



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Examen par la commission des finances le mercredi 20 octobre 2021

Rapporteur spécial :

M. Éric JEANSANNETAS

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE DYNAMISME TENDANCIEL DES CRÉDITS SE POURSUIT EN 2022, MAIS DES DOUTES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION DEMEURENT.....	11
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 18,9 %, QUI S'EXPLIQUE À PARTS ÉGALES PAR LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS, LA PRÉPARATION DES JEUX OLYMPIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL.....	11
B. UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DE LA MISSION, MAIS UN RISQUE DE CONCENTRATION QUI SUBSISTE.....	15
C. UN SOUTIEN RÉEL MAIS QUI MANQUE DE COHÉRENCE DANS LE CADRE DU « PLAN DE RELANCE ».....	17
II. LE BUDGET DES SPORTS EST DE NOUVEAU SUR UNE PENTE ASCENDANTE, MAIS IL PRÉSENTE ENCORE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES.....	20
A. UN PROGRAMME DONT LE DYNAMISME EST PORTÉ PAR LE PASS'SPORT, MAIS QUI PRÉSENTE ENCORE DES INCERTITUDES SUR SON FINANCEMENT..	20
1. Une confirmation de la reprise du soutien au sport « hors Olympiades »	20
2. Le Pass'Sport est un dispositif pertinent pour lutter contre les inégalités d'accès au sport, mais il doit faire l'objet d'évaluations pour en mesurer sa portée réelle	21
3. Des incertitudes qui demeurent quant au financement du programme.....	22
B. LA REPRISE ÉCONOMIQUE DOIT ÊTRE L'OCCASION D'ACHEVER LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT	24
1. La reprise économique offre un espace de respiration pour le mouvement sportif, mais les conséquences de la crise sanitaire continuent de menacer sa soutenabilité financière	24
2. Pour être en mesure de répondre à ce défi, il est nécessaire de garantir la capacité d'action de l'Agence nationale du sport.....	25
3. Le retard du déménagement du laboratoire d'analyses de l'Agence française de lutte contre le dopage met en doute sa capacité à répondre aux exigences des événements sportifs internationaux à venir	28
C. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES DÉLAIS POUR L'INSTANT TENUS, MAIS DES COÛTS INDIRECTS À MIEUX EVALUER.....	30
1. La crise sanitaire n'a pas modifié le calendrier de la Solidéo, mais elle a induit des surcoûts	31
2. Les crédits destinés au financement du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques sont pour la première fois inscrits dans le projet de loi de finances	32

III. LE RENFORCEMENT DU FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN À LA JEUNESSE ET AUX ASSOCIATIONS DOIT S'INSCRIRE DANS UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DURABLE, ET NON PAS DANS UN MOUVEMENT DE « STOP AND GO »	34
A. UNE STABILISATION DES MOYENS DÉDIÉS À LA VIE ASSOCIATIVE HORS PLAN DE RELANCE, QUI DOIT ÊTRE L'OCCASION D'ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR UNE MEILLEURE VISIBILITÉ À MOYEN ET LONG TERMES DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS	35
B. UNE INTÉGRATION DU SERVICE CIVIQUE DANS LE PLAN DE RELANCE QUI LE FAIT MONTER EN PUISSANCE, MAIS QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DE SA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	38
C. UN DÉPLOIEMENT DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL DONT LES COÛTS EFFECTIFS NE SONT PAS ENCORE ÉVALUÉS, CE QUI PLAIDE POUR UNE PLUS GRANDE PRUDENCE DANS SA GÉNÉRALISATION	40
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45

L'ESSENTIEL

I. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CRÉDITS SE POURSUIT EN 2022, MAIS DES DOUTES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION SUBSISTENT

A. *UNE HAUSSE TENDANCIELLE QUI SE POURSUIT, MAIS UN RISQUE QUE LES CRÉDITS DE LA MISSION SE CONCENTRENT SUR UN FAIBLE NOMBRE DE DISPOSITIFS*

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » **poursuit sa montée en puissance en 2022**, avec un montant de crédits demandés de **1 485,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 615,3 millions d'euros en crédits de paiement**. La progression des crédits par rapport à la LFI 2021 est de **18,8 %**.

La hausse des demandes de crédits s'explique principalement par l'effet de quatre facteurs, comme l'illustre le graphique ci-après :

- la **poursuite de la mise en œuvre du service national universel**, qui représente 110 millions d'euros en 2022 (soit une augmentation de 76,6 % par rapport à 2021) ;

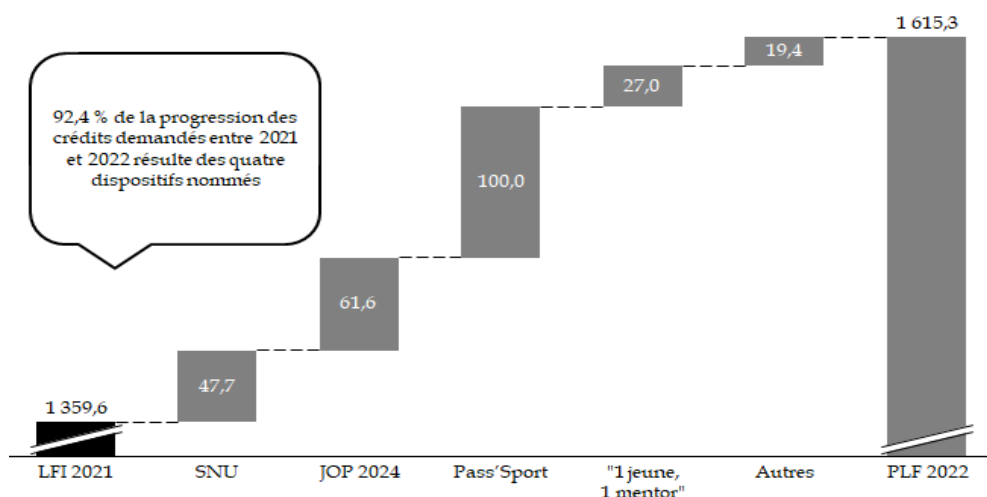
- la **préparation des Olympiades de 2024**, pour lesquelles les décaissements s'amplifient en 2022 (295,7 millions d'euros, en augmentation de 26,7 %) ;

- l'introduction du **Pass'Sport avec un budget de 100 millions d'euros** ;

- l'introduction du dispositif « 1 mentor, 1 jeune », pour **27 millions d'euros**.

De la loi de finances initiale pour 2021 au projet de loi de finances pour 2022 : principales évolutions proposées

(en millions d'euros)



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

Malgré l'introduction du Pass'Sport et de « 1 mentor, 1 jeune » dans la mission, la double perspective des Jeux olympiques et de la généralisation du Service national universel pourrait conduire à une concentration des crédits sur un faible nombre de dispositifs peu maîtrisables, ce qui menacerait la soutenabilité financière de la mission.

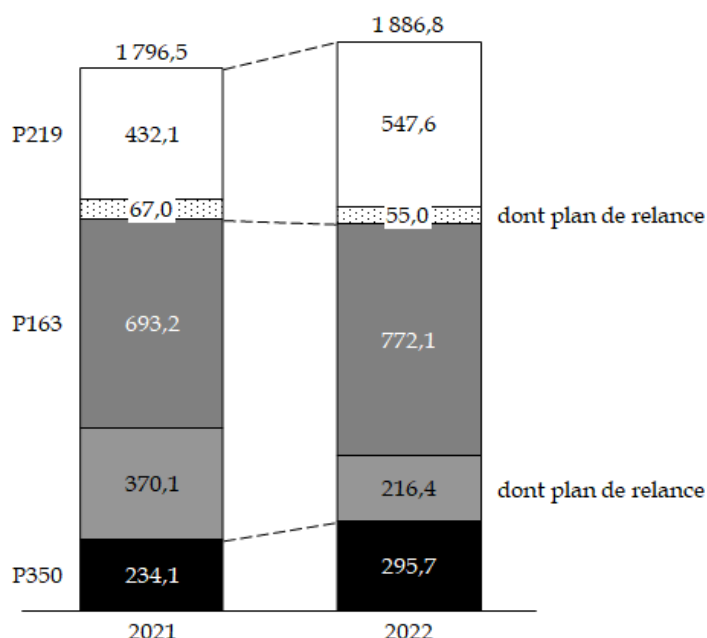
B. UN SOUTIEN COMPLÉMENTAIRE AU TITRE DU PLAN DE RELANCE, DONT LA MAJEURE PARTIE RÉSULTE UNE NOUVELLE FOIS DU RENFORCEMENT DU SERVICE CIVIQUE

En plus des crédits demandés sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ces politiques publiques sont soutenues pour une nouvelle année au titre de la mission « Plan de relance », comme le retrace le graphique ci-après.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit l'ouverture de **271,4 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 55 millions d'euros pour le sport et 216,4 millions d'euros pour la jeunesse et la vie associative. Ces montants sont en baisse de 37,5 % par rapport à ceux de 2021. La majeure part (74,3 %) de l'effort labellisé « plan de relance » **résulte des crédits consacrés au service civique.**

Comparaison de l'évolution des crédits de la mission entre 2021 et 2022 en intégrant les moyens supplémentaires au titre du plan de relance

(en crédits de paiements et en millions d'euros)



II. LE BUDGET DES SPORTS EST DE NOUVEAU SUR UNE PENTE ASCENDANTE, MAIS IL PRÉSENTE ENCORE DES FRAGILITÉS

A. UN PROGRAMME DONT LE DYNAMISME EST PORTÉ PAR LE PASS'PORT, MAIS DONT LE FINANCEMENT COMPORTE DES RISQUES

Les crédits du programme 219 « Sport », proposés à 552,3 millions d'euros en crédits de paiement, **progressent fortement par rapport à 2021 (+ 26,7 %)**. Cette augmentation est due **pour 86,7 % à l'introduction du Pass'Sport** dans le projet de loi de finances pour 2022.

Si ce dispositif est intéressant pour réduire les inégalités d'accès au sport, et en particulier les inégalités de genre, **il devra toutefois faire l'objet d'une évaluation précise de ses effets. Il est nécessaire également de clarifier son articulation avec les dispositifs similaires mis en place par les collectivités territoriales.**

Le financement du sport présente toutefois encore des fragilités structurelles. L'affaire Médiapro, qui a eu pour conséquence une perte de recettes de la « taxe Buffet » de 25 millions d'euros par rapport aux prévisions, montre que le mode de financement actuel de l'Agence nationale

du sport est sujet à des **corrections de marché qui peuvent être brutales, et qui menacent sa capacité d'action.**

Il est ainsi nécessaire **d'achever la réforme de la gouvernance du sport**, qui avait été laissée en suspens avec la crise sanitaire. Si le rapporteur spécial rappelle son approbation de l'abandon du projet de transfert des conseillers techniques sportifs (CTS) aux fédérations, la question de la modernisation des conditions de leur gestion reste encore ouverte.

B. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES DÉLAIS POUR L'INSTANT TENUS, MAIS DES COÛTS INDIRECTS À MIEUX ÉVALUER

La préparation des infrastructures requises pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 entre dans une nouvelle phase, ce qui justifie la **sensible progression des crédits de paiement demandés pour 2022** (295,7 millions d'euros, en hausse de 26,3 %). Pour la première fois, des crédits (25 millions d'euros) sont ouverts dans le projet de loi de finances pour le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP).

Du côté de la construction des équipements, si aucun retard n'a été enregistré à ce stade, la trajectoire budgétaire de la Société de livraison des jeux olympiques (Solidéo) est **affectée par différents facteurs de surcoût**. En effet, l'actualisation des coûts menée au cours de l'année 2021 a abouti à une augmentation du budget pluriannuel de la Solidéo de **12,7 % par rapport au protocole de 2016**. La contribution de l'État est ainsi évaluée à 1,04 milliard d'euros, contre 933 millions d'euros en 2018, soit 11,8 % d'augmentation. **Cette actualisation est toutefois déjà remise en cause par les tensions sur le marché de la construction et l'inflation du prix des matières premières.**

III. LE RENFORCEMENT DU FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN À LA JEUNESSE ET AUX ASSOCIATIONS DOIT S'INSCRIRE DANS UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DURABLE, ET NON PAS DANS UN MOUVEMENT DE « STOP AND GO »

A. UNE STABILISATION DES MOYENS DÉDIÉS À LA VIE ASSOCIATIVE HORS PLAN DE RELANCE, QUI DOIT ÊTRE L'OCCASION D'ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Les crédits hors plan de relance destinés à la vie associative sont stables. Dans le cadre du plan de relance, les crédits consacrés au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire augmentent de 14,4 millions d'euros.

Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a bénéficié en 2021 **d'un nouveau mécanisme de fléchage des comptes inactifs récupérés par l'État**. Au 30 septembre 2021, les montants affectés au FDVA par ce mécanisme s'élevaient à 19,1 millions d'euros. Cet apport est plus élevé de 9,1 % que les prévisions de l'administration, qui tablait sur une capacité d'action supplémentaire de 17,5 millions d'euros. À la question de savoir ce qu'elles considèrent comme leur « *besoin prioritaire* », la réponse la plus souvent donnée par les associations est « *la confirmation des subventions annoncées* ». Cela montre le **besoin vital pour les associations d'avoir une visibilité sur leurs financements à moyen et long terme**.

B. LES COÛTS DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL SONT ENCORE MAL ÉVALUÉS, ET LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DU SERVICE CIVIQUE MANQUE DE LISIBILITÉ

Les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » augmentent de 11,4 % en 2022, pour atteindre 772,1 millions d'euros. Cette hausse résulte principalement de la forte augmentation des crédits dédiés au déploiement du service national universel, qui atteignent 110 millions d'euros. Le coût du séjour de cohésion par jeune, **estimé à 2 140 euros**, reste très élevé, et en l'absence d'évaluation précise de ses coûts effectifs, **le passage à 50 000 jeunes effectuant le service national universel en 2022 apparaît prématuré**.

En parallèle, l'atteinte de l'objectif de 200 000 jeunes en service civique en 2022 **ne devra pas conduire à une dégradation de la qualité des missions proposées**. À ce titre, **l'augmentation et la diminution brutale des crédits, ce que l'on peut appeler une politique de « Stop and Go », nuit au développement du service civique à long terme**.

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, 79 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

I. LE DYNAMISME TENDANCIEL DES CRÉDITS SE POURSUIT EN 2022, MAIS DES DOUTES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION DEMEURENT

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 18,9 %, QUI S'EXPLIQUE À PARTS ÉGALES PAR LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS, LA PRÉPARATION DES JEUX OLYMPIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

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 sport¹, 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'Etat pour la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo) ainsi que pour le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP).

Les crédits demandés pour 2022 connaissent, comme en 2021, une forte progression en crédits de paiement, pour s'établir à :

- **1 485,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une augmentation de 0,3%,

- **et 1 615,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de **18,9 %**.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la mission entre 2021 et 2022.

¹ 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 2021		PLF 2022		Évolution 2021-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	433,1	432,2	552,3	547,6	+ 27,5 %	+ 26,7 %
P163 « Jeunesse et vie associative »	693,2		772,1		+ 11,37 %	
P350 « JOP 2024 »	354,7	234,1	161,1	295,7	- 54,6 %	+ 26,3 %
Total	1 481,1	1 359,6	1485,5	1 615,3	+ 0,3 %	+ 18,8 %
<i>Total hors P350</i>	<i>1126,4</i>	<i>1125,5</i>	<i>1324,4</i>	<i>1319,6</i>	<i>+ 17,6 %</i>	<i>+ 17,2 %</i>

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

La progression des crédits demandés entre 2021 et 2022 s'explique majoritairement par l'effet de **trois facteurs**.

Les deux premiers sont des **facteurs d'augmentation de long terme**, et expliquaient déjà l'augmentation des crédits de la mission dans la loi de finances initiale pour 2021 :

- la **poursuite de la mise en œuvre du service national universel (SNU)**, encore sur une base volontaire, qui justifie l'inscription de **110,0 millions d'euros en 2022, soit 47,7 millions d'euros supplémentaires** par rapport à 2021 ;

- les travaux de construction et de rénovation des infrastructures requises pour l'accueil des **Jeux olympiques et paralympiques de 2024**, qui sont depuis l'année dernière dans une phase de consommation de crédits, ce qu'indique la **demande de 295,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2022, en hausse de 26,3 % par rapport à 2021**.

Le dernier facteur en revanche a été introduit **au cours de l'année 2021** :

- la **reconduction du Pass'Sport en 2022, pour un montant de 100 millions d'euros**. Il explique quasiment à lui seul la hausse de 26,7 % en crédits de paiement du programme 219 entre 2021 et 2022.

En dehors de ces dispositifs, il faut mentionner **l'introduction du dispositif « 1 jeune, 1 mentor », crédité de 27 millions d'euros**, dans l'action « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire », ce qui la porte à 104,2 millions d'euros, ainsi que l'augmentation de 13,30 % des crédits consacrés à l'action « Prévention par le sport et protection des sportifs ».

Le Pass'Sport

Le Pass'Sport est une **allocation de 50 euros par enfant**, 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 2022.

Contrairement au pass Culture, il s'agit d'un dispositif ciblé. En effet, il s'adresse aux enfants entre 6 à 18 ans, qui bénéficient au moins de l'une de ces allocations :

- l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) ;
- l'Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé (AEEH) ;
- l'Allocation aux adultes handicapés (AAH)¹.

Les familles éligibles sont notifiées par courrier pendant l'été. **L'aide n'est pas versée directement aux familles, mais aux clubs par un système de tiers payeur**, qui repose sur une convention passée avec la DRAJES. La famille peut bénéficier de la réduction en présentant le courrier lors de l'inscription.

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

« 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 dispositif a pour objectif d'accompagner 100 000 jeunes en 2021 et 200 000 en 2022.

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^{er} mars 2020, et il a été lancé durant l'année 2021. Il est pour la première fois intégré en loi de finances initiale. **Il s'inscrit dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », qui réunit pour un budget de 9 milliards d'euros un ensemble de politiques d'accompagnement de la jeunesse.** Le budget de « 1 jeune, 1 mentor », de 27 millions d'euros pour 2022, n'en représente qu'une faible part.

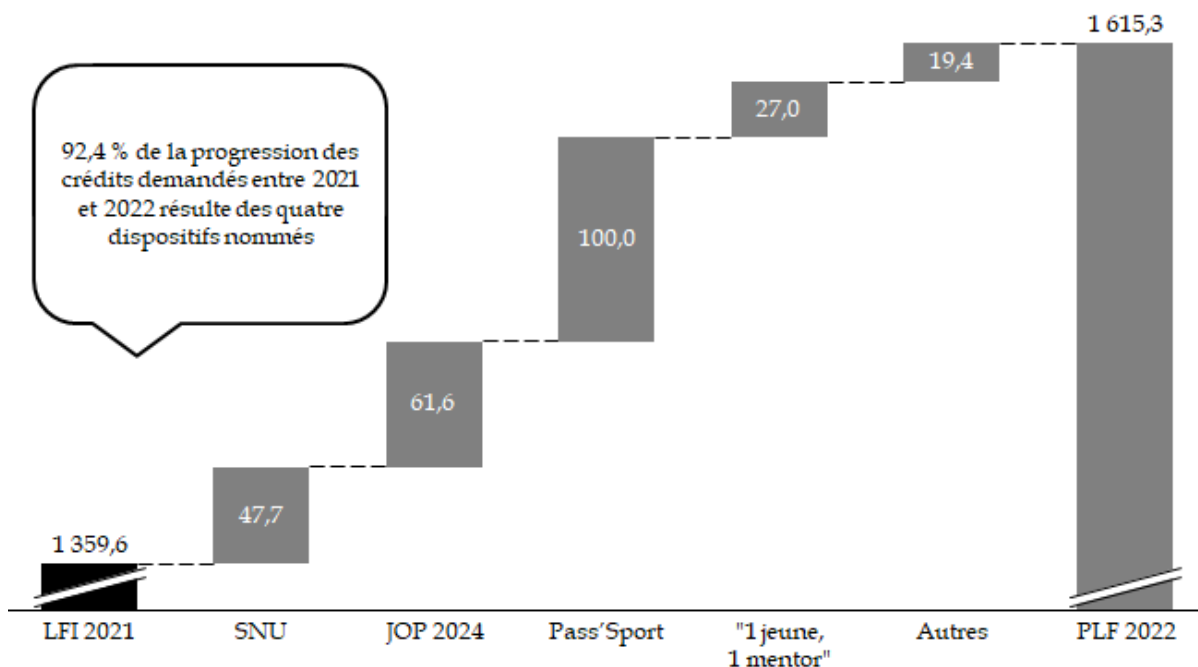
Le dispositif est piloté par le ministère de l'emploi, du travail et de l'insertion. Il s'appuie sur des appels à projets à destination des associations.

Le graphique ci-après illustre les principales évolutions entre la loi de finances pour 2021 et le présent projet de loi de finances pour 2022.

¹ L'Allocation aux adultes handicapés peut être ouverte à partir de 16 ans si l'enfant ne bénéficie plus de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

**De la loi de finances initiale pour 2021 au projet de loi de finances pour 2022 :
principales évolutions proposées**

(en millions d'euros)



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

La hausse des crédits demandés pour 2022 s'inscrit dans la continuité d'un **dynamisme fort de la mission depuis plusieurs exercices**.

Les crédits qu'elle porte ont en effet été **multipliés par 3,2 depuis 2015**, sous l'effet conjugué de **deux facteurs** :

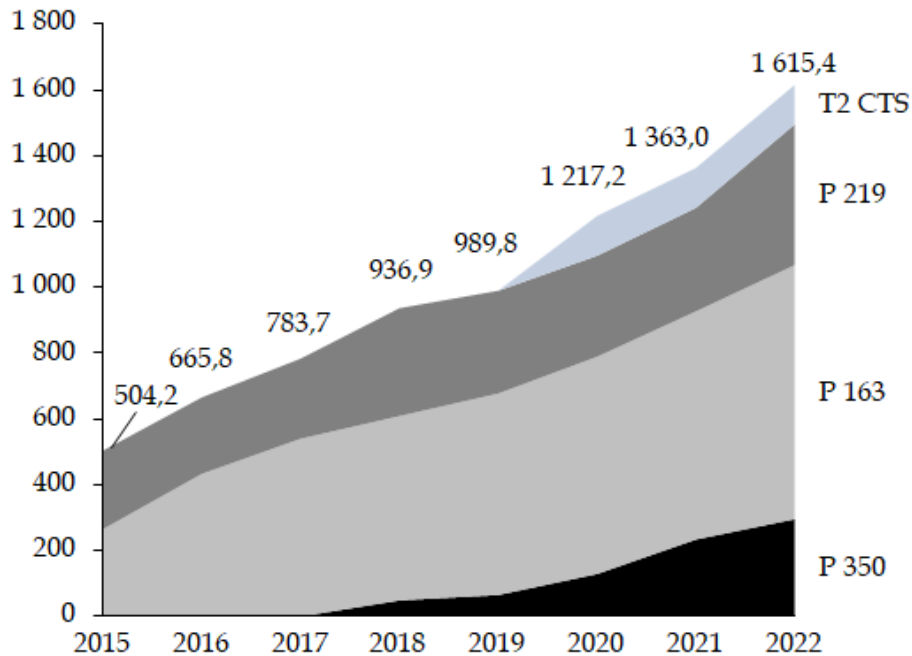
- **la montée en puissance des politiques de l'engagement de la jeunesse**, dont la clé de voûte est constituée par le service civique, rendu universel par l'ancien Président de la République François Hollande, et qui représente 30,1 % des crédits (498,8 millions d'euros) de la mission. Si le niveau des montants consacrés au service civique est stable entre 2021 et 2022, **l'augmentation de 76,8 % des crédits consacrés au service national universel** montre que les politiques de l'engagement restent l'un des principaux moteurs de croissance de la mission.

- **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.

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

B. UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DE LA MISSION, MAIS UN RISQUE DE CONCENTRATION QUI SUBSISTE

L'année dernière, le rapporteur spécial soulignait que **les trois quarts des crédits demandés pour la mission se concentraient sur trois politiques** : les dispositifs d'engagement de la jeunesse, les versements à la Société de livraison des ouvrages olympiques, et la subvention à l'agence nationale du sport.

Or, il s'agit majoritairement de dépenses qui **offrent peu de marges de manœuvre**. Les dépenses de la Solidéo résultent d'un **engagement auprès du Comité international olympiques**, et les dépenses du service civique **sont difficilement maîtrisables**. Cette concentration des crédits conduisait donc à **restreindre les capacités de pilotage de la mission ainsi que les modifications pouvant être proposées au cours de l'examen parlementaire**.

Dans le PLF 2022, malgré le dynamisme du budget de la Solidéo et du service national universel, **la concentration du budget de la mission sur ces trois dispositifs a diminué, pour représenter désormais 62,4 % des crédits de paiement.** Le découpage est celui-ci :

- Les dispositifs d'engagement de la jeunesse (37,7 %) ;
- Les versements à la Société de livraison des ouvrages olympiques (16,3 %) ;
- La subvention à l'Agence nationale du Sport (8,4 %)

L'inversion de cette tendance à la concentration résulte essentiellement de l'introduction dans le projet de loi de finances **du Pass'Sport et du dispositif « 1 mentor, 1 jeune »**. Le Pass'Sport représente ainsi 7,6% des crédits totaux de la mission, ce qui est un niveau proche de celui de la subvention à l'Agence nationale du sport.

Ce constat est rassurant pour la soutenabilité de la mission à long terme, mais il doit toutefois être nuancé.

La part des trois dispositifs précités **ne 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, elles présentent des risques de dérive des coûts.**

Deux éléments étayent ce constat :

- d'une part, le fait qu'après **la forte augmentation du coût du séjour de cohésion du SNU en 2021, à 2 200 euros par jeune, ce coût reste très élevé en 2022, à 2140 euros par jeune ;**

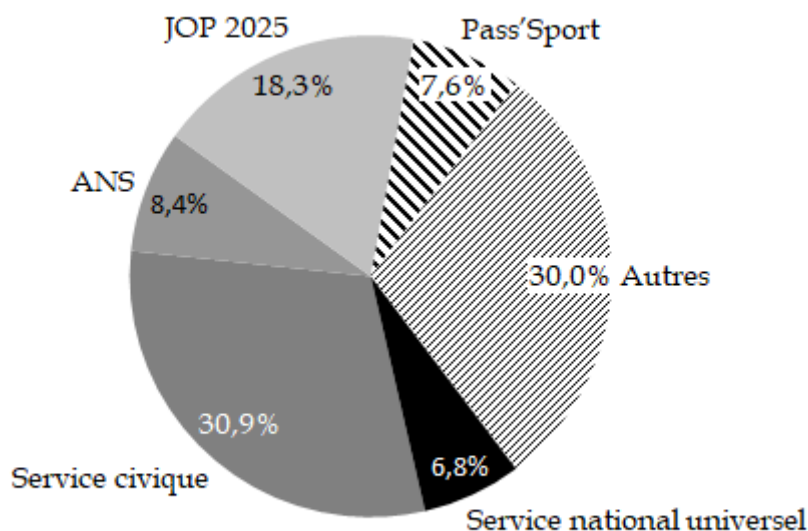
- d'autre part, **les aléas qui affectent les dépenses d'infrastructures pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024**, à savoir l'actualisation des coûts sous l'effet de l'inflation, les tensions constatées sur les marchés des matières premières et de la construction en Île-de-France, et les différents problèmes techniques et juridiques qui pèsent sur l'avancement des chantiers.

Il en résulte **des doutes sur la soutenabilité de la mission.**

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial alertait des risques de dérapage au regard du budget triennal compte tenu des dépenses nouvelles résultant de l'attribution des Olympiades de 2024 à la France, intervenue en cours d'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ces risques se sont confirmés par la suite, un écart de 3 % au triennal ayant été constaté en 2020.

À défaut de nouvelle trajectoire budgétaire, aucune indication n'est donnée sur la soutenabilité de la mission au cours des prochains exercices, limitant *de facto* les prérogatives du Parlement. Le rapporteur spécial souligne ainsi, une nouvelle fois, que disposer d'une telle « boussole » budgétaire serait indispensable, au regard des incertitudes fortes qui entourent certains dispositifs.

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



Source : commission des finances du Sénat

C. UN SOUTIEN RÉEL MAIS QUI MANQUE DE COHÉRENCE DANS LE CADRE DU « PLAN DE RELANCE »

Le projet de loi de finances pour 2022 inclut à nouveau la mission « Plan de relance », qui a été créée l'année dernière 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.

S'il offre une vision agrégée des moyens mis en œuvre, de manière temporaire en principe, pour faire face à la crise, ce vecteur budgétaire concerne toutefois des politiques très diverses, de la décarbonation de l'industrie à l'emploi sportif. La lisibilité des crédits supplémentaires effectivement dégagés au titre de la relance pour chaque politique s'en trouve donc affectée. Il en sera de même du suivi de l'exécution

budgétaire, dans la mesure où « ces crédits seront liquidés soit par imputation directe sur le programme cohésion sociale et territoriale de la mission relance via une délégation de gestion soit sur le programme 219 suite à un décret de transfert »¹.

Les deux politiques publiques relevant de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » bénéficient du plan de relance :

- **pour le sport, le Gouvernement a indiqué que 122 millions d'euros seront engagés sur deux ans** en 2021-2022. 67 millions d'euros de crédits ont été ouverts en crédit de paiement en 2021, et 55 millions en 2022. Ils constituent 10% des crédits du programme 219.

- **concernant la jeunesse et la vie associative, 216,4 millions d'euros ont été ouverts en 2022**, qui sont pour 93,3 % pour eux destinés au service civique, et pour les crédits restants au FONJEP.

Le tableau ci-après détaille l'utilisation des crédits demandés au titre du plan de relance.

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

(crédits de paiements, en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 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
Total Sport	67	55	- 17,9 %	122
Service civique	363	201	- 44,4 %	564
FONJEP	7,2	14,4	+ 100 %	21,6
Total Jeunesse et vie associative	370,2	215,4	- 41,8 %	585,6
Total	437,2	270,4	- 37,5 %	707,6

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

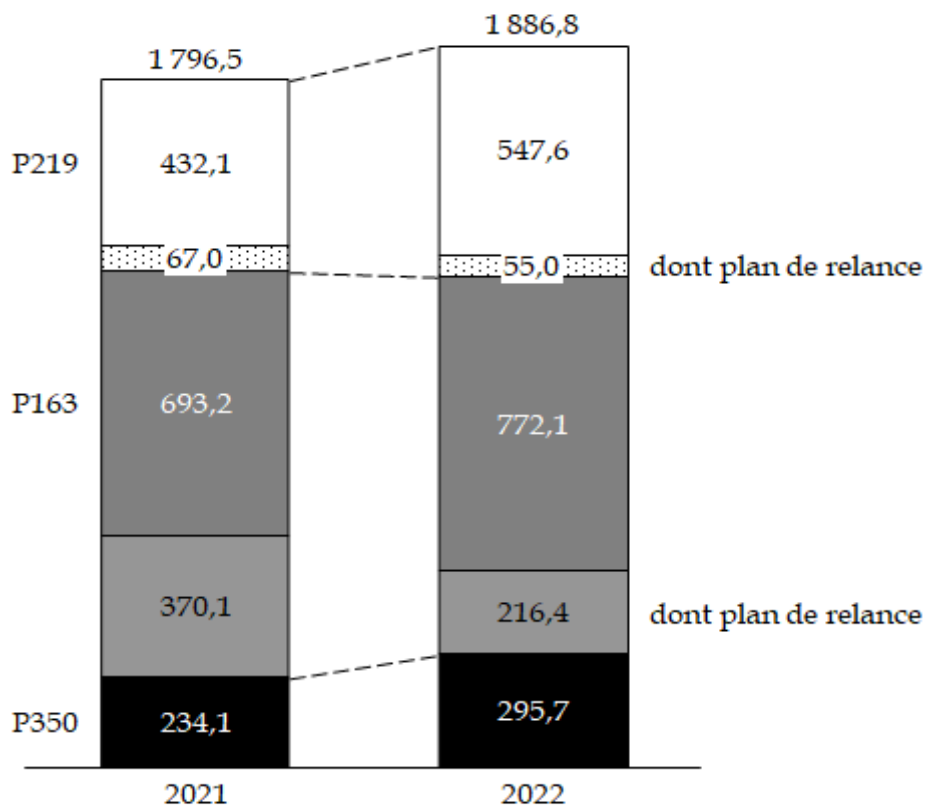
¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

Il s'agit d'un effort réel, comme l'illustre le graphique ci-après. Néanmoins, plus de 74 % de l'effort labellisé « plan de relance » résulte du relèvement du nombre de missions de service civique, dont l'imputation budgétaire sur la mission « Plan de relance » est problématique. Outre qu'il contribue à la mauvaise lisibilité des crédits déjà relevée, ce choix semble davantage correspondre à **une comptabilisation opportuniste de crédits** au titre du plan de relance qu'à un réel objectif de relance de l'activité du pays.

Un facteur d'incertitude concerne la suite du plan de relance. Il est **difficile de revenir à l'état antérieur pour un certain nombre de dispositifs dont les coûts fixes, notamment de formation, sont notables**, comme c'est le cas du service civique, au risque de mettre en cause leur soutenabilité financière. En outre, **une réduction trop brutale du soutien pourrait casser la dynamique de reprise.**

Comparaison de l'évolution des crédits de la mission entre 2021 et 2022 en intégrant les moyens supplémentaires au titre du plan de relance

(en crédits de paiements et en millions d'euros)



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

II. LE BUDGET DES SPORTS EST DE NOUVEAU SUR UNE PENTE ASCENDANTE, MAIS IL PRÉSENTE ENCORE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES

Hors plan de relance, les crédits du programme 219 « Sport » enregistrent d'une **progression notable**, avec une augmentation de 26,7 % en crédits de paiement entre 2021 et 2022. Cette montée en charge est portée par l'action 01, « Promotion du sport pour le plus grand nombre », qui gagne plus de 114 % d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, comme le détaille le tableau ci-après.

Évolution des crédits du programme 219 « Sport »

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution 2020-2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	88,9		190,5		+ 114,3 %	
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	273,2	272,3	286,7	282,0	+ 4,9 %	+ 3,6 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	25,9		29,4		+ 13,5 %	
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	45,1		45,8		+ 1,6 %	
Total	433,1	432,3	552,3	547,6	+ 27,5 %	+ 26,7 %

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

A. UN PROGRAMME DONT LE DYNAMISME EST PORTÉ PAR LE PASS'SPORT, MAIS QUI PRÉSENTE ENCORE DES INCERTITUDES SUR SON FINANCEMENT

1. Une confirmation de la reprise du soutien au sport « hors Olympiades »

Depuis l'attribution des Olympiades de 2024 à la France, le **Gouvernement privilégie une approche agrégée des crédits dédiés au sport**, regroupant les programmes 219 et 350, ainsi que l'affectation de produits à l'Agence nationale du sport.

Il y a deux ans, pendant l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur spécial avait mis en avant que **cette approche pouvait conduire à occulter la diminution de 11 % des crédits dédiés au sport hors Olympiades de 2024 observée depuis 2017**. Il s'agissait d'un point d'alerte majeur, en ce **qu'il concrétisait les craintes d'un financement**

centré sur la compétition, au détriment du sport pour tous, à rebours de l'ambition initiale de la candidature française et des engagements du Président de la République lors de l'attribution des jeux olympiques en septembre 2017¹.

Cette tendance a été inversée en 2021 sous l'impulsion de deux facteurs : **les crédits supplémentaires du plan de relance, et le relèvement du plafond de la fiscalité affectée à l'Agence nationale du sport de 24,1 millions d'euros au titre de la « taxe Buffet »** (cf. *infra*). Ces facteurs restaient cependant fragiles, en raison des **incertitudes qui pèsent sur le rendement de la « taxe Buffet » et du caractère en principe temporaire du plan de relance**.

Ce changement d'orientation est confirmé dans le PLF pour 2022, qui appuie nettement le sport hors compétition. Le renforcement de l'action 01, « Promotion du sport pour le plus grand nombre », **se poursuit avec un plus que doublement des crédits (+ 114,3%) par rapport au PLF 2021**. Cette augmentation s'explique quasi-intégralement par **l'inclusion du Pass'Sport dans le programme, lancé à la rentrée 2021 et reconduit en 2022, et dont le budget est de 100 millions d'euros**.

En dehors du Pass'Sport, il faut également noter la progression de 3,6 % en crédits de paiement de l'action 02, « Développement du sport de haut niveau », et celle de 13,5 % de l'action 03, « Prévention par le sport et protection des sportifs ». Pour cette dernière, l'augmentation s'explique par **le renforcement de la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage ainsi que par le développement de la stratégie nationale sport santé**.

2. Le Pass'Sport est un dispositif pertinent pour lutter contre les inégalités d'accès au sport, mais il doit faire l'objet d'évaluations pour en mesurer sa portée réelle

La mise en œuvre du Pass'Sport est la principale réforme du programme 219. **Doté d'un budget de 100 millions d'euros, il est à l'origine de 86,7 % de l'augmentation du programme « sport » entre 2021 et 2022**.

Le rapporteur spécial se félicite d'un **dispositif qui peut contribuer à amener à la pratique sportive des personnes qui en sont éloignées**, la crise de la Covid ayant fortement mis en avant les inégalités d'accès au sport.

¹ Voir le discours d'Emmanuel Macron adressé le 16 septembre 2017 aux acteurs ayant permis que Paris soit choisie pour organiser les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, au cours duquel le président de la République a en particulier fait part de sa volonté : « ces Jeux doivent nous permettre de faire de la France une vraie nation sportive. [...] Et à ce titre, je veux que nos clubs sportifs, nos écoles irriguent l'ensemble de nos villes, nos quartiers, nos campagnes et que le sport puisse prendre une place essentielle dans notre projet de société. Ces jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, ça n'est donc pas simplement une compétition sportive. C'est bien une occasion de porter cette mission au cœur même du projet de transformation de la société ».

Il souligne en particulier que l'individualisation par enfant de l'aide est une qualité notable du Pass'Sport, car elle **permet de réduire les inégalités de genre en favorisant l'accès au sport des filles**. Par ailleurs, son caractère ciblé limite les effets d'aubaine.

Ce constat positif appelle toutefois deux observations :

- premièrement, si le montant accordé à chaque jeune, 50 euros, correspond bien au prix moyen d'une licence dans un club sportif pour un enfant, **il ne prend pas en compte l'achat des équipements sportifs, qui dans certains cas sont supérieurs au prix de la licence**.

- deuxièmement, des **aides similaires existent déjà dans un certain nombre de collectivités territoriales**. 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. À cet égard, le Pass'Sport apparaît comme redondant, et les investissements dans les installations sportives sont plus urgents. **Il est donc nécessaire, pour que le dispositif puisse être pleinement efficace, de préciser son articulation avec les aides similaires présentes au niveau territorial**.

3. Des incertitudes qui demeurent quant au financement du programme

Deux nuances doivent être apportées à cette inversion de la tendance à la baisse du soutien au sport.

La première concerne les crédits dédiés au sport dans le plan de relance, qui, de par leur nature exceptionnelle, n'apporteront qu'**une réponse ponctuelle**. Leur ampleur ne saurait être surestimée au regard des **objectifs volontaristes affichés par le Gouvernement** de faire passer l'économie du sport de 1,8 % à 2 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici aux Olympiades de 2024. Dès lors, la question de l'avenir de ces aides se pose, avec la perspective de la fin du plan de relance à partir de 2023.

La seconde nuance ressort de **l'incertitude entourant la fiscalité affectée à l'Agence nationale du sport**. Cette incertitude concerne principalement la **Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (Taxe Buffet)**, qui finance l'Agence nationale du sport.

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 choisi 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 prend 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 »**. Toutefois, ce renforcement de la place de la taxe Buffet dans le financement de l'Agence nationale du sport **comprend des risques importants, comme le montre l'abandon de Médiapro**.

L'année dernière, le rapporteur spécial alertait sur le fait que les tensions au sujet de la diffusion de la ligue 1 pourraient conduire à ce que la progression des droits soit « *fortement remise en cause* » ce qui « *fait peser un risque majeur pour l'ensemble du football professionnel français*. » La défaillance de Mediapro en octobre 2020, qui a été suivie par l'accord de reprise des droits de la Ligue 1 par Canal+ du 4 février 2021, ont concrétisé ces craintes.

En effet, l'abandon de Mediapro a eu pour une conséquence **une diminution des droits de la ligue 1 de football de 575 millions 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 effectif¹**. Dans les réponses aux questionnaires budgétaires, la Direction des sports a mentionné que cette perte serait **compensée par un complément de financement ajouté en loi de finances rectificative de fin de gestion**.

Si une telle compensation est nécessaire, elle **illustre également les faiblesses du financement de l'Agence nationale du sport**. Certes, les pertes de recettes résultent en partie de la situation exceptionnelle de la crise sanitaire. Toutefois, dès les années qui ont précédé la crise, la forte appréciation des droits de la ligue 1 a été le résultat d'une bulle de marché. La **progression du produit de la taxe Buffet provenait quasi exclusivement**

¹ D'après les documents budgétaires.

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.

En outre, 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. **Le financement de l'Agence nationale du sport est donc à la merci de corrections de marché qui peuvent être brutales, même hors temps de crise.**

Dès lors, **le risque est que ces compensations ne soient plus exceptionnelles, mais récurrentes à chaque fois que les droits de la ligue 1 se déprécient.** Non seulement cela irait à l'encontre de la logique du « financement du sport par le sport », qui est au fondement de l'affectation d'une part de la taxe Buffet à l'Agence nationale du sport, **mais cela contribuerait à remettre en cause l'autorisation parlementaire tout en réduisant la lisibilité du financement du sport.**

En optant pour un renforcement des ressources de l'Agence nationale du sport *via* l'affectation de recettes au lieu de crédits budgétaires, **le Gouvernement transfère ainsi une partie du risque financier correspondant à l'ensemble du mouvement sportif.**

B. LA REPRISE ÉCONOMIQUE DOIT ÊTRE L'OCCASION D'ACHEVER LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT

1. La reprise économique offre un espace de respiration pour le mouvement sportif, mais les conséquences de la crise sanitaire continuent de menacer sa soutenabilité financière

Les mesures prises pour contenir la propagation de la Covid ont fortement affecté le mouvement sportif et son tissu associatif dans l'ensemble du territoire. Dès mi-avril 2020, la perte de valeur pour l'ensemble de la filière a été estimée à **19,4 milliards d'euros, soit 25 % de son chiffre d'affaire annuel.** Pour les 180 000 associations sportives des réseaux affiliées au Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF), **les pertes sont évaluées à 30 % de leur budget.** Après le premier confinement, l'incertitude sur la situation épidémique a eu pour conséquence que de nombreuses structures n'ont pas pu reprendre une activité normale jusqu'à la période récente¹.

¹ En ce qui concerne les clubs professionnels, les données de leurs comptes sur la saison 2020-2021 ne sont pas encore disponibles, ce qui ne permet pas de donner une vision précise des conséquences de la crise sur leurs finances, mêmes si celles-ci sont certainement importantes.

Face à cette situation, les entreprises et associations du secteur sportif ont pu **recourir aux différents outils de soutien** mis en place par l'Etat, **dont le coût total est estimé à 7,1 milliards d'euros**. Ces aides ont été initiées en 2020 et perdurent jusqu'à aujourd'hui. Les principales aides sont :

- les prêts garantis par l'État, pour un montant d'encours garanti de 2,16 milliard d'euros¹ ;
- le fonds de solidarité, pour 2,24 milliards de subventions versées² ;
- la prise en charge de l'activité partielle, pour 1,32 milliard d'euros d'indemnités³ ;
- les exonérations de cotisations et contributions patronales, pour un montant de 600 millions d'euros⁴.

La rentrée de septembre 2021 se déroule dans un contexte bien plus favorable que celle de 2020, avec une levée de la plupart des restrictions, une incertitude sanitaire réduite grâce à la campagne de vaccination, et enfin une reprise économique plus importante que ce qui était prévu initialement.

Pour autant, il ne faut pas en déduire que pour le mouvement sportif toutes les difficultés survenues avec la crise ont disparu. Des facteurs d'incertitudes demeurent, comme le risque de reprises ponctuelles de l'épidémie. En outre, l'interruption pendant une durée longue des activités sportives peut conduire à éloigner durablement certaines parties de la population des associations sportives. Pour ces raisons, réduire trop brutalement le montant des aides mettrait en péril la résilience du mouvement sportif.

2. Pour être en mesure de répondre à ce défi, il est nécessaire de garantir la capacité d'action de l'Agence nationale du sport

Depuis 2019, le soutien au mouvement sportif s'exerce pour sa majeure partie par l'intermédiaire de l'Agence nationale du sport. Celle-ci est constituée sous forme de groupement d'intérêt public agréant l'État, le mouvement sportif, les associations représentant les collectivités territoriales⁵ et les acteurs du monde économique⁶. Ses missions ont été

¹ Données transmises par la direction des sports et arrêtées au 3 septembre 2021.

² Données transmises par la direction des sports et arrêtées au 2 septembre 2021.

³ Données transmises par la direction des sports et arrêtées au 17 août 2021.

⁴ Données transmises par la direction des sports ; périodes : mars-juin 2020 et octobre 2020 – mai 2021.

⁵ 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.

⁶ 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.

énoncées par la loi du 1^{er} août 2019¹ : 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 constitutive² 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.

Pour 2022, la subvention versée à l'agence reste stable, à 135,2 millions d'euros. Le montant des taxes affectées perçues par l'agence est de 180,5 millions d'euros, ce qui porte l'ensemble de ses ressources à 305,7 millions d'euros. En outre, l'Agence nationale du sport bénéficie d'un plafond d'emplois de 63 ETPT. Ce plafond était de 60 ETP en LFI, et il a été rehaussé de 3 ETP au courant de l'année 2021.

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).

Or il est indispensable de poursuivre la réforme de la gouvernance du sport, pour être à même de **relever les défis colossaux que les conséquences de la crise sanitaire posent au monde sportif. Concernant les fédérations, on peut en citer deux aspects :**

- **la nature des pratiques**, avec l'accélération marquée de la tendance observée ces dernières années de **développement de pratiques libres et en dehors du cadre fédéral**, ce qui impose de définir les outils de réglementation adaptés ;

- **la situation financière des fédérations sportives**, qui devrait, quelle que soit la taille de leur budget, être affectée par l'annulation de nombreux événements et l'attrition notable des recettes de billetterie, à rebours des efforts mis en œuvre par la direction des sports depuis plusieurs années pour inciter les fédérations à développer leurs ressources annexes.

¹ Loi n° 2019-812 du 1^{er} 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.

² [Arrêté du 20 avril 2019](#) portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

La crise a ainsi augmenté le nombre de fédérations en situation financière fragile, comme le montre le tableau suivant :

	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévisions PAP	2021 Prévisions actualisées	2022 Prévisions PAP
Nombre de fédérations sportives en situation financière fragile	6	3	3	7	10
Nombre de fédérations sportives en situation financière dégradée	4	5	7	6	6

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

L'augmentation du nombre de fédérations en situation financière fragile est particulièrement notable entre la prévision du projet annuel de performance pour 2021 et les prévisions pour 2022 : **leur nombre a plus que triplé**. Le diagnostic du rapport spécial de l'année dernier, selon lequel les « *prévisions volontaristes inscrites dans la maquette de performances pour 2021 et 2023 ne correspondent guère à la réalité et aux observations de la direction des sports* », est ainsi confirmé.

Dans ce contexte, **le rapporteur spécial rappelle 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**, est prévue dans le budget de 2022 pour revaloriser les fonctions de directeur technique national adjoint, **mais celle-ci ne concerne que 80 postes parmi l'ensemble des conseillers techniques et sportifs**. Une réflexion plus générale sur les moyens et la capacité d'action de l'Agence nationale du sport doit donc être engagée.

3. Le retard du déménagement du laboratoire d'analyses de l'Agence française de lutte contre le dopage met en doute sa capacité à répondre aux exigences des événements sportifs internationaux à venir

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 prévue en 2022	Évolution 2021-2022
INSEP	23,4	22,9	23,7	24,8	+ 4,6 %
Écoles nationales des sports ⁽¹⁾	12,5	12,4	12,5	12,5	=
AFLD	9,6	9,6	10,7	12,5	+ 17,2 %
Musée national du sport	2,9	3,0	3,0	3,1	+ 3,3 %
ANS	-	137,6	135,2	135,2	=

(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

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 de mesures de revalorisation salariale, de compensations en raison de la crise sanitaire, et d'une modification de l'assiette de calcul de la TVA.

L'Agence française de lutte contre le dopage connaît une forte croissance de ses crédits entre 2021 et 2022, passant de 10,7 millions à 12,5 millions d'euros, ce qui constitue une augmentation de 17,2 %. Cette montée en puissance est justifiée par la direction des sports par « un accroissement du nombre de contrôles et des besoins en ressources humaines et

matérielles. Cette subvention permettra à l'AFLD de poursuivre ainsi la mise en œuvre de la politique volontariste de la France en matière de lutte contre le dopage, notamment dans la perspective de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024 à Paris. »¹.

Elle s'intègre dans une subvention globale de 13,6 millions d'euros prévue en 2022 pour lutter contre le dopage, qui regroupe également la contribution annuelle de la France au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage (AMA, 1,02 million d'euros).

Outre la subvention de fonctionnement, s'ajoutent les **crédits liés à la construction du nouveau laboratoire d'analyses médicales de Saclay, pour un coût total de 13,3 millions d'euros, dont 12,8 millions d'euros à la charge de l'État**². Cette contribution est portée par le programme 350 au titre de l'héritage des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Les autorisations d'engagement ont été inscrites sur 2020 et 2022, et les crédits de paiement seront décaissés en 2021, pour 5,14 millions d'euros, et 2022, pour 7,66 millions d'euros.

Le déménagement du laboratoire d'analyses médicales a toutefois été source de difficultés. La combinaison des retards pris dans la concrétisation du projet de déménagement et de l'impératif pour le laboratoire d'être opérationnel en septembre 2023, qui est la date de la coupe du monde de rugby, a **conduit à privilégier un mode de dévolution des marchés de travaux en entreprise générale. Source de gain de temps, ce mode de dévolution se traduit cependant par un fort surcoût, qui a été estimé l'année dernière à 1,3 million d'euros.**

La livraison du bâtiment était initialement prévue pour novembre 2022, mais elle a été repoussée à 2023. La Direction des sports indique cependant que « À ce stade, cela ne remet pas en cause l'emménagement du laboratoire début 2023 ».

Avant le déménagement, la précarité de la situation actuelle du laboratoire d'analyses pose sérieusement la question de la capacité de l'AFLD à poursuivre la montée en charge de son programme de contrôle et d'analyse.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Réponse au questionnaire budgétaire. L'évaluation de ce montant est identique à celle de l'année dernière.

C. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES DÉLAIS POUR L'INSTANT TENUS, MAIS DES COÛTS INDIRECTS À MIEUX EVALUER

Les dépenses liées à la préparation des jeux **sont toujours sur une pente ascendante, avec une progression de 26,3 % en crédits de paiement, pour aboutir à un montant de 295,7 millions d'euros**. Cette augmentation est principalement le fait de deux facteurs :

- le dynamisme des dépenses de la Solidéo, **qui ont augmenté de 73,3 millions d'euros entre 2021 et 2022, pour atteindre 262,9 millions d'euros**.

- l'inscription de **25 millions d'euros de crédits dans l'action 02, « Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques » dans la LFI pour 2022**, pour la première fois depuis la création du programme 350 en 2018.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés pour 2021 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 2021		PLF 2022		Évolution 2021-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques »	340,3	225,6	69,9	262,9	- 79,5 %	+ 16,5 %
Action 02 « Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	80,0	25,0	-	-
Action 03 « Haute performance des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	-	-	-	-
Action 04 « Héritage des Jeux olympiques et paralympiques »	11,1	5,1	11,1	7,7	=	+ 51,0 %
Action 05 « Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques »	3,3	3,3	0,1	0,1	- 97,0 %	- 97,0 %
Total	354,7	234,1	161,1	295,7	- 54,6 %	+ 26,3 %

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

1. La crise sanitaire n'a pas modifié le calendrier de la Solidéo, mais elle a induit des surcoûts

La croissance de 16,5 % des crédits dédiées à la Solidéo est due à trois principaux facteurs : l'actualisation des coûts, les tensions sur les matières premières et les marchés de travaux de construction, et l'augmentation de la masse salariale de l'établissement.

Alors que le budget était jusqu'à cette année exprimés en euros de 2016, **un nouveau budget pluriannuel qui intègre l'actualisation des coûts en euros courants a été présenté au Conseil d'administration de la Solidéo le 13 juillet 2021.** Cette actualisation des coûts de construction a été calculée à partir des indices utilisés dans le secteur du bâtiment. Ainsi, le budget pluriannuel de la Solidéo est désormais établi à **1,55 milliards en euros courants, ce qui constitue une augmentation de 12,7 % par rapport au protocole de 2016, qui s'établissait à 1,38 milliards d'euros.** La contribution de l'Etat est ainsi évaluée à **1,04 milliards d'euros, contre 933 milliards d'euros en 2018, soit 11,8 % d'augmentation.**

Le deuxième facteur est celui des tensions sur les marchés des matières premières et de la construction. Ces tensions sont une conséquence indirecte de la crise de la crise sanitaire. Selon la Direction des sports, **aucun retard ne serait à déplorer en raison de la crise sanitaire** : *« Malgré la crise sanitaire qui a conduit à un mois de suspension des travaux au printemps 2020, puis à leur reprise progressive, aucune dérive du calendrier n'est à déplorer et les objectifs de livraison de l'ensemble des ouvrages dans les délais requis sont maintenus. »*

Toutefois, la crise sanitaire, et la reprise économique, **ont conduit à un renchérissement des coûts.** La Solidéo a ainsi estimé le **surcoût lié à la crise de la Covid de 43 millions d'euros.**

Concernant l'année 2021, la **reprise simultanée des chantiers amènent à des tensions au niveau de l'offre** dans le secteur de la construction. La Solidéo estime toutefois que ce n'est pas un facteur suffisant pour conduire à **modifier la maquette budgétaire de l'établissement.** Celle-ci avait été adoptée par le conseil d'administration de la Solidéo le 13 octobre 2020, sur la base de la revue de projet olympique validée par le conseil d'administration de Paris 2024 le 30 septembre 2020.

Toutefois, **les prix des matières premières et de l'énergie ont considérablement augmenté depuis le printemps,** ce qui aura des conséquences sur le prix des travaux. Cette inflation élevée de ces prix, 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.**

Le troisième facteur est la **revalorisation de la masse salariale**, qui selon la direction des sports, « *fait suite à un rapport de la Cour des Comptes, publié en début d'année 2021, mettant en exergue une relative carence en main-d'œuvre hautement qualifiée au sein de l'établissement, et plus particulièrement de l'équipe dédiée à la supervision des chantiers de travaux* »¹. En effet, cette lacune avait pour conséquence de laisser une **marge de manœuvre trop importante aux prestataires de service**, ce qui est facteur potentiellement important de surcoût. Il sera donc nécessaire **d'évaluer l'impact de cette revalorisation sur la mise à niveau des compétences de la Solidéo**.

2. Les crédits destinés au financement du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques sont pour la première fois inscrits dans le projet de loi de finances

Il est prévu depuis la création du 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'Etat**, au titre de l'organisation des jeux paralympiques. Dans le projet de loi de finances pour 2022, à l'approche des jeux olympiques de 2024, **25 millions sur les 80 millions prévus d'euros ont été ouverts en crédits de paiement**.

Pour autant, la part du budget du COJOP reste faible, avec 8,5 % des crédits du programme 350, contre 89,0 % pour celui de la Solidéo. Il faut relever que 97 % du budget du COJOP, 3,9 milliards d'euros, est financé par des fonds privés.

Cependant, même si le financement du COJOP continue de peser très faiblement sur le budget de l'État, il présente des enjeux financiers notables :

- l'organisation des Jeux olympiques de 2024 **bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire**². 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.

- **l'articulation entre le COJOP et la Solidéo a soulevé plusieurs questions**. En effet, la Solidéo n'est pas mentionnée nommément dans le contrat de ville-hôte du 13 septembre 2017, qui octroie donc au COJOP la responsabilité de fournir des installations pour les jeux, ce qui conduit à des incertitudes sur la répartition des compétences. **Or, une mauvaise coordination entre les deux organismes risque de conduire à des surcoûts**.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² 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.

Pour pallier ce problème, une **convention globale** a été signée cette année entre le COJOP et la Solidéo, dont il reste encore à évaluer la mise en œuvre.

**Trajectoire pluriannuelle du programme 350 en crédits de paiement
à partir de 2022**

(en millions d'euros de 2016)

	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	-	-
Total	295,6	225,1	110	34,4

Source : commission des finances du Sénat

III. LE RENFORCEMENT DU FINANCEMENT DES POLITIQUES EN SOUTIEN À LA JEUNESSE ET AUX ASSOCIATIONS DOIT S'INSCRIRE DANS UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DURABLE, ET NON PAS DANS UN MOUVEMENT DE « STOP AND GO »

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits proposée en 2022 pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

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

(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 01 « Développement de la vie associative »	55,1	59,0	+ 7,1 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	77,1	104,2	+ 35,1 %
Action 04 « Développement du service civique »	498,8	498,8	=
Action 06 « Service national universel »	62,3	110,0	+ 76,6 %
Total	693,2	772,1	+ 11,4 %

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

Trois remarques peuvent en guider la lecture :

- la progression des crédits de l'action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » **résulte majoritairement de l'introduction dans PLF pour 2022 du dispositif « 1 jeune, 1 mentor »**. Ce dispositif est **doté de 27 millions d'euros, et il cible l'accompagnement de 200 000 jeunes fin 2022**.

- la stabilisation des crédits dédiés au service civique sur le programme s'accompagne de **l'ouverture de 201 millions d'euros sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance »**. Ce montant est toutefois en baisse de 162 millions d'euros par rapport à 2021.

- l'action 06 « Service national universel » poursuit sa montée en charge, au sens où les crédits qui lui sont consacrés **ont augmenté de 76,6 %**.

A. UNE STABILISATION DES MOYENS DÉDIÉS À LA VIE ASSOCIATIVE HORS PLAN DE RELANCE, QUI DOIT ÊTRE L'OCCASION D'ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR UNE MEILLEURE VISIBILITÉ À MOYEN ET LONG TERMES DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

Au plus fort de la crise sanitaire comme dans la cascade de conséquences qui en résultent, **les associations ont tenu une place indéfectible pour participer à la cohésion de notre société.** Ce rôle n'existe que grâce aux 13 millions de bénévoles, dont plus de 5 millions agissant quotidiennement, et au 1,8 million de salariés (10% des salariés du secteur privé) qui forment le tissu associatif.

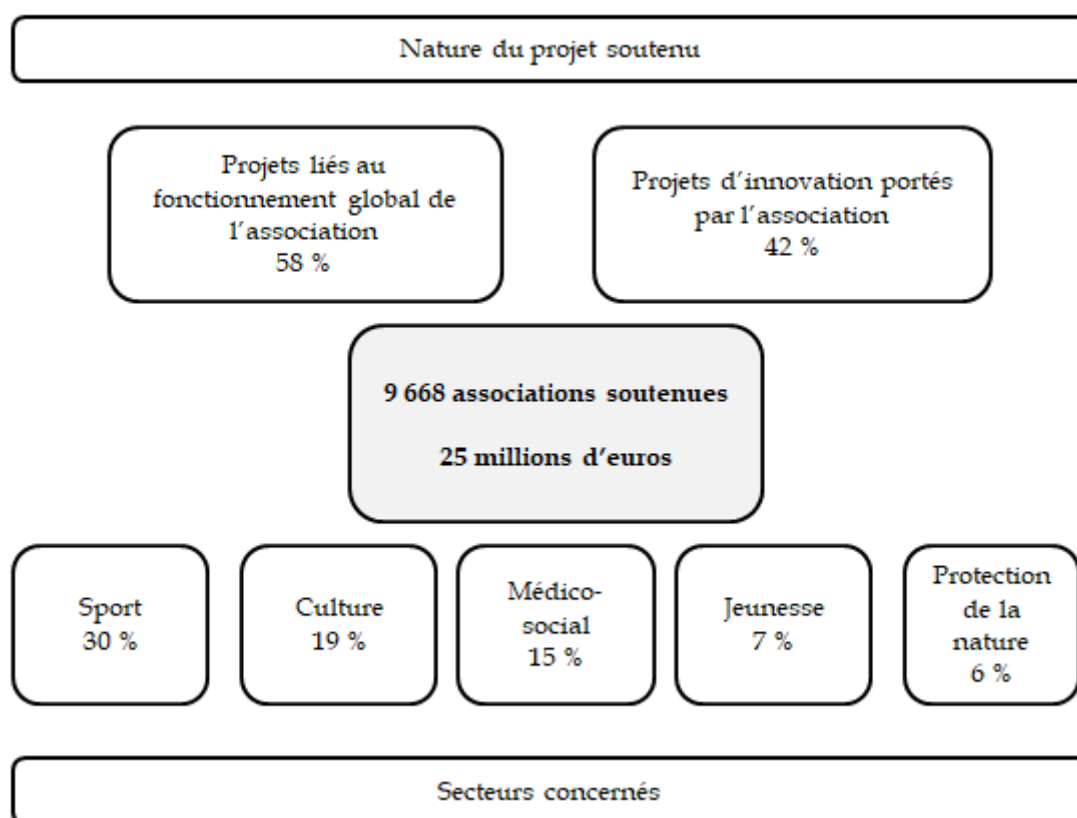
Pour autant, **la crise sanitaire a aussi accentué les faiblesses du monde associatif**, mis à mal ces dernières années sous l'effet cumulé de la suppression des contrats aidés et de la disparition de l'appui financier issu de la dotation d'action parlementaire, l'enveloppe dédiée au titre du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) n'en représentant qu'une moitié.

Face à cette situation, le soutien de l'Etat était demeuré en 2020 trop timide : en dehors d'un assouplissement des délais pour remplir les demandes ou réaliser les actions prévues, aucun soutien spécifique n'a été financé par le programme 163.

Les crédits demandés pour 2021 ont visé à rattraper ce retard en renforçant les moyens en faveur de la vie associative, essentiellement au titre du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Le fond a été abondé de 4,5 millions d'euros, correspondant à 600 postes supplémentaires ainsi soutenus, auxquels se sont ajoutés 7,2 millions d'euros dans le cadre de la mission « Plan de relance », pour 1 000 emplois supplémentaires. **Au total, le FONJEP a ainsi été doté de 46,2 millions d'euros en 2021.**

En outre, en 2021 a été introduit un mécanisme de fléchage des avoirs inactifs récupérés par l'Etat vers le **fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)**, qui exerce depuis 2018 une mission supplémentaire de formation des bénévoles. Ce mécanisme est une demande ancienne du mouvement associatif, et 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'Etat provenant des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie en déshérence est affectée au FDVA chaque année.** Il était prévu dans la loi de finances pour 2021 que ce sont ainsi **20 % de ces sommes qui bénéficieront au FDVA.**

**Projets soutenus par le fonds pour le développement de la vie associative en 2022
au titre de sa mission de soutien aux associations**



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

Le soutien au FONJEP au titre de la mission « Plan de relance » a été reconduit en 2022. Les crédits qui lui sont consacrés ont été multipliés par deux depuis 2021, passant de 7,2 millions à 14,4 millions d'euros. L'objectif est le financement de 2 000 « postes FONJEP ».

Si ce soutien au FONJEP est nécessaire pour lutter contre les effets de la crise, il ne doit pas masquer le fait qu'hors du plan de relance, **les sommes allouées au fonds restent stables entre 2021 et 2022 à 37,5 millions d'euros.** Dès lors, la question de l'avenir des emplois FONJEP nouvellement créés, une fois que le plan de relance sera achevé, doit être soulevée.

La véritable réforme structurelle de 2021 fut **l'introduction du mécanisme de fléchage des avoirs inactifs vers le Fonds pour le développement de la vie associative.** Au 30 septembre 2021, les montants affectés au FDVA s'élevaient ainsi à **19,1 millions d'euros, ce qui constitue un apport supplémentaire de 76,4 % par rapport à la subvention directe de l'État (25 millions d'euros) inscrite en loi de finances initiale.** Cette somme est supérieure de 9,1 % aux prévisions de l'administration de l'année, qui

tablait sur une capacité d'action supplémentaire de 17,5 millions d'euros pour le FDVA. **Le rapporteur spécial souligne ainsi l'efficacité de ce dispositif pour le soutien à la vie associative dans les territoires.**

La quote-part est à nouveau fixée en 2022 à **20 % des avoirs inactifs récupérés par l'État, et l'administration a conservé la même prévision de recettes qu'en 2021, c'est-à-dire 17,5 millions d'euros.**

Le choix de ne pas modifier la cible de prévision interroge, alors qu'il est déjà constaté à la fin du mois de septembre un dépassement de la cible pendant l'exercice courant. Ce choix peut s'expliquer pour **deux raisons principales** :

- 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, **une incertitude existe 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.

Si le chiffre d'exécution de 2021 et celui de 2022 diffèrent trop fortement de la cible de 17,5 millions d'euros, il sera cependant nécessaire de revoir celle-ci.

L'une des principales sources d'inquiétudes des associations **est le maintien du lien avec leurs bénéficiaires et leurs adhérents**. En cela, le nouveau dispositif « 1 jeune, 1 mentor », intégré dans le programme 163 pour un montant de 27 millions d'euros est intéressant. D'après les documents budgétaires, ce programme impliquerait de manière étroite le monde associatif : « *Ce plan national de soutien au mentorat [...] va permettre aux associations d'accompagner 100 000 jeunes fin 2021 et 200 000 fin 2022* ». Toutefois, **les modalités concrètes de son articulation avec les politiques à destination du monde associatif peuvent encore être précisées. En outre, il faudra être attentif à la pérennité du dispositif.**

Plus largement, **les difficultés persistantes des associations appellent à une nouvelle réflexion sur leur financement. En effet, 40 % des associations n'avaient pas repris leurs activités en avril 2021. Or, à la question de savoir ce qu'elles considèrent comme leur « besoin prioritaire », la réponse la plus souvent donnée par les associations est « la confirmation des subventions annoncées »¹. Cela montre le besoin vital pour les associations d'avoir une visibilité sur leurs financements à moyen et long terme.**

¹ Données tirées de l'enquête réalisée du 30 mars au 30 avril 2021, « #Covid-19 : où en sont les associations un an après ? », menée par le Mouvement associatif, le Réseau national maisons associations, Recherches et Solidarités et le ministère.

À ce titre, il faut relever que les associations ont eu des difficultés à mobiliser les aides d'urgence pour faire face à la crise, car celles-ci, hors fonds destinés aux associations, **prennent en compte des critères comme la « perte du chiffre d'affaire » qui sont davantage adaptés aux entreprises qu'aux associations. Une réflexion est donc également à mener sur l'adaptation des dispositifs d'aides existants aux spécificités du monde associatif.**

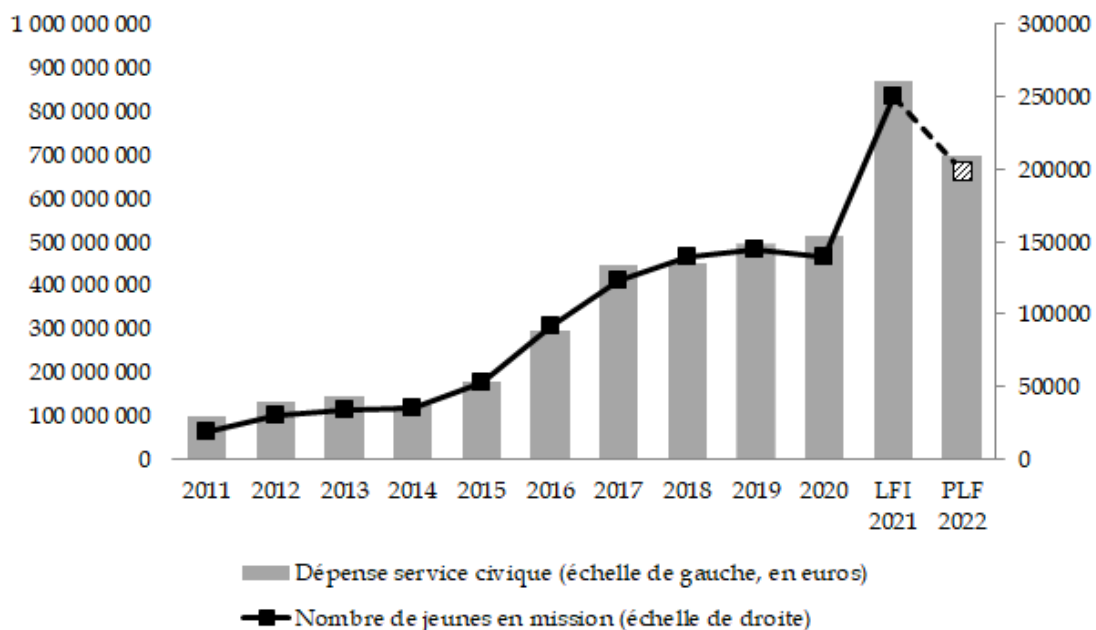
B. UNE INTÉGRATION DU SERVICE CIVIQUE DANS LE PLAN DE RELANCE QUI LE FAIT MONTER EN PUISSANCE, MAIS QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DE SA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE

498,8 millions d'euros de crédits sont consacrés au développement du service civique en 2022, ce qui est un montant similaire à 2020 et 2021. Cet ancrage du service civique comme un dispositif clé des politiques à destination de la jeunesse **vient consacrer son succès**, onze ans après sa création et six ans après son universalisation décidée par l'ancien Président de la République, François Hollande, dans le contexte des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

Cette stabilisation du financement au sein du programme 163 ne s'est toutefois pas accompagnée d'une plus grande lisibilité de sa trajectoire budgétaire. En effet, le gouvernement a décidé en parallèle de fortement mobiliser le dispositif dans le cadre du plan de relance. En 2021, l'Agence du service civique a bénéficié d'une dotation complémentaire de **363 millions d'euros pour augmenter de 100 000 le nombre de jeunes effectuant une mission de service civique, ce qui correspondait à une augmentation de 72,8 % par rapport aux crédits inscrits dans le programme 163.**

Dans le projet de loi de finances pour 2022, la dotation du plan de relance a été réduite à **201 millions d'euros, et en conséquence les fonds totaux consacrés au service civique ont diminué de 861,8 millions d'euros à 699,8 millions d'euros.** Le graphique ci-après illustre l'évolution des dépenses et du nombre de jeunes en service civique depuis sa création.

Dépense et nombre de jeunes en mission de service civique



Source : commission des finances du Sénat

L'augmentation des moyens mis à disposition pour le service civique est à saluer, le dispositif ayant fait ses preuves, mais les conditions dans lesquelles a été mise en œuvre cette dotation **soulève de nombreuses interrogations, et révèlent les incertitudes qui entourent la trajectoire budgétaire du service civique**. À ce titre, trois observations doivent être faites.

La première porte sur la capacité d'absorption des nouvelles missions par les organismes agréés. Le 14 juillet 2020 le président de la République a annoncé la création de 100 000 missions de service civique supplémentaire par an, dont 20 000 en 2020 et 80 000 en 2021. La création effective de missions en 2020 est restée un peu dessous de la cible prévue, à 18 800 missions. Les chiffres pour 2021 ne sont pas encore disponibles, au motif qu'un grand nombre de missions débutent au mois de septembre¹.

L'année dernière, le rapporteur spécial avait déjà exprimé des doutes sur la possibilité de créer 100 000 missions de service civique supplémentaires sur un an. Il sera donc particulièrement attentif à la consommation effective des crédits supplémentaires au titre du plan de relance pour le service civique, dès que les chiffres seront disponibles. **En outre, même si les objectifs quantitatifs étaient remplis, il faut rappeler que cette montée en puissance ne doit pas s'opérer au détriment de la qualité des missions proposées**, en particulier dans les services de l'État et

¹ Réponse au questionnaire budgétaire. Le nombre d'organismes agréés en 2021 n'est pas non plus disponible.

ses établissements publics. Cela signifie que les missions doivent continuer à répondre à une forme d'engagement, qu'elles doivent être bien définies et encadrées, et également qu'elles doivent être d'une durée suffisante.

La deuxième observation est que **l'imputation de ces crédits au titre du plan de relance surprend et semble davantage correspondre à une comptabilisation opportune** des montants prévus. Les missions de service civique pourraient d'ailleurs se rapprocher des contrats aidés à destination de la jeunesse, pourtant fortement décriés par le Gouvernement lorsqu'il a décidé d'en réduire drastiquement le nombre en 2017-2018. **À défaut, il conviendra de qualifier correctement cette orientation comme un traitement social du chômage des jeunes.**

Faire ainsi du service civique un outil de traitement du chômage **l'expose à des augmentations et des diminutions brutales de crédits.** Le Mouvement associatif et la DJEPVA ont ainsi confirmé devant la mission **que des augmentations plus faibles, mais continues et prévisibles, permettent un meilleur développement du service civique que des mouvements de « Stop and Go », qui conduisent à rendre le dispositif fortement dépendant de la conjoncture.** Le service civique comprend ainsi des coûts de formation notables, et il implique pour les organismes d'accueil de modifier la maquette de leurs missions pour intégrer au mieux le jeune en service civique. **La montée en puissance du service civique ne peut donc être conçue que de manière progressive, et sur le temps long.**

C. UN DÉPLOIEMENT DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL DONT LES COÛTS EFFECTIFS NE SONT PAS ENCORE ÉVALUÉS, CE QUI PLAIDE POUR UNE PLUS GRANDE PRUDENCE DANS SA GÉNÉRALISATION

Après une expérimentation à l'été 2019 ayant concerné 2 000 jeunes issus de treize départements, **le service national universel devait être progressivement déployé sur l'ensemble du territoire en 2020. Une action dédiée avait été créée en loi de finances pour 2020, dotée de près de 30 millions d'euros, pour un objectif de 20 000 jeunes.**

La crise sanitaire a fortement perturbé la mise en œuvre du service national universel en 2020, tant pour l'inscription et la sélection des volontaires que pour la réalisation des missions. S'il avait été initialement décidé d'inverser les phases de cohésion et de mission d'intérêt général, permettant à cette dernière de se dérouler au cours de l'été, la phase de cohésion, prévue durant les vacances de la Toussaint, a finalement été annulée. **L'exercice n'a pu donc concerner que 7 000 jeunes, uniquement au titre de la mission d'intérêt général.**

En 2021, malgré la crise sanitaire, 15 000 jeunes ont effectué le séjour de cohésion du service national universel¹.

¹ D'après les documents budgétaires.

L'organisation du service national universel doit évoluer pour 2022. Jusqu'à 2021, il était découpé en deux phases, la première étant constituée d'un séjour de cohésion et la seconde consistant dans la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'organisation de la seconde phase, la mission d'intérêt général, restait encore imprécise : sa durée faisait l'objet d'hésitations, et l'articulation avec le service civique n'était pas précisément définie.

Désormais, une phase supplémentaire est ajoutée au service national universel, ce qui permet de distinguer une période d'engagement « courte », et qui est censée devenir obligatoire, d'une autre période d'engagement plus longue et volontaire. Les trois phases du service national universel se présentent ainsi :

- une première phase qui repose sur **un séjour de cohésion en hébergement collectif**. Pendant la durée de ce séjour, les jeunes participent à des activités collectives et sont soumis à des bilans individuels ;

- 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 ;

- 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 plusieurs questions concernant le dispositif.**

En effet, la phase 2 est à présent **réduite à un engagement de temps court**. Or, les besoins des organismes d'accueil, et notamment des associations, concernent en majorité **des missions de plusieurs mois**. Pour cette raison, il peut être difficile de **mobiliser les organismes pour la création et la mise en œuvre de ces missions**. La DJEVPA souligne ainsi que : *« Les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces missions concernent la constitution d'une offre de mission d'intérêt général variée au plus près des lieux de vie des volontaires et le suivi de leur réalisation. »*¹ En outre, les bénéfices de l'engagement, à la fois pour le jeune et pour la société, seront bien plus limités par rapport à un engagement long.

Une seconde difficulté tient dans **l'articulation de la phase 2 et de la phase 3**. S'il est attendu que le service civique constitue la grande majorité des formes d'engagements choisies en phase 3, en revanche *« l'Agence du service civique n'intervient pas directement dans la mise en œuvre des deux*

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

premières phases du SNU »¹. Elle est seulement impliquée de manière secondaire, dans la définition des contenus du module engagement ou la réflexion sur l'articulation des différentes phases. La phase 2 du service national universel est en réalité **gérée par la Start up d'Etat « engagement civique »** pour le ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

Le choix d'un opérateur spécifique pour mener la phase 2 du service national universel peut **conduire à des doublons et à des surcoûts. Il montre toute la difficulté à articuler le service civique et les « missions d'intérêt général » du service national universel, qui repose sur deux temporalités différentes : courte pour la mission d'intérêt général, et longue pour le service civique.**

Entre 2020 et 2021, le coût du séjour de cohésion, dans les prévisions budgétaires, **est passé de 1 500 euros à 2 200 euros**. Le rapporteur spécial avait alors **souligné la dérive des coûts du dispositif**. Concernant le budget de 2022, **le coût du dispositif serait stabilisé à 2 140 euros par jeune**. Toutefois, le mode de calcul de ce coût n'est pas encore complètement éclairci, ce qui pourrait fausser les comparaisons².

Toujours est-il que le coût du dispositif par jeune reste élevé, et **que la viabilité financière d'une généralisation du service national universel à une classe d'âge de 800 000 jeunes, qui représenterait au minimum 1,72 milliard d'euros en coût de fonctionnement, peut être pour cette raison sérieusement mise en doute.**

À cet égard, il faut relever que les chiffres du coût effectifs du service national universel des deux dernières années ne sont pas disponibles. En effet, l'évaluation n'a pas pu être menée en 2020 en raison de la crise sanitaire, et en 2021, selon la DJEPVA : *« les dépenses liées au séjour ne sont pas encore stabilisées. Il n'est donc pas possible à ce stade de déterminer son coût. Néanmoins, il est déjà certain que ce coût ne sera pas représentatif. En effet, la crise sanitaire avec la mise en place de jauges juste avant le déroulement des séjours a conduit à une majoration des coûts d'hébergement, d'encadrement et de transport »*³.

Il est regrettable que des évaluations, même provisoires, ne soient pas disponibles malgré tout. **La forte progression du service national universel, à la fois en nombre de jeunes et en crédits de paiement, impose un encadrement rigoureux de ses coûts.**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Dans la réponse au questionnaire budgétaire, il est affirmé que le coût du séjour de cohésion par jeune en 2022 est calculé hors coûts indirects, c'est à dire « hors dépenses liées aux systèmes d'information, à la communication et à l'évaluation ». Toutefois, devant le rapporteur spécial, la DJEPVA a indiqué que ces coûts indirects sont bien pris en compte, à l'exception de certaines dépenses de personnel.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

À défaut de ces évaluations, la décision d'étendre le service national universel à 50 000 jeunes dès 2022 est critiquable. Il reste encore de nombreuses zones d'ombres dans l'organisation du service national universel, notamment en ce qui concerne la formation et les conditions d'hébergement. Une nouvelle expérience à échelle réduite, hors de la période exceptionnelle de la crise sanitaire, **aurait permis d'avoir une vision plus complète du coût du séjour de cohésion.** Il s'agit de la meilleure assurance qu'*in fine*, le service national universel déroule dans les meilleures conditions possibles.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions

Direction des sports

- M. Gilles QUÉNÉHERVÉ, directeur ;
- Mme Laurence VAGNIER, adjointe au directeur ;
- M. Wilfried BARRY, chef de la mission synthèse financière.

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

- Mme Emmanuelle PÉRÈS, directrice, déléguée interministérielle à la jeunesse ;
- Mme Évelyne HOUDOIN, directrice des ressources humaines, des finances et de la logistique ;
- Mme Sylvie HEL-THÉLIER, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative.

Agence du service civique

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

Le Mouvement associatif

- Mme Frédérique PFRUNDER, déléguée générale ;
- Mme Laurine PRÉVOST, responsable plaidoyer.

Unis-cité

- Mme Marie TRELLU-KANE, présidente ;
- Mme Chloé VANTORRE, chargée de mission plaidoyer.

Contribution

La Solidéo