



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Examen par la commission des finances le mercredi 30 octobre 2024

Rapporteur spécial :
M. Éric JEANSANNETAS

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

SECONDE PARTIE ANALYSE DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME « SPORT » CONNAÎT UNE BAISSÉ DE CRÉDITS POUR DES RAISONS PRINCIPALEMENT CONJONCTURELLES	9
A. LE DÉPLOIEMENT DES PROGRAMMES D'AIDE À LA PRATIQUE SPORTIVE EST ENCORE EN COURS	10
1. <i>Le Pass'sport est un dispositif intéressant pour aider à la pratique du sport chez les ménages modestes, mais il souffre d'un non-recours significatif</i>	<i>10</i>
2. <i>Le plan « 5 000 équipements – Génération 2024 » sera financé en 2025 par des reports de crédits</i>	<i>12</i>
B. REPENSER LE FINANCEMENT DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT	13
1. <i>Un financement qui ne doit pas être trop dépendant de la conjoncture.....</i>	<i>13</i>
2. <i>La réforme de la gouvernance du sport se poursuit</i>	<i>17</i>
II. UN PREMIER BILAN MONTRE QUE LA LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES S'EST FAITE DANS LE RESPECT DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	19
A. NEUTRALISÉ DES EFFETS DE L'INFLATION, LE BUDGET DE LA SOLIDÉO EST CONFORME AUX PRÉVISIONS	20
B. LA RÉUSSITE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DOIT SE POURSUIVRE DANS LEUR HÉRITAGE	22
III. ÉTABLIR DE NOUVELLES PRIORITÉS DANS LES POLITIQUES D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE.....	24
A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE DOIVENT DAVANTAGE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS.....	24
1. <i>Le Compte d'engagement citoyen n'a pas encore atteint son potentiel.....</i>	<i>25</i>
2. <i>La lisibilité du Fonds de développement de la vie associative peut encore être améliorée</i>	<i>26</i>
B. LES DISPOSITIFS D'ÉDUCATION POPULAIRE SONT STABLES.....	29
1. <i>Le financement des « Colos apprenantes » est pérennisé</i>	<i>29</i>
2. <i>Une évaluation prochaine du dispositif « 1 jeune, 1 mentor »</i>	<i>30</i>
3. <i>Une réflexion à engager sur le taux de financement assuré par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)</i>	<i>31</i>
C. LE SERVICE CIVIQUE DOIT DEMEURER LA POLITIQUE CENTRALE DE L'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE	32

D. METTRE FIN À L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL.....	35
1. Depuis cette année, le service national universel peut être organisé sur le temps scolaire ...	37
2. La généralisation du Service national universel se heurte à des obstacles logistiques et juridiques majeurs.....	38
3. Un coût de fonctionnement estimé entre 3,5 et 5 milliards d'euros pour le SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge	41
4. Le service national n'est pas une politique de l'engagement de la jeunesse satisfaisante	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45

*Au 10 octobre 2024, date limite, en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **60 % des réponses** portant sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » étaient parvenues au rapporteur spécial.*

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

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 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 2025, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés s'établissent à :

- **1 635,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, ce qui représente une augmentation de 4,9 % par rapport à 2024 ;

- et **1 578,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une diminution de **12,8 %** par rapport à l'année dernière.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la mission entre 2024 et 2025.

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 2024		PLF 2025		Évolution 2024-2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	775,1	775,1	694,7	593,1	- 10,4 %	- 23,5 %
P163 « Jeunesse et vie associative »	901,1		937,3		+ 4,0 %	
P350 « JOP 2024 »	42,9	133,7	3,2	48,2	- 92,3 %	- 53,4 %
Total	1 719,1	1 809,8	1 635,2	1 578,7	- 4,9 %	- 12,8 %

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

La diminution de 12,8 % des crédits demandés pour 2025 s'explique en partie par la fin des financements relatifs à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques, mais surtout par une baisse des crédits consacrés au sport dans son ensemble.

Le programme 219 « Sport » connaît en effet une baisse de **de 23,5 % de ses crédits de paiement**. Cette diminution est portée pour l'essentiel par l'action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre » (151,7 millions d'euros de moins par rapport à l'année dernière) ainsi que par l'action 2, correspondant au développement du sport de haut niveau (diminution de 30,5 millions d'euros). Cette baisse de crédits résulte à la fois de la fin des dispositifs exceptionnels pour les Olympiades, et du décalage d'un an du plan « Génération 2024 »¹.

Quant au programme 350, « Jeux olympiques et paralympiques 2024 », ses autorisations d'engagement sont presque éteintes, tandis que ses crédits de paiement diminuent de moitié pour atteindre 48,2 millions d'euros. Les crédits restants correspondent aux travaux requis pour la reconversion des bâtiments en héritage des Jeux.

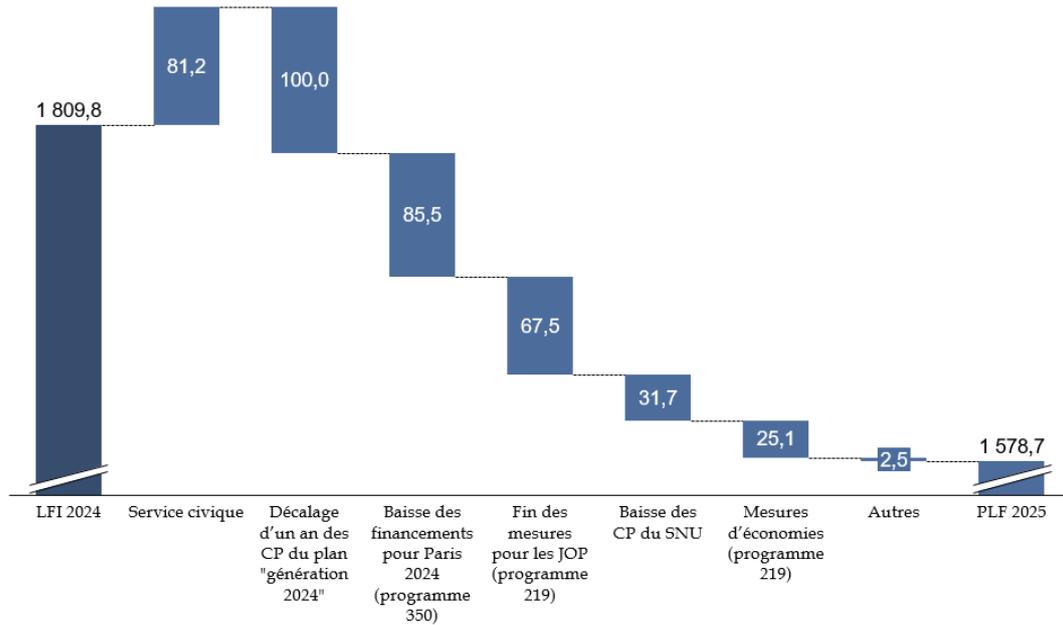
En revanche, les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » augmentent de 4 % entre 2024 et 2025. Cette hausse est intégralement portée par les crédits du service civique, à hauteur de 81,2 millions d'euros. Toutes les autres actions du programme baissent, et notamment le Service national universel (SNU), qui voit ses crédits diminuer de près de 20 %.

¹ Une partie importante de cette baisse de crédits est donc imputée sur la subvention à l'Agence nationale du sport (ANS).

Le graphique ci-après illustre les principales évolutions entre la loi de finances pour 2024 et le présent projet de loi de finances pour 2025.

De la loi de finances initiale pour 2024 au projet de loi de finances pour 2025 : principales évolutions proposées

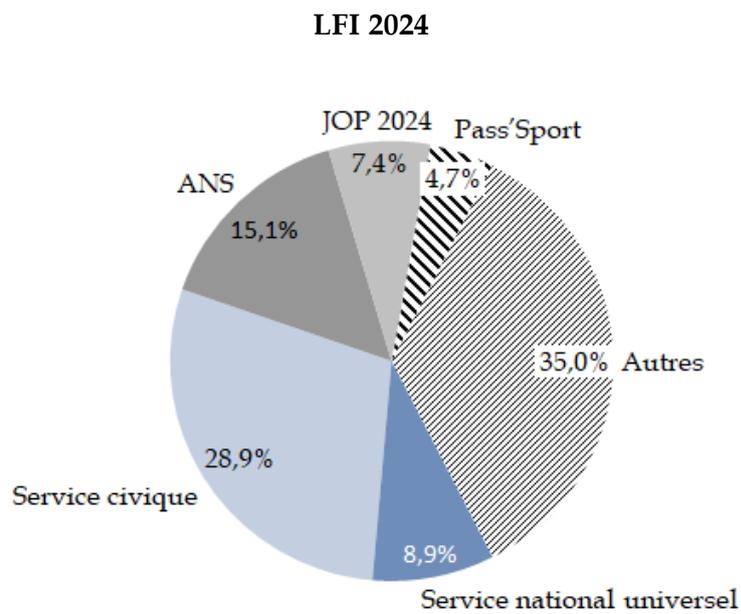
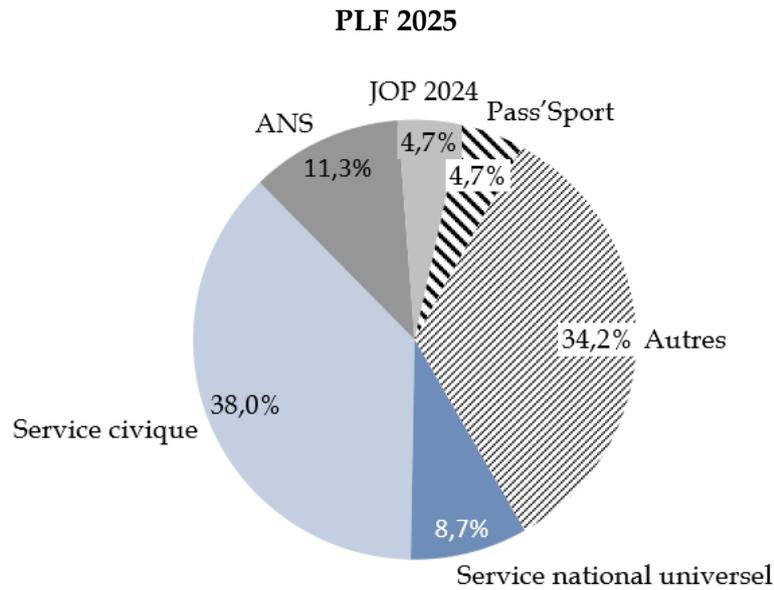
(en millions d'euros)



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

Au sein de la mission, la répartition des crédits selon les postes de dépense est présentée dans le graphique suivant :

**Répartition des crédits de paiement de la mission
« Sport, jeunesse et vie associative » par principaux postes de dépenses :
comparaison entre 2024 et 2025**



Source : commission des finances du Sénat

SECONDE PARTIE ANALYSE DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME « SPORT » CONNAÎT UNE BAISSÉ DE CRÉDITS POUR DES RAISONS PRINCIPALEMENT CONJONCTURELLES

Le programme 219 « Sport » enregistre une diminution de 23,5 % en crédits de paiement entre 2024 et 2025. Cette baisse est surtout portée par l'action 02 « Développement du sport de haut niveau », qui perd **151,7 millions d'euros par rapport à l'année dernière, soit 43,4 % de ses crédits de paiement**. L'action 02 « Développement du sport de haut niveau » voit également ses crédits diminuer de 8,9 %.

Évolution des crédits du programme 219 « Sport »

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024-2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	349,5	349,4	297,6	197,7	- 14,9 %	- 43,4 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	343,7	343,6	315,0	313,1	- 8,4 %	- 8,9 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	33,9	33,9	33,7	33,7	- 0,6 %	- 0,6 %
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	48,1	48,2	48,5	48,6	+ 0,8 %	+ 0,8 %
Total	775,1	775,1	694,7	593,1	- 10,4 %	- 23,5 %

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

Cette baisse s'explique par trois raisons principales :

- la **fin des dépenses exceptionnelles** pour les Jeux olympiques et paralympiques, pour un montant de **65,7 millions d'euros**. Ces dépenses incluaient notamment le financement des primes aux médaillés, la billetterie populaire, et l'animation territoriale des Jeux ;

- la décision de **financer le plan « 5 000 équipements sportifs - génération 2024 » par des reports de crédits en 2025**, ce qui conduit à une baisse de **100 millions d'euros de CP** ;

- enfin, des **mesures d'économies pour 24,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,1 millions d'euros en crédits de paiement**, qui concernent surtout le pass'sport ainsi que les dotations pour les grands

évènements sportifs internationaux. À cela il faut ajouter une diminution de 6 millions d'euros du plafond des taxes affectées à l'Agence nationale du sport.

A. LE DÉPLOIEMENT DES PROGRAMMES D'AIDE À LA PRATIQUE SPORTIVE EST ENCORE EN COURS

1. Le Pass'sport est un dispositif intéressant pour aider à la pratique du sport chez les ménages modestes, mais il souffre d'un non-recours significatif

Le Pass'sport a été reconduit pour 2025, et il est doté d'un budget de 74,5 millions d'euros, en diminution de 10,5 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Il s'agit de la seconde baisse consécutive des crédits du pass'sport, alors que ses financements étaient de 100 millions d'euros en 2022.

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 jusqu'au 31 novembre 2021 à l'origine, mais il a fait l'objet de plusieurs prolongations depuis, jusqu'à être entièrement pérennisé. Pour l'année universitaire 2024/2025, les catégories de bénéficiaires sont inchangées.

Le Pass'sport

Le Pass'sport est une **allocation de 50 euros par personne**, versée à la rentrée scolaire, qui doit permettre de financer une inscription dans une association sportive de son choix.

Le dispositif s'adresse :

- aux enfants de 6 à 17 ans qui bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire ;
- aux enfants de 6 à 19 ans qui bénéficient de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
- aux personnes de 16 à 30 ans qui bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés ;
- aux étudiants âgés au plus de 28 ans révolus, et qui bénéficient d'une bourse de l'État, d'une bourse annuelle du CROUS ou d'une bourse régionale pour les formations sanitaires et sociales pour l'année 2024-2025.

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.

Source : commission des finances

Le rapporteur spécial est favorable à ce **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 caractère individualisé par enfant (plutôt que par famille) a le mérite d'encourager l'accès au sport des filles.

Le dispositif a toutefois connu une sous-exécution au cours des premières années de sa mise en œuvre. L'élargissement du dispositif jusqu'en 2023 a toutefois permis d'améliorer le taux de consommation des crédits.

Consommation des crédits du Pass'sport entre 2021 et 2023

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Report de crédits	Exécution	Taux d'exécution (% ensemble des crédits ouverts)
2021	100	-	45,8	45,8 %
2022	100	33,4	60,4	45,3 %
2023	100	27	70,4	58,3 %

Source : commission des finances

Les raisons de cette « sous-exécution chronique » ont fait l'objet d'investigations. La direction des sports avait ainsi commandé en 2022 une évaluation du dispositif associant la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Le taux de recours moyen du Pass'sport a ainsi été évalué à 18,3 % pour l'année universitaire 2022/2023.

Cette évaluation a permis d'identifier les motifs de non-recours suivants : 3 enfants sur 10 ne souhaitent pas faire du sport, 2 sur 10 n'apprécient pas les activités proposées, 3 sur 10 rencontrent des difficultés financières, et 2 sur 10 n'ont pas pu en bénéficier en raison de contraintes de temps.

S'il est bien entendu impossible d'arriver à un taux de recours de 100 %, il est possible d'agir sur le motif financier. Le reste à charge des familles est en effet encore relativement élevé, sachant **que** les trois quarts des familles, **il est supérieur à 50 euros par an.** L'INJEP propose ainsi de **recentrer encore davantage le financement sur les familles les plus modestes, afin de diminuer leur reste à charge.**

Par ailleurs, des progrès ont été réalisés : le premier contact avec les bénéficiaires se fait désormais par mail, et non plus par courrier, un portail usager a été mis en place, et l'articulation avec les aides des collectivités territoriales est meilleure.

En tout état de cause, le Gouvernement a pris acte de la sous-consommation du dispositif en diminuant à 85 millions d'euros les crédits inscrits pour le Pass'sport en loi de finances initiale pour 2024. Le projet de loi de finances pour 2025 s'inscrit dans la même tendance.

Néanmoins, **les premiers chiffres transmis par la direction des sports montre un recours en 2024 évalué à 1,6 millions de jeunes, contre 1,38 millions de bénéficiaires en 2023**. S'il faut se satisfaire d'un meilleur recours au dispositif, il faudra rester vigilant à ce qu'il ne se retrouve pas, à l'inverse, en surconsommation de crédits.

2. Le plan « 5 000 équipements - Génération 2024 » sera financé en 2025 par des reports de crédits

Le plan « 5 000 équipements - Génération 2024 », qui vise à subventionner le financement d'équipements sportifs sur les territoires, a été annoncé en 2023. Il prévoit que 300 millions d'euros soient engagés entre 2024 et 2025. Il fait suite au programme « 5 000 équipements sportifs de proximité », qui prévoyait quant à lui 200 millions d'euros entre 2022 et 2024.

Le plan « Génération 2024 » est orienté autour de trois axes : la réalisation d'équipements de proximité proprement dits (axe 1), la rénovation des cours d'écoles pour favoriser la pratique du sport (axe 2), et enfin le financement d'équipements structurants (axe 3). Les subventions sont attribuées par appels à projets.

Bilan du plan « 5 000 équipements sportifs - Génération 2024 » au 30 septembre 2024

Au 30 septembre 2024, date de fin de l'appel à projets sur l'ensemble des axes du Plan 5 000 équipements Génération 2024, les données provisoires sont les suivantes :

Axe 1 (équipements de proximité) : environ 2 160 équipements de proximité ont été financés par l'Agence dont plus de 1 000 sur le volet national (projets multi-équipements majoritairement portés par des fédérations nationales) et environ 1 160 sur le volet régional pour un montant global de subventions attribuées d'environ 47,8 millions d'euros sur près de 48,7 millions d'euros de budget. La cible initiale de 1 200 équipements fixée pour l'année 2024 est donc largement dépassée.

Les 5 catégories d'équipements les plus représentées sont les suivants : plateaux multisports, dojos solidaires, tables de teqball, tables de tennis de table et kits mobiles (kits multisports, kits mobiles de gymnastique, de parkour, de football, *etc.*). Le montant moyen de subvention attribué par équipement sur cet axe est d'environ 19 900 euros pour un taux moyen de subvention de 44,4 % par projet.

Axe 2 (cours d'école actives et sportives) : financement d'un peu plus de 500 cours d'école en vue de favoriser une pratique sportive et physique à travers la réalisation de design actif sportif, l'implantation d'équipements sportifs de proximité ou l'acquisition de matériel mobile (kits) pour un montant total de subventions attribuées d'un peu plus d'1,5 millions d'euros sur un budget d'1,9 million d'euros. La cible de 500 cours d'école actives et sportives fixée pour l'année 2024 est atteinte.

Axe 3 (équipements structurants) : 280 projets financés pour un montant total de subventions attribuées de 38,8 millions d'euros environ au titre de la construction de nouveaux équipements, la rénovation lourde d'équipements existants ou l'acquisition de matériel sportif lourd, sur un budget de 39,5 millions d'euros.

Source : réponses de la direction des sports au questionnaire du rapporteur spécial

Si les objectifs ont été remplis, et même dépassés, sur les axes 1 et 3, en revanche les restrictions budgétaires ont freiné le déploiement de la rénovation des cours d'école. L'objectif de rénovation de 500 cours d'école est maintenu, mais les plafonds de subvention ont été diminués de 25 000 euros à 5 000 euros. Ainsi, des projets plus légers sont désormais privilégiés. Il faut également souligner qu'il s'agit à ce stade d'autorisations d'engagement, et non pas encore de crédits de paiement.

Il est en effet prévu qu'en 2025 le plan soit entièrement financé en report de crédits. La raison est que la loi de finances initiale pour 2024 avait ouvert 100 millions d'euros de crédits de paiement, mais la sélection des dossiers et l'engagement de constructions ayant pris du temps, 96 millions d'euros de crédits ne seront pas consommés à la fin de cette année. Par conséquent, au lieu d'inscrire une nouvelle fois 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025, la décision a été prise de faire une année blanche en CP, et de n'utiliser que des reports de crédits.

B. REPENSER LE FINANCEMENT DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT

1. Un financement qui ne doit pas être trop 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 territoriales¹ et les acteurs du monde économique². Ses missions

¹ 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.

² 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.

ont été 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.

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 2025, la subvention versée à l'ANS est de 179,12 millions d'euros, en baisse de 91,8 millions d'euros par rapport à l'année dernière (270,9 millions d'euros). La principale raison de cette baisse de plus d'un tiers des crédits provient de l'absence de crédits de paiement pour le plan « génération 2024 » décrite *supra*, pour un montant de 80 millions d'euros. Le reste de la baisse s'explique par la fin des mesures exceptionnelles relatives aux Jeux olympiques et paralympiques.

Le montant des taxes affectées perçues par l'agence est de **160,1 millions d'euros**, ce qui porte l'ensemble de ses ressources (hors mécénat et autres recettes) à **339,2 millions d'euros**.

À l'heure actuelle, l'Agence nationale du sport perçoit trois taxes affectées : un prélèvement sur les paris sportifs, un sur les jeux d'argent et de hasard exploités par la Française des jeux (FDJ), et enfin la taxe sur les droits de diffusion des compétitions sportives, couramment appelée la « taxe Buffet ».

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 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**.

Source : commission des finances

L'affectation de la taxe sur les jeux exploités par la Française des jeux (hors paris sportifs) à l'ANS est supprimée dans le PLF pour 2025 à la suite de la dernière réforme de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF)¹. En effet, l'article 2 de la LOLF dispose désormais que les impositions de toutes natures ne peuvent être affectées à un tiers que « *si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.* » En conséquence, le plafond de l'affectation du prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux a été réhaussé à 100,4 millions d'euros.

Taxes affectées à l'Agence nationale du sport

(en millions d'euros)

	Plafond 2022	Plafond 2023	Plafond 2024	Plafond 2025
Taxe buffet	74,1	59,7	59,7	59,7
Prélèvement sur les jeux exploités par la Française des jeux (FDJ) hors paris sportifs	71,8	71,8	71,8	-
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la FDJ et des nouveaux opérateurs agréés	34,6	34,6	34,6	100,4
Total	180,5	166,1	166,1	160,1

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

¹ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Le total des taxes affectées à l'ANS est toutefois en baisse de 6 millions d'euros par rapport aux années précédentes. Cette somme qui n'a pas été compensée par le prélèvement sur les paris sportifs en ligne correspond à une mesure d'économie sur le budget de l'ANS.

Surtout, la taxe Buffet soulève une nouvelle fois des interrogations sérieuses, en raison des difficultés de négociation des droits de la ligue 1. Sur la période 2024-2029, la Ligue française de football (LFP) devrait percevoir au titre des droits télévisuels de la Ligue 1 et de la Ligue 2 un total de 678,5 millions d'euros par an, contre 743 millions d'euros par saison dans le cadre du contrat précédent.

Ce manque à gagner aura des conséquences sur le rendement de la taxe Buffet jusqu'à l'exercice 2028, au minimum, qui devrait se traduire par une baisse des financements de l'ANS de 4 millions d'euros par an.

En outre, la LFP a prévu une clause de sortie du contrat avec DAZN au bout de deux saisons, c'est-à-dire à la mi-2026. Le diffuseur beIN sport dispose quant à lui d'une clause contractuelle de sortie automatique après deux ans si le contrat avec DAZN n'est pas renouvelé. Par conséquent, l'incertitude sur les droits audiovisuels de la ligue 1, et donc le produit de la « taxe Buffet », pourrait revenir dès 2026. Les difficultés financières des clubs français représentent par ailleurs une contrainte supplémentaire sur la valorisation des championnats¹.

Le rendement de la taxe Buffet avait déjà été mis en doute lors de l'affaire « Médiapro ». La défaillance du diffuseur avait conduit à une forte diminution des droits de la Ligue 1, **estimée à 575 millions d'euros**, qui a conduit à un écart entre les prévisions et le rendement de **14,4 millions d'euros par an**. Ce manque à gagner a été compensé par des crédits budgétaires inscrit pour l'ANS en 2023 et en 2024.

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 ».**

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.**

¹ « Ligue 1 : la grande désillusion économique du foot français », *Le Monde*, 23 octobre 2024

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 relèvent du fonctionnement « normal » du marché.

En sens inverse, durant les années qui ont précédé la crise sanitaire, 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 en 2021 était donc précipité.**

Cette baisse du plafond de taxe affectée n'est pas qu'un simple événement conjoncturel, mais elle montre de manière plus profonde **les faiblesses du financement de l'ANS**. 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.**

2. La réforme de la gouvernance du sport se poursuit

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). 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 de la direction des sports et de l'ANS, et de réaffirmer la tutelle stratégique de la direction sur l'agence.** En outre, la délimitation du périmètre d'action de l'ANS et de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), en matière de développement de la haute performance, n'est pas toujours clair.

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.**

À la suite de ce rapport, une convention de collaboration entre la direction des sports, l'ANS et l'INSEP a été signée le 17 avril 2023. Elle vise à clarifier le périmètre d'intervention respectif de l'ANS et de l'INSEP dans le champ de la performance sportive.

L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance

L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) est un établissement public scientifique culturel et professionnel (EPSCP) constitué sous la forme d'un « grand établissement » au sens de l'article L.717-1 du code de l'éducation.

Les missions exercées par l'INSEP visent principalement à favoriser, en liaison avec les fédérations sportives, les conditions de réussite des projets sportifs, scolaires et professionnels des sportifs de haut niveau. L'INSEP prend ainsi en charge 800 sportifs de haut niveau, dont 547 qui sont accueillis sur le site à l'année.

Les subventions de l'INSEP sur le programme 219 représentent 27 millions d'euros AE = CP pour 2025, contre 26 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP l'année dernière.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Au niveau territorial les préfets de région ont mis en place en collaboration avec l'ANS des « conférences régionales du sport » dont le secrétariat est assuré par les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).

Si l'ensemble de ces initiatives sont un pas dans la bonne direction, il conviendra d'examiner **si elles apportent un véritable changement dans la gouvernance du sport.**

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. Depuis plusieurs années, 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.

D'après la direction des sports, un premier chantier vise à ce que la direction puisse être capable de donner précisément le nombre de CTS travaillant dans chaque domaine d'intervention, **par la refonte leur lettre de mission.** 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.

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

II. UN PREMIER BILAN MONTRE QUE LA LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES S'EST FAITE DANS LE RESPECT DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Le coût total des Jeux olympiques et paralympiques, qui se sont tenus à l'été, reste encore à établir, mais il est d'ores et déjà possible de dresser un premier bilan de la livraison des ouvrages olympiques.

Les dépenses liées à la préparation de Paris 2024 sont en voie d'extinction, ce qui se reflète logiquement dans la maquette budgétaire du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 » : les autorisations d'engagement sont réduites à 3,3 millions d'euros, et les crédits de paiement diminuent de moitié pour atteindre 48,2 millions d'euros. **Les crédits restants portent sur la conversion des bâtiments olympiques en bureaux et logements, au titre de l'héritage des Jeux.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés en 2024 et pour 2025 au titre du programme 350 :

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

(en millions d'euros)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024-2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques »	42,7	103,5	3,3	48,2	- 92,3 %	- 53,4 %
Action 02 « Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques »	-	30,0	-	-	-	-
Action 05 « Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques »	0,15	0,15	-	-	-	-
Total	42,9	133,7	3,3	48,2	- 92,3 %	- 53,4 %

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

A. NEUTRALISÉ DES EFFETS DE L'INFLATION, LE BUDGET DE LA SOLIDÉO EST CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les ouvrages olympiques ont été livrés dans les temps et en respectant les contraintes budgétaires. La maquette financière initiale de la Solidéo élaborée en 2018 en prenant le cours de **l'euro en 2016, prévoyait un financement public d'un montant de 1 378 millions d'euros.**

En euros courants, le budget pluriannuel de la Solidéo est de 1 685 millions d'euros. En retirant l'effet de l'inflation, la livraison des Jeux olympiques et paralympiques aura **coûté 1 398 millions d'euros (constants de 2016), soit une différence de 1,5 %.** Dans son rapport de juillet 2023 sur les JOP, la Cour des comptes relevait déjà que « *le budget de la Solideo stricto sensu (1 403,2 millions d'euros de 2016) [...] n'avait en revanche progressé que de 1,8 % depuis 2018 en euros constants.* »¹

Le tableau suivant présente l'ensemble des évolutions de la maquette budgétaire de la Solidéo :

¹ « *L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024* », Cour des comptes, 20 juillet 2023. Depuis, la restitution de 38,6 millions d'euros aux financeurs publics a permis de passer d'une progression de 1,8 % à 1,5 %.

Évolution de la maquette budgétaire de la Solidéo

(en million d'euros)

Date de la Révision de la maquette	Euros constants (2016)	Euros courants	Motif de la révision
2018	1 378	Pas d'indexation à l'inflation de la maquette	Maquette initiale
Novembre 2020	1 386	Pas d'indexation à l'inflation de la maquette	Ajout de nouveaux ouvrages et modifications de programme
Juillet 2021	1 386	1 553	Première indexation sur l'inflation
Mars 2022	1 403	1 570	Hausse des besoins de financement
Décembre 2022	1 403	1 711	Seconde indexation sur l'inflation
Juillet 2023	1 407	1 716	Ajouter du financement des voies provisoires dans la maquette
Décembre 2023	1 412	1 721	Hausse des besoins de fonctionnement de la Solidéo
Juillet 2024	1 398	1 682	Restitution de 38,6 millions d'euros à l'État et aux collectivités territoriales

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

Il est remarquable que, malgré la pandémie et la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, **la maquette financière de la Solidéo n'a pas significativement dérivé au-delà des effets de l'inflation, d'autant plus pour un projet de cet ampleur et axé sur la construction.**

D'après les représentants de la Solidéo, auditionnés par le rapporteur spécial, **la passation anticipée de nombreux marchés de construction, avant mars 2020, a permis de limiter les conséquences de ces crises sur le coût des ouvrages olympiques.** En outre, l'établissement a mis en place un **système efficace de recueil de l'information et de contrôle des risques**, qui a permis l'annulation et la réorientation rapide de tous les projets qui auraient pu conduire à un dépassement du budget.

Par conséquent, la Solidéo a pu inclure dans sa maquette des ouvrages qui n'étaient pas prévus initialement, comme le financement des voies provisoires, sans que la maquette financière ait sensiblement évolué. **En outre, en juillet 2024, la Solidéo a restitué aux financeurs publics 38,6 millions d'euros, dont 29,9 millions d'euros à l'État et 8,7 millions d'euros aux**

collectivités territoriales. Les sommes dévolues à l'État ont été affectées au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) pour le financement des Jeux paralympiques.

Contributions au budget de la Solidéo

(en millions d'euros)

État	1 152,3	Grands Paris - Plaine commune	44,3
Région Île-de-France	168,4	Paris Terre d'envol	23,7
Ville de Paris	169,7	Ville de Dugny	3,4
Métropole du Grand Paris	24,7	Le Bourget	3,3
Département des Hauts-de-Seine	6,4	Saint-Quentin-en-Yvelines	2,5
Département de la Seine-Saint-Denis	85,0	Ville de Marseille	23,3
Département des Yvelines	4,0		

Source : commission des finances, d'après le rapport de la Cour des comptes, « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », juillet 2023

B. LA RÉUSSITE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DOIT SE POURSUIVRE DANS LEUR HÉRITAGE

Les crédits restants sur le programme 350 ont vocation à financer les dépenses relatives à l'héritage des Jeux olympiques et paralympiques. Certains ouvrages ont été construits dans l'optique qu'ils puissent être reconvertis en bureaux et en logements une fois les Jeux passés. Des équipements sportifs doivent également être adaptés pour qu'ils puissent également être utilisés hors des compétitions.

L'héritage des Jeux sera constitué de **18 bassins de natation et d'équipements sportifs** construits ou rénovés, et de **cinq ponts et passerelles** et de **deux nouveaux quartiers en Seine-Saint-Denis** :

- sur le site du Village olympique et paralympique (Saint-Ouen, Saint-Denis et l'Île-Saint-Denis), 2 800 logements, des bureaux et services pouvant accueillir jusqu'à 6 000 salariés et 6 hectares d'espaces verts. Des travaux de reconversion, comme l'aménagement des rez-de-chaussée et la dépose de cloisons, sont prévus pour s'achever en décembre 2025 ;

- sur le site du Cluster des médias (La Courneuve, Dugny, Le Bourget), 1 300 logements et 13 hectares d'espaces verts supplémentaires par une extension du parc Georges Valbon. Une dépollution du terrain sera nécessaire et il est également prévu de finaliser le parc des sports du Bourget. L'ensemble des travaux devrait s'achever entre 2026 et 2028.

La maquette budgétaire finance la Solidéo jusqu'en 2025, ce qui correspond à la durée où l'établissement public demeure le principal opérateur des travaux. À partir de 2026, la Solidéo sera adossée à l'établissement public de l'État « Grand Paris aménagement »¹, qui disposera de l'ensemble des moyens nécessaires pour réaliser les ultimes aménagements.

En conséquence, les emplois de la Solidéo sont voués à diminuer sur les prochaines années. Le nombre d'ETPT à la fin de l'année 2024 devrait être de 55 ETPT (contre 115 au début de l'année), et il est prévu qu'il descende à 3 ETPT à la fin de l'année 2025.

Concernant les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2030, l'option privilégiée à ce stade est de ne pas reprendre la Solidéo, mais de créer une nouvelle structure *ad'hoc*, qui bien entendu s'inspirerait de son fonctionnement. La raison est que la Solidéo était pensée pour une implantation principalement concentrée en Île-de-France, tandis que les Jeux de 2030 se dérouleront dans les Alpes françaises, dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹ L'adossement de la Solidéo à « Grand Paris Aménagement » est prévu par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023.

III. ETABLIR DE NOUVELLES PRIORITÉS DANS LES POLITIQUES D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits proposée en 2025 pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

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

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 01 « Développement de la vie associative »	57,9	55,6	- 4,0 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	164,3	153,5	- 6,6 %
Action 04 « Développement du service civique »	518,8	600,0	+ 15,7 %
Action 06 « Service national universel »	160,0	128,3	- 19,8 %
Total	901,1	937,3	+ 4,0 %

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

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

Les associations ont toujours joué un rôle essentiel dans le maintien de la cohésion sociale, notamment dans les territoires ruraux. Il faut rappeler l'engagement des 20 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.

Face à cette situation, il est 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.

1. Le Compte d'engagement citoyen n'a pas encore atteint son potentiel

Pour 2025, les crédits du compte d'engagement citoyen (CEC) connaissent une nouvelle baisse de crédits de 3,1 millions d'euros, pour atteindre 2,9 millions d'euros. Depuis 2022, où le budget était de 14,4 millions d'euros, les moyens consacrés au CEC sont quasiment en diminution constante.

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 plus¹, 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 est déclarée depuis au moins 1 an ;
- 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.

Source : commission des finances

Cette diminution des moyens s'explique par la sous-exécution chronique du dispositif, qui n'a jamais atteint l'ampleur initialement prévue. Alors que le nombre d'ayants droit fin 2021 était estimé à plus de 550 000, seuls 10 838 ont bénéficié du CEC. En conséquence, seuls 2,3 millions d'euros ont été exécutés sur 14,4 millions d'euros prévus.

Au 30 avril 2024, le nombre de dossiers validés par les usagers est de 37 588 depuis le lancement du CEC, dont 1 233 dossiers financés uniquement avec des droits CEC et 36 355 dossiers financés avec des droits CEC en complément d'autres droits (CPF, reste à charge, abondement...). Les dossiers validés depuis le lancement du dispositif représentent un montant de 7,7 millions d'euros. **Le budget retenu pour 2025, c'est-à-dire 2,9 millions**

¹ 15 ans si la personne dispose d'un contrat d'apprentissage.

d'euros, est ainsi beaucoup plus proche de l'exécution réelle du dispositif que les prévisions précédentes.

Le CEC est un outil intéressant dans son principe pour valoriser le bénévolat, en particulier pour les personnes qui exercent des responsabilités au sein des associations. Toutefois, le dispositif souffre d'un manque de communication.

En outre, il existe 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 qu'elle travaillait à réduire les délais et à simplifier le fonctionnement du dispositif.

La loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative a ouvert plus largement ce dispositif aux bénévoles qui s'engagent auprès d'associations déclarées depuis au moins une année contre trois précédemment. En outre, dès 2025 les personnes en situation de détention réalisant des activités bénévoles au sein des prisons devraient être rendues éligibles au CEC. Ces dispositions vont dans le bon sens, et il conviendra d'examiner leur application.

2. La lisibilité du Fonds de développement de la vie associative peut encore être améliorée

Le Fonds de 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). Ce second volet a remplacé la dotation parlementaire, supprimée en 2017.

Le FDVA est destiné principalement à financer les petites associations, c'est-à-dire les associations non-employeuses ou qui possèdent au plus deux ETPT. Les subventions sont de l'ordre de quelques milliers d'euros. En 2024, **1 640 associations ont bénéficié d'une subvention au titre du FDVA 1, et 16 138 associations ont obtenu un financement par le FDVA 2.**

Avec respectivement **8,1 millions d'euros** et **25 millions d'euros** inscrits pour 2025, le montant des crédits inscrits respectivement pour le FDVA 1 et le FDVA 2 sur le programme 163 est similaire à celui des années précédentes. Ces sommes donnent cependant une vision incomplète des fonds consacrés au FDVA, car il faut y ajouter le fléchage des comptes inactifs de l'État, effectif depuis 2021.

L'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a en effet 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 des sommes acquises à l'État provenant des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie en déshérence, est affectée au FDVA. La loi de finances pour 2020 prévoyait initialement que **20 % de ces sommes** bénéficient chaque année au FDVA¹. Le taux de quote-part a été réhaussé à **40 %** par l'article 258 de la loi de finances pour 2024².

Les premières prévisions de la direction générale de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative prévoient un complément de financement de 35 millions d'euros pour 2024, ce qui porterait le total des sommes dévolues au FDVA à 70 millions d'euros. Les financements permis par le mécanisme de fléchage des comptes inactifs viennent ainsi doubler ceux inscrits en loi de finance.

Financements du FDVA depuis 2017

(en million d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
FDVA 1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
FDVA 2	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Comptes inactifs	-	-	-	-	19,2	20,9	17,6	35	35
Total	33,1	33,1	33,1	33,1	52,3	54	50,7	68,1	68,1

Note : les chiffres donnés pour 2025 sont prévisionnels.

Source : commission des finances

Le développement de ce financement est bien entendu une bonne nouvelle. Pendant les premières années d'existence du FDVA 2, les crédits destinés au dispositif **étaient en effet insuffisants pour offrir un véritable soutien aux petites associations**, sachant qu'ils ne représentaient que la moitié de l'ancienne dotation parlementaire. Il était urgent que le soutien à la vie associative soit dotée de moyens au moins équivalents à celui qu'il était au moment de la réserve parlementaire.

¹ La première rédaction 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 %, ce qui est le montant qui était systématiquement retenu.

² Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances initiale pour 2024.

Au-delà de la question des montants qui lui sont attribués, le FDVA 2 possède plusieurs faiblesses. Dans son enquête sur le FDVA 2¹, 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.**

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 ».

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

Cinq exemples d'associations financées par le FDVA en 2024 ; présentation par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Dans les Alpes-de-Haute-Provence, La Claire Fontaine est une association ancienne créée au début des années 50 rassemblant des personnes qui pratiquent le chant choral en milieu rural. Elle a reçu une subvention de 2 000 euros pour organiser un spectacle sur les célèbres Carmina Burana, œuvre phare de Carl Orff créée en 1937, avec un chef de chœur de renommée internationale, des solistes et un chœur de 30 enfants.

En Charente-Maritime, l'association Parler Français a pour objectif principal d'apprendre le français aux personnes étrangères, première étape essentielle dans la démarche d'intégration. Pour ce faire, Parler Français organise et anime des ateliers sociolinguistiques d'apprentissage du Français. Ils concernent les étrangers en situation vulnérable (réfugiés, demandeurs d'asiles, autres...), n'ayant aucune connaissance de la langue, certains analphabètes, résidents des quartiers de La Rochelle (Mireuil, Port Neuf, La Pallice) ou en attente d'y être résidents (présence provisoire au foyer de l'Escale). Elle bénéficie de 2 000 euros du fonds.

Dans le Cantal, le Carladés cantalien est un territoire de langue et de culture occitane où le patrimoine immatériel est encore fortement présent chez les habitants les plus âgés. La faiblesse de la transmission familiale est telle depuis 50 ans que ce patrimoine qui paraissait plus préservé qu'ailleurs est en réel danger d'extinction comme le souligne en général l'UNESCO pour les langues de France. L'Association Carladés Abans s'attache à collecter les personnes détentrices de savoirs afin de sauvegarder ce patrimoine et de le transmettre aux jeunes générations, aux nouveaux venus dans le territoire. L'association bénéficie de 4 000 euros pour réaliser des vidéos qui sont en ligne sur sa chaîne You Tube.

¹ « 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.

Dans l'Oise, l'association ChezNous Mareuil bénéficie d'une subvention de 1 750 euros pour animer son tiers-lieu numérique et sa ludothèque en lien avec les cinq collèges proches.

À La Réunion, l'association Pti Colibri bénéficie d'une subvention de 4 000 euros pour proposer par et pour les habitants des quartiers du Bas-de-la-Rivière et de la Colline une pratique douce de la rivière et de ses abords en lien avec l'école Reydellet. Chaque culture du quartier pourra s'exprimer et montrer sa richesse au grand public lors d'un festival.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. LES DISPOSITIFS D'ÉDUCATION POPULAIRE SONT STABLES

1. Le financement des « Colos apprenantes » est pérennisé

Les « Colos apprenantes » ont été lancées en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19. L'objectif était de permettre à des jeunes issus de milieux modestes de partir en colonie de vacances. Il est estimé que 300 000 jeunes auront bénéficié du dispositif sur la période 2020-2023.

Jusqu'à présent, les Colos apprenantes étaient financées **par redéploiement de crédits** sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Le Gouvernement a décidé de **pérenniser le dispositif** en lui consacrant **40 millions d'euros dans la loi de finances pour 2024**. Les **Colos apprenantes sont reconduites en 2025, avec le même niveau de financement**.

Les « Colos apprenantes »

Dans le cadre des « Colos apprenantes », l'État prend en charge **500 euros par semaine par enfant (âgé de 3 à 17 ans)** si l'une des conditions suivantes est remplie :

- les mineurs relèvent de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- ils sont en situation de décrochage scolaire ;
- ils sont en situation de handicap ;
- ils sont domiciliés dans un quartier prioritaire de politique de la ville (QPV) ou dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) ;
- le quotient familial est inférieur ou égal à 1 500 euros.

Le reste à charge peut être assumé par la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou la commune sous diverses conditions.

Source : commission des finances

Le rapporteur spécial salue cette initiative. Les colonies de vacances jouent un rôle important dans l'éducation populaire et pour promouvoir la mixité sociale. Or, le nombre de jeunes effectuant un séjour en hébergement collectif a fortement diminué avec la crise sanitaire, et si les chiffres sont

remontés sur les dernières années, ils n'ont pas encore atteint leur niveau d'avant-crise¹. De plus, l'INJEP relève que « *plus la famille dispose de revenus élevés, plus les collégiens partent en colonie de vacances* »², ce qui justifie la mise en place d'un dispositif ciblé sur les foyers aux revenus modestes ainsi que les enfants les plus vulnérables.

2. Une évaluation prochaine du dispositif « 1 jeune, 1 mentor »

Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » est reconduit pour 2025, avec un budget **32 millions d'euros**, identique par rapport à l'année précédente.

« 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^{er} 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 financé par la loi de finances pour 2022.

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.

Source : *commission des finances*

D'après la DJEPVA, **160 000 jeunes ont pu être accompagnés en 2024.**

Le nombre de jeunes accompagnés est meilleur qu'en 2023, où il était de 150 000, mais le dispositif avait bénéficié de 5 millions d'euros supplémentaires, et il est inférieur à la cible de 200 000 jeunes qui avaient été initialement définie. Sur l'année scolaire 2022-2023, environ la moitié des bénéficiaires résidaient dans des quartiers prioritaires de la ville, ou étaient scolarisés dans le réseau de l'éducation prioritaire (REP). D'après la DJEPVA, « *des efforts restent à faire pour certains publics, comme les jeunes ultramarins ou issus de l'aide sociale à l'enfance, représentant respectivement 1 % et 2 % des jeunes bénéficiaires.* »

¹ « *Fréquentation des accueils collectifs de mineurs en 2021-2022* », INJEP, janvier 2023, page 2.

² « *Fréquentation des colonies de vacances : les collégiens issus de milieu social favorisé partent davantage* », INJEP, janvier 2021, pages 2 et 3.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a été mandatée pour **organiser une évaluation du plan « 1 jeune 1 mentor »**. L'évaluation a commencé au début de l'année 2023, et le rapport final devrait être présenté **au premier semestre 2025**. **Le rapporteur spécial sera donc particulièrement attentif aux conclusions que tirera l'INJEP de son étude.**

3. Une réflexion à engager sur le taux de 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 2025 sont **de 37,4 millions d'euros, en diminution de 16,1 % par rapport à 2024, ce qui correspond à une baisse de 7,2 millions d'euros.**

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) a été créé en 1964 et il a vocation à soutenir des associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire. Il consiste à co-financer un poste dans une association, pour un montant de 7 164 euros par an. Le « poste FONJEP » doit répondre à l'un des objectifs suivants :

- soutenir la coordination et apporter un appui aux têtes de réseau associatif ;
- développer l'autonomie, l'expression, l'accès à l'information et la mobilité des jeunes ;
- soutenir l'éducation populaire ;
- promouvoir des vacances et des loisirs éducatifs pour les jeunes.

En outre, la mission du salarié ne doit pas avoir un but lucratif.

Sources : commission des finances

Il faut premièrement rappeler que le FONJEP avait bénéficié **d'une enveloppe complémentaire, appelée FONJEP « jeunes »**, dans le cadre du plan de relance pour financer **2 000 postes supplémentaires**. Les postes créés en 2021 et en 2022 devaient être maintenus pour trois ans.

Par conséquent, en 2023, cette enveloppe a financé la dernière année des postes créés en 2021, et l'avant-dernière année des postes créés en 2022. En 2024, les postes créés en 2021 ne sont plus financés, tandis que ceux créés en 2022 sont financés pour une dernière année.

En 2025, l'ensemble des financements du plan de relance sont terminés. Ainsi, **le FONJEP retourne à son niveau d'avant la crise sanitaire, c'est-à-dire à 37,4 millions d'euros.**

Financements du FONJEP

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
FONJEP	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4
FONJEP « jeunes » (plan relance) de	0	7,2	14,4	14,4	7,2	0
Total	37,4	44,6	51,8	51,8	44,6	37,4

Note : les crédits du FONJEP « jeunes » sont inscrits sur la mission « plan de relance » jusqu'en 2023 (exclu), où ils ont été inscrits sur le programme 163.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Il est désormais possible de faire un bilan du plan de relance pour le FONJEP : 1 978 postes ont été créés, et 1 708 associations ont bénéficié du financement d'au moins un poste. 42 % des associations financées ont moins de 5 salariés, 48 % des associations interviennent dans des quartiers de la politique de la ville et 34 % dans des zones de revitalisation rurale.

Le rapporteur spécial éprouve toutefois des réserves face à l'utilisation du FONJEP dans le cadre du plan de relance. Plutôt que l'ajout de crédits de manière ponctuelle, il aurait été préférable de renforcer cette politique sur le temps long.

En outre, il ne suffit pas de compter le nombre de postes FONJEP créés, mais il faut également examiner la part financée pour chaque poste. En effet, chaque poste salarié FONJEP est financé pour environ **7 164 euros, ce qui représente entre 10 % et 15 % de son coût global.** 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.** Une réflexion pourrait être ainsi engagée sur le niveau moyen de financement par poste assuré par le FONJEP, afin de voir si celui-ci est suffisant ou non.

C. LE SERVICE CIVIQUE DOIT DEMEURER LA POLITIQUE CENTRALE DE L'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE

Près de 600 millions d'euros sont consacrés au service civique pour 2025. Cette somme représente une hausse de 15,7 % des crédits par rapport à 2024. Cet ancrage du service civique comme un dispositif clé des politiques à destination de la jeunesse **témoigne de son succès**, quatorze ans après sa création et neuf ans après son universalisation décidée par l'ancien

président de la République, François Hollande, dans le contexte des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué dans ses réponses au questionnaire budgétaire **qu'une cible de 150 000 jeunes a été retenue pour 2025**. Cet objectif est identique à celui qui a été annoncé en 2023 et en 2024.

Nombre de jeunes réalisant un service civique

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Cible initiale	150 000	145 000	245 000	220 000	150 000	150 000	150 000
Cible ajustée	-	165 000	200 000	159 000	-	-	-
Réalisation	140 000	140 000	145 000	144 000	149 000	150 000	-
Taux de réalisation (cible initiale)	93 %	90 %	59 %	65 %	99 %	100 %	-
Taux de réalisation (cible ajustée)	93 %	84,9 %	72,5 %	90,6 %	100 %	100 %	-

Source : commission des finances, d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes de l'exercice 2023 sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

Le maintien d'une cible identique à celle des années précédentes, alors que les crédits du service civique sont haussés, peut étonner à première vue. En réalité, ce décalage s'explique par le fait que le service civique était pour une part significative financé par la trésorerie de l'Agence du service civique (ASC). En effet, l'ASC s'était constituée une trésorerie très importante à la suite du plan de relance, qui a été progressivement apurée en sous-budgétisant le service civique par rapport aux objectifs qui lui étaient assignés.

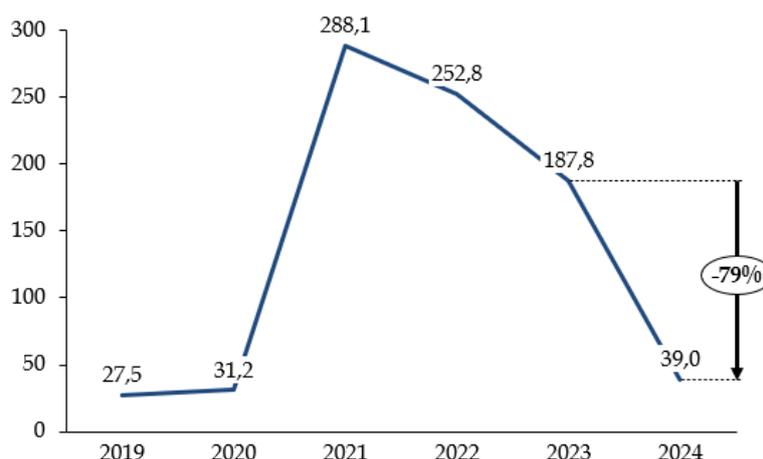
Or, la trésorerie de l'ASC est désormais revenue à un niveau plus faible, et elle n'est donc plus en mesure d'apporter le complément de financement requis pour que 150 000 jeunes puissent effectuer un service. Le projet de loi de finances prévoit donc logiquement un rehaussement des moyens consacrés à ce dispositif.

Le rapporteur spécial se félicite du maintien des financements du service civique. **L'erreur aurait été que les objectifs deviennent moins ambitieux, et que le service civique connaisse un retour en arrière dans son développement.** Il convient néanmoins de rester prudents sur plusieurs aspects.

Premièrement, l'annulation de 100 millions d'euros de crédits pour le service civique par le décret d'annulation du 21 février 2024 a conduit à une diminution bien plus forte de la trésorerie de l'ASC qu'anticipée, qui devrait atteindre un montant de 39 millions d'euros à la fin de l'année. Si la trésorerie totale de l'Agence est désormais comparable à son niveau des années qui ont précédé le plan de relance, la trésorerie au titre du seul service civique ne sera que de 17,3 millions d'euros, soit « un montant bien en dessous du niveau prudentiel »¹. Il conviendra donc de s'assurer que le rebasage des financements du service civique puisse permettre de reconstituer un niveau acceptable de trésorerie.

Évolution de la trésorerie de l'Agence du service civique

(en millions d'euros)



Note : l'ensemble des chiffres sont donnés au 31 décembre de l'année considérée. Les chiffres pour 2024 sont prévisionnels.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Deuxièmement, il est également nécessaire de développer une véritable stratégie 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**.

¹ Réponses de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au questionnaire du rapporteur spécial

Outre cette réserve, 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 civique**. Les réalisations du plan de relance ont en effet été inférieure aux ambitions. En outre, 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.**

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* »¹.

D. METTRE FIN À L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

La mise en place d'un « service national universel » (SNU) a été annoncée en 2018, et une expérimentation du service national universel basée sur le volontariat des jeunes est mise en œuvre depuis 2019. **Les objectifs du SNU sont de favoriser la mixité sociale, d'enseigner aux jeunes les enjeux de la défense et d'inciter à l'engagement associatif.**

Les crédits inscrits pour le SNU dans le projet de loi de finances pour 2025 connaissent une diminution de **31,7 millions d'euros pour atteindre 128,3 millions d'euros**. La cible retenue de jeunes participant au séjour de cohésion en 2025 est de 66 000 jeunes, et elle est identique à celle révisée pour 2024². En 2024, selon les estimations les plus récentes, 60 000 jeunes devraient finalement avoir effectué le séjour de cohésion, ce qui représente 90,9 % de l'objectif révisé.

¹ Conférence de presse du 17 mars 2022.

² La cible initiale était de 80 000 jeunes.

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

Année	Objectif	Réalisation	Taux de réalisation
2020	20 000	0 ¹	-
2021	25 000	14 653	58,6 %
2022	50 000	32 416	64,4 %
2023	64 000	45 000	70,3 %
2024	66 000	60 000	90,9 %
2025	66 000	-	-

Note : le pourcentage d'accomplissement en 2024 pour l'objectif initial (80 000 jeunes) est de 75 %.

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

Le taux d'accomplissement en 2024 est meilleur que celui de 2023, y compris lorsque l'on considère l'objectif initial, mais cela ne doit pas faire oublier que **l'objectif d'un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge (840 000 jeunes) est encore très lointain.**

Surtout, 2025 est la première année, depuis le début de l'expérimentation, où la cible de jeunes n'est pas en hausse, et où les crédits accordés au SNU sont en baisse. Cela fait déjà plusieurs années que le déploiement du dispositif est très loin des ambitions initiales², mais il semble cette année marquer un véritable arrêt.

Cette baisse des crédits interroge sur le maintien ou non de l'objectif de généralisation du SNU. Le Gouvernement ne comprend plus de ministre chargé spécifiquement du dispositif, et aucune annonce n'a été faite récemment à son sujet.

En outre, il apparaît que l'expérimentation du SNU a atteint un palier : les difficultés logiques en termes d'hébergement, de transports et de recrutement des encadrants rendent difficilement envisageable de l'étendre au-delà de 100 000 jeunes, ce qui demeure très éloigné d'une véritable généralisation, à laquelle peu de monde croit encore.

Il est donc nécessaire de poser la question : l'expérimentation, qui dure déjà depuis cinq ans, doit-elle être poursuivie ? Il est possible d'en tirer un bilan : dans le modèle actuel, la généralisation ne semble ni possible, ni souhaitable, et donc il convient de ne plus la poursuivre.

¹ 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.

² Au moment de son lancement, 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.

1. Depuis cette année, le service national universel peut être organisé sur le temps scolaire

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 :

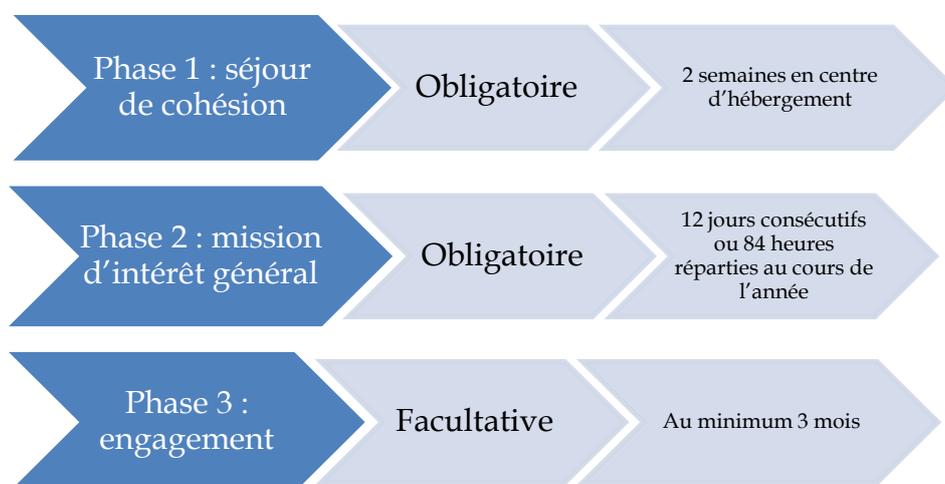
- une **première phase** qui correspond à un **séjour de cohésion en hébergement collectif**. Pendant la durée de ce séjour, les jeunes participent à des activités collectives, et bénéficient de formations sur des sujets divers ;

- 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.

La première et la seconde phase ont vocation à devenir obligatoires une fois que le SNU sera généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, tandis que la troisième restera facultative. Durant l'expérimentation, la participation à toutes les phases se fait sur la base du volontariat.

Organisation du service national universel en cas de généralisation



Note : la différence entre « obligatoire » et « facultatif » n'est valable que pour le SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Depuis cette année, alors qu'auparavant le séjour de cohésion était toujours réalisé hors période scolaire, **désormais il pourra l'être sur le temps scolaire, dans le cadre d'une « nouvelle labellisation »**, nommée « Classes et lycées engagés », qui vient « *valoriser la dynamique que de nombreux établissements mènent d'ores et déjà en leur sein pour favoriser l'engagement* ». **Cette labellisation prend la forme d'un appel à projets, et elle ne peut concerner que les classes de seconde et de première année de CAP.**

En parallèle, des séjours de cohésion continueront d'être organisés pendant les vacances scolaires. Tous les jeunes âgés de 15 à 17 ans qui possèdent la nationalité française, quel que soit leur lieu d'habitation peuvent décider de s'y inscrire.

La possibilité nouvelle de réaliser le séjour de cohésion du SNU sur le temps scolaire **est notamment une réponse aux difficultés matérielles majeures que présentaient la généralisation du service national universel hors temps scolaire.** Le rapporteur spécial pouvait ainsi écrire, dans son rapport de mission d'information sur le service national universel : « *il n'existe ni un nombre suffisant de centres d'hébergement, ni un nombre suffisant d'encadrants en France pour accueillir des centaines de milliers de jeunes sur l'espace de quelques semaines.* »

L'organisation de séjours de cohésion sur le temps scolaire doit permettre d'organiser davantage de séjours et de mieux les répartir dans le temps. Ainsi, au lieu de devoir mobiliser un très grand nombre d'hébergements et d'encadrants sur un temps très court, il est possible de réutiliser les hébergements d'un séjour de cohésion à l'autre, et d'employer les mêmes encadrants pour une partie importante de l'année. L'administration a ainsi souligné, dans ses réponses au questionnaire budgétaire : « *Pour 2024, une nouvelle étape sera enclenchée au travers de la mise en place de centres SNU pérennes fonctionnant toute l'année.* »

2. La généralisation du Service national universel se heurte à des obstacles logistiques et juridiques majeurs

Même en donnant la possibilité d'organiser le séjour de cohésion sur le temps scolaire, le nombre d'hébergements et d'encadrants requis pour un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, c'est-à-dire 840 000 jeunes, reste très important. Le nombre de centres d'hébergement requis par séjour serait compris entre 374 et 431, et ils devraient être ouverts pour la moitié de l'année¹.

¹ La Cour des comptes estime quant à elle que 482 centres devraient être ouverts en simultané.

**Les deux scénarios de généralisation du service national universel :
principaux chiffres**

	Scénario 1 : généralisation hors temps scolaire	Scénario 2 : généralisation sur le temps scolaire
Nombre de séjours	3 ou 4	Entre 13 et 15
Nombre de jeunes par séjour	Entre 210 000 et 280 000	Entre 56 000 et 64 615
Nombre de centres d'hébergement requis par séjour	Entre 1 400 et 1 867	Entre 374 et 431
Nombre de centres d'hébergement requis au total	Entre 2 100 et 2 800	Entre 748 et 862
Nombre d'encadrants requis par séjour	Entre 26 250 et 35 000	Entre 7 000 et 8 076
Nombre d'encadrants requis au total	Entre 39 375 et 52 500	Entre 14 000 et 16 153
Nombre de jours de travail moyen par encadrant	Entre 30 et 45	Entre 90 et 120

Note : « séjour » désigne ici une période où les jeunes partent en même temps effectuer le séjour de cohésion. Les chiffres donnés « par séjour » indiquent donc le nombre de centres et d'encadrants requis en simultané sur toute la France à une période donnée. Les hypothèses retenues pour la construction de ce tableau sont détaillées dans le rapport de mission d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le service national universel d'Éric Jeansannetas.

Source : commission des finances

Le rapporteur spécial, dans le contrôle qu'il a effectué sur le Service national universel l'année dernière, considérait déjà qu'il était quasiment « mission impossible » de trouver suffisamment de centres pour accueillir l'ensemble des jeunes accomplissant un séjour de cohésion.

Les difficultés d'hébergement d'un service national universel généralisé

L'organisation des séjours de cohésion sur le temps scolaire soulève des difficultés spécifiques. Les internats ne seraient plus disponibles, à l'exception du mois de juin, et l'organisation du service national universel reposerait donc très majoritairement sur les centres de vacances. Les divers établissements de formation devraient également être écartés. Or, les établissements de formation et les établissements scolaires représentent aujourd'hui entre le tiers et la moitié des bâtiments utilisés pour accueillir les séjours de cohésion. À l'heure actuelle, il est difficile de concevoir comment le service national universel pourrait être généralisé en se privant de l'essentiel de ces lieux.

Il faut aussi rappeler que tous les centres de vacances ne sont pas « vides » hors de la période estivale. Des vacanciers partent régulièrement en séjour hors saison, et certains centres sont utilisés, au même titre que les internats, pour l'hébergement de travailleurs ou de publics fragiles. En outre, la répartition des centres de vacances sur le territoire est inégale, et leur accessibilité en transport peut fortement différer.

Surtout, les centres de vacances sont loin de tous avoir la taille requise pour accueillir des séjours de cohésion. À ce sujet, le rapport de l'IGESR relatif au bâti nécessaire à l'organisation des séjours de cohésion indique qu'il sera difficile de trouver des sites d'une taille supérieure à 150 places.

Éric Jeansannetas, rapport n° 406 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances, « Service national universel : la généralisation introuvable », 8 mars 2023

Le recrutement d'un nombre d'encadrants suffisant pour assurer l'ensemble des séjours de cohésion est également un défi majeur.

Quel que soit le scénario retenu – la généralisation hors du temps scolaire ou sur la période scolaire – les modalités de recrutement qui sont aujourd'hui mises en œuvre durant la phase expérimentale ne pourront pas être répliquées à large échelle.

En effet, d'après le témoignage des acteurs de terrain recueilli par le rapporteur au cours de son contrôle sur le service national universel, les recrutements se font aujourd'hui en grande partie par le « bouche à oreille » et les réseaux existants. L'INJEP confirme par ailleurs ce constat dans son évaluation du service national universel en 2021 : « Confrontées à des délais contraints, les équipes de direction ont, comme en 2019, souvent dû privilégier « le bouche-à-oreille » et « le réseau » pour recruter la majeure partie des équipes encadrantes. ». Si ces méthodes peuvent convenir pour une session accueillant 60 000 jeunes, elles ne seront plus suffisantes dans l'optique d'une généralisation du SNU.

Enfin, les conditions juridiques de la généralisation du SNU font l'objet de fortes incertitudes.

Pendant la phase expérimentale, l'administration a confirmé que les familles peuvent décider que leurs enfants ne participeront pas au séjour de cohésion avec le reste de leur classe, et que, dans ce cas, ils seront pris en charge par leur établissement scolaire, comme c'est le cas pour les élèves qui ne participent pas à des voyages scolaires. **Qu'en serait-il toutefois si le séjour de cohésion venait à être rendu obligatoire ?**

La Secrétaire d'État chargée du service national universel avait déclaré au rapporteur spécial, lors de son contrôle budgétaire présenté en mars 2023 sur le SNU¹, que **l'obligation de participer au séjour de cohésion se retrouverait alors mêlée avec « l'obligation scolaire », qui s'applique pour les jeunes français ou étrangers jusqu'à 16 ans révolus.**

¹ « Le service national universel : la généralisation introuvable », Éric Jeansannetas, 8 mars 2023

Cette solution soulève toutefois plusieurs interrogations. Les jeunes qui sont en classe de seconde après 16 ans révolus seraient-ils toujours obligés de participer au séjour de cohésion ? **En définitive, il est peu probable que l'obligation scolaire s'étende au SNU.**

La Cour des comptes, dans son rapport sur la formation à la citoyenneté, rappelaient que les contraintes imposées par le séjour de cohésion constituent une atteinte aux libertés individuelles, au sens de l'article 66 de la Constitution : « *en cas d'obligation, les modalités du séjour de cohésion (obligation à résidence pendant le séjour de cohésion sociale) et des MIG (obligation d'accomplir une tâche d'intérêt général non rémunérée pendant 12 jours), constituent des atteintes aux libertés individuelles* »¹.

Il n'est ainsi pas certain que la loi puisse généraliser le SNU sans qu'elle ne soit déclarée inconstitutionnelle. L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leur bien* », mais un avis du Conseil d'État a estimé en 2019 qu'il ne s'étendait pas au SNU, et donc qu'une révision constitutionnelle était nécessaire². Au regard de la configuration politique actuelle, il est extrêmement improbable qu'une telle loi constitutionnelle puisse aboutir.

3. Un coût de fonctionnement estimé entre 3,5 et 5 milliards d'euros pour le SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge

Le coût prévisionnel par jeune en 2025 est estimé à 1 944 euros, ce qui est le plus faible depuis 2020. Il convient toutefois de rester prudent quant aux données prévisionnelles : la sous-exécution systématique des crédits du SNU a conduit à présenter des coûts prévisionnels par jeune plus favorables que ceux qui sont effectivement présentés.

Cette situation, que le rapporteur spécial relève tous les ans, a d'ailleurs été dénoncée par la Cour des comptes dans son rapport sur le SNU : « *Un rééquilibrage artificiel a logiquement eu lieu en exécution, chaque année sur l'ensemble de la période, le coût effectif par jeune s'établissant à un niveau sensiblement plus élevé tandis que le nombre de jeunes volontaires était bien inférieur à l'objectif fixé. Cette pratique récurrente a permis au gouvernement de bénéficier d'une présentation budgétaire plus avantageuse au stade du PLF, avec un nombre important de jeunes à accueillir pour un coût unitaire apparemment limité.* »³

Toutefois, pour les années 2024 et 2025, il faut également relever que **des économies peuvent être générées par la possibilité d'organiser le séjour de cohésion sur le temps scolaire**, en termes notamment de réutilisation des

¹ « La formation à la citoyenneté », Cour des comptes, octobre 2021, page 71.

² Avis du Conseil d'État cité par la Cour des comptes, « Le service national universel : un premier bilan, cinq années après son lancement », Septembre 2024

³ « Le service national universel : un premier bilan, cinq années après son lancement », Cour des comptes, septembre 2024, page 31

centres d'hébergement. Le chiffre présenté par l'administration pour 2024, un coût de 2 172 euros par jeune, représente ainsi une amélioration par rapport aux années précédentes. **En tout état de cause, les prévisions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2025 semblent plus sincères que les années précédentes.**

Coûts effectifs et prévisionnels du service national universel

Année	Coût du SNU dans le projet annuel de performance (en millions d'euros)	Coût du SNU en exécution (en millions d'euros)	Rapport cible de jeunes/ coût prévisionnel (en euros)	Rapport réalisation en nombre de jeunes/ coût en exécution (en euros)
2020	29,8	-	1 490	-
2021	62,3	39,9	2 492	2 723
2022	110,0	75,2	2 200	2 324
2023	140,0	96,3	2 187,5	2 475
2024	160,0	-	2 000	2 172
2025	128,3	-	1 944	-

Note : les chiffres du rapport entre la réalisation en nombre de jeunes et le coût en exécution de 2021 à 2022 ont été calculés en faisant le rapport entre le coût en exécution du SNU et le nombre de jeunes ayant effectivement accompli le séjour. En revanche, pour 2024, ce chiffre est celui donné par l'administration.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Cependant, le coût par jeune constaté en 2024, ou celui observé les années précédentes, ne sont aucunement représentatif du coût réel d'un SNU qui serait généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge.

Le passage d'une cible de 66 000 à 840 000 jeunes implique une réorganisation complète de la logistique et de l'administration du service national universel. De plus, les centres d'hébergement disponibles risquent de devenir plus chers à mesure qu'il devient difficile de trouver des centres d'une taille suffisante pour accueillir un séjour de cohésion. Enfin, 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.**

Par conséquent, la Cour des comptes évalue les coûts de fonctionnement du service national comme pouvant aller de 3,5 milliards à 5 milliards d'euros, ce qui est une somme particulièrement conséquente, avec un coût par jeune doublé par rapport à ce qui existe actuellement, mais qui est cohérente avec les moyens qui seraient nécessaires pour une telle entreprise.

4. Le service national n'est pas une politique de l'engagement de la jeunesse satisfaisante

Au-delà de la question du coût, on peut aussi se demander, plus philosophiquement, **si le service national universel correspond bien au modèle d'engagement que nous voulons pour nos jeunes.**

Les hésitations sur la nature du séjour de cohésion, entre engagement civique et retour à une forme de « service militaire », ont été particulièrement dommageables à l'image et à la clarté du dispositif. Le service national universel s'est ainsi révélé être un dispositif hybride, voire contradictoire, mêlant obligation et engagement civique. Si le séjour de cohésion peut se tenir tant que le SNU est dans sa phase expérimentale, dans la mesure où seuls les jeunes volontaires y participent, un séjour de cohésion généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, et donc obligatoire, pourrait créer l'effet inverse de celui qui est recherché.

L'idée d'un engagement « obligatoire » est paradoxale. Il apparaît au rapporteur spécial préférable de faire confiance aux jeunes, dont l'engagement n'est pas à prouver.

Il faut reconnaître néanmoins que les jeunes les plus défavorisés peuvent également être ceux qui connaissent le plus de difficultés à s'engager. Toutefois, un service national universel obligatoire n'est pas la bonne solution. **Il est préférable de rester sur un dispositif basé sur le volontariat, mais assorti d'une communication efficace, et qui permette aux jeunes d'être rémunéré en contrepartie de leur engagement.**

Le service civique répond à toutes ces conditions. Il permet aux jeunes de s'engager réellement, sachant que les missions de service civique sont prévues pour durer au minimum 6 mois, ce qui est le temps nécessaire pour qu'ils puissent développer les compétences nécessaires utiles aux associations.

Après cinq ans d'expérimentation, il n'apparaît donc pas que le SNU apporte une plus-value suffisante en comparaison des autres politiques d'engagement de la jeunesse pour justifier la poursuite de son déploiement. Le rapporteur propose donc un amendement de crédit visant à supprimer le SNU.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Le Mouvement associatif :

- M. Martin BOBEL, vice-président ;
- M. David RATINAUD, responsable plaidoyer.

Unis-Cité :

- Mme Marie TRELLU-KANE, présidente.

Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) :

- Yann KRYSINSKY, directeur général.

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) :

- M. Thibaut de Saint Pol, directeur ;
- M. Olivier BLANCHARD, chef de la Mission Ressources Humaines et Finances.

Direction des sports :

- M. Jérôme FOURNIER, Chef de service, adjoint de la directrice des sports ;
- M. Omar MOKEDDEM, chef de la mission financière.