parlementaire, existe désormais depuis 5 ans.

Pendant les premières années d'existence du FDVA 2, les crédits destinés au dispositif **étaient insuffisants pour offrir un véritable soutien aux petites associations**. Ils ne représentaient en effet que la moitié de l'ancienne dotation parlementaire. Toutefois, le dispositif a connu une réforme importante en 2021 : l'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a mis en place un mécanisme de fléchage des avoirs inactifs récupérés par l'État vers le fonds pour le développement de la vie associative.

Ce mécanisme est une demande ancienne du Mouvement associatif, qui a été soutenu par le rapporteur spécial. **Il prévoit qu'une quote-part, fixée chaque année en loi de finances, des sommes acquises à l'État provenant des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie en déshérence est affectée au FDVA chaque année.**

L'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit que ce sont **20 % de ces sommes** qui bénéficient chaque année au FDVA<sup>1</sup>.

En 2021, les montants affectés au FDVA s'élevaient à **19,5 millions d'euros, ce qui constitue un apport supplémentaire de 78 % de crédits par rapport à la subvention directe de l'État (25 millions d'euros) inscrite en loi de finances initiale.**

Au 30 août 2022, les fonds affectés aux associations *via* ce mécanisme représentent 14 millions d'euros. Il est prévu qu'au total, 15 millions d'euros soient affectés aux associations à la fin de l'année.

Pour 2023, **la prévision de 17,5 millions d'euros de recettes a été maintenue**. Cette prévision se trouve entre la réalisation de 2021, et la réalisation prévue de 2022. Il est difficile de donner une estimation précise chaque année des montants qui seront attribués *via* ce mécanisme au FDVA pour deux raisons :

- d'une part, le montant précis des sommes qui reviendront à l'État, et donc de la quote-part à reverser au FDVA, ne peut être évalué avec précision ;

- d'autre part, **des incertitudes existent quant au calendrier de versement**, puisque les pratiques divergent selon les établissements de crédit, certains opérant un versement direct des sommes échues à l'État, alors que d'autres versent les sommes à la Caisse des dépôts et consignations, qui effectue ensuite le reversement au Trésor.

---

<sup>1</sup> La rédaction initiale de l'article prévoyait que cette quote-part soit fixée chaque année en loi de finances, mais l'article 205 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances initiale pour 2022 a fixé ce montant à 20 %. Le montant retenu pour 2021 était déjà de 20 %.

Au-delà de la question des montants qui lui sont attribués, le FDVA 2 connaît plusieurs limites. Dans son enquête sur le FDVA 2<sup>1</sup>, la Cour des comptes a souligné une baisse de l'ordre d'un tiers du nombre de demandes de financement entre 2018 et 2020 (de 22 800 à 15 300). De plus, tandis que le taux d'acceptation des demandes est bon (supérieur à 80 %), **le montant des subventions accordées est nettement inférieur aux demandes.**

En effet, au 12 octobre 2022, 14 340 associations ont été financées par le fonds, pour un montant de 38 millions d'euros, tandis que le montant total des demandes représentait 137 millions d'euros. Sur l'année 2022, 27,7 % du montant total des demandes a fait l'objet d'une acceptation.

Ces résultats montrent que **la lisibilité des critères du financement du FDVA 2 doit être améliorée.** Le rapporteur spécial a formulé des recommandations à ce sujet dans son rapport d'information, « Pour un financement des petites associations à la hauteur : rénover le Fonds pour le développement de la vie associative »

**Les recommandations du Rapporteur spécial dans son rapport d'information  
« Pour un financement des petites associations à la hauteur : rénover le Fonds  
pour le développement de la vie associative »**

**Recommandation n° 1 :** simplifier les critères de financement du FDVA 2 en privilégiant le soutien au « fonctionnement global » des associations. Améliorer la lisibilité des critères de financement du FDVA 2.

**Recommandation n° 2 :** étendre le champ d'action des commissions régionales et des collèges départementaux à l'animation et de coordination des questions relatives à la vie associative, et favoriser l'implication des parlementaires dans les collèges départementaux.

**Recommandation n° 3 :** systématiser le principe de notes régionales complétées par des notes départementales définissant les priorités de financement du FDVA 2, dont la présentation est définie au niveau national et qui seraient accompagnées du calendrier de la campagne de financement.

**Recommandation n° 4 :** supprimer le plafond du FDVA 1 pour laisser une plus grande marge d'appréciation aux acteurs locaux.

Le rapporteur spécial souhaite par ailleurs **souligner la qualité du fonctionnement des collèges départementaux**, qui cherchent réellement à définir des stratégies de financement adaptées aux territoires dans

---

<sup>1</sup> « Le Fonds pour le développement de la vie associative. Volet fonctionnement et innovation », Septembre 2021. Enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finance.

lesquelles exercent les associations. Ils montrent que l'échelon départemental reste l'échelon le plus pertinent pour piloter le FDVA 2.

***B. APRÈS LE PLAN DE RELANCE, LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU SERVICE CIVIQUE RESTE À DÉFINIR***

**518,8 millions d'euros sont consacrés au développement du service civique pour 2023, ce qui représente une augmentation de 20 millions d'euros par rapport aux montants inscrits dans le programme 163 en 2022.** La moitié de cette hausse de crédits à vocation à prendre en compte l'augmentation du point d'indice.

Cet ancrage du service civique comme un dispositif clé des politiques à destination de la jeunesse **témoigne de son succès**, douze ans après sa création et sept ans après son universalisation décidée par l'ancien Président de la République, François Hollande, dans le contexte des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

**L'augmentation des crédits inscrits dans le programme 163 pour le service civique doit toutefois être considérée au regard de la fin du plan de relance.** La mission « Plan de relance » en 2022 avait accordé **201 millions d'euros au service civique**, ce qui portait le montant total des crédits finançant le service civique à **699,8 millions d'euros**. En comparaison de ce dernier chiffre, les 518,8 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023 représentent une **diminution de 25,8 % des crédits pour le service civique**.

Les années précédentes, le rapporteur spécial avait exprimé des **critiques sur le recours au service civique dans le cadre du plan de relance**. Le service civique est d'abord **une politique d'engagement de la jeunesse**, et le mobiliser dans un objectif de relance économique ouvrait le risque de le transformer en un **traitement social du chômage des jeunes**.

Outre ces réserves, le rapporteur spécial mettait également en doute la capacité de créer **sur un temps aussi court le nombre de missions nécessaires pour répondre aux cibles du nombre de jeunes effectuant une mission de service**.

Pour 2021, la cible était initialement de 245 000 volontaires effectuant un service civique, ramenée en juin 2021 à 200 000 volontaires. **145 000 volontaires auront finalement effectué un service civique cette année**. En conséquence, l'Agence du service civique s'est constituée une trésorerie d'un montant très élevé (288 millions d'euros) à la fin de l'année 2021, en augmentation par rapport à la fin 2020 (69,4 millions d'euros), qui était déjà exceptionnelle.

Le plan de relance a certes permis la création de 140 000 postes agréés en 2021, ce qui est un record, et d'après l'Agence du service civique, le nombre de postes agréés en 2022 **devrait être encore plus**

**élevé.** De même, le nombre de jeunes accomplissant un service civique en 2022 devrait être supérieur à 2021, même si le nombre total de crédits consacrés au dispositif est moins élevé.

Toutefois, la réussite du service civique ne peut pas s'évaluer uniquement en termes quantitatifs. **Il convient également de s'assurer que la création de nouvelles missions ne se fait pas au détriment de la qualité de celles-ci.** Les missions doivent être bien définies et encadrées, et elles doivent correspondre à une forme d'engagement.

La création de nouvelles missions de service civique implique en effet pour les organismes d'accueil de modifier la maquette de leur activité pour intégrer au mieux le volontaire et proposer des formations adéquates. Tout ce processus ne peut se concevoir que sur le temps long. Plutôt qu'une politique de « stop and go », le rapporteur spécial défend donc une montée en charge progressive du dispositif. **Des augmentations plus faibles, mais continues et prévisibles, permettent un meilleur développement du service civique.**

**Aucune cible de jeunes effectuant une mission de service n'a été retenue pour 2023. Il n'existe pas non plus de prévisions d'évolution des crédits consacrés au service civique pour les années à venir.** La trésorerie de l'Agence du service civique peut être utilement mise à profit pour maintenir la dynamique du service en 2023, mais la question du financement du dispositif à partir de 2024 se pose.

Cette absence d'indicateur est regrettable, dans la mesure où elle rend plus difficile l'évaluation du dispositif. L'examen de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 aurait dû être l'occasion de **discuter et définir une trajectoire de développement du service civique.**

Par ailleurs, la communication sur le service civique a connu un ralentissement ces deux dernières années, malgré le plan de relance. L'information sur le service civique doit être renforcée, en particulier sur la nature des missions proposées.

**Comme les années précédentes, le rapporteur spécial affirme son soutien au service civique, qui est une véritable politique d'engagement.** À ce titre, il faut rappeler l'engagement du Président de la République de « *poursuivre la généralisation du Service Civique qui permet à nos jeunes de compléter leur formation par un engagement citoyen reconnu, l'acquisition de compétences, ce qui là aussi vient compléter et renforcer la résilience de la Nation* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conférence de presse du 17 mars 2022.

**C. LA MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL EST PLUS LENTE QUE PRÉVUE, CE QUI S'EXPLIQUE PAR LES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POSÉES PAR LE PROJET DE SA GÉNÉRALISATION**

Jusqu'en 2021, le service national universel était organisé en deux phases : le séjour de cohésion, et la réalisation d'une mission d'intérêt général. La seconde phase, la mission d'intérêt général, présentait toutefois plusieurs incertitudes : sa durée n'était pas clairement déterminée, ni son caractère obligatoire ou non.

À partir de 2022, la seconde phase a été divisée en deux : un engagement obligatoire, et un engagement facultatif. Le service national universel est donc désormais découpé en trois phases :

- une première phase qui est constitué **un séjour de cohésion en hébergement collectif**. Pendant la durée de ce séjour, les jeunes participent à des activités collectives, et bénéficient de formations sur des sujets divers ;

- une deuxième phase **d'engagement dans une mission d'intérêt général**, qui doit durer un minimum de **12 jours consécutifs ou 84 heures réparties** au cours des **12 mois** suivant l'accomplissement de la première phase. Les conditions d'accueil du volontaire dans une structure sont cadrées par un contrat d'engagement ;

- une troisième phase **d'engagement volontaire**, qui **dure au minimum trois mois**, et qui s'articule avec d'autres dispositifs de volontariat, comme les réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie nationale, et surtout le service civique.

Cette nouvelle organisation a le mérite de clarifier le fonctionnement de l'ancienne phase 2 du service national universel. Toutefois, elle soulève également des questions.

**La seconde phase, l'engagement volontaire, est réduite à une durée inférieure à deux semaines.** Or, les associations privilégient les engagements sur une durée plus longue : plusieurs mois sont nécessaires pour former un jeune, et qu'il puisse s'impliquer réellement dans le fonctionnement et la vie de l'association. Pour cette raison, il est particulièrement difficile de mobiliser les organismes d'accueil pour créer et développer les missions d'intérêt général.

Les crédits inscrits pour le service national universel connaissent une hausse de 27,3 % par rapport à l'année dernière, pour atteindre 140 millions d'euros. L'objectif est que 64 000 jeunes accomplissent le service national universel en 2023.

En 2022, la cible était de 50 000 jeunes en 2022, pour un budget de 110 millions d'euros. 40 000 jeunes ont finalement effectué le séjour de cohésion. Il n'y a pas encore d'estimation du coût effectif par jeune du séjour de cohésion en 2022.

**Cibles et nombre de jeunes ayant effectivement  
réalisé le séjour de cohésion**

Année	Objectif	Réalisation
2019	Entre 2 000 et 3 000	1 941
2020	20 000	0 <sup>1</sup>
2021	25 000	14 653
2022	50 000	32 416
2023	64 000	-

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La différence entre les objectifs et le nombre de jeunes en 2022 a été justifiée par la DJEPVA par la **poursuite des restrictions sanitaires au début de l'année, ainsi que par des difficultés rencontrées pour leur transport.**

**Le déploiement du service national universel se fait à un rythme plus lent que prévu.** La crise sanitaire a certes conduit à reporter de plusieurs années les objectifs de généralisation, mais avec la fin de l'essentiel des restrictions sanitaires, la trajectoire initiale aurait dû en théorie être reprise à partir de 2023.

En 2019, il était en effet prévu que le Service national universel concerne 20 000 jeunes pour 2020, 150 000 pour 2021, 400 000 pour 2022, avant d'être généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, c'est-à-dire environ 800 000 jeunes.

**La trajectoire initiale était manifestement surévaluée, même sans tenir compte de la crise sanitaire.** Les contraintes d'organisation du service national universel ne sont pas compatibles avec une généralisation aussi rapide du dispositif. Les centres pouvant accueillir les jeunes effectuant le séjour de cohésion sont en nombre limité, il est difficile de recruter des encadrants, et la construction d'une administration du service national universel prend du temps.

Les témoignages des acteurs du service national universel mettent tous en avant que **la cible de 50 000 jeunes en 2022 représente déjà une limite en termes de centres d'hébergement disponibles et de logistique.**

---

<sup>1</sup> La pandémie a conduit à l'annulation du Séjour de cohésion. En revanche, 7 000 jeunes ont participé au service national universel au titre de la seule Mission d'intérêt général.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur spécial **doute de la faisabilité d'une généralisation du service national universel en l'état actuel du dispositif.**

Le service national universel présente un intérêt parmi les politiques d'engagement de la jeunesse, et le rapporteur spécial a pu constater **l'engagement des équipes pour offrir aux jeunes un séjour de qualité.** Les données disponibles montrent par ailleurs que les jeunes sont majoritairement satisfaits de l'expérience<sup>1</sup>. Toutefois, s'il devait être maintenu, le service national universel devrait **rester limité à un public de quelques dizaines de milliers de jeunes volontaires, comme c'est le cas actuellement.**

La généralisation du service national universel présente également **des enjeux financiers importants.** Le coût prévisionnel par jeune est de 2 187,5 euros pour 2023. En faisant l'hypothèse d'un coût par jeune inchangé, la généralisation du service national universel à l'ensemble d'une classe d'âge (800 000 jeunes) **coûterait 1,75 milliard d'euros chaque année.**

Ce coût doit être considéré comme une **hypothèse basse.** Le passage d'une cible de 50 000 à 800 000 jeunes n'est pas seulement une question de moyens supplémentaires, mais implique une réorganisation complète de la logistique et de l'administration du service national universel. Le passage d'un public de volontaires à un régime obligatoire ajoute également de nombreuses contraintes en termes d'encadrement. **Les éventuelles économies d'échelle ne seront sans doute pas suffisantes pour compenser les surcoûts.**

**Avant de poursuivre davantage la montée en puissance du service national universel, le rapporteur spécial invite donc à réfléchir sur l'opportunité de sa généralisation.**

---

<sup>1</sup> D'après le rapport de l'INJEP de janvier 2022, 9 jeunes sur dix se déclarent satisfaits du séjour.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Auditions**

#### **Direction des sports**

- Mme Fabienne BOURDAIS, directrice.

#### **Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative**

- M. Yves BOERO, directeur ;
- M. Jean-Roger RIBAUD, sous-directeur du service national universel ;
- Mme Amandine HUBERT, adjointe au bureau du développement de la vie associative.

#### **Agence du service civique**

- Mme Béatrice ANGRAND, présidente ;
- M. David KNECHT, directeur général.

#### **Le Mouvement associatif**

- Mme Frédérique PFRUNDER, déléguée générale.

### **Contributions écrites**

**La Solidéo**

**Unis-cité**