



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Examen par la commission des finances le mardi 17 octobre 2023

Rapporteur spécial :
M. Éric JEANSANNETAS

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	5
II. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE MANQUE DE VISIBILITÉ À LONG TERME.....	6
A. LE SERVICE CIVIQUE, POLITIQUE EMBLÉMATIQUE DE LA JEUNESSE, NE DOIT PAS TOMBER DANS L'OUBLI	6
B. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL CHERCHE ENCORE SA FORMULE DE GÉNÉRALISATION.....	6
III. LES OLYMPIADES SONT L'OCCASION D'ÉVALUER LES POLITIQUES DU SPORT.....	7
A. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE	7
B. LE PASS'SPORT SOUFFRE D'UN NON-RECOURS IMPORTANT	8
IV. À LA VEILLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES INCERTITUDES DEMEURENT.....	8
A. 2024 EST UNE ANNÉE CRITIQUE POUR LA LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES ET LE RESPECT DU BUDGET DE L'ORGANISATION DES JEUX.....	8
B. LE COÛT GLOBAL DES JEUX DEMEURE INCONNU	9
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	
A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2024 VARIABLE SELON LES PROGRAMMES DE LA MISSION	11
B. LA MISSION VOIT SES CRÉDITS PROGRESSER DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES.....	14
SECONDE PARTIE	
ANALYSE DES PROGRAMMES	
I. LA DYNAMIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SPORT » EST PRINCIPALEMENT LIÉE À L'ARRIVÉE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES	17
A. AVEC LA FIN DES MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LA CRISE, LES DISPOSITIFS D'AIDES AU MONDE SPORTIF SONT RECENTRÉES SUR LE PASS'SPORT	18
1. <i>Les dispositifs d'aide au monde sportif pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sont encore en cours d'évaluation</i>	<i>18</i>

2. <i>Le Pass'sport est un dispositif intéressant pour aider à la pratique du sport chez les ménages modestes, mais il souffre d'un non-recours significatif</i>	20
B. LA FORTE PROGRESSION DES FINANCEMENTS DU SPORT DE HAUT NIVEAU EST LIÉE AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, ET N'A PAS VOCATION À PERDURER	23
C. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE	24
1. <i>Le financement de l'Agence nationale du sport ne doit pas être dépendant de la conjoncture</i>	24
2. <i>La clarification des missions de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports doit être poursuivie</i>	27
3. <i>La fin du déménagement du laboratoire de l'Agence française de lutte contre le dopage doit favoriser la montée en charge du programme de contrôle et d'analyse</i>	29
II. À LA VEILLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES INCERTITUDES DEMEURENT	31
A. LE BUDGET DE LA SOLIDEO NE PRÉSENTE PAS DE RISQUES FINANCIERS IMPORTANTS, MAIS CERTAINS CHANTIERS ONT PRIS DU RETARD	32
B. LE BUDGET DU COJOP OFFRE PEU DE MARGES DE MANŒUVRE EN CAS D'ALÉAS	36
C. LE COÛT DE L'ENSEMBLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES N'A PAS ÉTÉ ÉTABLI	38
III. LE BUDGET DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE CONTINUE SA MONTÉE EN PUISSANCE	40
A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE DOIVENT DAVANTAGE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS	41
1. <i>Le Compte d'engagement citoyen n'a pas encore trouvé sa place parmi les dispositifs de soutien à la vie associative</i>	41
2. <i>La lisibilité du Fonds de développement de la vie associative peut encore être améliorée</i>	42
B. LES POLITIQUES DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE VOIENT LEURS FINANCEMENTS AUGMENTER À TRAVERS LES « COLOS APPRENANTES »	45
1. <i>Le financement des « Colos apprenantes » est pérennisé</i>	45
2. <i>Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » doit faire l'objet d'une évaluation prochainement</i>	47
3. <i>Une réflexion doit être engagée sur le taux de financement assuré par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)</i>	48
C. LE SERVICE CIVIQUE, POLITIQUE MAJEURE DE LA JEUNESSE, NE DOIT PAS TOMBER DANS L'OUBLI	49
D. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL CHERCHE ENCORE SA FORMULE DE GÉNÉRALISATION	52
1. <i>Des séjours de cohésion seront pour la première fois organisés sur le temps scolaire</i>	52
2. <i>La mission d'intérêt général peine à trouver sa place dans le service national universel</i>	57
3. <i>Le coût du service national universel fait l'objet de nombreuses incertitudes</i>	58

L'ESSENTIEL

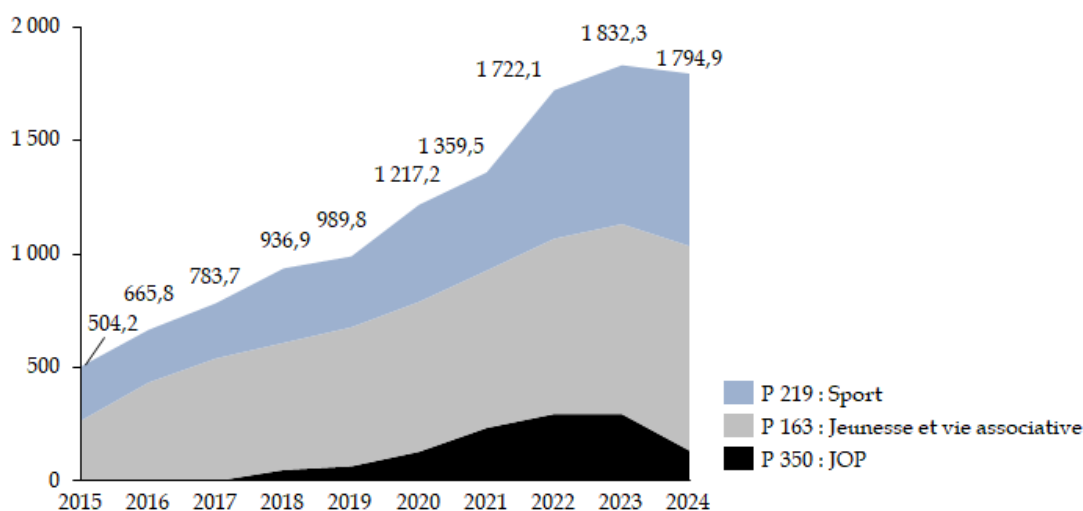
I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » connaît une diminution de 2 % de ses crédits en 2024, pour atteindre 1 794,8 millions d'euros en crédits de paiement. Cette baisse résulte intégralement de la diminution de 54,7 % (161,1 millions d'euros) des crédits du programme 350, qui est consacré pour l'essentiel aux constructions des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette division par deux des crédits du programme peut étonner à l'approche des Olympiades, mais elle était en réalité attendue : la livraison des ouvrages olympiques est entrée dans sa phase finale, et la majeure partie des crédits destinés aux travaux ont déjà été payés les années précédentes.

Inversement, les crédits de paiement inscrits pour les programmes 219, « Sport », et 163, « Jeunesse et vie associative », progressent respectivement de 8,5 %, et 7,7 %. Les politiques en faveur du sport, des associations et de la jeunesse conservent donc leur dynamique, dans la continuité des années précédentes. En effet, les crédits de ces deux programmes ont plus que triplé depuis 2015.

Évolution des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015

(en millions d'euros)



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

II. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES D'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE MANQUE DE VISIBILITÉ À LONG TERME

A. LE SERVICE CIVIQUE, POLITIQUE EMBLÉMATIQUE DE LA JEUNESSE, NE DOIT PAS TOMBER DANS L'OUBLI

Les crédits inscrits pour le service civique pour 2024 s'élèvent à **518,8 millions d'euros**, ce qui est exactement la même somme qu'en 2023. Les objectifs retenus pour 2024, que 150 000 jeunes accomplissent un service civique, sont élevés, et similaires aux réalisations à l'époque du plan de relance, alors que le budget est moindre (699,8 millions d'euros étaient consacrés au service civique en 2022).

Il est prévu que cet objectif soit accompli en **mobilisant la trésorerie de l'Agence du service civique**. La trésorerie de l'ASC avait en effet atteint un pic en 2021 (287,1 millions d'euros), et elle décroît de manière continue depuis, bien qu'elle reste à un niveau élevé.

Si la mobilisation de la trésorerie de l'ASC est normale, rien n'est indiqué sur la façon dont le service civique évoluera une fois que la trésorerie de l'agence sera redescendue. **Or, l'erreur serait que les objectifs deviennent moins ambitieux, et que le service civique connaisse un retour en arrière dans son développement**. Ce risque est réel sachant que les regards sont aujourd'hui tournés vers le service national universel. **Au contraire, le service civique ne doit pas tomber dans l'oubli, et le rapporteur spécial rappelle qu'il a vocation à être généralisé**.

B. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL CHERCHE ENCORE SA FORMULE DE GÉNÉRALISATION

Les crédits inscrits pour l'expérimentation du service national universel (SNU) connaissent une **hausse de 14,3 % par rapport à 2023, pour atteindre 160 millions d'euros**. L'objectif est que 80 000 jeunes accomplissent le séjour de cohésion en 2024, contre 64 000 l'année dernière. **Pour rappel, le séjour de cohésion désigne la participation par les jeunes à un séjour de deux semaines en hébergement collectifs. Il concentre la majorité des enjeux techniques et financiers du SNU**.

L'année 2024 apporte une nouveauté dans l'organisation du SNU. Alors qu'auparavant le séjour de cohésion était toujours réalisé hors période scolaire, **il pourra désormais être organisé sur le temps scolaire pour les classes de secondes et de première année de CAP volontaires**. En parallèle, des séjours de cohésion continueront d'être organisés pendant les vacances scolaires pour les jeunes volontaires.

L'organisation des séjours de cohésion sur le temps scolaire est une réponse aux difficultés matérielles majeures que présentait le projet de généralisation du séjour de cohésion pour l'ensemble d'une classe (840 000 jeunes). Elle doit permettre de davantage réutiliser les hébergements d'un séjour de cohésion à l'autre, et d'employer les encadrants sur une plus longue durée. Néanmoins, même avec cette nouvelle formule, **le nombre d'hébergements et d'encadrants requis reste très important**. En outre, dans la mesure où les jeunes partent avec

leur classe, **on peut se demander si l'objectif de mixité sociale du SNU est toujours rempli.**

Le coût prévisionnel par jeune en 2024, estimé à 2 000 euros, est le plus faible depuis 2020. Cette hypothèse est ambitieuse, notamment au regard du coût effectif par jeune des années précédentes (2 324 euros par jeune en 2022), mais elle pourrait s'expliquer par les économies générées avec l'organisation du séjour de cohésion sur le temps scolaire. **Il conviendra donc de vérifier si cette nouvelle organisation a tenu ses promesses d'économie.**

En outre, ce coût par jeune doit être considéré comme une hypothèse basse dans l'hypothèse d'une généralisation. Le passage d'une cible de 80 000 à 840 000 jeunes implique une réorganisation complète de la logistique et de l'administration du service national universel. De plus, les centres d'hébergement disponibles risquent de devenir plus chers à mesure qu'il devient difficile de trouver des centres d'une taille suffisante pour accueillir un séjour de cohésion. Enfin, le passage d'un public de volontaires à un régime obligatoire ajoute également de nouvelles contraintes en termes d'encadrement. **Il est donc vraisemblable que le coût d'un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge dépasse les 2 milliards d'euros par an. La généralisation du SNU ne présente pas toutes les garanties à l'heure actuelle. Pour cette raison, le rapporteur spécial est favorable à surseoir à ce projet.**

III. LES OLYMPIADES SONT L'OCCASION D'ÉVALUER LES POLITIQUES DU SPORT

A. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Le programme 219 « Sport » enregistre une **augmentation de 8,5 %** en crédits de paiement entre 2023 et 2024. Cette dynamique s'explique par l'approche des Jeux olympiques et paralympiques. Il ne s'agit pas de financements liés aux constructions olympiques (programme 350), qui eux sont en diminution pour les raisons précitées, mais **de crédits pour financer les récompenses pour les sportifs vainqueurs des Jeux et pour promouvoir la pratique du sport.**

Les Olympiades doivent être par ailleurs l'occasion de poser à **nouveau la question de la gouvernance du sport.** Le rapporteur spécial partage la conclusion du rapport sur ce thème de la Cour des comptes de juillet 2022 qui préconise de **clarifier la répartition des missions** entre l'Agence nationale du sport (ANS) et la direction des sports, et de **réaffirmer la tutelle** de la direction sur l'ANS. La « nouvelle gouvernance du sport » doit bien entendu laisser une place importante aux acteurs du sport, mais **elle ne doit pas se traduire par un désengagement de l'État.**

Des progrès ont été effectués récemment. Le 17 avril 2023 a été signée une convention de collaboration entre la direction des sports, l'ANS et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Au niveau territorial, les préfets de région ont mis en place en

collaboration avec l'ANS des « conférences régionales du sport ». **Il conviendra néanmoins d'examiner si ces initiatives apportent un véritable changement dans la gouvernance du sport.**

B. LE PASS'SPORT SOUFFRE D'UN NON-RECOURS IMPORTANT

L'inflation n'est pas sans risque quant à la situation financière du monde sportif, dans la mesure où les ménages modestes tendent à limiter les dépenses liées au sport, qui ne sont pas considérées comme prioritaires. **D'après un sondage (Odoxa) publié le 4 septembre 2022, 24 % des Français auraient renoncé à pratiquer un sport à cause de l'inflation.** Le Pass'sport, dispositif d'aide à la pratique sportive ciblé sur les ménages modestes, est un **outil intéressant pour faire face à la crise actuelle.** Toutefois, **les chiffres du recours au dispositif sont décevants.** Les crédits du Pass'sport n'ont été exécutés qu'à 60,4 % en 2022, et le taux de recours moyen au Pass'sport est estimé à 18,3 %. Plusieurs motifs de non-recours ont été identifiés, et il est estimé en particulier qu'environ **un tiers des familles renonceraient à l'utiliser en raison de difficultés financières.** L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) propose ainsi **de recentrer encore davantage le Pass'sport sur les familles les plus modestes pour financer leur reste à charge.**

Le Gouvernement semble avoir pris acte de la sous-exécution du dispositif, et le Pass'sport voit ainsi ses crédits diminuer de **15 millions d'euros pour 2024.** **Cette nouvelle budgétisation est logique, mais elle ne rend pas moins nécessaire de poursuivre l'évaluation du dispositif afin de lutter contre le non-recours.**

IV. À LA VEILLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES INCERTITUDES DEMEURENT

A. 2024 EST UNE ANNÉE CRITIQUE POUR LA LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES ET LE RESPECT DU BUDGET DE L'ORGANISATION DES JEUX

Le financement par l'État de la Société de livraison ouvrages olympiques (Solidéo) pour 2024, **d'un montant de 103,5 millions d'euros,** est conforme aux prévisions. Les travaux olympiques entrent dans leur phase finale, ce qui explique la diminution des crédits par rapport à 2023. Plus généralement, le budget de la Solidéo n'a progressé que de **1,8 % en euros constants** depuis la maquette originelle de 2018. **On ne peut donc pas parler de dérive financière des Jeux olympiques et paralympiques pour le versant « construction ».**

Cependant, **des risques demeurent quant au calendrier de livraison des ouvrages olympiques.** En effet, le projet annuel de performances de l'année dernière indiquait que : *« L'essentiel des équipements auront été réceptionnés en 2023, dont les plus importants : l'Arena Porte de La Chapelle, le Stade de France rénové, le stade Yves du Manoir et la*

Marina de Marseille. » **Or, la réception de ces équipements, à l'exception du stade Yves du Manoir, a été repoussée à 2024, ce qui n'est pas rassurant.**

L'ensemble des ouvrages devraient, en principe, être prêts pour le début des Olympiades, mais il ne s'agit pas du seul enjeu. **Il convient également qu'il y ait un temps suffisant entre la réception des travaux et la mise à disposition des ouvrages au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP), au risque que cela se traduise par des surcoûts pour ce dernier.**

Par ailleurs, le budget du COJOP (4,38 milliards d'euros) est certes financé à 97,5 % par des fonds privés, mais cela ne signifie pas que ce budget n'engage pas les finances publiques. En effet, l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 **a permis l'octroi d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au COJOP en cas de défaillance des acteurs privés.**

Selon les informations transmises par la direction des sports, à la fin de juillet 2023, le COJOP a rempli **92 % de son objectif** de levée de fonds auprès des partenaires privés. De plus, les recettes de billetteries sont déjà importantes, **et les recettes devraient ainsi correspondre aux prévisions, même s'il convient de s'assurer que la promesse de « Jeux populaires » sera tenue.**

En revanche, **le budget du COJOP comporte des risques au niveau des dépenses.** Les estimations qui ont été réalisées sont **crédibles**, mais elles laissent des **marges de manœuvre faibles** en cas d'aléas. Les risques portent principalement sur les dépenses liées aux **ressources humaines, à l'énergie, à la sécurité et aux transports.**

B. LE COÛT GLOBAL DES JEUX DEMEURE INCONNU

Aucun chiffrage global du coût des Jeux olympiques et paralympiques, au-delà des budgets de la Solidéo et du COJOP, n'a été réalisé.

Les olympiades bénéficient d'un régime fiscal dérogatoire, et **une recension complète de l'impact sur le budget de l'État des exonérations fiscales consenties n'a, selon les dernières informations, pas encore été établie.**

De même, concernant les finances de l'État consacrées à la sécurité, la Cour des comptes relevait dans son rapport de juillet 2023 sur les Olympiades que *« le suivi du coût de la sécurité des Jeux reste à établir »*. **Or, l'organisation de la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques soulève de fortes inquiétudes** notamment au regard de la crise du recrutement à laquelle fait face le secteur de la sécurité depuis la pandémie de la Covid-19. Il est en effet estimé que Paris 2024 aura besoin de 17 000 agents de sécurité par jour, et 22 000 lors des événements les

plus importants, ce qui représente près de la moitié de l'embauche totale dans le secteur en France. **Enfin, le coût global des transports pour les Jeux olympiques et paralympiques n'est pas non plus établi.**

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2024 VARIABLE SELON LES PROGRAMMES DE LA MISSION

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

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte la subvention de l'État à l'Agence nationale du sport, les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport¹, les dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs, et le financement du Pass'sport ;

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

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

Pour 2024, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés s'établissent à :

- **1 509,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, ce qui représente une augmentation de 12,2 % par rapport à 2023 ;

- **et 1 822,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une diminution de 2 % par rapport à l'année dernière.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la mission entre 2023 et 2024.

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

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

(en millions d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024		Évolution 2023-2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	600,6	700,3	760,1	760,1	+ 26,6 %	+ 8,5 %
P163 « Jeunesse et vie associative »	837,1		901,1		+ 7,7 %	
P350 « JOP 2024 »	81,4	294,9	42,9	133,7	- 47,3 %	- 54,7 %
Total	1 519,1	1 832,2	1 704,1	1 794,8	+ 12,2 %	- 2 %

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

La diminution de 2 % des crédits demandés pour 2024 contraste avec leur augmentation de 5,8 % entre 2022 et 2023. Toutefois, cette baisse résulte intégralement de la diminution de 54,7 % (161,1 millions d'euros) des crédits du programme 350, consacré aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Les deux autres programmes de la mission, « Sport » et « Jeunesse et vie associative » connaissent à l'inverse une progression de leurs crédits.

La baisse des crédits pour les Jeux olympiques et paralympiques était attendue. La livraison des ouvrages olympiques est entrée dans sa phase finale, et la majeure partie des crédits destinés aux travaux ont déjà été payés. À cet égard, il faut rappeler que le programme 350 couvre surtout **les dépenses de construction et de rénovation des ouvrages olympiques**, et qu'il n'inclut donc pas les dépenses relatives à la sécurité et aux transports. Les coûts relatifs à l'organisation des Jeux *stricto sensu* sont quant à eux très majoritairement financés par des fonds privés.

Le programme 219 « Sport » connaît une **progression de 8,5 % de ses crédits de paiement**. Cette augmentation est d'abord portée par la progression des crédits sur l'action 02 consacrés au sport de haut niveau (+ 15 %, soit une augmentation de 44,9 millions d'euros) et plus marginalement par l'action 01, correspondant à la promotion du sport pour le plus grand nombre (+ 2,9 %, soit 9,5 millions d'euros).

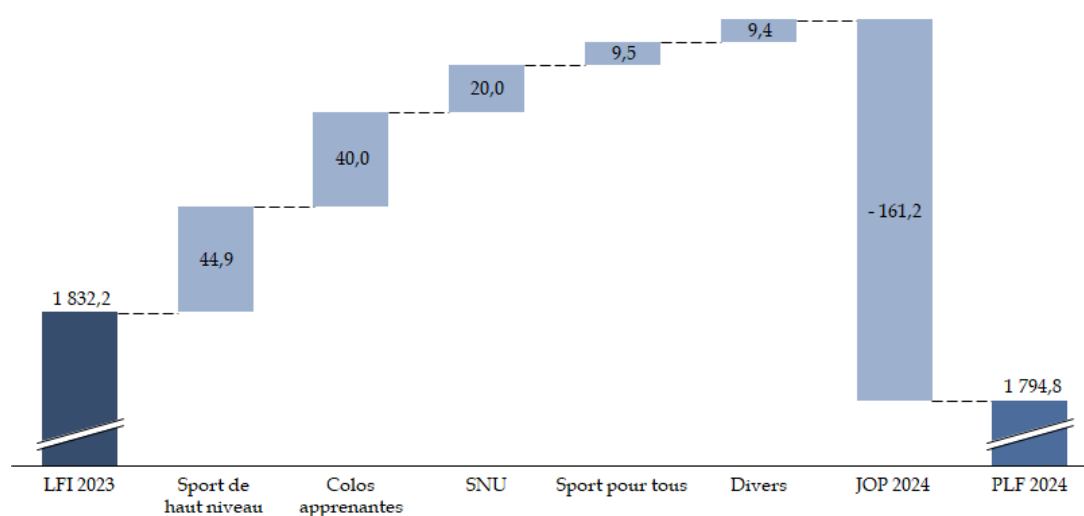
Enfin, l'augmentation de 7,7 % des crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » est d'abord portée par le renforcement de l'action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » : les crédits qui lui sont consacrés ont progressé de 30,9 % pour atteindre 164,3 millions d'euros. Cette progression s'explique par la budgétisation du dispositif des « Colos apprenantes », doté de 40 millions d'euros pour 2024. En outre, les crédits consacrés au service national universel (SNU) sont en progression de 20 millions d'euros, ce qui porte son budget à 160 millions d'euros.

La diminution des crédits consécutive à la finalisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne doit donc pas masquer le dynamisme des crédits destinés aux politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

Le graphique ci-après illustre les principales évolutions entre la loi de finances pour 2023 et le présent projet de loi de finances pour 2024.

De la loi de finances initiale pour 2023 au projet de loi de finances pour 2024 : principales évolutions proposées

(en millions d'euros)



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

B. LA MISSION VOIT SES CRÉDITS PROGRESSER DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

La hausse des crédits des programmes 219 « Sport » et 163 « Jeunesse et vie associative » s'inscrit dans la continuité d'un **dynamisme fort de la mission depuis plusieurs exercices**, sous l'effet conjugué de **deux facteurs** :

- **la montée en puissance des politiques de l'engagement de la jeunesse**, dont la clé de voûte est constituée par **le service civique** ainsi que **le service national universel**. Tous deux représentent respectivement 57,6 % et 17,8 % des crédits du programme 163 pour 2024 ;

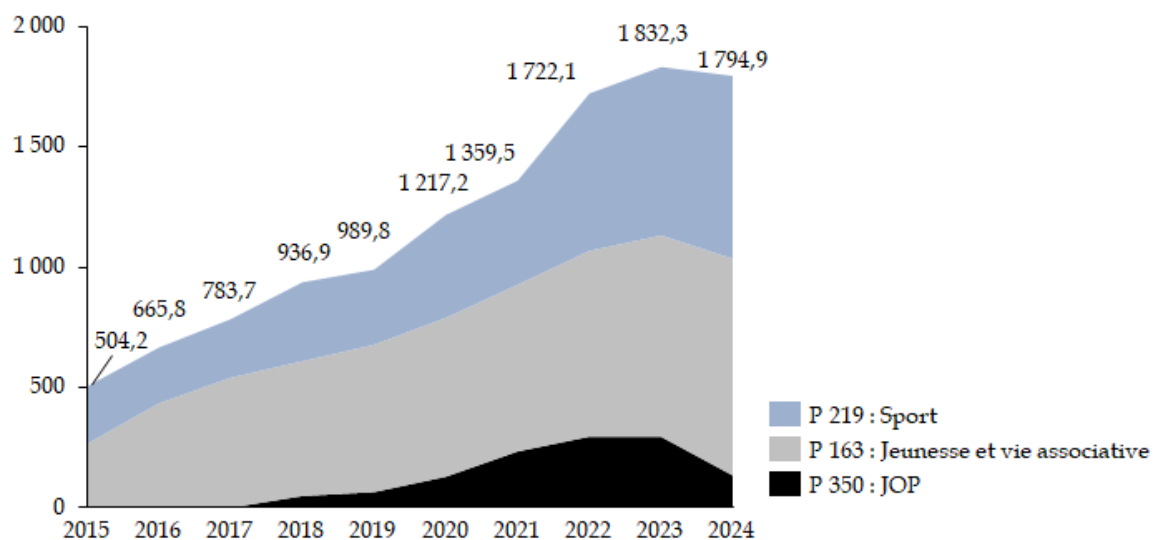
- l'intégration dans le programme 219 « sport » **des dotations à l'Agence nationale du sport ainsi que des crédits destinés au Pass'sport**.

La création d'un programme consacré au financement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 a également conduit à une augmentation des crédits de la mission, mais il faut rappeler qu'ils ont vocation à diminuer à partir de l'année prochaine.

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

Évolution des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015

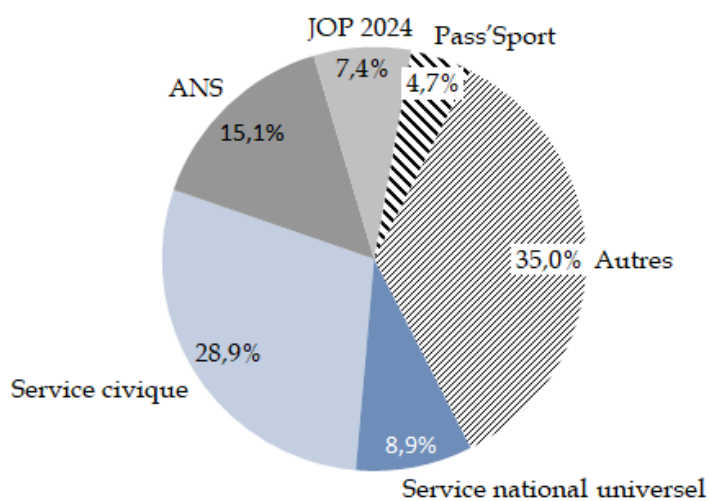
(en millions d'euros)



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

Au sein de la mission, la répartition des crédits selon les postes de dépense est la suivante :

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



Source : commission des finances du Sénat

Si la progression des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » témoigne d'un renforcement des politiques du sport et de la jeunesse, elle peut également, par certains aspects, **interroger quant à la soutenabilité de la mission.**

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

- **d'une part, la généralisation du service universel à l'ensemble d'une classe d'âge (840 000 jeunes) conduirait à des défis logistiques majeurs.** Les coûts actuels de l'expérimentation du service national universel, avec une cible de 80 000 jeunes pour 2024, ne sont pas représentatifs du coût final ;

- **d'autre part, les aléas qui affectent les dépenses pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 peuvent engager le budget de l'État.** Même si les Olympiades sont majoritairement financées par des fonds privés, il faut rappeler que l'État a accordé une **garantie de 3 milliards d'euros au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP).** Au niveau des infrastructures, **certaines travaux prennent plus du temps que prévu,** et il est possible que la transmission des bâtiments de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo) au COJOP connaisse des difficultés.

SECONDE PARTIE ANALYSE DES PROGRAMMES

I. LA DYNAMIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SPORT » EST PRINCIPALEMENT LIÉE À L'ARRIVÉE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

Le programme 219 « Sport » enregistre une augmentation de **8,5 %** en crédits de paiement entre 2023 et 2024. Cette progression est surtout portée par l'action 02, « Développement du sport de haut niveau », qui gagne **44,9 millions d'euros par rapport à l'année dernière**. Cette augmentation s'explique essentiellement par **le contexte des Jeux olympiques et paralympiques¹**.

En parallèle, les autorisations d'engagement connaissent une progression importante, **de 26,6 %**, portée par l'action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre ». L'action voit en effet ses AE progresser de 48,7 %, ce qui correspond à 109,6 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 219 « Sport »

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2023		PLF 2024		Évolution 2023-2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	224,9	324,9	334,5	334,5	+ 48,7 %	+ 2,9 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	299,1	298,7	343,7	343,6	+ 14,9 %	+ 15,0 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	28,3	28,3	33,8	33,9	+ 19,4 %	+ 19,6 %
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	48,3	48,3	48,1	48,2	- 0,3 %	- 0,1 %
Total	600,6	700,3	760,1	760,1	+ 26,6 %	+ 8,5 %

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

¹ Cette progression des crédits liée aux Jeux olympiques et paralympiques est liée à des mesures comme l'augmentation des primes aux médaillés, et n'est pas contradictoire avec la diminution des crédits sur le programme 350, qui concerne spécifiquement les constructions olympiques.

La forte augmentation des autorisations d'engagement provient du **plan « 5 000 terrains de sport - Génération 2024 »**, annoncé par le Président de la République le 5 septembre 2023. Il est doté de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement, et il est destiné à la construction et à la rénovation de terrains de sport liés à un établissement scolaire jusqu'en 2026.

A. AVEC LA FIN DES MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LA CRISE, LES DISPOSITIFS D'AIDES AU MONDE SPORTIF SONT RECENTRÉES SUR LE PASS'SPORT

La rentrée 2023 reste marquée par une inflation importante, notamment des prix de l'électricité. Même si la situation est moins critique qu'en 2022- et au premier semestre 2023, le risque pour le monde sportif ne doit pas être négligé : les ménages les plus exposés à l'inflation tendent à limiter les dépenses liées au sport, comme l'achat d'une licence sportive ou d'équipements, qui ne sont pas considérées comme prioritaires. **D'après un sondage réalisé par Odoxa et publié le 4 septembre 2022, 24 % des Français auraient renoncé à pratiquer un sport à cause de l'inflation.**

Par ailleurs, **les conséquences de la crise sanitaire continuent de peser sur le monde sportif.** D'après les informations transmises par la direction des sports : à la mi-avril 2020, la perte de valeur pour l'ensemble de la filière est estimée à **19,4 milliards d'euros**, ce qui représente 25 % du chiffre d'affaires annuel du secteur. Les associations sportives ont quant à elles connu des pertes estimées à **30 % de leur budget.**

1. Les dispositifs d'aide au monde sportif pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sont encore en cours d'évaluation

Le sport professionnel a pu bénéficier de plusieurs mesures de soutien pendant et à la suite de la crise sanitaire, dont le plus important est le **mécanisme de compensation partielle des pertes de billetterie.**

Les aides au monde sportif pendant et à la suite de la crise sanitaire

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

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

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

Une évaluation qualitative du mécanisme de compensation des pertes d'exploitation n'est pas encore disponible.

En revanche, l'administration a identifié que **des sommes ont été indûment versées dans le cadre de ce dispositif.** Dans ses réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, la direction des sports indique que le montant pouvant donner lieu à une demande de remboursement est estimé à **17,84 millions d'euros**, découpé de cette manière :

- 3,23 millions d'euros au titre de l'absence de transmission de documents certifiés par un commissaire aux comptes attestant une dégradation de l'excédent brut d'exploitation ;

- 1,07 millions d'euros au titre de l'envoi partiel ou hors délai des documents précités ;

- 2,92 millions d'euros au titre de l'absence totale de dégradation de l'excédent brut d'exploitation ;

- 10,62 millions d'euros au titre de l'absence partielle de dégradation de l'excédent brut d'exploitation.

Des demandes de remboursement ont été émises, et elles font l'objet d'une demande de rétablissement des crédits auprès des services du recouvrement des directions régionales des finances publiques.

D'une manière générale, les aides qui ont été mises en place durant la crise sanitaire ont montré leur efficacité. **La crise sanitaire avait en effet augmenté le nombre de fédérations en situation financière fragile et dégradée en 2021. Or, ce nombre a diminué en 2022 pour revenir au niveau observé en 2020.**

Il faut toutefois rester vigilant pour 2023 et 2024, où les effets de la crise énergétique pourraient se faire sentir. **Le rapporteur spécial estime que la cible retenue pour 2023, c'est-à-dire cinq fédérations en situation financière fragile, et quatre en situation financière dégradée, est plausible.**

Situation financière des fédérations sportives

	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Réalisation	2023 Prévisions	2024 Prévisions	2025 Prévisions
Nombre de fédérations sportives en situation financière fragile	6	7	6	5	3	3
Nombre de fédérations sportives en situation financière dégradée	2	6	2	4	3	3

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

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

Le Pass'sport a été reconduit pour 2024, et il est doté d'un budget de **85 millions d'euros**, en diminution de 15 millions d'euros par rapport à 2022 et 2023.

Le Pass'sport a été mis en place par le décret n° 2021-1171 du 10 septembre 2021, et la loi de finances pour 2022 l'a inscrit dans le programme 219. Le dispositif était ouvert jusqu'au 31 novembre 2021 à l'origine, mais il a fait l'objet de plusieurs prolongations depuis.

Pour l'année universitaire 2023/2024, les catégories de bénéficiaires n'ont pas été élargies, mais en revanche, **la liste des structures d'accueil éligibles au dispositif a été étendue** à l'ensemble des associations bénéficiant de l'agrément Jeunesse et éducation populaire ou Sport (et non plus seulement en quartier prioritaire de la politique de la ville), et aux structures du loisir sportif marchand, signataires d'une charte d'engagements.

Le Pass'sport

Le Pass'sport est une **allocation de 50 euros par personne**, versée à la rentrée scolaire, qui doit permettre de financer une inscription dans une association sportive de son choix. Son budget est de 85 millions d'euros en 2024.

Le dispositif s'adresse :

- aux enfants nées entre le 16 septembre 2005 et le 31 décembre 2017 qui bénéficient qui bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire ;

- aux personnes nées entre le 1^{er} juin 2003 et le 31 décembre 2017 qui bénéficient de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

- aux personnes nées entre le 16 septembre 1992 et le 31 décembre 2007 qui bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés ;

- aux étudiants âgés au plus de 28 ans révolus, et qui bénéficient au plus tard le 15 octobre 2023 d'une bourse de l'État, d'une bourse annuelle du CROUS ou d'une bourse régionale pour les formations sanitaires et sociales pour l'année 2023-2024.

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

Le rapporteur spécial est favorable à ce **dispositif qui peut contribuer à amener à la pratique sportive des personnes qui en sont éloignées**. Le caractère ciblé du dispositif permet de limiter les effets d'aubaine, et son caractère individualisé par enfant (plutôt que par famille) a le mérite d'encourager l'accès au sport des filles. **Un dispositif ciblé sur les ménages modestes est par ailleurs particulièrement utile dans un contexte de forte inflation**.

Le dispositif a toutefois connu des difficultés au cours des deux premières années de sa mise en œuvre.

En 2021, le Pass'sport avait fait l'objet d'une forte sous-exécution : **45,8 millions d'euros** en crédits de paiement ont été consommés sur 100 millions d'euros prévus. Cette année, 1,1 million de jeunes ont bénéficié du dispositif, alors que l'objectif était qu'il touche 2 millions de jeunes.

En 2022, une somme identique, 100 millions d'euros, a été inscrite en loi de finances initiale, à laquelle s'est ajouté un report de 33,4 millions d'euros en crédits de paiement. La cible de jeunes a également été maintenue à 2 millions. L'ouverture de ces crédits, malgré la forte sous-exécution constatée en 2021, était justifiée par l'élargissement des bénéficiaires du Pass'sport. **Toutefois, ses effets se sont, une nouvelle fois, révélés limités**.

En effet, **60,4 millions d'euros** en crédits de paiement ont été consommés sur un total de 133,4 millions d'euros. **1,2 million de jeunes ont bénéficié du Pass'sport en 2022, ce qui est certes meilleur qu'en 2021, mais reste nettement inférieur à l'objectif de 2 millions**.

Les raisons de cette « sous-exécution chronique » font l'objet d'investigations. En 2021, le dispositif souffrait d'une communication insuffisante, et il n'était pas toujours bien articulé avec les aides similaires proposées par les collectivités territoriales. **Toutefois, des progrès ont été accomplis en 2022** : le premier contact avec les bénéficiaires se fait désormais par mail, et non plus par courrier, un portail usager a été mis en place, et l'articulation avec les aides des collectivités territoriales est meilleure.

Pour élucider les causes du non-recours, la direction des sports a commandé l'année dernière une évaluation du dispositif associant la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Il ressort de cette évaluation¹ que le taux de recours moyen au Pass'sport est de **18,3 %**. Les enfants âgés entre 6 et 14 ans sont majoritaires (85,5 %), et les filles représentent 38,7 % des bénéficiaires. Le taux de recours est plus faible dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (**12,8 %**) que la moyenne nationale.

Les motifs de non-recours suivants ont été identifiés : 3 enfants sur 10 ne souhaitait pas faire du sport, 2 sur 10 n'apprécient pas les activités proposées, 3 sur 10 rencontrent des difficultés financières, et 2 sur 10 n'ont pas pu en bénéficier en raison de contraintes de temps. Il est également précisé que les étudiants boursiers ont peu bénéficié du dispositif en raison de l'envoi tardif de leur code, ce qui est fort regrettable.

Le reste à charge des familles est encore relativement élevé. Pour les trois quart des familles, **il est supérieur à 50 euros par an**. L'INJEP propose ainsi de recentrer encore davantage le financement sur les familles les plus modestes, afin de diminuer leur reste à charge.

Toujours est-il que, tant que les causes du non-recours n'étaient pas résolues, **le rapporteur spécial était favorable à une budgétisation moins ambitieuse du dispositif**. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour 2022, parle même d'une « *surbudgétisation injustifiée pour le Pass'sport* »².

Le Gouvernement semble avoir pris acte de la sous-exécution du dispositif, **et le Pass'sport voit ainsi ses crédits diminuer de 15 millions d'euros pour 2024**. Cette nouvelle budgétisation ne rend pas moins nécessaire de poursuivre l'évaluation du dispositif afin de lutter contre le non-recours.

¹ Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, la direction des sports précise que les résultats : « sont à prendre avec les précautions nécessaires, compte tenu des taux de réponse faibles, qui peuvent nuire à la représentativité de l'échantillon des répondants. »

² Note d'exécution budgétaire 2022 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », Cour des comptes, avril 2023, page 43

B. LA FORTE PROGRESSION DES FINANCEMENTS DU SPORT DE HAUT NIVEAU EST LIÉE AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, ET N'A PAS VOCATION À PERDURER

La seconde action du programme 219, « Développement du sport de haut niveau », connaît une importante hausse de ses crédits de paiement, **de 15 %, soit 44,9 millions d'euros, pour atteindre 343,6 millions d'euros pour 2024**. Cette augmentation se décompose de la manière suivante :

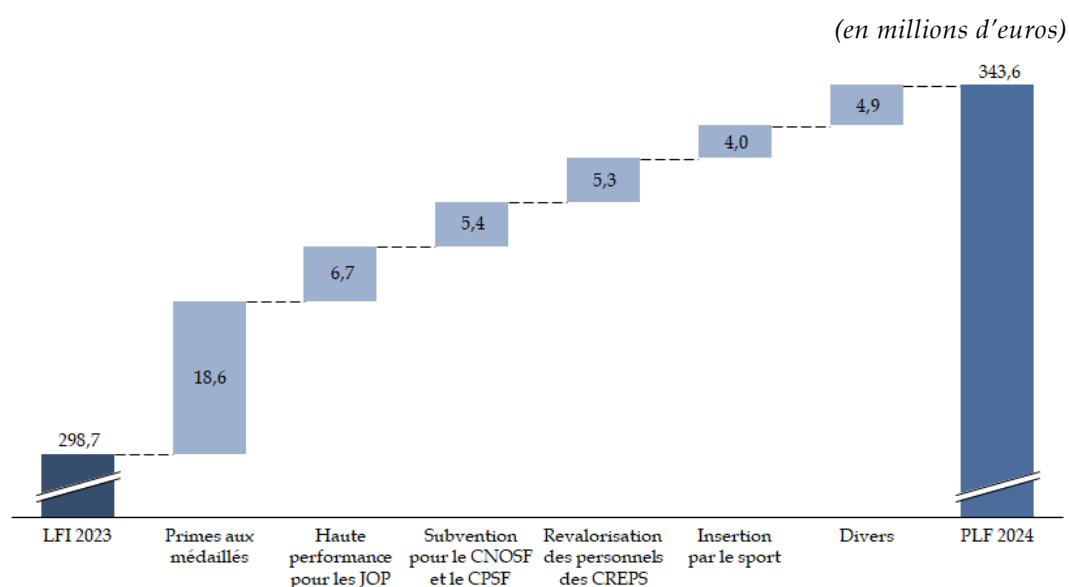
- 18,6 millions d'euros sont prévus pour financer les primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques ainsi que les primes d'encadrement. En juillet de cette année, le Conseil olympique et paralympique, réuni par le Président de la République, a décidé la revalorisation des primes olympiques ;

- la subvention globalisée attribuée à l'Agence nationale du sport au titre de la haute performance progresse de 10,7 millions d'euros. Sur cette somme, 6,7 millions d'euros sont consacrés à la haute performance dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques, et 4 millions d'euros portent sur la politique d'insertion par le sport pour les sportifs de haut niveau ;

- 5,3 millions d'euros sont consacrés à des mesure de revalorisation du personnel des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ;

- la subvention versée aux Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et au Comité Paralympique et Sportif Français (CPSF) est rehaussée de 5,4 millions d'euros pour atteindre 16,4 millions d'euros.

Évolution du financement de l'action 02 « Sport de haut niveau » entre 2023 et 2024



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

La majeure partie de l'augmentation des crédits de l'action est donc liée aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, et elle n'a pas vocation à perdurer les années suivantes.

C. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU SPORT DOIT ÊTRE POURSUIVIE

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

Depuis 2019, le soutien au mouvement sportif s'exerce pour sa majeure partie par l'intermédiaire de l'Agence nationale du sport (ANS). Celle-ci est constituée sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) agréant l'État, le mouvement sportif, les associations représentant les collectivités territoriales¹ et les acteurs du monde économique². Ses missions ont été énoncées par la loi du 1^{er} août 2019³ : elle intervient dans une double perspective de développement de l'accès à la pratique sportive pour tous et de structuration de la haute performance.

En dépit du statut juridique de GIP, la convention constitutive⁴ de l'agence prévoit que **seul l'État apportera des contributions financières**, sous la forme d'une dotation du programme 219 et de taxes affectées.

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

Pour 2024, la subvention versée à l'ANS est en progression de 2,3 %, soit 6,2 millions d'euros, pour atteindre 270,9 millions d'euros⁵. Cette somme concerne essentiellement les mesures prises dans le cadre de la « Grande cause nationale 2024 », centrée sur le sport, qui est une opération de promotion de l'activité physique et sportive par les pouvoirs publics dans le sillage des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

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

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

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

⁴ Arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

⁵ 4 millions d'euros concernant la politique d'insertion par le sport » ont fait l'objet d'un redéploiement de l'action 01 « Sport pour le plus grand nombre » à l'action 02 du programme 219.

L'Agence nationale du sport bénéficie pour 2024 d'un plafond d'emplois de 71 ETPT. Ce plafond est supérieur d'un emploi par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. Cet ETPT a été créé pour accompagner la « grande cause nationale 2024 pour la pratique sportive ».

Le montant des taxes affectées perçues par l'agence est de **166,1 millions d'euros**, ce qui porte l'ensemble de ses ressources à **437 millions d'euros**. Le montant des taxes affectées est identique à 2023, et est en diminution de 14,4 millions d'euros par rapport à 2022.

Taxes affectées à l'Agence nationale du sport

(en millions d'euros)

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

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

Cette diminution est due à la baisse de rendement de la « taxe Buffet », suite à l'affaire Médiapro. Cette somme est compensée par une augmentation de crédits équivalents pour l'ANS. 2024 est la deuxième année où une telle compensation est mise en place.

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

La taxe Buffet

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

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

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

En 2021, pour renforcer les moyens de l'Agence, le Gouvernement a préféré le relèvement du plafond de fiscalité affectée à une majoration de sa dotation budgétaire. **Contestable au regard de l'orthodoxie budgétaire et des pouvoirs de contrôle du Parlement, cette orientation prenait acte de la forte progression du rendement de la taxe Buffet entre 2019 et 2020 (+ 37 %) et d'une forte demande du mouvement sportif pour que « le sport finance le sport ».**

La défaillance de Mediapro a toutefois eu pour conséquence une diminution des droits de la ligue 1 de football estimée à 575 millions d'euros. L'écart entre le rendement initialement prévu de la taxe Buffet et son rendement efficacité a ainsi été évalué à **14,4 millions d'euros par an**.

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

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

En sens inverse, durant les années qui ont précédé la crise, la forte appréciation des droits de la ligue 1 a été en partie le résultat d'une « bulle de marché ». **La progression du produit de la taxe Buffet provenait quasi exclusivement de l'appréciation des droits télévisés de la Ligue 1** au titre du contrat de diffusion, passés de 726 millions d'euros par saison pour la période 2016-2020 à 1,153 milliard d'euros pour la période 2020-2024. **Le relèvement du plafond de la taxe en 2021 était donc précipité**.

Il conviendra ainsi d'être particulièrement attentif aux effets sur la taxe Buffet des prochaines attributions des droits de transmission de

la ligue 1, sur la période 2024-2029, d'autant que la durée des droits a été prolongée de 4 à 5 ans. Canal+ a par ailleurs annoncé le 25 septembre 2023 renoncer à obtenir les droits de la Ligue 1, ce conduit à réduire la concurrence sur les offres.

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

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

2. La clarification des missions de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports doit être poursuivie

L'actualité a été marquée par les **difficultés rencontrées dans la gouvernance de plusieurs instances du sport français**, et notamment la Fédération française de football (FFF) et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Ces problématiques ne sont pas directement liées à la mission Sport, jeunesse et vie associative, mais elles ont mis en avant **la nécessité d'avoir une gouvernance du sport solide à l'échelle nationale**.

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

Le rapporteur spécial partage cette conclusion. La « nouvelle gouvernance du sport » doit bien entendu laisser une place importante aux acteurs du sport, mais **elle ne doit pas se traduire par un désengagement de l'État**.

L'année dernière, la direction des sports a signalé au rapporteur spécial qu'une conférence avait été organisée par la ministre le 18 juillet 2022 au sujet de la gouvernance du sport, et que le rôle de la direction a été réaffirmé sur trois points : le pilotage des politiques publiques, les sujets régaliens et l'évaluation des politiques publiques. Durant l'automne 2022, un protocole organisant les modalités de travail entre la Direction des sports et

l'agence a été formalisé, et **le protocole a été signé entre les parties le 4 janvier 2023.**

La collaboration entre l'ANS et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) devait également être renforcée. Le 17 avril 2023 a été ainsi signée une convention de collaboration entre la direction des sports, l'ANS et l'INSEP, dont l'objectif est de clarifier le périmètre respectif de l'ANS et de l'INSEP dans le champ de la performance.

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

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

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

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

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

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

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

3. La fin du déménagement du laboratoire de l'Agence française de lutte contre le dopage doit favoriser la montée en charge du programme de contrôle et d'analyse

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

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

(en millions d'euros)

Opérateur ou Agence	Subvention 2019	Subvention 2020	Subvention 2021	Subvention 2022	Subvention 2023	Subvention prévue en 2024	Évolution 2023-2024
ANS	-	137,6	135,2	245,2	264,7	270,9	+ 2,3 %
INSEP	23,4	22,9	23,7	24,8	28,1	26,5	- 5,7 %
Écoles nationales des sports ⁽¹⁾	12,5	12,4	12,5	13,1	13,6	16,5	+ 21,3 %
Musée national du sport	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	3,2	0 %
AFLD ⁽²⁾	9,6	9,6	10,7	9,4 ¹	10,9	11,4	+ 4,5 %

(1) École nationale de la voile et des sports nautiques ; École nationale des sports de montagne

(2) Agence française de lutte contre le dopage

Source : commission des finances du Sénat

Hors ANS, les deux augmentations les plus notables sont celles de la subvention aux Écoles nationales des sports, et celle de la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). L'INSEP connaît quant à elle une diminution de 5,7 % de ses crédits.

Les Écoles nationales des sports bénéficient d'une augmentation significative, de 21,3 %, des crédits qui leurs sont attribués. Toutefois, ils sont destinés à financer des projets d'investissement pour faire face au vieillissement du bâti, et ils n'ont donc pas vocation à être pérennisés dans la durée.

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

Concernant l'INSEP, la diminution des crédits s'explique par la baisse des dotations en fonds propres, qui passe de 4,2 millions d'euros en 2023 à 0,5 millions d'euros en 2024. Il s'agissait de crédits destinés à la maintenance évolutive des infrastructures sportives dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, et leur diminution était attendue. La subvention pour charge de service public de l'INSEP est quant à elle en légère augmentation, passant de 24 millions d'euros à 24,8 millions d'euros.

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) connaît une croissance significative de ses crédits entre 2023 et 2024, passant de 10,9 millions à 11,4 millions d'euros, soit une hausse de 4,5 %. Cette montée en puissance est justifiée par la nécessité d'atteindre le niveau des contrôles réalisés pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

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

La progression des crédits de l'AFLD s'intègre dans une subvention globale de 12,55 millions d'euros prévue en 2024 pour lutter contre le dopage, qui regroupe également la contribution annuelle de la France au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage (AMA, 1,25 million d'euros).

Le déménagement du laboratoire d'analyses médicales, qui a été sources de nombreuses difficultés, a finalement été achevé en mai 2023. La livraison du bâtiment était initialement prévue pour novembre 2022, mais il a été repoussé à 2023 en raison de retards dans la construction. En 2024, il est prévu que le déploiement du nouveau bâtiment d'Orsay se poursuive.

Il conviendra de rester vigilant sur la capacité de l'AFLD à poursuivre la montée en charge de son programme de contrôle et d'analyses pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

II. À LA VEILLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024, DES INCERTITUDES DEMEURENT

Les dépenses liées à la préparation des jeux **sont en forte diminution, avec une baisse de 54,7 % des crédits de paiement par rapport à 2023 sur le programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 », pour aboutir à un montant de 133,7 millions d’euros.**

Cette diminution des crédits était attendue. La livraison des ouvrages olympiques est entrée dans sa phase finale, et la majeure partie des travaux ont déjà été payés. Pour la même raison, les autorisations d’engagement ont diminué de 47,3 %, et elles n’atteignent désormais plus que 42,9 millions d’euros sur l’ensemble du programme.

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

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

(en millions d’euros)

	LFI 2023		PLF 2024		Évolution 2023-2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques »	81,3	269,8	42,7	103,5	- 47,4 %	- 61,6 %
Action 02 « Comité d’organisation des Jeux olympiques et paralympiques »	-	25,0	-	30,0	-	+ 20 %
Action 05 « Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques »	0,06	0,06	0,15	0,15	+ 150 %	+ 150 %
Total	81,4	294,9	42,9	133,7	- 47,3 %	- 54,7 %

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

Cette diminution des crédits du programme **ne doit toutefois pas masquer le fait que des risques financiers continuent de peser sur l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques.**

A. LE BUDGET DE LA SOLIDÉO NE PRÉSENTE PAS DE RISQUES FINANCIERS IMPORTANTS, MAIS CERTAINS CHANTIERS ONT PRIS DU RETARD

Les crédits consacrés à la Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques (Solidéo) sont conformes aux prévisions de la maquette financière révisée en décembre 2022. Il était en effet prévu que la Solidéo soit financée par l'État à hauteur de 103,5 millions d'euros en 2024.

La maquette financière de décembre 2022 avait néanmoins connu une hausse des financements de l'État par rapport au précédent échéancier. En 2023, alors qu'il était prévu que la Solidéo bénéficie de 208,5 millions d'euros en crédits paiement, 269,8 millions d'euros ont finalement été inscrits en loi de finances initiale. Pour 2024, les financements sont en augmentation de 23,5 millions d'euros par rapport à la précédente maquette budgétaire.

Trajectoire pluriannuelle de la contribution de l'État à la Solidéo

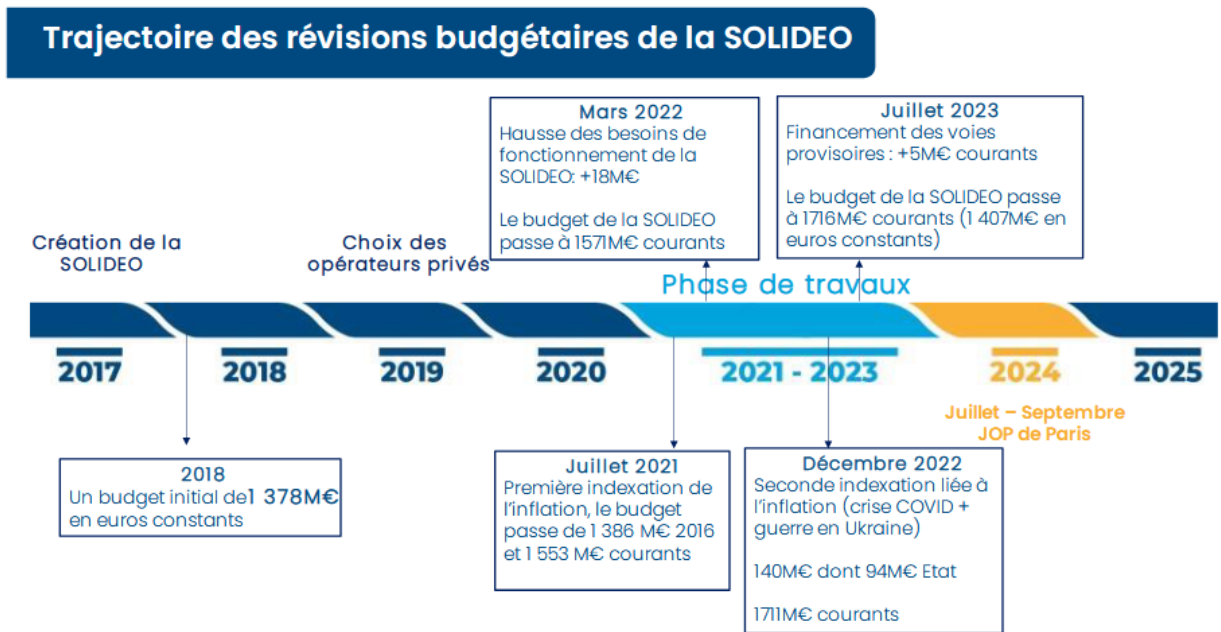
(en millions d'euros)

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

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

Le besoin de financement supplémentaire pour la Solidéo a été estimé au total à **140,4 millions d'euros**. Ce dépassement du budget s'explique principalement par **l'inflation provoquée par la guerre en Ukraine**. Il est prévu que l'État prenne en charge **les deux tiers environ de ce coût, soit 96,2 millions d'euros**. Le montant restant est assuré par les collectivités territoriales.

En juillet 2023, le budget de la Solidéo a connu une progression mineure de **5 millions d'euros**, pour le financement des voies, itinéraires et parcours olympiques et paralympiques. Il s'agit d'un nouvel ouvrage confié à la Solidéo. D'autres ouvrages intégrés récemment au programme de la Solidéo, comme le stade polygone du bois de Vincennes, le Parc des Princes et le centre sportif Jules Ladoumègue ont été financés par la réserve de la maquette.



Source : réponse de la Solidéo au questionnaire du rapporteur spécial

La version la plus récente de l'échéancier porte la contribution totale de l'État à **1,152 milliard d'euros**, ce qui représente une **augmentation de 10,6 % des crédits par rapport à la maquette précédente**.

La Région Île-de-France et la Ville de Paris sont les deux autres plus importants financeurs publics de la Solidéo, avec des contributions de respectivement **28,5 millions d'euros** et **25,2 millions d'euros**. Le département de Seine-Saint-Denis, avec une contribution de 85,0 millions d'euros, présente également un effort financier important.

Contributions au budget de la Solidéo

(en millions d'euros)

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

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

La Cour des comptes relève toutefois qu'en euros constants de 2016, le budget de la Solidéo n'a progressé que de 1,8 % depuis la maquette originelle¹. Le budget était de 1,378 milliard d'euros de 2016, et il est désormais à 1,407 milliard d'euros de 2016.

On ne peut donc pas parler de dérive financière des Jeux olympiques et paralympiques pour le versant « construction ». Cependant, des risques demeurent quant au calendrier de livraison des ouvrages olympiques.

Les documents budgétaires indiquent que « à la fin de l'année 2023, près de 40 % des ouvrages olympiques auront été réceptionnés », ce qui est un niveau assez bas, alors que la majorité des ouvrages auraient dû être livrés cette année.

¹ « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 24

Les documents budgétaires présentent le calendrier suivant de livraison des ouvrages olympiques :

Calendrier des équipements olympiques qui restent à être livrés

Décembre 2023	Rénovation du stade Yves du Manoir (Colombes) et échangeur A1/A86 entre le Stade de France
Janvier 2024	Arena Porte de La Chapelle
Février 2024	Réception des travaux du Grands Palais
Mars 2024	Centre aquatique olympiques (Saint-Denis), village des médias (Dugny, Le Bourget), Marina de Marseille et PRISME (Pôle de référence inclusif et sportif métropolitain, qui est le principal site d'entraînement paralympique, à Bobigny)
Mai 2024	Réception des travaux au Stade de France

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

Ce nouveau calendrier confirme **plusieurs retards par rapport aux prévisions précédentes**. En effet, le projet annuel de performance pour 2023 indiquait : « *L'essentiel des équipements auront été réceptionnés en 2023, dont les plus importants : l'Arena Porte de La Chapelle, le Stade de France rénové, le stade Yves du Manoir et la Marina de Marseille.* » **En fin de compte, à l'exception du stade Yves du Manoir, tous ces équipements ont été repoussés à 2024, ce qui n'est pas rassurant.**

Un suivi renforcé a été mis en place pour les équipements susceptibles de connaître des retards. Chaque ouvrage concerné a fait l'objet d'une cartographie des risques, associée à un plan d'action. Pour la Marina de Marseille par exemple, il est préconisé la révision de l'articulation des plannings entre les bâtiments, et pour le Plateau du village des médias, il est envisagé un renforcement des effectifs.

La Cour des comptes relève que l'ensemble des ouvrages devraient être prêts pour le début des Olympiades, et que dans l'ensemble, les risques sont maîtrisés.

Toutefois, elle précise que le « *Grands Palais* » est « *aujourd'hui le seul équipement sur lequel persiste un doute quant à sa capacité à être livré dans les temps* ». Les magistrats financiers précisent que : « *La trajectoire du chantier du Grand Palais est actuellement considérée comme critique. Sur le plan budgétaire, la situation est dégradée compte tenu notamment de la mobilisation d'équipes supplémentaires pour tenir les délais. Un risque de dépassement de l'enveloppe, estimé à près de 9 millions d'euros, a été identifié. À ce stade, le calendrier est stable*

mais n'offre aucune marge de manœuvre pour amortir d'éventuels imprévus. »¹ **Le chantier de cet ouvrage emblématique devra donc faire l'objet d'une surveillance étroite.**

Livrer les ouvrages olympiques avant le début des Jeux n'est cependant pas le seul enjeu. Il convient également qu'il y ait un temps suffisant entre la réception des travaux et la mise à disposition des ouvrages au COJOP. **Un transfert d'un nombre d'ouvrages important sur un temps trop restreint pourrait conduire à des surcoûts pour le COJOP.**

B. LE BUDGET DU COJOP OFFRE PEU DE MARGES DE MANŒUVRE EN CAS D'ALÉAS

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

Les 80 millions d'euros promis par l'État ont été inscrits en autorisations d'engagement dans le programme 350 par la loi de finances initiale pour 2022, qui a également ouvert 25 millions d'euros en crédits de paiement. La loi de finances initiale pour 2023 a de nouveau prévu 25 millions d'euros de crédits pour le COJOP, et le projet de loi de finances pour 2024 conclut l'engagement avec 30 millions d'euros d'inscrits.

La part publique du financement du COJOP est faible au regard de son budget total, qui est de **4,38 milliards d'euros** (budget pluriannuel actualisé du 12 décembre 2022) : **97,5 % du budget du COJOP est financé par des fonds privés**. Cependant, cela ne signifie pas que ce budget n'engage pas les finances publiques. En effet, l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a permis l'octroi **d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au COJOP**.

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

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

¹ « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 18

défaillance des acteurs privés constitue donc un risque pour le budget de l'État.

La dernière révision du budget pluriannuelle du COJOP a conduit à une **augmentation de 10 %** des financements requis, soit un montant de 400,4 millions d'euros. Le budget actuel du COJOP est supérieur de 573,2 millions d'euros par rapport à son budget originel, en euros courants.

Les ressources du COJOP proviennent pour une part importante des partenariats. Deux catégories de partenariats doivent à ce titre être distinguées : les « partenaires mondiaux », qui correspondent aux partenaires du Comité international olympique (CIO), et les « partenaires domestiques », qui désignent l'ensemble des partenaires que le COJOP a démarché lui-même.

L'apport des partenaires mondiaux est estimé à 500 millions d'euros, dont une partie en nature. Leurs financements sont confondus avec l'ensemble des contributions du CIO, **d'un montant de 1,2 milliard d'euros.**

Concernant les partenaires domestiques, l'objectif affiché par le COJOP est de **lever 1,2 milliard d'euros.** Ces partenaires sont eux-mêmes catégorisés en trois rangs, selon le niveau de recettes apportées.

À la date la plus récente, le COJOP a signé six conventions de partenariat de rang 1, avec les groupes BPCE, EDF, Sanofi, Carrefour, et LVMH. Le partenariat avec LVMH est le plus récent, et il a été signé en juillet 2023. Ces partenariats représentaient des recettes d'un montant de 403,6 millions d'euros avant l'accord avec LVMH. Le COJOP a également signé un accord de rang 2 avec quatorze partenaires, et un accord de rang 3 avec trente partenaires.

D'après les informations transmises par la direction des sports, « à la fin juillet 2023, soit un an avant les Jeux de Paris 2024, le COJO a rempli 92 % de son objectif de levée de fonds auprès de partenaires privés dits « domestiques ». »¹ **Les recettes de partenariats devraient donc être assurées avant le début des Jeux.**

Les recettes de billetterie sont estimées à un niveau similaire de celui des partenariats domestiques, **soit 1,2 milliard d'euros.** Fin mars 2023, les ressources étaient sécurisées à 590 millions d'euros. La Cour des comptes estime cette évaluation crédible, et considère qu'elle « pourrait même être finalement dépassée, la billetterie étant probablement le poste de recettes encore susceptible d'évolution à la hausse par une augmentation des taux de remplissage »².

Toutefois, la maximisation des recettes de trésorerie ne doit pas aller à l'encontre de la promesse de « Jeux populaires ».

¹ Réponses au questionnaire budgétaire

² « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 84

Ainsi, les incertitudes ne concernent pas tant le manque de recettes que le dépassement du budget fixé lors de la dernière révision pluriannuelle. La Cour des comptes souligne à ce sujet que : « *De multiples incertitudes et risques demeurent, tant en ce qui concerne la réalisation des économies décidées dans la phase de révision que s'agissant des dépenses à engager (1,2 milliard d'euros), qui restent soumises au risque d'inflation mais également à des risques de marchés dans les appels d'offres, qui supposent de poursuivre avec rigueur et détermination les négociations préalables à leur attribution.* »¹ D'après les magistrats financiers, les risques portent principalement **sur les dépenses liées aux ressources humaines, à l'énergie, à la sécurité et aux transports.**

Les estimations de dépenses qui ont été réalisées crédibles, **mais elles laissent des marges de manœuvre très faibles en cas d'aléas, comme des retards dans la livraison des ouvrages olympiques, ou des difficultés plus importantes que prévues pour assurer la sécurité des Jeux.**

C. LE COÛT DE L'ENSEMBLE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES N'A PAS ÉTÉ ÉTABLI

Les enjeux budgétaires des Jeux olympiques et paralympiques vont au-delà du budget de la Solidéo et du COJOP. En effet, du côté des recettes, les Jeux bénéficient de réductions fiscales, et, du côté des dépenses budgétaires, ils engendreront des coûts importants en termes de sécurité et de transports, qui ne sont pas imputées sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Pour cette raison, ces dépenses fiscales et budgétaires ne feront pas l'objet d'un examen détaillé dans ce rapport, **mais il n'en est pas moins essentiel de poser la question du chiffrage global des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.**

La Cour des comptes indique tout d'abord **qu'il n'existe pas de chiffrage global du coût des Olympiades,** faute d'un recensement des dépenses hors Solidéo et COJOP : « *Comme cela a été constaté pour les dépenses liées à la sécurité et aux transports (cf. supra), aucun progrès n'a été réalisé depuis lors dans l'identification des dépenses publiques hors budgets de la Solidéo et du COJOP et dans les budgets des collectivités territoriales. La Cour n'est donc pas davantage en mesure d'évaluer le coût global des Jeux et de préciser, au-delà de cette première estimation, son impact final sur les finances publiques.* »² **Faute de l'existence d'un tel chiffrage, on peut néanmoins citer les principaux postes de dépense.**

¹ « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 91

² « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 72

Premièrement, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 **bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire**¹. **Une recension complète de l'impact sur le budget de l'État des exonérations fiscales consenties n'a, selon les dernières informations, pas encore été établie.**

La principale dépense fiscale propre aux Jeux olympiques et paralympiques est la **non-imposition du chronométreur officiel des Jeux**, dont le montant est estimé à **4 millions d'euros**. D'autres dépenses fiscales concernent à la fois les Olympiades et d'autres événements sportifs, sans qu'il soit possible de distinguer ce qui relève de l'un ou de l'autre.

Le coût du taux de 5,5 % sur la TVA pour les droits d'entrée aux réunions sportives est évalué à **60 millions d'euros en 2024**. L'exonération des bénéfices réalisés en France et des revenus de source française perçus par des organismes chargés de l'organisations en France d'une compétition sportive internationale est estimé à **14 millions d'euros en 2023**, et aucune prévision n'a été produite pour 2024.

Les dépenses de sécurité sont évaluées à **319,6 millions d'euros** au sein du budget du COJOP. Concernant le budget de l'État, la Cour des comptes indique que « *le suivi du coût de la sécurité des Jeux reste à établir* »².

L'organisation de la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques soulève de fortes inquiétudes **notamment au regard de la crise du recrutement à laquelle fait face le secteur de la sécurité depuis la pandémie de la Covid-19**. Or, il est estimé que Paris 2024 aura besoin de **17 000 agents de sécurité par jour, et 22 000 lors des événements les plus importants**, ce qui représente **près de la moitié de l'embauche totale dans le secteur en France**.

Des campagnes de communication ont été mises en place pour inciter les personnes disposant d'une carte de sécurité à travailler dans le secteur, et des modalités de formation plus courtes et centrées sur l'événementiel ont été mises en place.

Malgré ces initiatives, la Cour des comptes rapporte que le COJOP **rencontre des difficultés à trouver des prestataires qui répondent à ses appels d'offres**. Sur les 152 lots lancés en avril 2022 lors de la première vague, qui s'est achevée en mars 2023, seuls 104 ont été attribués³. Il faut également prendre en compte que certaines des entreprises sélectionnées – sachant que les entreprises de la sécurité sont très majoritairement des

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

² « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 55

³ « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, page 49

entreprises de petite taille – peuvent connaître des défaillances peu de temps avant le début des Jeux, qui doivent être anticipées.

Il est donc vraisemblable que l'État soit amené en dernier ressort à mobiliser des forces de sécurité intérieure, les réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie, ainsi que des militaires. Le coût pour le COJOP du recours aux forces de sécurité intérieure est encadré par le décret n° 97-199 du 6 mars 1997 et par l'arrêté du 28 octobre 2010. Au regard des taux horaires applicables (de 24 euros à 34 euros), il est possible que ce recours se traduise par un surcoût pour le COJOP.

Enfin, le coût global des transports pour les Jeux olympiques et paralympiques n'est pas non plus établi.

III. LE BUDGET DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE CONTINUE SA MONTÉE EN PUISSANCE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits proposée en 2024 pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

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

(en millions d'euros)

	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 01 « Développement de la vie associative »	52,7	57,9	+ 9,9 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	125,5	164,3	+ 30,9 %
Action 04 « Développement du service civique »	518,8	518,8	0 %
Action 06 « Service national universel »	140,0	160,0	+ 14,3 %
Total	837,1	901,1	+ 7,65 %

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

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

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

Au plus fort de la crise sanitaire comme dans la cascade de conséquences qui en ont résulté, **les associations ont tenu une place indéfectible pour participer à la cohésion de notre société.** Il faut rappeler le rôle des 16 millions de bénévoles, dont plus de 5 millions agissant quotidiennement, et des 1,8 million de salariés qui forment le tissu associatif.

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

Face à cette situation, il est nécessaire d'évaluer l'efficacité et l'adéquation des dispositifs de soutien aux bénévoles et à la vie associative qui sont financés par le programme 163.

1. Le Compte d'engagement citoyen n'a pas encore trouvé sa place parmi les dispositifs de soutien à la vie associative

Pour 2024, les crédits du Compte d'engagement citoyen (CEC) connaissent une augmentation de **2,4 millions d'euros pour atteindre 8,4 millions d'euros.** Cette augmentation fait suite à la baisse importante des crédits du dispositif entre 2022 et 2023, **qui étaient passés de 14,4 millions d'euros à 6 millions d'euros.**

Le compte d'engagement citoyen

Le compte d'engagement citoyen (CEC) est un **dispositif qui permet d'acquérir des droits à formation, inscrits sur le compte personnel de formation.** Le CEC est ouvert pour toute personne âgée de 16 ans ou plus¹, et il reste ouvert tout au long de la vie.

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

- l'association soit déclarée depuis au moins 3 ans ;
- l'objet de l'association relève d'une des catégories énoncées au b) du 1 de l'article 200 du code général des impôts ;

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

- la personne siège dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participe à l'encadrement d'autres bénévoles.

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

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

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

Cette diminution était la conséquence de la sous-exécution chronique du CEC, qui elle-même résulte du non-recours. **Alors que le nombre d'ayants droit fin 2021 était estimé à plus de 550 000, seuls 10 838 ont bénéficié du CEC.** En conséquence, seuls 2,3 millions d'euros ont été exécutés sur 14,4 millions d'euros prévus.

Le dispositif a connu une remontée encourageante de son usage depuis, avec **22 870 personnes** en ayant bénéficié à date de fin septembre 2022, mais **le non-recours reste particulièrement important.**

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

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

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

Le Fonds de développement de la vie associative est composé de deux volets : le premier est destiné à la formation des bénévoles (FDVA 1), et le second est consacré au financement du « fonctionnement et de l'innovation » des petites associations (FDVA 2). Le FDVA 2 a remplacé la réserve parlementaire, et existe depuis désormais 6 ans.

Le FDVA est destiné principalement à financer les petites associations, c'est-à-dire les associations non-employeuses ou qui possèdent au plus deux ETPT. Les subventions sont de l'ordre de quelques milliers d'euros.

En 2023, à date du début d'octobre, **1 577 associations ont bénéficié d'une subvention au titre du FDVA 1, et 16 868 associations ont obtenu financement par le FDVA 2.**

Cinq exemples d'associations financées par le FDVA en 2023

Dans l'Ain, l'Union musicale de Feillens est une association qui fêtera cette année ses 125 ans. C'est l'une des plus anciennes associations de la commune avec les pompiers et la mutuelle incendie. Elle a reçu une subvention de 3 000 euros pour organiser avec les deux écoles une action en faveur de la paix, organiser des concerts et répétitions pour les résidents en EPHAD ainsi que pour organiser un festival culturel.

En Moselle, le Centre social Jean Morette bénéficie d'une subvention de 2 500 euros pour développer des ateliers de fabrication de l'information expérimentés en 2022 pour une soixantaine de bénéficiaires. Ces ateliers prennent la forme en 2023 de stage pendant les vacances scolaires avec l'objectif de réaliser un film à l'issue de la période, mais aussi d'un accompagnement aux initiatives individuelles, avec une aide à la réalisation, en soirée ou le samedi et, enfin, la découverte de lieux ressources en audiovisuel sur le bassin de Metz-Thionville.

Dans les Landes, le projet Ahuecats sur la ville de Mont-de-Marsan est porté par l'association Validada. 30 classes du département seront accueillies dans la journée autour de la langue et de la culture de Gasconha. En soirée, le projet devient un évènement artistique ouvert au grand public. L'association bénéficie de 2 416 euros du FDVA.

En Haute-Corse, l'association de réservistes de sécurité civile « Brigade de soutien et protection Martinelli » va bénéficier d'une subvention de 2 000 euros pour mener des actions de sensibilisation et de prévention pour que la population développe une culture du risque face aux risques émergents.

À Mayotte, l'association Wema watrou va encourager les comportements éco responsables en mettant en œuvre le projet de jeunes ambassadeurs de la nature dans la commune de Dembeni grâce à une subvention de 6 000 euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Avec respectivement **8,1 millions d'euros** et **25 millions d'euros** inscrits pour 2024, le montant des crédits accordés au FDVA 1 et au FDVA 2 est similaire à celui des années précédentes. Les financements du FDVA 2 vont cependant au-delà des crédits inscrits en loi de finances.

Pendant les premières années d'existence du FDVA 2, les crédits destinés au dispositif **étaient insuffisants pour offrir un véritable soutien aux petites associations**. Ils ne représentaient en effet que la moitié de l'ancienne dotation parlementaire.

Le dispositif a ainsi connu une réforme importante en 2021 : l'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a mis en place **un mécanisme de fléchage des avoirs inactifs récupérés par l'État vers le fonds pour le développement de la vie associative**.

Ce mécanisme est une demande ancienne du Mouvement associatif, qui a été soutenu par le rapporteur spécial. **Il prévoit qu'une quote-part, fixée chaque année en loi de finances, des sommes acquises à l'État provenant des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie en déshérence est affectée au FDVA chaque année**. L'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit que ce sont **20 % de ces sommes** qui bénéficient chaque année au FDVA¹.

En 2021, les montants affectés au FDVA de cette manière s'élevaient à **19,2 millions d'euros**, ce qui constitue un apport supplémentaire de 76 % de crédits par rapport à la subvention directe de l'État (25 millions d'euros) inscrite en loi de finances initiale. En 2022, les fonds affectés aux associations *via* ce mécanisme ont représenté **20,9 millions d'euros**. Les chiffres ne sont pas encore disponibles pour 2023, mais il est probable que le montant dépasse à nouveau les **20 millions d'euros**.

Pour 2024, le Gouvernement envisage de rehausser le niveau de la quote-part de 20 % à 40 %, par un amendement qui sera déposé au cours du projet de loi de finances. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, l'administration a indiqué que : *« Le Gouvernement proposera en effet, par amendement au cours de la procédure parlementaire, de majorer de 20 à 40 % le taux des sommes des comptes inactifs finançant le FDVA. Concrètement, cela devrait permettre d'accroître le budget du FDVA, pour un montant estimé entre 17 et 20 millions d'euros supplémentaires. »*²

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

² Réponses au questionnaire budgétaire.

Au-delà de la question des montants qui lui sont attribués, le FDVA 2 possède plusieurs faiblesses. Dans son enquête sur le FDVA 2¹, la Cour des comptes a souligné une baisse de l'ordre d'un tiers du nombre de demandes de financement entre 2018 et 2020 (de 22 800 à 15 300). De plus, tandis que le taux d'acceptation des demandes est bon (supérieur à 80 %), **le montant des subventions accordées est nettement inférieur aux demandes.**

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

Le rapporteur spécial souhaite par ailleurs **souligner la qualité du fonctionnement des collèges départementaux**, qui cherchent réellement à définir des stratégies de financement adaptées aux territoires dans lesquelles exercent les associations. Ils montrent que l'échelon départemental reste l'échelon le plus pertinent pour piloter le FDVA 2.

B. LES POLITIQUES DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE VOIENT LEURS FINANCEMENTS AUGMENTER À TRAVERS LES « COLOS APPRENANTES »

1. Le financement des « Colos apprenantes » est pérennisé

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

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

Les « Colos apprenantes »

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

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

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

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

Le rapporteur spécial salue cette initiative. Les colonies de vacances jouent un rôle important dans l'éducation populaire et pour promouvoir la mixité sociale. Or, le nombre de jeunes effectuant un séjour en hébergement collectif a fortement diminué avec la crise sanitaire, et si les chiffres sont remontés sur les dernières années, ils n'ont pas encore atteint leur niveau d'avant-crise¹. De plus, l'INJEP relève que « *plus la famille dispose de revenus élevés, plus les collégiens partent en colonie de vacances* »², ce qui justifie la mise en place d'un dispositif ciblé sur les familles aux revenus modestes ou dont les enfants connaissent des difficultés.

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

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

2. Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » doit faire l'objet d'une évaluation prochainement

Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » est reconduit pour 2024, avec un budget **32 millions d'euros**, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

« 1 jeune, 1 mentor »

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

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

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

D'après la DJEPVA, **150 000 jeunes ont pu être accompagnés en 2022.** Le nombre de jeunes accompagnés est meilleur qu'en 2021, où il était de 100 000, mais il est inférieur à la cible de 200 000 jeunes qui avaient été définie. Sur l'année 2022-2023, d'après des données provisoires, environ 35 % des 81 000 jeunes accompagnés par les structures membres du Collectif mentorat sont issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a été mandatée pour **organiser une évaluation du plan « 1 jeune 1 mentor ».** L'évaluation a commencé au début de l'année 2023, et le rapport final devrait être présenté **à la fin de l'année 2024.**

Les sommes engagés par an sont importantes, ce qui justifie d'autant plus une évaluation précise du dispositif. **Le rapporteur spécial sera donc particulièrement attentif aux conclusions que tirera l'INJEP de son étude.**

3. Une réflexion doit être engagée sur le taux de financement assuré par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Les crédits prévus pour le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) en 2024 sont de **44,6 millions d'euros, en diminution de 27,8 % par rapport à 2023, ce qui correspond à une baisse de 7,2 millions d'euros.**

Il faut premièrement rappeler que le FONJEP avait bénéficié **d'une enveloppe complémentaire, appelée FONJEP « jeunes »,** dans le cadre du plan de relance pour financer **2 000 postes supplémentaires.** Les postes créés en 2021 et en 2022 devaient être maintenus pour trois ans (années de création incluses). L'enveloppe complémentaire a été intégrée au programme 163 en 2023. Cette année-là, elle a financé la dernière année des postes créés en 2021, et l'avant-dernière année des postes créés en 2022.

En 2024, les postes créés en 2021 ne sont plus financés, tandis que ceux créés en 2022 sont financés pour une dernière année. Par conséquent, l'enveloppe complémentaire a été divisée par deux pour atteindre 7,2 millions d'euros, et **il est vraisemblable qu'en 2025, le FONJEP retourne à son niveau d'avant la crise sanitaire, c'est-à-dire 37,4 millions d'euros.**

D'après les informations transmises par l'administration, le nombre de postes créés correspond aux objectifs fixés : « 978 postes ont été créés au titre de l'année 2021, et 1 000 au titre de l'année 2022, soit un total de 1978 postes, sur la cible initiale de 2 000. Les 22 postes non consommés donneront lieu à une diminution du versement par la DJEPVA sur la convention 2023. »¹

Financements du FONJEP

(en millions d'euros)

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

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

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

¹ Réponses au questionnaire budgétaire

L'éducation populaire correspond à une politique spécifique, qui n'est pas équivalente au soutien au monde associatif en général, et la hausse des crédits du FONJEP a joué un rôle important dans sa pérennisation.

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

En outre, il ne suffit pas de compter le nombre de postes FONJEP créés, mais il faut également examiner la part financée pour chaque poste. En effet, chaque poste salarié FONJEP est financé pour environ **7 200 euros, ce qui représente entre 10 % et 15 % du coût global d'un poste.** Les crédits supplémentaires du plan de relance ont eu vocation à créer de nouveaux postes FONJEP, **mais pas à augmenter le financement moyen d'un poste.** **Une réflexion pourrait être ainsi engagée sur le niveau moyen de financement par poste assuré par le FONJEP, afin de voir si celui-ci est suffisant ou non.**

C. LE SERVICE CIVIQUE, POLITIQUE MAJEURE DE LA JEUNESSE, NE DOIT PAS TOMBER DANS L'OUBLI

518,8 millions d'euros sont consacrés au développement du service civique pour 2024. Cette somme est, à l'euro près, celle qui lui avait déjà été dévolue en 2023. Cet ancrage du service civique comme un dispositif clé des politiques à destination de la jeunesse **témoigne de son succès**, treize ans après sa création et huit ans après son universalisation décidée par l'ancien Président de la République, François Hollande, dans le contexte des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

Cette stabilité des crédits inscrits dans le programme 163 cache toutefois une baisse tendancielle des crédits consacrés au service civique à partir de la fin du plan de relance.

La mission « Plan de relance » avait en effet accordé **201 millions d'euros au service civique en 2022**, ce qui portait le montant total des crédits finançant le service civique à **699,8 millions d'euros cette année.** En comparaison de ce dernier chiffre, les 518,8 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2023 et dans le projet de loi de finances pour 2024 représentent une **diminution de 25,8 % des crédits pour le service civique.**

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

Outre cette réserve, le rapporteur spécial mettait également en doute la capacité de créer **sur un temps aussi court le nombre de missions nécessaires pour répondre aux cibles du nombre de jeunes effectuant une mission de service civique**. Les faits ont confirmé ces craintes.

Pour 2021, la cible était initialement de 245 000 volontaires effectuant un service civique, ramenée en juin 2021 à 200 000 volontaires. En fin de compte, **145 000 volontaires ont effectué un service civique en 2021**. Pour 2022, la cible originelle était de 220 000 volontaires, ramenée à 147 000, et finalement, **144 000 jeunes ont réalisé un service civique cette année**. En conséquence, l'Agence du service civique **s'est constituée une trésorerie d'un montant très élevé** (287,1 millions d'euros) à la fin de l'année 2021, en forte augmentation par rapport à la fin 2020 (69,4 millions d'euros), qui était déjà exceptionnelle.

Même si les objectifs n'ont pas été atteints, il est indéniable que le plan de relance a permis la création de nouvelles missions. La réalisation par 145 000 jeunes d'un service civique en 2021 est un record.

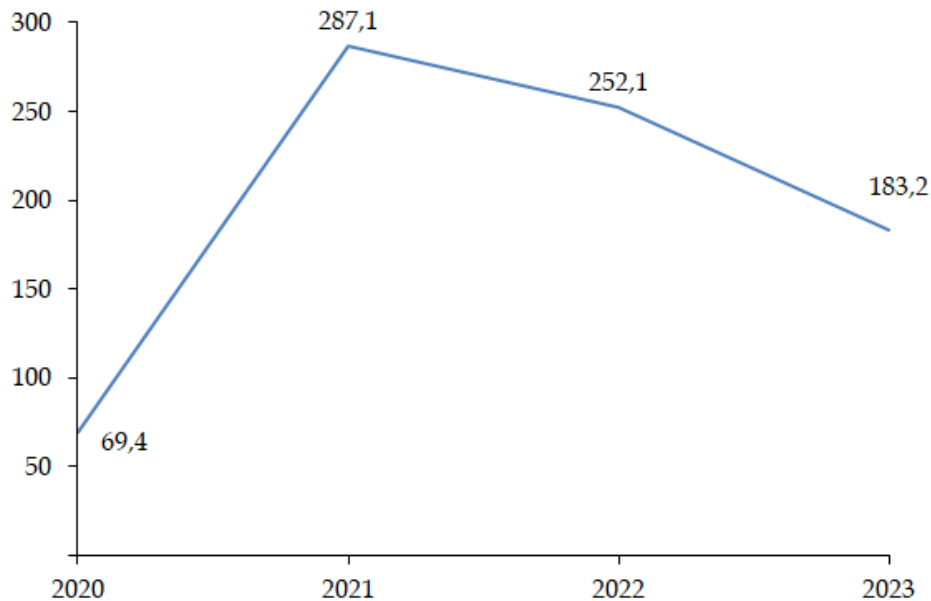
Toutefois, la réussite du service civique ne peut pas s'évaluer uniquement en termes quantitatifs. **Il convient également de s'assurer que la création de nouvelles missions ne se fait pas au détriment de la qualité de celles-ci**. Elles doivent être bien définies et encadrées, tout en représentant un engagement, ce qui signifie qu'elles ne doivent pas être un substitut à un travail étudiant.

La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué dans ses réponses au questionnaire budgétaire **qu'une cible de 150 000 jeunes a été retenue en 2023 et en 2024**.

Un objectif similaire aux résultats constatés à l'époque du plan de relance, mais avec des moyens plus restreint, pourrait étonner. L'administration précise toutefois que l'atteinte de cet objectif en 2023 et en 2024 **doit être rendu possible en mobilisant la trésorerie de l'Agence du service civique**. On constate en effet qu'après avoir atteint un pic en 2021, la trésorerie de l'Agence du service civique décroît de manière continue depuis, bien qu'elle reste encore très élevée.

Évolution de la trésorerie de l'Agence du service civique

(en millions d'euros)



Note : l'ensemble des chiffres sont données au 31 décembre de l'année considérée. Les chiffres pour 2023 sont prévisionnels.

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

Le recours à la trésorerie de l'Agence du service civique pour maintenir une cible de jeunes élevée est raisonnable.

La diminution du nombre de jeunes effectuant un service civique après le plan de relance aurait en effet été dommageable. La création de nouvelles missions de service civique implique pour les organismes d'accueil de modifier la maquette de leur activité pour intégrer au mieux le volontaire et proposer des formations adéquates. Ce processus prend du temps, et n'est pas compatible avec des variations trop importantes des objectifs du service civique. **Le rapporteur spécial avait ainsi exprimé à plusieurs reprises son opposition au traitement du service civique comme une politique de « stop and go ».**

Cependant, la question de l'avenir du service civique reste en suspens. Rien n'est indiqué sur la façon dont le service civique évoluera une fois que la trésorerie de l'Agence du service civique sera redescendue. **L'erreur serait que les objectifs deviennent moins ambitieux, et que le service civique connaisse un retour en arrière dans son développement.** Ce risque est réel sachant que les regards sont aujourd'hui tournés vers le service national universel. **Au contraire, le service civique ne doit pas tomber dans l'oubli, et le rapporteur spécial rappelle qu'il a vocation à être généralisé.**

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

D. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL CHERCHE ENCORE SA FORMULE DE GÉNÉRALISATION

1. Des séjours de cohésion seront pour la première fois organisés sur le temps scolaire

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

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

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

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

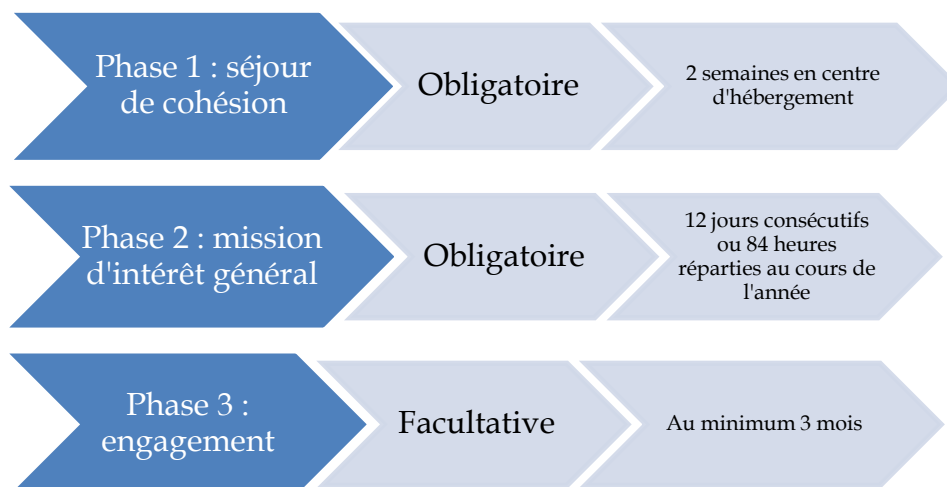
- une **deuxième phase d'engagement dans une mission d'intérêt général**, qui doit durer un minimum de **12 jours consécutifs ou 84 heures réparties** au cours des **12 mois** suivant l'accomplissement de la première phase. Les conditions d'accueil du volontaire dans une structure sont cadrées par un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

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

La première et la seconde phases ont vocation à devenir obligatoires une fois que le SNU sera généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge. Durant l'expérimentation, toutes les phases sont facultatives.

¹ Conférence de presse du 17 mars 2022.

Organisation du service national universel



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

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

L'année 2024 apporte une nouveauté dans l'organisation du service national universel. Alors que les années précédentes le séjour de cohésion était toujours réalisé hors période scolaire, **désormais le séjour pourra être organisé sur le temps scolaire, dans le cadre d'une « nouvelle labellisation »**, nommée « Classes et lycées engagés, qui vient « valoriser la dynamique que de nombreux établissements mènent d'ores et déjà en leur sein pour favoriser l'engagement ». Cette labellisation prend la forme d'un appel à projets, et elle ne peut concerner que les classes de seconde et de première année de CAP.

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

Labellisation « classes engagées » et « lycées engagés »
Extrait du site du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

« Véritable levier de pilotage pour l'établissement, la labellisation « classes engagées » ou « lycées engagés » permettra de fédérer les équipes autour d'un projet interdisciplinaire et de renforcer les partenariats de l'établissement. Elle pourra s'appuyer sur l'existant, notamment sur les labellisations telles que E3D, Édusanté, Égalité filles-garçons, euroscol, ou Génération 2024, sur les dispositifs tels que les classes de défense et de sécurité globale (CDSG), ou encore sur la participation aux concours mémoriels, auxquels elle apporte de nouvelles dimensions liées à la cohésion, à la résilience et à l'engagement.

L'intégration du séjour de cohésion du service national universel (SNU) sera une des constituantes et un pilier du projet pédagogique de la classe engagée. Il offre, en effet, des possibilités nouvelles de découverte d'actions liées à l'engagement. En proposant un tronc commun de contenus et une dominante qui s'appuie sur les ressources locales, il permet le renforcement de la coordination avec les partenaires et donne aux jeunes des possibilités d'actions et de rencontres hors des espaces scolaires. Il donne aux élèves l'opportunité de faire l'expérience de la cohésion, de vivre les valeurs de la République, d'acquérir les connaissances et les réflexes utiles face aux risques et menaces, de découvrir des formes variées d'engagement. »

Source : site du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse

La possibilité de réaliser le séjour de cohésion du SNU sur le temps scolaire a été annoncée au premier semestre de cette année. **Elle est notamment une réponse aux difficultés matérielles majeures que présentaient la généralisation du service national universel hors temps scolaire.** Le rapporteur spécial pouvait ainsi écrire, dans son rapport de mission d'information sur le service national universel : « *il n'existe ni un nombre suffisant de centres d'hébergement, ni un nombre suffisant d'encadrants en France pour accueillir des centaines de milliers de jeunes sur l'espace de quelques semaines.* »¹

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

Néanmoins, même avec cette nouvelle formule, le nombre d'hébergements et d'encadrants requis pour un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, c'est-à-dire 840 000 jeunes, serait très important.

¹ Rapport de mission d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le service national universel, mars 2023, Éric Jeansannetas

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

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

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

Source : commission des finances

Au-delà de la question des hébergements et des encadrants, l'organisation de séjours de cohésion sur le temps scolaire soulève d'autres questions.

Les élèves partiront en séjour de cohésion avec leurs camarades de classes, et non plus avec des enfants qu'ils ne connaissent pas, comme c'est le cas des séjours de cohésion organisés hors temps scolaire. Le séjour de cohésion se rapprocherait ainsi d'un voyage scolaire.

Cette formule simplifie nettement l'organisation des séjours de cohésion en termes de transport et de sécurité, puisque le « groupe classe » serait connu en amont. Toutefois, **elle conduit à abandonner l'objectif de mixité sociale**, puisque les élèves appartiendront sinon à la même classe au moins au même établissement. **Or la mixité sociale devait être pourtant au cœur des objectifs SNU.**

En outre, **le séjour de cohésion viendra se substituer à des heures de cours au sein de l'établissement.** L'administration a confirmé, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que : « *Le séjour s'inscrivant pleinement dans le cursus scolaire, les deux semaines durant lesquelles il a lieu ne font pas l'objet d'un rattrapage.* » **Le séjour de cohésion peut en effet s'inscrire dans la continuité du programme d'éducation morale et civique du lycée, mais cela est plus difficilement envisageable pour les autres disciplines.**

Enfin, les conditions de la généralisation du SNU continuent de faire l'objet d'incertitudes. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, l'administration a indiqué au rapporteur spécial que la généralisation reste l'objectif, et que deux scénarios permettraient de l'atteindre. Le premier consiste dans « *une obligation du séjour de cohésion, qui impliquerait un débat au Parlement* ». Le second s'appuie sur une « *montée en puissance sur la base du volontariat* », c'est-à-dire que le SNU ne serait pas, *in fine*, obligatoire pour l'ensemble d'une classe d'âge.

Concernant le premier scénario, **rendre obligatoire la participation au séjour de cohésion rencontrerait des difficultés juridiques.**

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

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

Cette solution soulève toutefois plusieurs interrogations. Les jeunes qui sont en classe de seconde après 16 ans révolus seraient-ils toujours obligés de participer au séjour de cohésion ? **Il n'est d'ailleurs pas certain que l'obligation scolaire s'étende au SNU.**

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

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

En tout état de cause, **il est indispensable que le Gouvernement clarifie sa position sur la généralisation du SNU, et sur les modalités que prendrait cette généralisation.**

2. La mission d'intérêt général peine à trouver sa place dans le service national universel

La seconde phase du SNU, la mission d'intérêt général, présente moins d'enjeux techniques et financiers que le séjour de cohésion, mais **elle comporte des enjeux symboliques forts**. Elle doit permettre d'incarner le SNU comme une manière pour les jeunes de s'engager.

Cependant, sa durée très courte, de deux semaines, pose une vraie difficulté pour les associations. En effet, les associations privilégient les engagements sur une durée plus longue : plusieurs mois sont nécessaires pour former un jeune, et pour qu'il puisse s'impliquer réellement dans le fonctionnement et la vie de l'association. Pour cette raison, il est particulièrement difficile de mobiliser les organismes d'accueil pour créer et développer les missions d'intérêt général. Néanmoins, il n'est pas envisageable de rallonger la mission d'intérêt général, si celle-ci devait être généralisée à l'ensemble d'une classe d'âge, en raison des contraintes qu'elle ferait peser sur les jeunes en termes d'organisation.

Les chiffres de réalisation de la mission d'intérêt général sont décevants. Pour la cohorte de 2021, seuls 10 100 volontaires ont effectué ou terminent leur mission d'intérêt général, ce qui est peu même si cela correspond à 72 % des jeunes ayant effectué le séjour de cohésion cette année. Pour celle de 2022, ils sont 20 500 volontaires à l'accomplir ou être en train de la terminer, ce qui correspond à 65 % de la cohorte.

Dans ses réponses au questionnaire du rapporteur spécial, l'administration souligne que **les principales difficultés proviennent de la constitution d'une offre de mission d'intérêt général adapté aux souhaits et aux possibilités des volontaires**. Une mobilité géographique contrainte, et les difficultés d'articulation avec les obligations scolaires ou de formation, sont des obstacles importants au développement de la mission d'intérêt général.

La DJEPVA a indiqué au rapporteur spécial que des « journées d'action collective » sont de plus en plus réalisées lors des séjours de cohésion eux-mêmes, et que depuis 2022, une démarche de reconnaissance des engagements déjà réalisés par « équivalence » est en train d'être mise en place.

Ces mesures représentent un assouplissement des conditions de la mission d'intérêt général, ce qui soulève la question de maintenir sa vocation à devenir obligatoire. **L'engagement « contraint » est en effet un oxymore,**

et la mission d'intérêt pourrait au contraire valoriser l'engagement volontaire.

3. Le coût du service national universel fait l'objet de nombreuses incertitudes

Les crédits inscrits pour le SNU connaissent **une hausse de 14,3 % par rapport à l'année dernière, pour atteindre 160 millions d'euros. L'objectif est désormais que 80 000 jeunes accomplissent le séjour de cohésion en 2024.**

En 2023, la cible retenue était de 64 000, pour un budget de 110 millions d'euros. Selon les estimations les plus récentes, 45 000 jeunes ont finalement effectué le séjour de cohésion, ce qui représente 70,3 % de la cible inscrite en loi de finances initiale.

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

Année	Objectif	Réalisation	Taux de réalisation
2020	20 000	0 ¹	-
2021	25 000	14 653	58,6 %
2022	50 000	32 416	64,4 %
2023	64 000	45 000	70,3 %
2024	80 000	-	-

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

Le taux d'accomplissement en 2023 est meilleur que celui de 2022 et de 2021, mais cela ne doit pas faire oublier que **l'objectif d'un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge (840 000 jeunes) est encore très lointain**. En outre, le rythme de déploiement du SNU est beaucoup plus lent que ce qui était initialement prévu.

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

Lors de la mise en place du dispositif en 2019, il était en effet prévu que le Service national universel concerne 20 000 jeunes pour 2020, 150 000 pour 2021, 400 000 pour 2022, avant d'être généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge.

La trajectoire initiale était manifestement surévaluée, même en prenant en compte la crise sanitaire. Les contraintes d'organisation du service national universel ne sont pas compatibles avec une généralisation aussi rapide du dispositif. Les centres pouvant accueillir les jeunes effectuant le séjour de cohésion sont en nombre limité, il est difficile de recruter des encadrants, et la construction d'une administration du SNU prend du temps. Le changement de modalité dans l'organisation du séjour de cohésion, qui devait jusqu'à l'année dernière se dérouler intégralement hors du temps scolaire, a pu également conduire à ralentir son déploiement.

Coûts effectifs et prévisionnels du service national universel

Année	Coût du SNU dans le projet annuel de performance (en millions d'euros)	Coût du SNU en exécution (en millions d'euros)	Rapport cible de jeunes/ coût prévisionnel (en euros)	Rapport réalisation en nombre de jeunes/ coût en exécution (en euros)
2020	29,8	-	1 490	-
2021	62,3	39,9	2 492	2 723
2022	110,0	75,2	2 200	2 324
2023	140,0	-	2 187,5	2 500
2024	160,0	-	2 000	-

Note : les chiffres du rapport entre la réalisation en nombre de jeunes et le coût en exécution en 2021 et en 2022 ont été calculés en faisant le rapport entre le coût en exécution du SNU et le nombre de jeunes ayant effectivement accompli le séjour. En revanche, pour 2023, ce chiffre est celui donné par l'administration.

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

Les coûts effectifs du SNU par jeunes se sont révélés supérieurs aux prévisions. À ce sujet, l'administration indique : « Les éléments d'appréciation de la progression des coûts feront l'objet d'une analyse précise. Outre l'inflation, cette progression s'explique principalement par le renforcement de l'encadrement et le coût induit par le choix d'expérimenter la mobilité extrarégionale. »¹

Le coût prévisionnel par jeune en 2024, estimé à 2 000 euros, est le plus faible depuis 2020. Cette hypothèse est ambitieuse, notamment au

¹ Réponses au questionnaire budgétaire

regard des chiffres de l'exécution des années précédentes, **mais elle peut s'expliquer par les économies générées par la possibilité d'organiser le séjour de cohésion sur le temps scolaire**, en termes notamment de réutilisation des centres d'hébergement. Il conviendra de rester vigilant sur la réalisation du SNU en 2024, afin de **vérifier si l'organisation du séjour de cohésion sur le temps scolaire a tenu ses promesses d'économie**.

Toujours est-il qu'en faisant l'hypothèse d'un coût par jeune inchangé, la généralisation du service national universel à l'ensemble d'une classe d'âge (840 000 jeunes) **coûterait 1,68 milliard d'euros chaque année**.

Ce coût doit être considéré comme une **hypothèse basse**. Le passage d'une cible de 50 000 à 840 000 jeunes implique une réorganisation complète de la logistique et de l'administration du service national universel. De plus, les centres d'hébergement disponibles risquent de devenir plus chers à mesure qu'il devient difficile de trouver des centres d'une taille suffisante pour accueillir un séjour de cohésion. Enfin, le passage d'un public de volontaires à un régime obligatoire ajoute également de nombreuses contraintes en termes d'encadrement. **Les éventuelles économies d'échelle ne seront sans doute pas suffisantes pour compenser les surcoûts**.

Il est donc vraisemblable que le coût d'un SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge **dépasse les 2 milliards d'euros par an**.

Le SNU présente un intérêt parmi les politiques d'engagement de la jeunesse, et le rapporteur spécial a pu constater **l'engagement des équipes pour offrir aux jeunes un séjour de qualité**. Les données disponibles montrent par ailleurs que les jeunes sont majoritairement satisfaits de l'expérience¹. **Cependant, le projet de généralisation du SNU ne présente pas toutes les garanties à l'heure actuelle. Pour cette raison, le rapporteur spécial est favorable à surseoir au projet de généralisation du service national universel**.

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