

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

## LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

## SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

*Rapporteur spécial* : M. Didier GUILLAUME

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)**



## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---	---

### PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DE LA MISSION

<b>I. UNE MISSION QUI NE RECOUVRE QU'UNE FAIBLE PARTIE DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....</b>	<b>7</b>
1. Une maquette 2017 stable qui masque un changement de périmètre s'agissant du programme 219 .....	7
2. Une politique publique en faveur du sport plus large que la mission et qui a fait l'objet d'une revue de dépenses en 2016 .....	7
3. Des dépenses en faveur de la vie associative qui ne reflètent pas l'ensemble de l'effort public .....	9
4. Une majorité de dépenses d'intervention, notamment en faveur du service civique .....	10
<b>II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI TRADUIT UNE CONSOLIDATION DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>11</b>

### SECONDE PARTIE ANALYSE DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

<b>I. LE PROGRAMME 219 « SPORT » .....</b>	<b>15</b>
1. Des crédits stables dans l'attente de l'issue de la candidature de Paris 2024 .....	15
2. Des subventions aux fédérations stabilisées, avant la renégociation des conventions d'objectifs .....	17
3. L'augmentation de la subvention aux Creps dans le cadre de la poursuite de leur décentralisation .....	18
4. Le CNDS : un cœur de métier maîtrisé, des sollicitations nouvelles .....	19
5. La budgétisation de la compensation de l'exonération de charges sociales pour les juges et arbitres sportifs.....	22
6. L'Insep : préserver le fonds de roulement pour préserver l'avenir du site .....	22
7. L'Agence française de lutte contre le dopage : une augmentation de la subvention en trompe-l'œil.....	23
<b>II. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » .....</b>	<b>24</b>
1. Le service civique : une nouvelle marche vers un service civique universel.....	25
2. Un financement du service civique à 390 millions d'euros, en hausse de près de 100 millions d'euros .....	26
3. Un soutien stable au Fonjep .....	28
4. Des économies réalisées sur les autres dispositifs sectoriels d'aide à la vie associative .....	29

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	31
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	33
• <i>ARTICLE 63 septies</i> <b>Prolongement et relèvement du plafond du prélèvement complémentaire sur les mises de la Française des Jeux</b> .....	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
ANNEXE : L'INSTITUT NATIONAL DU SPORT, DE L'EXPERTISE ET DE LA PERFORMANCE (INSEP) .....	51
1. <i>Un financement éclaté dont la part publique doit être préservée et les ressources propres développées</i> .....	51
2. <i>Renforcer le réseau Insep et sa visibilité</i> .....	54

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Sport, jeunesse et vie associative » se caractérise dans le projet de loi de finances pour 2017 par une **maquette stable**, composée de deux programmes, le programme 219 « Sport » et le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

2. **La dotation globale de la mission est en forte progression, passant de 610,2 millions d'euros à 734 millions d'euros.** Cette progression est essentiellement due à la montée en charge du service civique (+ 95,4 millions d'euros) et à une mesure de périmètre sur le programme 219 (+ 36,1 millions d'euros). Hors service civique et à périmètre constant, les crédits de la mission sont en baisse de 3,3 %.

3. S'agissant du programme 219, les **subventions aux fédérations sportives** sont identiques à l'année précédente, soit 59,2 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 19,5 millions d'euros de fonds de concours du Centre national du développement du sport (CNDS), également stables. L'année 2017 sera marquée par la renégociation des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens 2017-2021, dont les modalités pourraient évoluer vers plus de visibilité et d'autonomie de gestion pour les fédérations.

4. La **subvention de fonctionnement à l'Insep**, qui s'établit à 22,1 millions d'euros, est en augmentation par rapport à 2016, permettant ainsi de préserver le fonds de roulement et le plan pluriannuel d'investissement de l'opérateur

5. La **subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)**, qui s'établit à 8,5 millions d'euros, est en hausse de 9 % par rapport à 2016 mais, compte tenu de l'augmentation de la réserve de précaution applicable (8 % y compris sur les dépenses de personnel), son fonds de roulement sera en pratique encore sollicité pour maintenir le niveau d'activité, en particulier le nombre de contrôles antidopage.

6. Une mesure de périmètre permet de budgétiser la **compensation à l'Acoss de l'exonération de charges sociales pour les rémunérations des juges et arbitres sportifs**, pour 36,1 millions d'euros. Cette mesure, sans impact sur le niveau global des dépenses publiques, permet de rendre visible un effort financier significatif à destination de l'animation locale du sport.

7. Le **CNDS** est marqué par une légère réduction de ses ressources et interventions traditionnelles (260 millions d'euros, contre 264,3 millions d'euros en 2016), mais également par le développement d'interventions nouvelles exceptionnelles, avec le financement renouvelé de la candidature de Paris 2024 (10 millions d'euros) et la première tranche d'un programme de rénovation des équipements sportifs en outre-mer (10 millions d'euros).

8. Le programme 163 se caractérise par la poursuite de la **montée en charge du service civique**, qui doit accueillir 150 000 jeunes en 2017, contre 52 000 en 2015 et 110 000 en 2016.

9. **La dotation pour le service civique s'établit ainsi à 390 millions d'euros**, contre 294,6 millions d'euros en 2016 (+ 32 %). Le service civique représentera ainsi en 2017, pour la première fois, plus de la moitié des crédits de la mission.

10. Pour que l'objectif de 150 000 jeunes soit tenu, l'Agence de service civique devra continuer de mobiliser des **grands programmes d'accueil** auprès de services de l'État, permettant des agréments collectifs pour un type de mission reproductible sur tout le territoire national. Elle devra également mobiliser les **collectivités territoriales**, qui peuvent jouer un rôle moteur dans l'accueil de volontaires.

11. Le **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** voit ses crédits préservés à 31,4 millions d'euros.

12. **Les autres dispositifs en faveur de la jeunesse et de la vie associative connaissent des baisses de crédits pour un total de 2,2 millions d'euros sur l'ensemble du programme 163**, permettant ainsi à celui-ci, hors service civique, de tenir ses objectifs en matière de réduction de la dépense publique.

*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, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*

## PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DE LA MISSION

### I. UNE MISSION QUI NE RECOUVRE QU'UNE FAIBLE PARTIE DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

#### 1. Une maquette 2017 stable qui masque un changement de périmètre s'agissant du programme 219

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » se compose, dans le projet de loi de finances pour 2017 comme les années passées, de deux programmes :

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte principalement les subventions de l'État aux fédérations sportives et les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport, en particulier l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), les Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), les Écoles nationales du sport ou encore l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ;

- le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui porte notamment les programmes d'aides aux associations, à travers notamment le Fonds Jeunesse et Éducation populaire (FONJEP), ainsi que les dépenses de service civique.

Une **mesure de périmètre** importante intervient dans le cadre du présent projet de loi de finances : la compensation auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales accordées au titre de la rémunération des arbitres et juges sportifs est désormais budgétée au sein du programme 219, pour un montant de **36,1 millions d'euros**.

#### 2. Une politique publique en faveur du sport plus large que la mission et qui a fait l'objet d'une revue de dépenses en 2016

**Les interventions publiques en faveur du sport ne se limitent pas au programme 219 « Sport ».**

S'agissant des dépenses de l'État, le programme ne retrace notamment pas les **dépenses d'intervention du centre national pour le développement du sport (CNDS)**, qui est financé par des taxes affectées – prélèvements sur les produits de la Française des jeux, paris sportifs et droits de retransmission de manifestations sportives. Le CNDS joue en effet un rôle de premier plan dans le financement du sport, par ses subventions aux

équipements sportifs, au mouvement sportif (associations et clubs locaux) et aux grands événements sportifs internationaux en France.

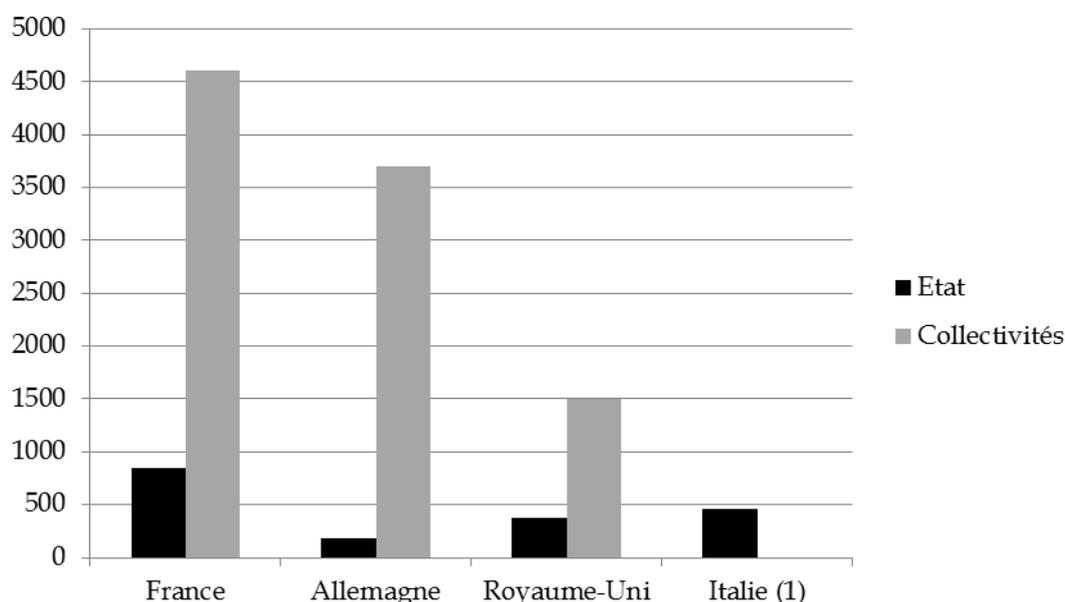
Par ailleurs, le financement de l'État en matière de sport comprend également les **dépenses de l'administration (fonctionnement et personnel) de la jeunesse et des sports**, portées par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi que les dépenses de personnel et de fonctionnement en matière **d'éducation sportive, rattachées au ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur**.

Cependant, **l'essentiel du financement public du sport provient, non de l'État, mais des collectivités territoriales**. La revue de dépenses réalisée en 2016 sur les dépenses publiques en faveur du sport<sup>1</sup> a souligné cet investissement des collectivités, qui s'établit à 4,7 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et d'investissement directes<sup>2</sup>.

Au total, **le soutien public au sport s'établit à un total d'environ 5,55 milliards d'euros** au sens strict ou 12,1 milliards d'euros en tenant compte des dépenses indirectes des collectivités, sans commune mesure avec les dépenses de nos principaux partenaires européens, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Dépenses publiques en faveur du sport en Europe

(en millions d'euros en 2013)



(1) Les dépenses des collectivités ne sont pas connues pour l'Italie

Source : commission des finances, d'après la revue de dépenses « Sport » 2016

<sup>1</sup> « L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport », revue de dépenses, avril 2016.

<sup>2</sup> Le montant de 12 milliards d'euros, souvent cité, est en réalité le résultat d'un coefficient multiplicateur appliqué aux dépenses directes, en raison du soutien indirect apporté aux activités physiques (éducateurs, pistes cyclables, etc.), soit 3,07 pour les dépenses communales, de 1,49 pour les dépenses départementales et de 2,26 pour les dépenses régionales.

### **Les principales conclusions de la revue de dépenses « Sport » en 2016**

En 2016, les dépenses publiques en faveur du sport ont fait l'objet d'une revue de dépenses, menée par le contrôleur général économique et financier et par l'inspection de la jeunesse et des sports. Cette revue a mis en exergue plusieurs éléments :

- Les **dépenses du ministère des sports ont continué de croître depuis 2009**, malgré une récente et légère orientation à la baisse.

- **L'État « ne définit pas de priorités sélectives ni n'effectue de choix clair entre une approche de régulateur et un rôle d'opérateur »**, avec notamment une répartition éclatée et non optimale du soutien aux fédérations et des interventions du CNDS insuffisamment recentrées.

- **« L'empilement des compétences et de l'engagement financier des collectivités demeure un facteur de complexité »**.

- **Les relations entre l'État et le mouvement sportif sont qualifiées d'étroites, mais « marquées par la perception d'un décalage croissant »**, en raison de l'instabilité des priorités sociétales assignées aux fédérations et d'un sentiment d'augmentation des exigences dans l'examen des dossiers de subvention.

### **3. Des dépenses en faveur de la vie associative qui ne reflètent pas l'ensemble de l'effort public**

A l'instar du programme 219, **le programme 163 « Jeunesse et vie associative » ne retrace qu'une mineure partie de l'effort public en faveur de la jeunesse et de la vie associative.**

Le programme 163 recouvre principalement les subventions aux dispositifs en faveur de la vie associative (fonds de développement de la vie associative [FDVA], fonds Jeunesse et Éducation populaire [FONJEP], soutien aux associations agréées Jeunesse et Éducation populaire) et, surtout, les dépenses en faveur du service civique *via* la subvention à l'Agence de service civique (ASC).

Certaines dépenses de l'État en faveur de la jeunesse et de la vie associative n'y figurent pas, au premier rang desquelles **les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée de la jeunesse et des sports, portées par le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**, mais aussi **les dépenses d'éducation, de formation ou encore les contrats aidés**, qui sont autant de dispositifs directement orientés vers la jeunesse et que le Gouvernement a, depuis 2012, considérablement renforcés.

Surtout, le montant des crédits du programme 163 ne retrace pas l'effort consenti par l'État à travers les **dépenses fiscales en faveur des associations**. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances pour 2017 chiffre ces dépenses fiscales à environ **2,6 milliards**

**d'euros en 2017**, en augmentation de 30 millions d'euros par rapport à 2016. Les deux plus importantes dépenses fiscales sont :

- la **réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons à des associations d'intérêt général**, prévue par l'article 200 du code général des impôts, et dont le coût s'établirait à environ **1,4 milliard d'euros en 2017** ;

- la **réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés au titre des dons faits par des entreprises**, prévue par l'article 238 bis du code général des impôts, pour un coût d'environ **680 millions d'euros en 2017**.

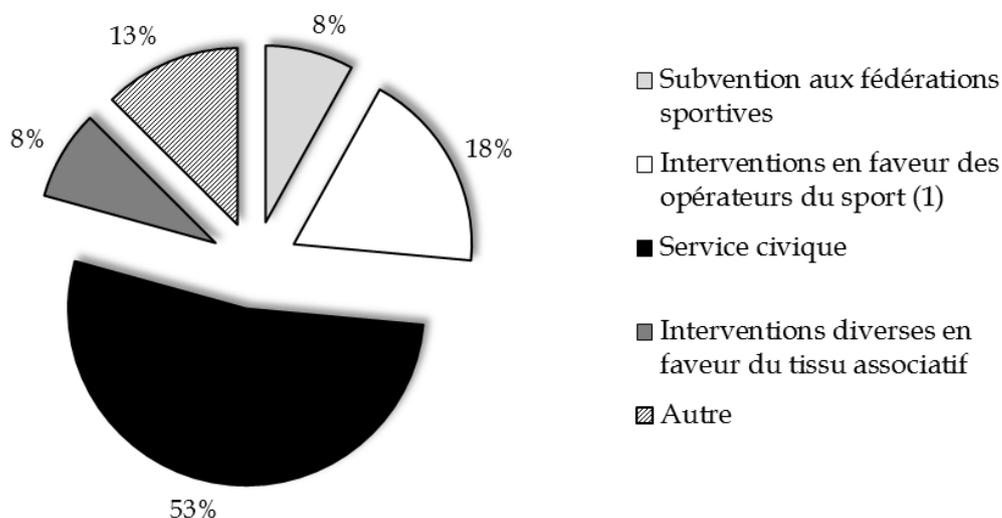
Ces deux dispositifs de réduction d'impôt, qui ont été sanctuarisés, sont au cœur de notre politique de soutien aux associations, en apportant un soutien financier indirect de l'État qui favorise le lien entre le tissu associatif et les citoyens.

#### **4. Une majorité de dépenses d'intervention, notamment en faveur du service civique**

La répartition des crédits de la mission par titre ne donne qu'une image trompeuse de la réalité des dépenses de cette dernière. En effet, si la mission présente, dans le projet de loi de finances pour 2017, un total de 453,8 millions d'euros en titre 3 (dépenses de fonctionnement) et de 275,6 millions d'euros en titre 6 (dépenses d'intervention), **un montant conséquent de dépenses de fonctionnement masque en réalité des dépenses d'intervention** *via* une subvention à des opérateurs, notamment à l'Agence de service civique.

Le graphique ci-dessous retrace ainsi de façon plus fidèle **l'orientation très nette des dépenses de la présente mission en direction d'interventions pilotables** (subventions aux fédérations, aux opérateurs, aux associations, service civique). À cet égard, il convient de souligner **la montée en puissance du service civique qui représente pour la première fois, à lui seul, plus de la moitié des crédits de la présente mission**. Cela traduit la poursuite du relèvement de l'objectif de jeunes en mission de service civique, qui devrait passer de 110 000 en 2016 à 150 000 en 2017.

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



(1) Cette catégorie regroupe les subventions et dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Insep, des CREPS, du Musée national du sport, de l'AFLD et de l'AMA, ainsi que des Écoles nationales du sport.

Source : commission des finances

## II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI TRADUIT UNE CONSOLIDATION DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT

Les crédits demandés pour 2017 pour la présente mission s'établissent à 737,6 millions d'euros, contre 616,8 millions d'euros en 2016 (+ 19,6 %). Cette augmentation, comme l'illustre le tableau ci-dessous, est principalement portée par le service civique d'une part (+ 95,4 millions d'euros) et par la mesure de périmètre du programme 219 (+ 36,1 millions d'euros).

Si l'on neutralise les effets du service civique et de la mesure de périmètre, les crédits de la présente mission diminuent de 3,3 % par rapport à 2016, signe de la réalité des baisses de dépenses permettant de compenser l'effort consenti en faveur des priorités du Gouvernement, dont le service civique.

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

(en millions d'euros)

## Autorisations d'engagement

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
<b>Programme 219 « Sport » (1)</b>	229,6	218,0	257,3	+ 18,0 %
<b>Programme 163 « Jeunesse et vie associative »</b>	265,2	392,2	476,7	+ 21,5 %
<b>Total</b>	<b>494,8</b>	<b>610,2</b>	<b>734</b>	<b>+ 20,3 %</b>
<i>Total hors service civique</i>	318,5	315,6	344,0	+9,0 %
<i>Total hors mesures de périmètre</i>	494,8	610,2	697,9	+ 14,4 %
<i>Total hors service civique et mesure de périmètre</i>	318,5	315,6	307,9	-2,4 %

## Crédits de paiement

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
<b>Programme 219 « Sport » (1)</b>	241,6	224,6	260,9	+ 16,2 %
<b>Programme 163 « Jeunesse et vie associative »</b>	265,5	392,2	476,7	+21,5 %
<b>Total</b>	<b>507,1</b>	<b>616,8</b>	<b>737,6</b>	<b>+19,6 %</b>
<i>Total hors service civique</i>	331,3	322,2	347,6	+7,9 %
<i>Total hors mesures de périmètre</i>	507,1	618,8	701,5	+13,7 %
<i>Total hors service civique et mesures de périmètre</i>	331,3	322,2	311,5	-3,3 %

(1) Dont, en PLF 2017, une mesure de périmètre pour + 36,1 millions d'euros.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Outre l'accent mis sur le service civique, le projet de loi de finances pour 2017 est marqué par la **reconduction des moyens obtenus en 2016 à l'issue du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015**. Il s'agit en particulier :

- du **plan « Citoyens du sport »**, dont les principaux éléments sont le financement d'éducateurs sportifs professionnels supplémentaires par le

CNDS au profit des clubs ; la reconduction d'une enveloppe de 1,5 million d'euros pour l'apprentissage de la natation pour les enfants ; la poursuite du programme SESAME (Sésame vers l'emploi dans le sport et l'animation pour les métiers de l'encadrement), pour les jeunes en provenance d'un quartier prioritaire de la ville ou d'une zone de revitalisation rurale ;

- du « **New Deal** » avec le **monde associatif** qui se traduit par des mesures administratives d'une part (simplification des démarches, etc.) et par des enveloppes pour des projets spécifiques portés par le programme 163 d'autre part, à l'instar du financement des loisirs éducatifs des jeunes pour 2,5 millions d'euros.



## SECONDE PARTIE ANALYSE DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

### I. LE PROGRAMME 219 « SPORT »

#### 1. Des crédits stables dans l'attente de l'issue de la candidature de Paris 2024

Les crédits demandés sur le programme « Sport » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à 257,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 260,9 en crédits de paiement. Toutefois, à périmètre constant, ils s'établissent à **221,2 millions d'euros en AE et à 224,8 millions d'euros en CP, montant stable par rapport à la loi de finances pour 2016**. Les tableaux suivants retracent la répartition de ces crédits par action.

#### Autorisations d'engagement

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017 (à périmètre constant)	Évolution 2016-2017
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	29,9 (1)	13,3	8	- 39,8 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	156,7	158,3	166,2	+ 5,0 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	16,1	18,8	19,1	+ 1,6 %
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	26,9	27,6	27,9	+ 1,1 %
<b>Total</b>	<b>229,6</b>	<b>218</b>	<b>221,2</b>	<b>+ 1,5 %</b>

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

#### Crédits de paiement

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017 (à périmètre constant)	Évolution 2016-2017
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	29,1	13,3	8	-39,8 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	170,1	164,9	169,8	+ 3,0 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	16,2	18,8	19,1	+ 1,6 %
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	26,2	27,6	27,9	+ 1,1 %
<b>Total</b>	<b>241,6</b>	<b>224,6</b>	<b>224,8</b>	<b>+ 0,1 %</b>

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Cependant l'analyse de l'évolution des crédits entre 2016 et 2017 à périmètre constant doit faire l'objet de **deux principales précautions**.

Tout d'abord, le présent programme, en particulier son action 01, est destinataire d'une **dotacion complémentaire au titre de la réserve parlementaire relativement significative**. Ainsi, les crédits votés en loi de finances pour 2016, qui intègrent cette dotacion, ne peuvent pas être comparés à ceux proposés par le projet de loi de finances.

Par ailleurs, la dotacion pour 2016 intégrait une dépense exceptionnelle, non récurrente, correspondant aux **primes qui ont été versées aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques de Rio de l'été dernier**, pour 5 millions d'euros. La disparition de cette enveloppe entraîne *de facto* une économie de 5 millions d'euros au sein de l'action 02, compensée en pratique par l'augmentation d'autres dépenses (subventions de fonctionnement aux CREPS et à l'Insep, notamment).

#### Les primes des médaillés olympiques et paralympiques

La loi de finances pour 2016 avait prévu, contrairement à la loi de finances pour 2012 en amont des Jeux de Londres, **une enveloppe pour les primes des médaillés olympiques, soit 5 millions d'euros**.

**Aux Jeux olympiques de Rio, la France a remporté 10 médailles d'or, 18 médailles d'argent et 14 médailles de bronze. Aux Jeux paralympiques, elle a remporté 9 médailles d'or, 5 médailles d'argent et 14 médailles de bronze.**

L'obtention d'une médaille d'or donne droit à une prime de 50 000 euros pour le sportif et de 25 000 euros pour l'entraîneur ; celle d'argent donne droit à une prime de 20 000 euros pour le sportif et 10 000 euros pour l'entraîneur ; enfin, celle de bronze donne droit à une prime de 13 000 euros pour le sportif et de 6 500 euros pour l'entraîneur.

#### Montant de la prime individuelle pour les médailles olympiques (en euros)

	Sportif	Entraîneur
<b>Médaille d'or</b>	50 000	25 000
<b>Médaille d'argent</b>	20 000	10 000
<b>Médaille de bronze</b>	13 000	6 500

Source : direction des sports

Au total, la France a ainsi versé, en tenant compte des disciplines d'équipe (primes pour tous les sportifs de l'équipe et une seule prime pour l'entraîneur), **2 874 000 euros en primes pour les jeux olympiques**, dont environ 2,3 millions d'euros pour les sportifs et 0,5 million d'euros pour les entraîneurs. Si le montant total versé pour les médaillés paralympiques n'est pas connu, il est probable que la dotacion initiale de 5 millions d'euros sera légèrement sous-consommée.

## **2. Des subventions aux fédérations stabilisées, avant la renégociation des conventions d'objectifs**

77 fédérations unisports, dont 31 olympiques (et deux ayant vocation à le devenir, la fédération de karaté et la fédération de la montagne et de l'escalade), et 25 fédérations multisports, dont 2 paralympiques, bénéficient de subventions de la part de l'État.

**Le montant total des dotations à destination des fédérations sportives dans le présent projet de loi de finances est identique au montant prévu par la loi de finances pour 2016, soit 59,21 millions d'euros**, auquel il convient d'ajouter 19,5 millions d'euros versés par voie de fonds de concours du CNDS. Au total, **le soutien financier de l'État aux fédérations sportives en 2017 s'établit donc à 78,71 millions d'euros**. Toutefois, la réserve de précaution de 8 %, soit 6,3 millions d'euros, sera retranchée de ce montant en gestion. Rappelons que, à côté de ce soutien financier direct, l'État met également à disposition des fédérations sportives des **conseillers techniques sportifs (CTS)** qui sont au nombre de 1 612, soit une aide valorisée à environ 112 millions d'euros.

Les subventions sont réparties entre les quatre actions du présent programme, conformément à l'orientation des conventions d'objectifs et de moyens, qui prévoient pour chaque fédération des actions menées pour chacune des politiques publiques dont elles sont partenaires (sport pour tous, sport de haut niveau, santé, formation). Cependant, **l'essentiel de la subvention est orientée vers le sport de haut niveau**.

**Votre rapporteur spécial se félicite de la sanctuarisation de ces subventions par rapport à 2016**, ce qui permettra de donner aux fédérations concernées en 2017, dernière annuité des conventions d'objectifs 2014-2017, la stabilité de financements nécessaire à la préparation de ce nouveau cycle olympique.

À cet égard, l'exercice 2017 sera marqué par la renégociation et la signature d'une nouvelle campagne de conventions d'objectifs et de moyens pluriannuelles 2018-2021. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Mme Laurence Lefebvre, directrice des sports, a indiqué qu'elle souhaitait **expérimenter un nouveau mode de conventionnement**, proche de celui recommandé par votre rapporteur spécial à l'occasion de son contrôle budgétaire en 2016<sup>1</sup>. Les subventions pourraient être ainsi distinguées en deux catégories :

- **un socle stable**, donnant une visibilité pluriannuelle sur la durée de l'olympiade, en matière de sport de haut niveau qui constitue le cœur de l'intervention de l'État ;

---

<sup>1</sup> Rapport n° 174 (2015-2016) : « Moderniser les relations entre l'État et les fédérations sportives », 19 novembre 2015.

- un **financement complémentaire variable**, délivré sur la base d'appels à projets plutôt que d'enveloppes reconductibles, pour les actions sociales et sociétales, correspondant peu ou prou aux subventions aujourd'hui accordées *via* le fonds de concours du CNDS en matière de sport pour tous (19,5 millions d'euros).

**Bien que conscient des craintes que peut susciter une telle évolution dans une partie du milieu sportif, votre rapporteur spécial approuve cette évolution et souhaite qu'elle soit, *a minima*, expérimentée auprès de quelques fédérations volontaires dès 2017.**

### **3. L'augmentation de la subvention aux Creps dans le cadre de la poursuite de leur décentralisation**

Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps) sont des établissements publics qui sont chargés, sur le terrain, de la formation des animateurs sportifs et de l'accompagnement des sportifs de haut niveau. Ils sont **des points d'appui majeurs pour l'accueil des sportifs de haut niveau et l'accompagnement et l'encadrement du sport de haut niveau sur le territoire.**

La loi du 7 août 2015 dite « NOTRe »<sup>1</sup> a prévu une **décentralisation partielle des Creps concernant le patrimoine immobilier ainsi que les dépenses de fonctionnement (y compris personnel) des fonctions support** (l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des infrastructures). Les dépenses de fonctionnement et de personnel des compétences « de fond », relatives notamment à l'encadrement administratif, pédagogique et sportif, restent à la charge de l'État.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, une nouvelle étape de ce transfert sera franchie, avec le **transfert des agents contractuels et des agents titulaires ayant opté pour une intégration ou un détachement dans la fonction publique territoriale**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cela représente **157 agents contractuels et 80 agents titulaires**, sur les 422 agents potentiellement concernées au 31 décembre 2014.

Les Creps n'étant plus opérateurs de l'État depuis leur transfert aux régions, leurs emplois ne sont plus intégrés dans le plafond d'emplois, bien que la majorité de leur personnel continue d'être rémunérée par l'État. En pratique, le plafond d'emploi de 2016, soit 1 068 ETPT, n'était de toute façon pas saturé – en particulier grâce au recours à un hors plafond important.

**La subvention de fonctionnement aux Creps prévue par le programme 219 augmente cependant de près de 6 % par rapport à 2016, passant de 57,2 millions d'euros à 60,51 millions d'euros dans le PLF 2017.** Cela s'explique notamment par le dynamisme de la masse salariale

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(+ 3,6 millions d'euros) dans le double contexte des titularisations de la loi Sauvadet et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Il convient toutefois de noter qu'en raison de certains retards dans la mise en œuvre du contrat de plan État-régions 2007-2014 pour la Guadeloupe, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit encore une **enveloppe de 2,2 millions d'euros en faveur de la restructuration du Creps de Pointe-à-Pitre, malgré le transfert à la région**. Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance de ce chantier, dont la dernière opération (livraison de la salle d'escrime) est prévue pour fin 2017, au regard du **rôle majeur joué par les départements d'outre-mer dans le sport français et de l'implication de ces collectivités territoriales dans la promotion du sport**.

#### **4. Le CNDS : un cœur de métier maîtrisé, des sollicitations nouvelles**

L'exercice 2017 devrait se caractériser, pour le Centre national pour le développement du sport (CNDS), par **la poursuite des orientations, définies par le Gouvernement en 2012 et mises en pratique depuis 2013, qui ont permis d'en éviter la faillite**. Le dernier exercice clos 2015, qui s'est soldé par un bénéfice de près de 25 millions d'euros, l'a démontré : grâce à une concentration des financements sur les territoires les plus carencés, **le CNDS a désormais la maîtrise budgétaire de son cœur de métier, qui sont les aides à l'équipement sportif local et les subventions aux associations sportives**. Ces aides sont souvent essentielles sur le terrain, non seulement pour le sport local mais, de façon plus générale, pour l'animation du territoire et la mobilisation du tissu associatif et de la jeunesse. Le tableau des dix principales subventions de la part territoriale versées en 2015 illustre ce rôle, dans le soutien au fonctionnement des petits clubs ou le développement de projets sportifs locaux.

## Les dix principales subventions de la part territoriale du CNDS en 2015

Ordre	Nom Long bénéficiaire	Ville	Nom fédération/entité	Subvention accordée	Objectif opérationnel	Modalité ou dispositif
1	CROS Provence Alpes	CABRIES	100-C.N.O.S.F.	172 500 €	L- Soutien au mouvement sportif	Soutien au fonctionnement
2	CDOS Val de Marne	CRETEIL	100-C.N.O.S.F.	113 000 €	a - Aide à l'accès au club	Aide à réduction du coût de la cotisation
3	Ligue du Centre Football	ORLEANS	111-FOOTBALL	105 000 €	f - Aide à la formation	Formation administrative (droit, compta gestion)
4	Ligue de Bretagne de Handball	RENNES	115-HANDBALL	103 000 €	f - Aide à la formation	Formation animation, encadrement (techn.péda)
5	Comité départemental USEP de Paris	PARIS	605-U.S.E.P.	100 000 €	c - Activités péri et extra scolaires	Accompagnement éducatif
6	Office réunionnais d'échanges sportifs et socio éducatifs	SAINT DENIS	999-AUTRES	100 000 €	b - Aide directe à l'activité sportive	Déplacement des sélections
7	Ligue de la Méditerranée de Football	AIX EN PROVENCE	111-FOOTBALL	90 000 €	L- Soutien au mouvement sportif	Soutien au fonctionnement
8	CROS de la Réunion	SAINTE-CLOTILDE	100-C.N.O.S.F.	85 000 €	L- Soutien au mouvement sportif	Soutien au fonctionnement
9	Ligue de Bretagne de Judo	RENNES	117-JUDO	83 000 €	b - Aide directe à l'activité sportive	Stages sportifs
10	CDOS de Alpes Maritimes	NICE	100-C.N.O.S.F.	80 700 €	L- Soutien au mouvement sportif	Soutien au fonctionnement

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Conformément à la trajectoire de réduction des dépenses publiques, s'agissant du budget consacré à ses interventions traditionnelles, **le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une baisse de ses ressources affectées, qui passent de 264,3 millions d'euros en 2016 à 260 millions d'euros en 2017, soit 249,6 millions d'euros de recettes nettes après imputation des frais d'assiette et de recouvrement.**

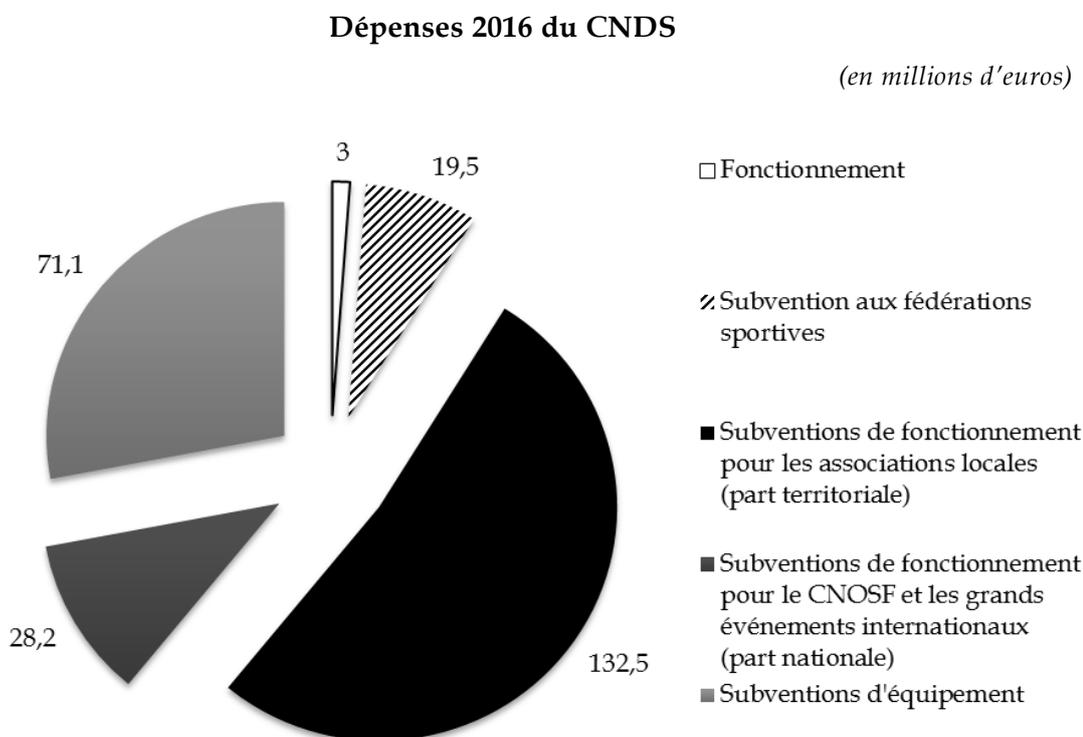
Cette évolution ne tient toutefois pas compte de certaines **dépenses exceptionnelles**, pour lesquelles le CNDS bénéficie de ressources également exceptionnelles :

- le financement de la **dernière tranche de la rénovation des stades de l'Euro 2016**, grâce à une prolongation de la ressource, plafonnée à 15,5 millions d'euros ;

- la **reconduite du financement de la part État de la candidature de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024**, soit 10 millions d'euros par un relèvement du plafond de la ressource exceptionnelle susmentionnée, qui passe ainsi de 15,5 à 25,5 millions d'euros ;

- le **financement de la première tranche de 10 millions d'euros d'un plan quadriennal de 40 millions d'euros de rattrapage des équipements sportifs en outre-mer**, par un relèvement du plafond du prélèvement principal. Là encore, votre rapporteur spécial ne peut qu'appuyer cette démarche et cet effort financier du Gouvernement, alors que les installations sportives en outre-mer ne sont aujourd'hui pas à la hauteur du rôle de ces territoires dans le sport français.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le ministère des sports estime que le budget du CNDS devrait dégager, en 2017, un léger excédent de 3,5 millions d'euros.



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Le Gouvernement prévoit que, en cas de réussite de la candidature de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, les dépenses d'organisation et de remise à niveau des infrastructures seront portées non pas par le CNDS (contrairement à l'Euro 2016), mais par une structure *ad hoc* qui devrait être créée. À cet égard, il serait souhaitable que les financements de l'État à destination de cette structure et des Jeux soient budgétairement isolés, identifiés et contrôlables par le Parlement, à travers un **programme provisoire spécifique** à compter du projet de loi de finances pour 2018.

Les Jeux ne devraient donc pas avoir d'impact sur le budget du CNDS, si ce n'est indirectement à travers l'amélioration des équipements sportifs de préparation des athlètes, en amont des Jeux eux-mêmes, qui ne manquera pas d'avoir lieu.

## 5. La budgétisation de la compensation de l'exonération de charges sociales pour les juges et arbitres sportifs

L'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale prévoit que **les rémunérations accordées aux arbitres et juges sportifs sont exonérées de charges sociales, dans la limite de 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5 599 euros**. Cette exonération et son plafond permettent de promouvoir cette activité essentielle au développement du sport, souvent peu considérée, tout en distinguant une activité exercée à titre de complément de revenu et une activité professionnelle exercée à titre principal.

Cette exonération n'était auparavant pas compensée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos). À partir du présent projet de loi de finances, **la compensation est inscrite, au sein de l'action 01 « Sport pour tous » du programme 219, pour un montant de 36,1 millions d'euros**. Cette inscription rend visible un effort de l'État non négligeable en faveur de l'animation locale du sport.

## 6. L'Insep : préserver le fonds de roulement pour préserver l'avenir du site

**Les Jeux olympiques de Rio 2016 ont confirmé, s'il en était encore besoin, l'excellence de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) : sur les 42 médailles obtenues par la France, 21 l'ont été par des sportifs issus de l'Insep**, opérateur incontournable de notre politique de sport de haut niveau.

L'annexe du présent rapport spécial, consacrée à l'Insep, présentera de façon plus détaillée le fonctionnement et les contraintes de l'opérateur.

S'agissant du projet de loi de finances pour 2017, il convient de **distinguer deux types de dépenses**.

- **Les dépenses de fonctionnement et de personnel sont assurées par l'Insep**, sur la base de deux principales ressources : la subvention pour charges de service public de l'État d'une part, et des ressources propres (notamment les frais de pension des sportifs) d'autre part.

**En 2017, la subvention de l'État est « resoclée » à 22,1 millions d'euros**, après un exercice 2016 où elle s'était établi à 20,3 millions, montant correspondant à un prélèvement sur le fonds de roulement d'environ 2 millions d'euros. Ce rebasage de la subvention **permet à l'Insep de maintenir son niveau de dépenses, en particulier d'entretien régulier du site, sans réduire son fonds de roulement**. Ce maintien est particulièrement crucial pour que l'Insep puisse maintenir et valoriser la qualité des équipements qui lui ont été livrés et éviter qu'une dégradation rapide ne conduise à un nouveau programme de rénovation qui, au regard du

précédent, aurait toute chance de s'avérer extrêmement coûteux pour les finances publiques. Cela est d'autant plus vrai que la perspective de l'obtention des JOP de 2024 constituerait pour l'Insep, dans toutes ses composantes (site de Vincennes et réseau « Grand Insep »), une formidable chance en même temps qu'une responsabilité et une charge de premier plan, pour emmener les équipes de France vers la réussite sportive.

- **Les dépenses d'investissement sont prises en charge directement par l'État**, sans transiter par le budget de l'opérateur. À cet égard, le site du bois de Vincennes a fait l'objet, depuis 2007, d'un important chantier de rénovation qui touche aujourd'hui à sa fin.

**La zone « Nord », correspondant aux fonctions support, a été réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé ;** achevée, elle continue cependant de faire l'objet d'avenants réguliers, compte tenu de la réalité des besoins d'exploitation. Au total, le loyer d'exploitation accompagné des surcoûts liés aux avenants passés avec le partenaire conduisent à une charge de **13,1 millions d'euros en crédits de paiement en 2017**, auquel il convient d'ajouter 1,6 million d'euros imputé en titre 5.

**Les installations sportives de la partie « Sud » sont réalisées sous maîtrise d'ouvrage publique.** Trois principales installations restent encore à achever : le gymnase Letessier, qui devrait accueillir la boxe, l'haltérophilie et le tennis de table à compter de fin 2017 ; un nouveau terrain de grands jeux pour le football féminin ; et des aires de lancers et de nouveaux aménagements paysagers. L'enveloppe, pour 2017, est prévue à **2,7 millions d'euros**.

## **7. L'Agence française de lutte contre le dopage : une augmentation de la subvention en trompe-l'œil**

**L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) est principalement chargée d'organiser les contrôles antidopage** sur les compétitions dont elle a la charge et auprès d'une liste de sportifs français de haut niveau, ainsi que de **réaliser les analyses** des échantillons ainsi recueillis à travers son laboratoire d'analyse situé à Châtenay-Malabry, et de sanctionner les athlètes convaincus de dopage.

Les crédits budgétaires alloués à l'AFLD sont en augmentation, passant de 7,8 millions d'euros à **8,5 millions d'euros (+ 9 %)**. Toutefois, cette augmentation est en trompe-l'œil : en effet, la réserve de précaution s'appliquera désormais à hauteur de 8 % y compris pour les dépenses de personnel : dès lors, la progression de la subvention réellement perçue par l'Agence est plus modeste, de l'ordre de 300 000 euros. Ainsi, **l'exercice 2017 devrait clore une série d'exercices d'assèchement progressif du fonds de roulement de l'Agence** : afin de se prémunir contre toute dérive budgétaire en 2017 et en 2018, il est probable que l'Agence doive, face à la disparition de

son fonds de roulement, d'ores et déjà engager un ajustement de ses dépenses, en réduisant le nombre de contrôles réalisés (10 116 en 2015).

**L'antidopage fait pourtant face à d'importants défis.** À l'échelle mondiale, les scandales russes qui ont précédé les Jeux olympiques ont démontré l'importance d'un système d'antidopage robuste et crédible : les récentes annonces du Comité international olympique en faveur de la création d'une nouvelle autorité indépendante et d'une réforme des règles internationales de contrôle des compétitions vont dans ce sens. La France prend sa part dans cet effort international, à travers notamment une subvention à l'Agence mondiale antidopage d'environ 0,7 million d'euros en 2017, en progression par rapport à 2016. À l'échelle nationale, la crédibilité du sport et la sincérité des compétitions dépendent de la rigueur de la lutte contre le dopage qui y est menée : au regard du scandale de l'été 2016, il est certain que **la solidité du système d'antidopage constituera un atout important en vue de l'obtention des JOP 2024 aux yeux du CIO.**

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

(en millions d'euros)

Opérateur ou Agence	Subvention 2015	Subvention 2016	Subvention prévue en 2017	Évolution 2016-2017
CREPS	-	57,18	60,5	+ 5,8 %
Insep	21,9	20,9	22,6	+ 8,1 %
Écoles nationales des sports <sup>(1)</sup>	11,5	13,1	13,1	0 %
Agence de lutte contre le dopage	7,8	7,8	8,5	+ 9,0 %
Musée national du sport	2,6	2,8	2,8	0 %

<sup>(1)</sup> 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

## II. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, a pour objet de donner à l'État les moyens de jouer un rôle d'impulsion, de coordination

interministérielle, d'expertise, d'innovation, de régulation et de financement direct de certaines actions en faveur de la jeunesse et des associations.

Les crédits demandés sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **476,7 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits, **en augmentation de près de 21,5 % à périmètre constant par rapport à l'année dernière et de près de 80 % par rapport à l'exécution 2015**, se répartissent de la façon suivante.

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

(en millions d'euros)

#### Autorisations d'engagement

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Action 01 « Développement de la vie associative »	14,6	26,1	17,5	- 33,0 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	74,3	71,5	69,2	- 3,2 %
Action 04 « Développement du service civique »	176,3	294,6	390	+ 32,4 %
<b>Total</b>	<b>265,2</b>	<b>392,2</b>	<b>476,7</b>	<b>+ 21,5 %</b>

#### Crédits de paiement

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Action 01 « Développement de la vie associative »	14,5	26,1	17,5	- 33,0 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	75,2	71,5	69,2	- 3,2 %
Action 04 « Développement du service civique »	175,8	294,6	390	+ 32,4 %
<b>Total</b>	<b>265,5</b>	<b>392,2</b>	<b>476,7</b>	<b>+ 21,5 %</b>

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

## 1. Le service civique : une nouvelle marche vers un service civique universel

Le présent projet de loi de finances pour 2017 est marqué par la poursuite de l'engagement du Gouvernement en faveur d'une universalisation progressive du service civique. **En 2017, le service civique devrait ainsi accueillir 150 000 jeunes**, afin de s'orienter vers la réalisation de l'objectif fixé par le Président de la République qui a indiqué, le 11 janvier 2016, que « *d'ici trois ans, le service civique devra accueillir la moitié d'une classe d'âge, soit près de 350 000 jeunes par an* ».

Le service civique, qui permet à des jeunes de 16 à 25 ans de réaliser une mission auprès d'un organisme d'accueil, le plus souvent une association ou un service public, constitue un des éléments majeurs de l'engagement citoyen que le Gouvernement souhaite promouvoir et renforcer, dans le contexte des attentats terroristes qui ont endeuillé la France à Paris en 2015 et à Nice et à Saint-Étienne-du-Rouvray en 2016. Comme lors de son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial « se félicite que le Gouvernement ait fait **le choix de répondre notamment par le service civique, c'est-à-dire par l'engagement citoyen, la solidarité et le renforcement de la cohésion sociale, aux attaques dont la France et ses valeurs sont les cibles.** »

Après avoir accueilli environ 52 000 jeunes en 2015, le service civique devait en accueillir 110 000 en 2016. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de M. Yannick Blanc, président de l'Agence de service civique, **cet objectif devrait être presque atteint, avec un nombre prévisionnel de près de 100 000 jeunes accueillis.**

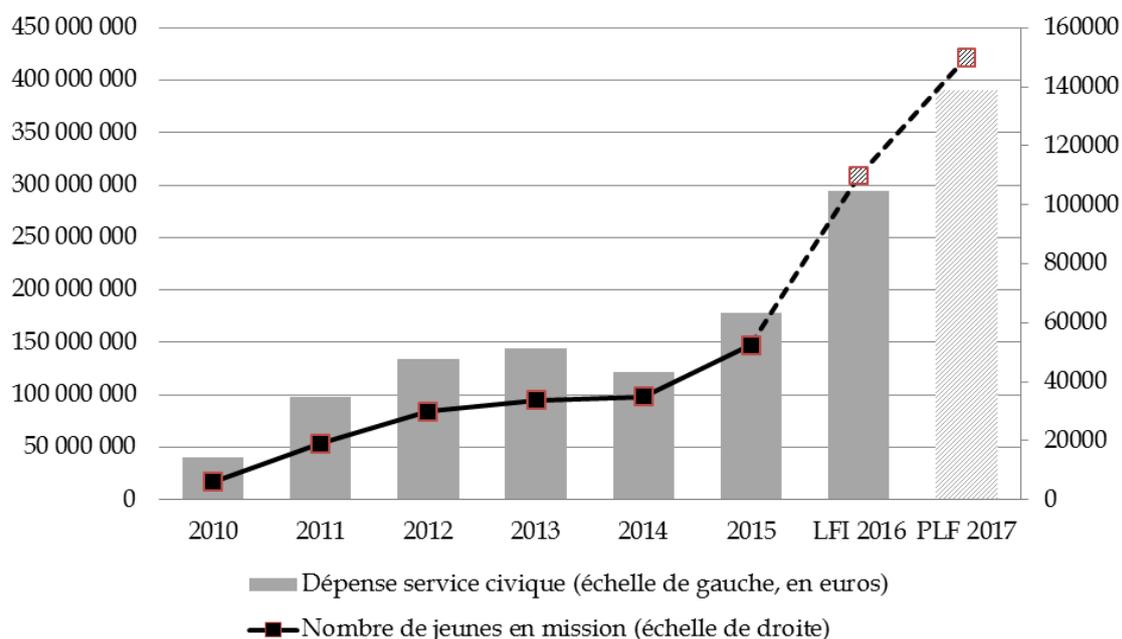
Pour répondre à cette massification du service civique, **la nature des missions et les modalités de leur définition et de leur suivi ont considérablement évolué depuis 2015.** Ainsi, les organismes sans but lucratif, qui représentaient 87 % des accueils en 2014, ne représentent plus que 73 % des accueils en 2015. À l'inverse, **le secteur public, en particulier certains ministères comme l'éducation nationale, la culture, l'écologie ou l'intérieur, est de plus en plus mobilisé, avec un accueil de 26 % des volontaires en 2015.** Si les chiffres de 2016 ne sont pas encore connus, il est certain que cette orientation s'est accentuée dans cette année de doublement des accueils de jeunes.

Le profil des jeunes accueillis est relativement représentatif de la société française, malgré **une légère sur-représentation des jeunes peu qualifiés.** Les jeunes en décrochage (sortis du système scolaire sans aucune qualification) représentent environ 18 % des jeunes en mission, contre 16 % de la population générale ; les jeunes qui sont sortis de terminale avec le baccalauréat et/ou qui sont sortis du supérieur sans diplôme représentent 36,4 % des jeunes en mission, contre 28 % de la population générale.

## **2. Un financement du service civique à 390 millions d'euros, en hausse de près de 100 millions d'euros**

En 2016, l'Agence a bénéficié d'une subvention de 294,6 millions d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2017, cette subvention progresse à **390 millions d'euros.** Cela représente une **hausse de + 32,3 % sur un an,** et de + 120 % par rapport à 2015.

### Dépense et nombre de jeunes en mission de service civique



NB : pour 2016 et 2017, le nombre de jeunes en mission correspond aux objectifs annoncés par le Gouvernement

Source : commission des finances

**Le budget de l'Agence de service civique est, pour environ 90 %, tourné vers le financement de l'indemnisation des volontaires, qui perçoivent une indemnité d'engagement de 467 euros par mois<sup>1</sup>, et vers l'indemnisation des structures d'accueil, qui perçoivent 106 euros par mois lorsqu'il s'agit d'organismes sans but lucratif.**

Le reste des dépenses prévisionnelles pour 2016 se décompose comme suit :

- la prise en charge de la formation civique et citoyenne offerte à chaque volontaire, soit 6,8 millions d'euros ;
- les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement, soit 2,1 millions d'euros ;
- le financement des projets du programme Erasmus + jeunesse & sports pour 14,7 millions d'euros – budgétés à hauteur des subventions versées par l'Union européenne ;
- la masse salariale de l'Agence, pour 4,5 millions d'euros ;
- les dépenses de fonctionnement de l'Agence, pour 10,3 millions d'euros.

<sup>1</sup> Cette indemnité peut être majorée sur critères sociaux.

**Le plafond d'emploi de l'Agence, qui s'établissait à 41 ETPT en 2016, est porté à 51 ETPT en 2017** : aux 5 ETPT supplémentaires obtenus au cours de la gestion 2016 et qui sont consolidés, il convient d'ajouter 5 nouveaux ETPT autorisés par le présent projet de loi de finances.

Compte tenu des emplois hors plafond dont l'Agence dispose, le nombre d'emplois rémunérés par l'Agence passe ainsi de 71 ETPT à 81 ETPT en 2017, permettant ainsi à l'Agence d'accompagner la montée en charge du service civique. **Cet effort sur le plafond d'emplois de l'opérateur est nécessaire pour assurer la promotion du service civique auprès de nouveaux partenaires et organismes d'accueil, ainsi que la mise en place des agréments de mission.**

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, **le rapport entre la dépense de service civique et le nombre de jeunes en mission diminue progressivement**. Ainsi, alors que ce rapport était de 4 470 euros en 2012, il s'est établi à 3 401 euros en 2015 et devrait s'établir à 2 600 euros en 2017, compte tenu des prévisions du Gouvernement. Cette diminution du coût individuel d'une mission résulte de deux principaux phénomènes :

- des **économies d'échelle en termes de gestion administrative**, en particulier du point de vue des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'Agence de service civique. Ces économies sont d'autant plus importantes que les missions s'inscrivent de plus en plus dans des « grands programmes d'accueil », selon un format standardisé par grande structure d'accueil, et moins sur la définition au cas par cas d'une mission spécifique à chaque structure ;

- une **augmentation des missions auprès d'administrations** qui, contrairement aux organismes sans but lucratif, ne bénéficient pas de l'indemnité mensuelle d'accueil de 106 euros versée par l'Agence.

En tout état de cause, **cette évolution témoigne de la maîtrise de la dépense de service civique par l'Agence, sans pour autant réduire la durée moyenne des missions, qui reste stable autour de 7 mois environ.**

Le président de l'Agence de service civique Yannick Blanc a souligné, lors de son audition par votre rapporteur spécial, que le prochain défi qu'il entendait relever pour atteindre l'objectif de 150 000 jeunes en mission en 2017 était **l'adhésion massive des collectivités territoriales**. Ces dernières peuvent en effet jouer un rôle clé, au plus près des attentes des jeunes dont la mobilité géographique est souvent réduite, et dans toute la diversité des secteurs dont elles ont la charge.

### **3. Un soutien stable au Fonjep**

**Le principal dispositif hors service civique du programme 163 est le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep)**. Celui-ci a pour principal objet de soutenir l'emploi d'environ

3 700 personnes, notamment du personnel d'encadrement et de pilotage, au sein de quelque 2 500 associations, permettant ainsi de pérenniser des structures et d'asseoir des projets.

**L'enveloppe allouée en 2017 est en légère augmentation par rapport à 2016, soit 31,4 millions d'euros (contre 30,7 millions d'euros en 2016).**

**Votre rapporteur spécial a récemment été destinataire d'un référé de la Cour des comptes relatif au Fonjep, et qui dresse un bilan relativement sévère des modalités de soutien du Fonds.**

Deux principales critiques lui sont adressées :

- **D'une part, les aides aux associations « têtes de réseaux » (contingent national) seraient majoritairement captées par des associations présentes au conseil d'administration du Fonjep, avec une faible rotation.** La Cour des comptes, qui parle de « dérive », appelle à la suppression de ce contingent ou, à tout le moins, à la définition de nouvelles règles pour éviter toute politique endogame de subventionnement.

- **D'autre part, les aides aux associations locales (contingent déconcentré) font l'objet, selon la Cour des comptes, d'un saupoudrage excessif, ne permettant pas un réel effet de levier des financements, et sont trop souvent reconduites (taux de rotation de 6 % en 2014).** La Cour des comptes appelle à une réforme des règles pour augmenter l'effet de levier, soutenir les associations plus petites et favoriser le taux de rotation des postes soutenus.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le ministre de la jeunesse et des sports a indiqué qu'une refonte significative n'était pas souhaitable, au regard du rôle positif joué par le Fonjep pour les associations bénéficiaires. Il a également souligné que les règles de non cumul ou de rotation obligatoire proposées par la Cour semblaient trop rigides.

#### **4. Des économies réalisées sur les autres dispositifs sectoriels d'aide à la vie associative**

Afin de tenir les objectifs de réduction de la dépense publique hors service civique, **les autres dispositifs du programme 163 connaissent de légères baisses de crédit.** C'est en particulier le cas :

- du **Fonds de développement de la vie associative (FDVA)**, dont la dotation passe de 9,6 millions d'euros à 8,15 millions d'euros ;

- le **soutien national aux associations agréées Jeunesse et éducation populaire (JEP)**, dont les crédits passent de 8,6 à 7,9 millions d'euros ;

- le **soutien à des projets associatifs locaux Jeunesse et éducation populaire**, dont la dotation s'établit à 12,9 millions d'euros, contre 13,3 millions d'euros en 2016.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. UN AMENDEMENT DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ADOPTÉS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, les crédits de la présente mission ont fait l'objet de **mesures transversales d'économies permettant de gager les nouvelles dépenses**. La réduction s'établit à **20 millions d'euros en AE et en CP, dont 15 millions d'euros sur le programme 219 « Sport » et 5 millions d'euros sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative »**.

La baisse de 15 millions d'euros sur le programme 219 serait portée par une « *révision à la baisse des prévisions d'exonérations de cotisations sociales* », qui passeraient ainsi de 36 millions d'euros à 21 millions d'euros.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel *63 septies* (cf. *infra*).

### II. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Chacune des missions du budget général doit participer au respect de la norme de dépense, en gageant par des réductions de crédits les augmentations de crédits effectuées dans le cadre de la discussion budgétaire.

À cet égard, le choix fait par le Gouvernement de concentrer cette baisse sur les compensations d'exonération de cotisations sociales, dépense présentée comme rigide, témoigne de **nouvelles marges de manœuvre inattendues qui n'amputent pas sur les dépenses d'intervention de la mission**.

En conséquence, la réduction de crédits opérée en seconde délibération par l'Assemblée nationale n'est pas de nature à modifier l'appréciation portée par votre rapporteur spécial sur la présente mission.



## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### *ARTICLE 63 septies*

#### **Prolongement et relèvement du plafond du prélèvement complémentaire sur les mises de la Française des Jeux**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Régis Juanico, rapporteur spécial, après un avis favorable du Gouvernement.

Cet article a pour objet de modifier l'article 1609 *novovicies* du code général des impôts afin de **prolonger jusqu'en 2024 le prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises de la Française des Jeux, qui avait été mis en place pour financer l'Euro 2016 au bénéfice du CNDS**. Par ailleurs, le plafond de reversement du produit de ce prélèvement au CNDS, fixé à 15,5 millions d'euros en 2017, serait **relevé à 25 millions d'euros à compter de 2018 et jusqu'en 2024**.

Cette prolongation et l'augmentation du plafond visent, d'après les auteurs de l'amendement, à financer les équipements connexes et « l'héritage sportif » de la candidature de Paris 2024. Elles permettent d'envoyer un **signal important de soutien financier au développement des équipements sportifs et de démontrer la volonté de ne pas limiter l'amélioration des installations sportives à quelques grands équipements**.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 octobre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », et entend une communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP).

**M. Didier Guillaume, rapporteur spécial.** – Le rapport sur cette mission est toujours un moment d'évasion au cœur du budget, puisque nous nous intéressons rarement à ce sujet sous un angle budgétaire. Certains pratiquent la course le matin, et d'autres regardent plutôt le sport à la télévision.

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » regroupe les crédits de deux programmes : le programme 219 « Sport » et le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

Ces programmes ont pour point commun de ne rassembler qu'une faible partie de l'ensemble de l'effort public en faveur de la politique publique en question. Ainsi, pour la jeunesse et la vie associative, de multiples missions du budget général viennent en soutien des associations, et la priorité du quinquennat sur la jeunesse s'est traduite dans le financement de dispositifs qui relèvent par exemple de l'éducation nationale ou encore de la mission « Travail et emploi ».

Pour le sport, outre les dépenses du centre national pour le développement du sport (CNDS) qui ne sont pas comptabilisées dans le budget, l'effort public est massivement réalisé par les collectivités territoriales. Dans les comparaisons internationales, la France se caractérise ainsi par un fort soutien public au sport non seulement de l'État, mais surtout des collectivités territoriales. Notre collègue François Baroin ne me contredira pas.

Le budget 2017 pour cette mission est celui de la continuité et de la consolidation des engagements pris ces dernières années : poursuite de la montée en puissance du service civique, qui est une réalité, même si l'on peut y être opposé ; pérennisation des mesures prises dans le cadre du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, notamment le plan « Citoyens du sport ».

En conséquence, la dotation de la mission est en forte progression, passant de 610 millions d'euros en 2016 à 734 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017. Cette progression, comme l'année dernière, est due essentiellement à la montée en charge du service civique, pour 95 millions d'euros supplémentaires, et à une mesure de périmètre sur le

programme 219, pour 36 millions d'euros. Si l'on neutralise l'effet service civique et que l'on raisonne à périmètre constant, les crédits de la mission sport sont en baisse de 3,3 %, résultat d'une volonté assumée par le Gouvernement de faire participer les budgets qui ne sont pas prioritaires à la baisse des dépenses publiques.

J'en viens au programme 219 « Sport », marqué par une grande stabilité des interventions de l'État. Tout d'abord, les subventions aux fédérations sportives sont strictement identiques, soit 78,7 millions, en tenant compte d'un fonds de concours du CNDS. J'avais fait, l'an passé, des préconisations pour une modernisation des relations financières entre l'État et les fédérations. En effet, on se passionne pour les grandes manifestations sportives telles que les Jeux olympiques, mais on s'étonne qu'avec 41 médailles, ce qui est un bon résultat, on se retrouve loin derrière d'autres nations, pas forcément plus sportives que la nôtre. Il m'est apparu que le financement strictement annuel des fédérations sportives les gênait pour avoir une vraie visibilité dans leur politique de formation des sportifs de haut niveau. La nouvelle directrice des sports du ministère semble s'engager dans une démarche pluriannuelle afin de laisser plus d'autonomie aux fédérations. J'avais indiqué que les critères d'attribution des subventions étaient beaucoup trop tatillons, alors que le rôle de la direction des sports devrait plutôt être de donner des orientations aux fédérations, et de se contenter d'un contrôle *a posteriori* pour vérifier leur action. J'ai le sentiment que le ministère des sports s'engage dans cette direction, ce qui est souhaité par toutes les fédérations dans la perspective des Jeux olympiques de 2024.

Ensuite, les subventions aux différents opérateurs du sport sont stables ou en augmentation. C'est notamment le cas de la subvention de fonctionnement à l'INSEP, qui est fixée à 22,1 millions d'euros, après une année 2016 où le fonds de roulement de l'opérateur a été mis à contribution, comme d'autres fonds de roulement. C'est également le cas de la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) qui s'établit à 8,5 millions, en hausse de 9 % par rapport à 2016.

Non retracé par les crédits de la mission, le CNDS est marqué par deux mouvements de sens opposés. D'un côté, il connaît une légère réduction de ses ressources et de ses interventions traditionnelles de 4,3 millions d'euros. Je parle dans mon rapport d'un « cœur d'activité maîtrisé », car c'est la réforme engagée en 2012-2013 pour recentrer le CNDS sur les territoires les plus carencés qui a permis de sauver l'établissement de la faillite et de pérenniser son action essentielle à la vitalité de nos territoires, puisque beaucoup de collectivités territoriales y ont recours pour financer leurs équipements sportifs. De l'autre côté, le CNDS voit se développer des interventions nouvelles exceptionnelles, avec le financement renouvelé de la candidature de Paris 2024, à hauteur de 10 millions d'euros cette année, et la première tranche d'un programme de rénovation des équipements sportifs en outre-mer, pour 10 millions d'euros également. À cet égard, je tiens à

souligner l'importance de ce plan de rénovation quadriennale, pour permettre à l'outre-mer de disposer d'installations sportives dignes de ce nom et à la hauteur de son rôle majeur dans le sport français. En effet, nous devons de nombreuses médailles olympiques aux athlètes ultramarins, notamment antillais.

J'en viens au programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Le fait marquant de ce programme, c'est la poursuite de la montée en charge du service civique, qui doit accueillir 150 000 jeunes en 2017, contre 52 000 en 2015 et 110 000 en 2016. J'ai entendu le président de l'Agence du service civique, Yannick Blanc, qui m'a indiqué que l'objectif de 110 000 jeunes en 2016 était en passe d'être tenu. En mobilisant l'ensemble des services de l'État sur des grands programmes d'accueil de volontaires depuis 2015, l'Agence a réussi son pari d'une massification du service civique. Pour franchir la deuxième étape en 2016, l'adhésion des collectivités territoriales sera importante, car elle permettra de répondre aux attentes des volontaires au plus près du terrain, alors que la mobilité géographique est souvent un frein à l'engagement.

D'un point de vue financier, la dotation pour le service civique s'établit ainsi à 390 millions d'euros, soit une hausse de 32 %. Le service civique représentera ainsi en 2017, pour la première fois, plus de la moitié des crédits de la mission.

Les dépenses de l'Agence sont, à 90 %, tournées vers l'indemnisation des volontaires, qui perçoivent 467 euros par mois, et des structures d'accueil. Les dépenses de fonctionnement sont limitées, s'établissant à environ 15 millions d'euros, dépenses de personnel comprises. Pour accompagner cette montée en puissance, l'Agence verra son plafond d'emploi remonté de 71 à 81 ETPT.

À côté du service civique, le programme 163 finance également plusieurs dispositifs en faveur de la vie associative. Il s'agit en particulier du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) qui voit ses crédits préservés à hauteur de 31,4 millions d'euros. Ce fonds soutient les emplois, notamment d'encadrement, dans un ensemble d'associations afin d'en favoriser le lancement ou la pérennisation.

Les autres dispositifs en faveur de la jeunesse et de la vie associative connaissent des baisses de crédits, pour un total d'environ 2 millions d'euros.

Au total, la mission « Sport, jeunesse et vie associative » reflète la mise en œuvre des engagements du Gouvernement : le soutien à l'universalisation progressive du service civique, avec un effort supplémentaire d'environ 100 millions d'euros ; la pérennisation de certaines initiatives citoyennes en faveur du sport ou de la vie associative ; la concentration des investissements de l'État et du CNDS dans les

équipements sportifs sur les territoires les plus en retard, en particulier l'outre-mer.

Au regard de ces éléments, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

Je vais maintenant vous présenter mon rapport de contrôle budgétaire sur l'INSEP. On en parle beaucoup, mais on ne sait pas toujours quel est son rôle. Il était important de voir comment cet organisme fonctionnait, dans la mesure où la moitié des médaillés olympiques de cette année en sont issus.

**M. Francis Delattre.** – C'est facile ; ils pillent les clubs !

**M. Didier Guillaume, rapporteur spécial.** – La question à laquelle je cherchais à répondre est la suivante : au terme d'un vaste chantier de rénovation du site, l'INSEP a-t-il et se donne-t-il les moyens de ses ambitions en matière de performance sportive ? À cet égard, je ne suis pas d'accord avec Francis Delattre, car si l'on souhaite des sportifs de très haut niveau « médaillables », ils ne peuvent pas rester dans les clubs. Ce constat est assez largement partagé. Si nous souhaitons atteindre la haute performance, il faut miser sur cet institut.

Tout d'abord, je constate que le financement de l'INSEP est éclaté. Le soutien de l'État se compose de deux dotations : une subvention de fonctionnement et une prise en charge directe des dépenses d'investissement.

S'agissant du fonctionnement, la part de crédits publics est de plus en plus réduite, ici comme ailleurs. Elle a été compensée par une augmentation des frais de pension demandés aux sportifs, ce qui a posé des problèmes à beaucoup d'entre eux. En effet, même si leurs revenus mensuels varient en fonction de leur discipline, ils sont souvent peu élevés en regard des efforts fournis. Certains sportifs n'ont pas les moyens de payer ces frais de pension sans l'aide, variable, de leur fédération. Je pense donc que ces frais de pension ont atteint une forme de plafond, qu'il ne serait pas raisonnable de dépasser.

Je fais donc deux recommandations : il convient que la part de crédits publics soit désormais pérennisée au montant actuel et il faudrait que ce financement soit complété par de nouvelles ressources propres à imaginer, qu'elles soient publiques ou privées. Au-delà du mécénat, où l'INSEP est en concurrence avec les fédérations partenaires, il pourrait être envisagé le paiement d'une « soulte », en cas de transfert d'un athlète formé par l'INSEP vers une ligue professionnelle. C'est ce qui se fait dans certaines disciplines, notamment en football, et peut-être pourrait-on étendre ce système. Du coup, les clubs pourraient récupérer l'argent investi pour la formation du sportif concerné.

S'agissant des investissements, l'État prend en charge directement le paiement des charges. La rénovation a permis à l'INSEP de disposer d'équipements de grande qualité, dans toutes les disciplines. J'ai pu le voir sur place : il s'agit d'un atout majeur pour le sport de haut niveau français et pour la candidature de Paris 2024.

Cette rénovation ne va pas sans poser un certain nombre de questions financières. En particulier, le partenariat public-privé de la zone Nord du site se caractérise par d'importants surcoûts, en raison des avenants qui sont régulièrement conclus. La formule de la maîtrise d'ouvrage publique, retenue pour la partie Sud du site, permet une plus grande prévisibilité des dépenses.

Au total, le coût de la rénovation sur l'ensemble de la période est estimé à 219 millions d'euros, dont 165 millions d'euros qui ont déjà été réglés. Or, le montant prévisionnel était de 115 millions d'euros, soit presque moitié moins.

L'enjeu, désormais, est de maintenir cet outil, de le préserver dans cet état d'excellence qui conditionne la performance de notre sport de haut niveau. Pour cela, il convient de permettre à l'INSEP, en maintenant la subvention, de mettre en œuvre son plan pluriannuel d'investissement pour réaliser des travaux réguliers de remise en état des installations.

Au-delà des aspects financiers, le principal défi de l'INSEP est de se donner les moyens de son ambition en termes de visibilité et d'organisation. C'est la seule possibilité d'obtenir des recettes supplémentaires.

Le directeur général de l'INSEP, Jean-Pierre de Vincenzi, souhaite s'orienter davantage vers la haute performance, plutôt que vers le haut niveau. Il s'agit d'un choix politique assez clair qu'il assume. Pour être plus précis, jusqu'à maintenant, l'INSEP accueillait sans distinction les athlètes de haut niveau inscrits sur les listes du ministère des sports. Or, on s'apercevait que les médailles dans les grands championnats n'étaient pas au rendez-vous. Dorénavant, et dans la perspective de Paris 2024, l'INSEP devra choisir entre une sélection plus importante pour ne recruter que les « médaillables » et l'accueil des tous les sportifs de haut niveau. Cela n'est pas tout à fait la même chose.

En ce qui me concerne, je suis d'accord avec cette approche sélective, sauf à ce qu'elle conduise à une approche britannique de surconcentration des moyens sur les seules disciplines pourvoyeuses de médailles. Ainsi, le Royaume-Uni n'envoie dans les grandes compétitions internationales que les seuls athlètes qui peuvent être médaillés, ce qui est différent de l'approche française, que nous devons conserver, avec un peu plus de sélection.

Pour cela, l'INSEP doit s'appuyer sur le réseau « Grand INSEP » en cours de constitution. La réorganisation des CREPS au niveau régional, prévue par la loi, doit être l'occasion d'une meilleure association et d'une

mutualisation avec l'INSEP, pour permettre cette labellisation, et, surtout, la mise en place de meilleures filières décentralisées au niveau régional.

L'INSEP devra également s'appuyer sur l'attractivité de sa marque, qu'elle pourrait renforcer et enrichir en devenant un centre de préparation olympique, selon le label qui a été récemment créé par le Comité international olympique.

L'INSEP est à la croisée des chemins, au moment où l'État doit réduire ses dépenses. Pour maintenir son ambition et préserver son site exceptionnel, l'INSEP a besoin de ressources stables et d'une dynamique collective avec les fédérations et les CREPS. Si la candidature de Paris est retenue pour les JO de 2024, les crédits et la dynamique suivront assez naturellement. En revanche, si tel n'est pas le cas, la subvention de l'État risque de continuer à décroître. C'est pourquoi il faut dès aujourd'hui expérimenter de nouvelles ressources et tisser des liens régionaux, pour que l'INSEP continue malgré tout d'avoir les moyens de son ambition en matière de haute performance sportive.

**M. Éric Bocquet.** – Je voudrais revenir sur l'Euro 2016. Des conditions fiscales particulièrement avantageuses ont été accordées à l'UEFA pour organiser cette compétition en France. J'aimerais savoir s'il y a quand même eu des retombées pour le mouvement sportif. En d'autres termes, une partie des recettes a-t-elle été consacrée au développement et à l'aide des clubs amateurs du pays, par exemple ? Il faut savoir que les règles d'organisation de ce tournoi étaient très strictes, notamment pour protéger les grands sponsors. Il y avait notamment un fabricant de boissons gazeuses sucrées et un distributeur de sandwiches américains. À cette occasion, ces sponsors imposent leur règle du jeu, y compris aux commerçants locaux autour des stades quand les matchs ont lieu. Pour assurer la pérennité du financement de l'INSEP, n'y a-t-il pas là une piste de travail pour trouver des recettes nouvelles, dans la perspective des Jeux olympiques notamment ? Autrement dit, les règles du sponsoring imposées par le Comité international olympique seront-elles les mêmes si la France est retenue pour l'organisation des Jeux olympiques en 2024 ?

**M. Jean-Claude Boulard.** – Notre rapporteur spécial a rappelé que les collectivités locales finançaient l'essentiel des équipements sportifs. C'est peut-être le moment de faire passer un message aux fédérations pour les calmer sur le plan normatif. Elles pêchent en effet par excès de zèle en la matière. Il n'y a pas d'année sans que des vestiaires, des sanitaires, des changements dans le rayon de la raquette du terrain de basket ne viennent impacter gravement les finances des collectivités locales. Il n'y a pas que l'État qui invente des normes. Notre assemblée doit envoyer un message extrêmement fort aux fédérations sportives.

Par ailleurs, je suis souvent frappé par le train de vie des fédérations, qui mérite d'être examiné. Les petits clubs s'agacent du montant des

prélèvements sur les licences au profit des fédérations, dans certains cas pour financer des dîners de gala.

Enfin, nous avons supprimé voilà deux ans la taxe sur les spectacles au profit de la TVA à 5,5 %, classant de ce fait le football professionnel dans la catégorie des produits de première nécessité. C'est hallucinant ! Nous devrions peut-être réfléchir à l'opportunité de revenir sur cette décision.

**M. Jean-Claude Requier.** - Je voudrais à mon tour féliciter le rapporteur pour son rapport, qui est particulièrement sportif, au sens de la camaraderie et de la convivialité. Il est vrai que le sujet est moins polémique que celui de la dette de l'État.

Tout d'abord, je salue la montée en puissance du service civique, puisque 150 000 jeunes seront concernés en 2017, et 350 000 en 2020. Le RDSE est très favorable à cette évolution. Yvon Collin avait d'ailleurs fait un rapport en ce sens.

Je lis dans le rapport qu'il y a une répartition géographique des crédits du CNDS. Quelle est sa logique ? Je vois que la ligue de football de la Méditerranée reçoit de l'argent. Pourquoi pas les autres ?

Je conclurai en illustrant les propos de Jean-Claude Boulard sur les normes. Lorsque le club de football de ma commune est monté en série régionale, comme il manquait quelques lux à l'éclairage du stade, il a fallu faire des travaux importants pour le mettre aux normes.

**M. Dominique de Legge.** - Je souhaite aussi intervenir dans le même sens que Jean-Claude Boulard. Je constate, à la lecture du rapport, que les dépenses des collectivités territoriales représentaient six fois celles de l'État. À un moment où nous devons tous faire un effort de maîtrise de la dépense publique, je pense que les fédérations devraient être sensibilisées à cette question. Plus précisément, dans les sommes consacrées au sport par les collectivités territoriales, comptabilisez-vous seulement les dépenses de fonctionnement ou y a-t-il aussi les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les mises aux normes, qui sont de plus en plus coûteuses ?

Je voudrais aussi insister sur le reversement aux fédérations départementales et nationales, qui consiste souvent à prendre les trois quarts du coût des licences pour les donner à des gens qui restent bien loin des stades.

**M. Philippe Dallier.** - Ma question porte sur la situation de l'AFLD. Le rapporteur spécial nous a dit que ses crédits augmentaient de 9 % cette année mais, dans le rapport, il apparaît que cette hausse est en trompe-l'œil, puisque le nombre des contrôles va diminuer. Cela s'expliquerait par le fait que le fonds de roulement de l'agence a été complètement consommé les années précédentes. Le rapport met notamment en cause la réserve de précaution, auparavant de 5 %, maintenant de 8 %. Est-ce à dire qu'après avoir inscrit des crédits en hausse en loi de finances initiale, le

Gouvernement les rabote systématiquement en cours d'année avec la réserve de précaution ? Si tel est le cas, je m'interroge sur la sincérité des chiffres qui nous sont présentés.

**M. André Gattolin.** – On parle beaucoup de l'évaluation des sportifs au regard de leur performance, notamment olympique, mais il ne faut pas oublier que ces athlètes ont besoin d'éducation. Je n'entrerai pas dans la polémique sur leur niveau culturel et leur capacité à assassiner la langue française lorsqu'ils s'expriment à la télévision, mais je m'intéresse à leur avenir post-sportif. La question de la formation et de l'éducation générales des sportifs est un vrai sujet. Il existe dans certains lycées des sections sports-études et l'INSEP dispense des formations assez intéressantes pour gérer l'après-carrière, mais nous sommes quand même en retard, notamment par rapport aux États-Unis et à d'autres pays d'Europe, où le sport universitaire est très organisé. Nos universités sont complètement défailtantes dans leur soutien aux sportifs, non seulement pour ce qui concerne la pratique sportive proprement dite, mais également pour leur permettre d'aborder sereinement leur vie d'après. Qu'est-ce qui est prévu dans le programme 219 pour l'éducation et la formation de nos jeunes sportifs ?

**M. Francis Delattre.** – Autant j'apprécie l'implication du rapporteur pour présenter son rapport, autant certains aspects de ce rapport me plaisent moins.

Pour les sports olympiques, en dehors des quatre grands que nous connaissons tous, ce sont essentiellement les collectivités territoriales qui assurent les dépenses d'infrastructure et de fonctionnement, il faut le dire avec force.

L'INSEP capte les meilleurs sportifs formés par les clubs, ce qui crée chez eux une grande frustration. À cela s'ajoute le fait que les fédérations sportives – notamment la fédération française d'athlétisme – ne font jamais de retour d'information aux clubs formateurs, à part peut-être la fédération française de tennis.

L'INSEP est-il l'endroit idéal pour la formation des sportifs de haut niveau ? J'en doute fortement : les entraîneurs se disputent pour pouvoir y entraîner, le suivi médical des sportifs est très approximatif, comme le prouvent les blessures récurrentes de Teddy Tamgho, par exemple. Il faut décentraliser la formation des sportifs, la confier à des grands clubs, qui pourraient avoir des résultats meilleurs que l'INSEP.

Dans le petit club d'athlétisme de la ville de Franconville dont je suis l' élu, on comptait quatre sélectionnés pour les Jeux olympiques. Je ne suis pas sûr que l'INSEP puisse prétendre au même ratio, alors même qu'il nous a pris nos meilleurs jeunes depuis dix ans.

Tous ces sports – athlétisme, natation... – souffrent d'un important déficit de visibilité, sauf quand arrivent les Jeux olympiques ou des grands

événements. Les fédérations, et notamment la fédération d'athlétisme, négocient très mal les droits TV, notamment avec France 2.

Cette situation, je le répète, est d'autant plus frustrante pour les clubs que, lorsqu'un des athlètes ou nageurs qu'ils ont formés a une médaille, on ne parle que du sponsor ou de la fédération, jamais du club, qui a financé 90 % de sa formation.

Il y a un autre sport qui a des médailles olympiques : l'équitation. Rien que pour le parc équestre de Lamotte-Beuvron, on compte deux médailles d'or et une médaille d'argent lors des Jeux de Rio. Et c'est ce sport que l'on a assassiné en faisant passer la TVA de 5,5 % à 20 %, prétendument à cause de Bruxelles. Aujourd'hui, un tiers des centres équestres sont en grande difficulté. C'est pourquoi je demande que leur soit appliquée une TVA de 10 %.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous aurons peut-être l'occasion de discuter de ce sujet demain, dans l'hémicycle, où se tiendra un débat sur les conclusions du rapport d'information de la commission des affaires économiques sur la situation de la filière équine.

**M. Serge Dassault.** – J'aurai une seule question à poser au rapporteur spécial : comment les subventions arrivent-elles au club ? Par l'Etat, la région, le département, la commune ?

**M. Éric Doligé.** – J'aimerais, moi aussi, que les chiffres du rapporteur soient complétés en indiquant le nombre de médailles internationales ou olympiques à côté des sommes allouées par pays pour le sport. Nous aurions ainsi une idée de la rentabilité, même si le terme n'est pas adapté, de la dépense publique en faveur du sport par pays, ce qui nous permettrait de comparer.

Il faut aussi prendre garde à une chose : le nombre de médailles distribuées par les Jeux olympiques augmente de façon considérable d'une olympiade à une autre ; on ne peut donc pas prétendre que la France en glane de plus en plus. En proportion, ce n'est pas le cas.

J'ajouterais également à ce tableau une colonne supplémentaire sur la richesse des fédérations sportives. Quand, dans nos petites communes, nous les convions pour inaugurer les petits travaux que nous faisons pour nos petits clubs, les fédérations nous regardent toujours de très haut. Il serait donc intéressant de connaître leurs finances.

Le rapport fournit le montant des primes distribuées aux sportifs médaillés olympiques et à leurs entraîneurs, en fonction de la couleur de la médaille. Certaines primes distribuées par le passé ont été défiscalisées. Est-ce le cas pour les primes accordées aux médaillés olympiques ? Et que se passe-t-il quand un même sportif obtient plusieurs médailles ?

**M. Michel Canevet.** – Je salue à mon tour la démonstration passionnée du rapporteur. Il a bien expliqué que l'investissement de l'État

dans le sport et la vie associative dépasse de loin les seules sommes apparaissant dans le budget.

La dotation au Centre national pour le développement du sport tend à diminuer, ce qui fait peser des contraintes de plus en plus lourdes sur les collectivités territoriales. Le CNDS pourra-t-il au moins accompagner les projets financés par les collectivités territoriales pour les mises aux normes des installations ? La baisse des dotations est-elle fonction de la baisse proportionnelle des taxes affectées ?

Je remarque par ailleurs l'importance des réductions impôts consenties pour le financement de la vie associative : environ 2 milliards d'euros. Sur cette somme, combien est affecté au financement du sport ?

Un mot enfin sur le développement du service civique. Le nombre de bénéficiaires va augmenter de manière très significative dans les années qui viennent, cela a été dit. On parle, pour accompagner ce développement, de 10 postes supplémentaires dans l'Agence du service civique. Quels seront, dans le détail, les moyens nécessaires pour faire face à ce développement ? Cela va-t-il induire des dispositifs particuliers notamment en local, avec une représentation plus forte de l'Agence dans les territoires, alors qu'elle s'appuyait jusqu'alors sur les directions départementales de la cohésion sociale, les DDCS ?

**M. Thierry Carcenac.** – Un mot sur la décentralisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et pour lesquels la dotation augmente de 6 %. Je préside la commission consultative sur l'évaluation des charges : nous avons traité de ce sujet avant même la fusion des régions et une étude devait être faite par l'État pour quantifier la masse de transferts opérés cette année. Qu'en est-il ? Les 60 millions d'euros de subvention de fonctionnement à destination des CREPS intègrent-ils le traitement des difficultés évoquées par les régions ?

**M. Jean Pierre Vogel.** – Quelques mots pour revenir sur les propos de Francis Delattre au sujet de la filière équine. L'équitation, c'est la seule discipline individuelle qui se pratique en couple : avec un cheval. C'est un sport qui fait appel essentiellement à des personnes privées pour investir dans les manèges, les carrières, la cavalerie. Quand les collectivités territoriales investissent également, cela crée des situations où la concurrence est disproportionnée.

La TVA dans ce secteur est passée de 5,5 % à 20 %, avec des conséquences désastreuses. Le chiffre d'affaires des centres équestres a baissé de 10 % en deux ans. La moyenne de l'excédent brut d'exploitation par établissement est de 1 500 euros par mois, pour des personnes qui travaillent 70 heures par semaine.

Le sport équestre fait travailler toute une filière professionnelle. Je rappelle tout de même que c'est la troisième fédération de France, derrière le

football et le tennis. Et pourtant ses membres, même les meilleurs, gagnent très peu d'argent comparé aux deux premières.

La directive européenne doit donc être revue, et la TVA abaissée au maximum à 10 %. C'est crucial, car une structure équestre disparaît tous les jours en France.

**M. Alain Houpert.** – Le sport équestre est un élément important d'aménagement du territoire. Tous les centres sont situés hors des villes et des métropoles, dans des zones rurales. Bien sûr, cela a un coût. Un cheval coûte plus cher qu'un ballon. Mais l'augmentation de la TVA a été une erreur pour l'aménagement du territoire.

Il en va de même pour un autre sport, qui peut être considéré comme trop élitiste : le golf. Il y a des golfs ruraux sur tout le territoire, qui eux aussi participent à l'aménagement du territoire, à la pérégrination des touristes sportifs et donc à une meilleure connaissance de la France.

Or, l'an passé, nous avons assisté à une augmentation explosive de la taxe foncière. Pour les agriculteurs, qui louent une partie de leurs terres à des sociétés qui exploitent ces golfs ruraux, souvent en vivotant, c'est intenable : pour un revenu de 700 euros, ils peuvent acquitter une taxe foncière de 4 000 euros.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture.** – Je remarque en premier lieu que le budget du programme « Sport » est en hausse de 24 millions d'euros, ce qui, dans le contexte actuel, est appréciable. L'objectif du financement public du sport n'est pas seulement de gagner des médailles, mais de développer les pratiques. De ce point de vue, la progression est réelle, même s'il est difficile de la mesurer, car elle se développe surtout en dehors des clubs.

Pour ce qui concerne le CNDS, n'ayons pas la mémoire courte. Voilà un organisme qui a failli disparaître en 2012-2013. Le plan de redressement mis en place, qui passe par le resserrement des critères sur les zones très carencées, doit s'achever fin 2017. Le CNDS sera ensuite, espérons-le, plus efficace.

J'insiste par ailleurs sur le déploiement du plan « Citoyens du sport », grâce auquel 400 éducateurs seront envoyés sur les territoires, et notamment dans les quartiers difficiles.

Pour ce qui concerne le sport de haut niveau, 2017 sera la première année d'application en année pleine de la loi visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale. Ce n'est pas rien, car cela emporte des effets sur la façon dont les accidents du travail ou la santé des sportifs de haut niveau sont pris en charge.

Les crédits alloués aux fédérations étaient, en 2016, inchangés pour la troisième année consécutive. Ils restent inchangés cette année. Nous attendons les conclusions des États généraux du sport du haut niveau, lancés

il y a une dizaine de jours, pour mieux paramétrer l'action publique en la matière, notamment pour ce qui portera sur l'organisation à mettre en place pour les quatre années qui viennent, celles qui nous séparent des futurs Jeux olympiques.

J'en viens aux remarques sur l'Euro 2016. L'année dernière, à la même époque, lorsque nous avons voté le budget, nous nous posions deux questions : celle du financement des stades construits ou rénovés et celle de la sécurité dans les stades et les *fan zones*. Sur ces deux points, tout s'est passé de manière satisfaisante.

Pour ce qui est de l'exonération fiscale dont ont joui les organisateurs de l'Euro, cette demande figure désormais dans le cahier des charges de tous les organisateurs de ce type d'événement. L'alternative est donc simple : soit on accueille un événement de grande ampleur, et l'on accepte ces exonérations, soit on ne l'accueille pas. Mais n'oublions pas les retombées économiques pour le pays. Notre seule déception vient de la fréquentation dans les stades de football, que nous espérions voir monter après l'Euro, mais qui ne cesse de chuter.

Quelques mots sur le train de vie de certaines fédérations. Beaucoup d'enquêtes à charge sont diffusées par les télévisions, surtout d'ailleurs à propos de fédérations internationales, comme le CIO ou l'UEFA. Mais cela n'a rien à voir avec la fédération française de canoë-kayak ou de volley-ball, par exemple. Nombre de ces fédérations nationales ont d'ailleurs perdu récemment des sponsors privés importants, ce qui les oblige à trouver d'autres sources de financement.

Les critiques sur l'INSEP me semblent rudes : tous les pays comparables à la France nous l'envient, pour la formation sportive comme professionnelle des athlètes. L'année passée a été difficile pour l'INSEP, à qui l'on avait demandé un effort financier, à hauteur de 2 millions d'euros, prélevés sur le fonds de roulement. Avec le budget de cette année, nous revenons à la situation antérieure.

Pour ce qui a trait au transfert des 17 CREPS, le rapport de la Commission consultative sur l'évaluation des charges souligne que cette décentralisation est très réussie. Les CREPS sont tout à fait associés aux politiques de formation et à la préparation des compétitions.

J'en termine avec l'AFLD, dont l'augmentation du budget est effectivement en trompe-l'œil. Voilà des années que cette agence puise dans ses fonds de roulement pour remplir ses missions. Résultat : le nombre des contrôles qu'elle effectue est en baisse, alors qu'elle devrait en faire de plus en plus, du fait de la généralisation des passeports biologiques notamment.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture.** – Le programme 163, « Jeunesse et vie associative », connaît une augmentation de 21,5 %, ce qui s'explique par le développement du service civique. Nous avons eu l'occasion d'en discuter

lors de nos débats sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté : c'est un développement qui, fort heureusement, fait consensus. Une question seulement se posait : le service civique devait-il être universel ou obligatoire ? Il sera universel, l'obligation étant difficile à mettre en place.

Je rappelle que ce sont 100 000 jeunes qui auront fait leur service civique en 2016, pour un objectif, fixé par le Président de la République, de 350 000 par an dans trois ans. Je voudrais dire l'importance, à mes yeux, que les collectivités territoriales puissent recruter plus de jeunes en service civique. C'est aujourd'hui le cas pour seulement 10 % de ces jeunes. Ce serait pour les collectivités un vrai réservoir de main-d'œuvre.

Pour ce qui est des autres dispositifs du programme 163, le fonds de développement de la vie associative (FDVA) n'est pas plus doté que l'année dernière, hélas. Une manne pourrait lui être attribuée : les fonds inactifs, sur les comptes d'associations disparues. Ce serait bien que cet argent retourne non pas auprès de l'État, même si c'est ce qui est prévu, mais des associations elles-mêmes.

**Mme Michèle André, présidente.** – La question des normes imposées par les fédérations n'est pas récente : j'ai été adjointe aux sports à Clermont-Ferrand durant deux mandats et mon directeur protestait chaque année sur ces demandes récurrentes. En revanche, la situation devient de plus en plus difficile.

**M. Didier Guillaume, rapporteur spécial.** – Éric Bocquet m'a interrogé sur le financement du football amateur. Depuis la coupe du monde de football en 1998, le football amateur est alimenté par une part des recettes des grandes compétitions. L'Euro 2016 a alimenté ce fonds...

**M. Maurice Vincent.** – À hauteur de 20 millions d'euros !

**M. Didier Guillaume, rapporteur spécial.** – Je partage par ailleurs les observations d'Éric Bocquet sur le positionnement des grandes marques de soda et de sandwiches dans les grands événements.

Quant aux conditions fiscales accordées aux organisateurs, elles sont définies événement par événement et la commission des finances devrait recevoir sous peu les engagements de l'État à cet égard pour les JO 2024.

Jean-Claude Boulard a de la constance dans les idées, puisqu'il m'avait posé les trois mêmes questions l'année dernière. Les fédérations ont entendu l'appel pour moins de normes, dont vous déplorez la prolifération. Pour ce qui est de leur train de vie, et hormis les quelques cas de fédérations internationales que nous connaissons, il est revenu à un niveau à peu près correct. Et ce n'est pas que je veuille les défendre par principe !

Pour ce qui est de la soumission des spectacles sportifs au taux de TVA réduit de 5,5 %, ce n'est pas à moi de me prononcer.

Jean-Claude Requier m'interrogeait sur le tableau, qui retrace seulement les dix principales subventions de la part territoriale du CNDS en 2015. On pourrait continuer le tableau.

Cela dit, il est vrai que le CNDS a connu beaucoup de problèmes. Il y a trois ans, il était en quasi-faillite. Il bénéficie dans le budget de ressources exceptionnelles : 10 millions d'euros pour le financement de la part État de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024 ; autant pour commencer à financer un plan de rattrapage des équipements sportifs en outre-mer.

Je reviens sur la remarque de Dominique de Legge : oui, les collectivités territoriales donnent beaucoup. D'ailleurs, le différentiel entre les aides d'État et les aides des collectivités territoriales tend à s'accroître. Les dépenses figurant dans le graphique du rapport comprennent investissement et fonctionnement.

Pour ce qui est de l'AFLD, c'est en effet en trompe-l'œil... on puise dans le fonds de roulement tous les ans. C'est grave, car les contrôles vont diminuer alors que le dopage va plus vite que les médecins. L'AFLD fait un excellent travail, mais elle ne peut pas tout faire. Ce fléau doit se traiter à l'échelle mondiale.

J'en viens à la question d'André Gattolin sur la formation des sportifs : tous les cours sont organisés en fonction des entraînements. L'INSEP s'en charge d'ailleurs très bien. C'est vrai également pour les sportifs qui sont non pas à l'INSEP, mais dans des filières d'excellence.

Alors, pour répondre à Francis Delattre, l'INSEP est-il l'endroit idéal pour les sportifs ? C'est en tout cas l'un des endroits où la formation des sportifs de haut niveau peut se faire. Quant à vos remarques sur l'insuffisance des suivis médicaux, je me suis rendu sur place pour constater qu'un effort énorme avait été produit pour les améliorer : des médecins et des psychologues ont été embauchés et tout le matériel nécessaire a été acquis. L'Institut peut même, désormais, suivre des sportifs de haut niveau qui ne sont pas de l'INSEP.

Nous aurons demain, en séance publique, un débat sur la filière équine. C'est un sujet épineux, qui nous a tous interpellés, notamment depuis que le taux de TVA applicable est passé à 20 %.

Jean Pierre Vogel m'interroge sur le réseau des CREPS. La décentralisation est désormais chose faite, et les moyens sont au rendez-vous. Tout cela va pouvoir mieux fonctionner. Je sais que je ne convaincras pas Thierry Carcenac, mais enfin...

Il m'est difficile de répondre à la question de Serge Dassault : les subventions aux clubs sont versées par les régions, les départements, les filières nationales, les fédérations, les communes... L'enchevêtrement est réel.

Quant à la proposition d'Éric Doligé de faire apparaître le nombre de médailles en face des dépenses publiques consenties pour subventionner le sport, je tiens à dire qu'il est difficile de se livrer à ce genre de comparaison, car la destination et la nature des dépenses varient beaucoup d'un pays à l'autre. En Allemagne, les subventions des Länder sont très importantes, et les clubs entretiennent avec le privé un rapport plus étroit. Il faut également prendre en considération l'argent investi non seulement dans le sport de haut niveau, mais dans chacune des filières.

Pour ce qui concerne les primes des médaillés de Rio : nous avons l'an passé un amendement pour qu'ils puissent les étaler sur trois ou quatre ans, ce décalage leur permettant de payer les impôts de façon lissée dans le temps. Tout le monde n'est pas Teddy Riner... La défiscalisation des primes pour les médaillés a existé, peut-être reviendra-t-elle ?

Certaines fédérations sont riches, c'est vrai, mais d'autres n'ont rien. Quelques-unes ont clairement vécu au-dessus de leurs moyens. Mais, globalement, l'effort a été fait pour améliorer leur gestion. La nouvelle directrice des sports veut amplifier le mouvement en faisant évoluer leur financement.

Michel Canevet me demande si la baisse des interventions du CNDS est liée à la baisse du plafonnement des taxes affectées. C'est le cas. La recette en elle-même ne diminue pas. L'idée est seulement de ne pas augmenter le budget de fonctionnement du CNDS.

Pour ce qui est du service civique, l'Agence dédiée continuera à s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État. Cela implique une augmentation des moyens de l'Agence à l'échelon national. Il est en effet important de centraliser la gestion du programme pour éviter que ne prolifèrent les ETPT en local.

Alain Houpert, enfin, a abordé le sujet du golf dans les territoires ruraux. Il y a une volonté réelle de la fédération française de golf et de l'État de faire un effort pour les clubs ; un effort d'autant plus nécessaire que la France a obtenu l'organisation de la *Ryder cup*. Cet événement international va représenter une manne considérable.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».**

**Elle a donné acte de sa communication sur l'INSEP à M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.**

## ANNEXE : L'INSTITUT NATIONAL DU SPORT, DE L'EXPERTISE ET DE LA PERFORMANCE (INSEP)

**L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) constitue le principal opérateur de promotion du sport de haut niveau.** École de champions, il joue un rôle majeur dans le développement du sport de haut niveau et dans la préparation sportive et la formation des meilleurs athlètes de chaque discipline.

L'article R. 211-2 du code du sport prévoit ainsi que l'Insep « *participe à la politique nationale de développement des activités physiques et sportives, particulièrement dans le domaine du sport de haut niveau, et contribue à la protection de la santé des sportifs et au respect de l'éthique sportive* ». Pour ce faire, l'Insep dispose d'un **site exceptionnel**, dans le bois de Vincennes à Paris qui, sur 28 hectares, comprend 28 pôles France dans la plupart des disciplines olympiques, avec des installations sportives de qualité, des infrastructures médicales et de récupération, des bâtiments d'hébergement et de restauration. Ce site a fait l'objet d'une rénovation massive depuis le début des années 2000. À l'issue de cette rénovation et des évolutions du financement de l'opérateur qui l'ont accompagnée, **l'Insep a-t-il les moyens de son ambition de permettre à la France de figurer parmi les cinq plus grandes nations sportives ?**

### **1. Un financement éclaté dont la part publique doit être préservée et les ressources propres développées**

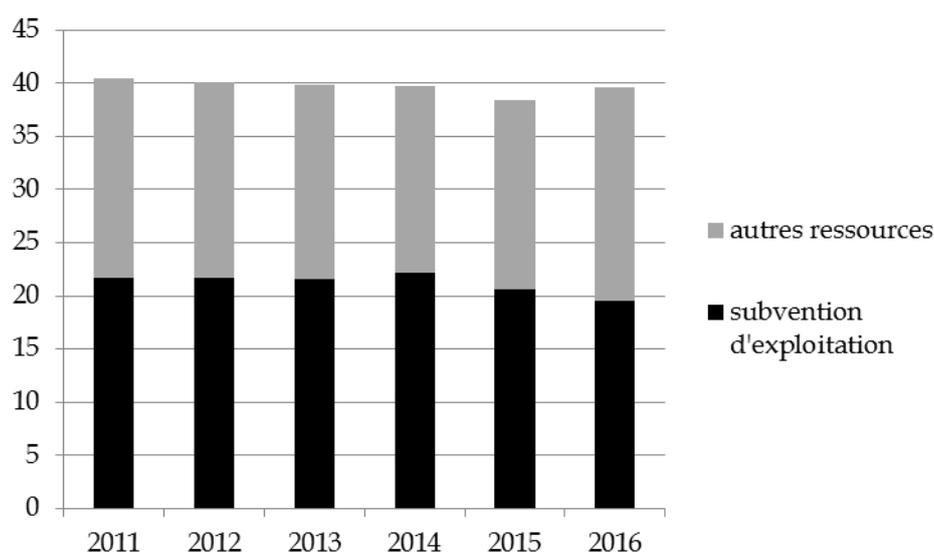
**Le soutien de l'État à l'Insep est distingué en deux dotations : une subvention de fonctionnement pour l'Insep d'une part, et une prise en charge directe des dépenses d'investissement d'autre part.**

S'agissant du fonctionnement de l'Insep, les recettes de l'opérateur proviennent de deux principales sources : **la subvention de l'État**, portée par le programme 219 « Sport », et **les prestations commerciales de l'opérateur**, en particulier les frais de pension des sportifs.

Alors qu'elle s'établissait à 21,5 millions d'euros en 2011, **la subvention pour charges de service public allouée à l'Insep a diminué pour atteindre 19,2 millions d'euros en 2016.** Dans le même temps, le renforcement des équipements sportifs dans le cadre de la rénovation progressive du site se traduisait par un **accroissement des dépenses de fonctionnement**, qui sont passées de 38,7 millions d'euros en 2011 à **41 millions d'euros en 2016.**

Cet écart a pu être financé par une augmentation des ressources propres de l'Insep et, en particulier, des **tarifs de pension pratiqués auprès des athlètes accueillis**. Le montant des frais de pension payés par les sportifs (et par leurs fédérations, lorsque ces dernières prennent en charge partiellement ou totalement leur accueil) a ainsi cru sur la même période, passant de **2,8 millions d'euros en 2008 à 5,1 millions d'euros en 2015**.

### Évolution des ressources de l'Insep depuis 2011



Source : commission des finances, d'après les données de l'Insep

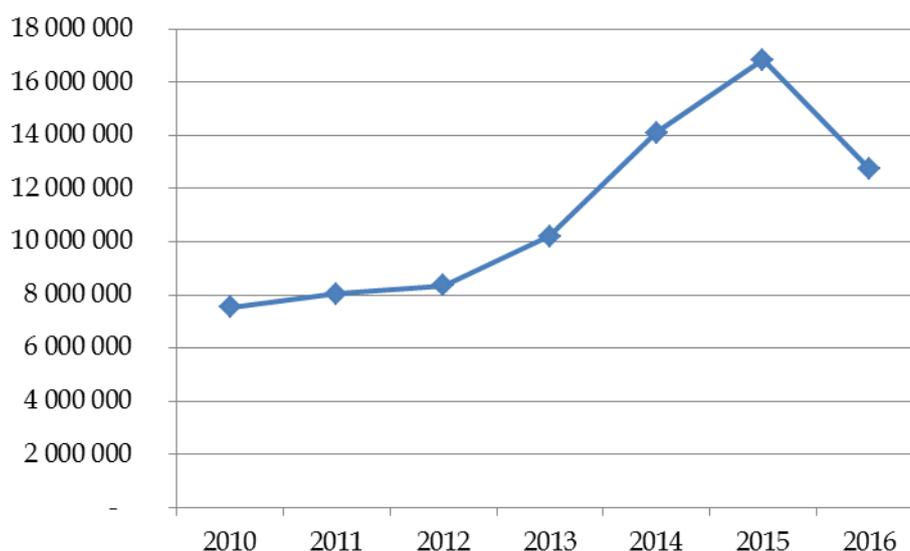
Cependant, les recettes se sont en 2016 révélées insuffisantes et ce différentiel s'est traduit par un **prélèvement sur le fond de roulement de l'opérateur**, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Ce prélèvement, qui avait été annoncé par le Gouvernement dès la discussion du projet de loi de finances pour 2016, se justifiait par l'importance du fonds de roulement de l'institut. Il équivalait en effet en 2015 à 16,8 millions d'euros, soit 221 jours de fonctionnement (contre 104 jours en 2012).

Toutefois, **le prélèvement témoigne d'une mauvaise compréhension de la spécificité de l'Insep et de la stratégie déployée par son directeur général** : alors que toute l'ambition de l'Insep repose sur un site rendu exceptionnel par une longue rénovation, **le maintien en état des équipements nécessite un investissement permanent que l'institut compte prendre en charge**. Le fonds de roulement correspond ainsi en partie à une trésorerie ayant vocation à financer un plan pluriannuel d'investissements dans les équipements de l'Insep. Thierry Mosiman, alors directeur des sports, l'a d'ailleurs souligné dans une réunion du conseil d'administration de 2015 de l'institut, en indiquant que « *un fonds de roulement a deux usages (...) : non seulement de faire face aux dépenses courantes qui s'annoncent, mais aussi de constituer une réserve pour les futurs investissements*. Or l'Insep a un

*plan pluriannuel d'investissements, particulièrement ambitieux (...). C'est un projet qui doit faire 15 millions d'euros de dépenses »<sup>1</sup>. C'est donc bien à l'aune de ce plan pluriannuel que le fonds de roulement de l'opérateur doit être examiné, et non par l'application d'une règle arithmétique de prélèvement en fonction du nombre de jours de fonctionnement correspondant.*

### Évolution du fonds de roulement de l'Insep

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les données de l'Insep

Au total, **la part de crédits publics doit désormais être pérennisée et le niveau du fonds de roulement préservé, pour permettre à l'opérateur de mener à bien son plan pluriannuel d'investissements.** Comme l'a indiqué le directeur général de l'Insep, **la rénovation du site, qui aura représenté un coût total d'environ 220 millions d'euros à l'issue de la période du partenariat public-privé, aura été un vain investissement de l'État s'il n'est pas maintenu en l'état et en permanence amélioré.**

Par ailleurs, la stagnation des ressources publiques, couplée avec le plafond atteint des frais de pension des sportifs, devra être compensée par de **nouvelles ressources.** L'Insep s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie, avec la recherche d'entreprises mécènes. Toutefois, outre que cette ressource est peu stable, elle place l'Insep en concurrence avec ses partenaires qui sont les fédérations sportives, elles aussi à la recherche de mécènes dans un contexte de stagnation des subventions de l'État.

<sup>1</sup> Procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 7 avril 2015.

En conséquence, **votre rapporteur spécial fait siennes les recommandations de la revue de dépense publiée en avril 2016, qui visent à augmenter de 50 % les ressources propres de l’Insep** en jouant notamment sur deux ressources innovantes :

- un **pourcentage des gains des sportifs permanents engagés dans une activité sportive professionnelle**, permettant de faire profiter l’Insep d’une part des gains acquis grâce à la formation suivie sur son Insep ;

- des **indemnités de formation lors du transfert d’un joueur professionnel formé à l’Insep** (par exemple à l’occasion du transfert d’un joueur de basket-ball en NBA).

L’Insep pourrait expérimenter la mise en place de ces mesures sur quelques disciplines où le sport professionnel est particulièrement développé (basket-ball, handball, tennis, etc.).

### **Recommandations de la revue de dépenses sur l’Insep**

« La mission propose de rechercher, à moyen terme, une augmentation de 50 % des ressources propres de l’Insep (10 millions d’euros en 2015), soit 5 millions d’euros, en s’appuyant, au-delà de l’évolution du tarif des prestations, sur les leviers suivants :

« - le recours au mécénat, dans le cadre de la création d’une ou plusieurs fondation(s) universitaire ou partenariale, telle que prévue par les articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l’éducation, ou d’un fonds de dotation ;

« - la modulation des tarifs des prestations de l’établissement en fonction de la capacité contributive des disciplines et des sportifs concernés (la capacité contributive d’une jeune gymnaste et de sa famille étant, par exemple, sans commune mesure avec celle d’un sportif parvenu au sommet de sa carrière internationale dans une discipline plus largement médiatisée et qui bénéficie de recettes liées à l’utilisation de son image)

« - le prélèvement d’un pourcentage des gains des sportifs permanents engagés dans une activité sportive professionnelle, à l’image de ce que pratique le centre national d’entraînement de la Fédération française de tennis pour les gains en tournoi remportés par ses pensionnaires ;

« - la perception d’indemnités de formation lors du transfert d’un joueur professionnel formé à l’Insep (par exemple à l’occasion du transfert d’un joueur de basket-ball en NBA). »

Source : revue de dépenses « L’optimisation des dépenses publiques en faveur du sport », avril 2016, pp. 79-80

## **2. Renforcer le réseau Insep et sa visibilité**

Au terme de son contrôle, votre rapporteur spécial partage le constat établi par le contrat d’objectifs et de performance 2015-2017 qui indique que **l’Insep « doit être davantage reconnu. Au plan national, l’établissement doit apparaître comme l’opérateur de référence de la formation et de la préparation des sportifs de haut niveau français ».**

À cet égard, il convient de souligner les progrès effectués, la « marque » Insep ayant notamment été bien mise en valeur au cours des derniers jeux olympiques, où la moitié des médaillés français sont des pensionnaires.

L'objectif poursuivi par le directeur général de l'Insep consiste à **privilégier la haute performance sur le haut niveau**. En d'autres termes, il s'agit d'**identifier les athlètes médaillables** et de mettre tous les moyens disponibles pour leur permettre d'atteindre cet objectif olympique. Les moyens de l'Insep sont démultipliés par la mise en place du **réseau « Grand Insep »**, qui comprend l'Insep de Paris, tête de réseau, et les CREPS régionaux qui sont labellisés par l'Insep. À terme, il est souhaitable que tous les CREPS, réorganisés et éventuellement fusionnés à l'issue de la décentralisation, s'intègrent à ce réseau. Chaque centre régional pourra se spécialiser sur quelques disciplines, permettant aux athlètes médaillables suivis par l'Insep de réaliser un **parcours de préparation qui mobilise l'ensemble des centres**, en fonction des spécialités et en fonction des saisons.

#### Les réalisations du « Grand Insep »

La mission Grand Insep (MGI) a été réalisée de décembre 2013 à avril 2015. Elle a permis de réaliser :

- un diagnostic de l'offre de haut niveau des CREPS et des écoles nationales ;
- la création d'outils numériques collaboratifs, en particulier le portail de suivi quotidien du sportif (PSQS) ;
- la mise en place d'équipes-projets autour du suivi des sportifs de haut niveau ;
- la mise en place du label « Grand Insep ».

« Le label Grand Insep constitue à la fois le socle et la « marque » du Grand Insep : il identifie les centres haut niveau d'entraînement et de formation sur l'ensemble du territoire pour :

« - proposer une organisation de qualité au service des acteurs du sport français ;

« - répondre aux exigences de la performance de haut niveau ;

« - évaluer les conditions et les moyens nécessaires et indispensables à la mise en œuvre des programmes d'excellence sportive par les fédérations sportives et leurs DTN ;

« - accompagner les sportifs, l'encadrement et les fédérations sur le chemin de la plus haute performance.

« Fin 2015, les premiers établissements ont déposé leur candidature au label Grand Insep. Un comité label (présidé par le directeur général de l'Insep, et composé de représentants de la Direction des sports, du CNOSE, du CPSF, de l'AS DTN, des établissements, des DRJSCS, de l'ARF, des sportifs et du monde économique) attribue le label Grand Insep. Trois comités labels sont programmés avant les JOP de Rio en février, avril et juin 2016. »

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

**Il est souhaitable que la labellisation « Grand Insep » s'accélère et qu'elle se traduise par une intégration des CREPS dans la stratégie sportive de l'Insep et, à terme, par un rapprochement des équipes, des échanges de personnel, etc.**

Par ailleurs, la reconnaissance du label Insep pourra être démultipliée avec **l'accès au label de « centre de préparation olympique »** que le comité international olympique (CIO) devrait accorder aux centres de préparation olympique pluridisciplinaire d'envergure mondiale. Ce label ne doit pas être perçu comme une concurrence qu'elle n'est pas par le mouvement sportif. L'Insep est un partenaire du mouvement sportif et du comité national olympique et sportif français : sa reconnaissance par le CIO rejaillit sur l'ensemble du mouvement sportif français, dont la qualité de la formation et de l'accompagnement des athlètes se trouve ainsi confortée.

\* \*

**En conclusion, l'Insep est à la croisée des chemins** : pour asseoir son ambition et préserver son site d'exception, l'institut a besoin de ressources stables, avec un maintien du niveau de la subvention de l'État et le développement de ressources propres alternatives pour accompagner le dynamisme des charges de l'établissement.

**L'avenir de l'Insep à moyen terme dépendra de deux principaux éléments** que l'opérateur devrait dès à présent anticiper :

- **l'issue de la candidature de Paris 2024**. Si cette candidature est retenue, la subvention de l'État sera au rendez-vous pour permettre à l'Insep de maintenir son statut de centre de préparation olympique de classe mondiale. Si en revanche elle ne l'est pas, la subvention de l'État risque de poursuivre sa diminution et les ressources propres devront plus que jamais être développées ;

- **la capacité de l'institut à fédérer les autres acteurs du sport de haut niveau** et à valoriser la qualité de son offre, pour créer un vaste réseau de la haute performance sportive.