

Cour des comptes



# Mission Sport, jeunesse et vie associative

---

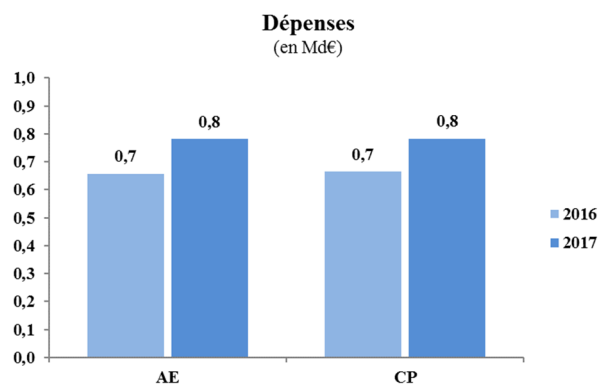
Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2017

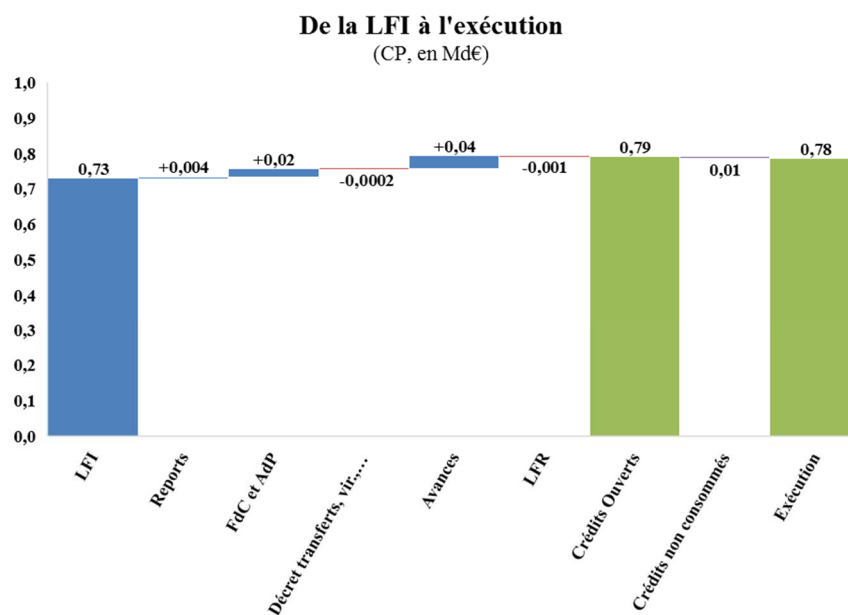
## Table des matières

<b>Les principales données de la mission .....</b>	<b>3</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>6</b>
<b>Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>8</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 La maîtrise des dépenses.....</b>	<b>10</b>
1.1 La programmation des crédits initiaux .....	10
1.2 La gestion des crédits .....	15
1.3 L'évolution de la dépense .....	22
1.4 La soutenabilité budgétaire .....	25
<b>2 Les grandes composantes de la dépense .....</b>	<b>34</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	34
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat .....	34
2.3 Les dépenses d'intervention .....	35
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	38
2.5 Le financement des opérateurs .....	39
2.6 Les dépenses fiscales.....	45
<b>3 La qualité de la gestion .....</b>	<b>49</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF .....	49
3.2 La démarche de performance .....	51
<b>4 Les recommandations de la Cour.....</b>	<b>54</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	54
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	57

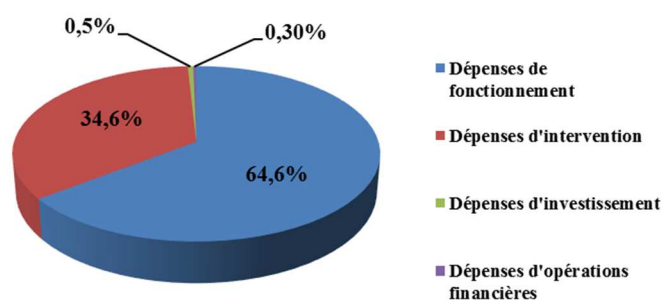
## Les principales données de la mission



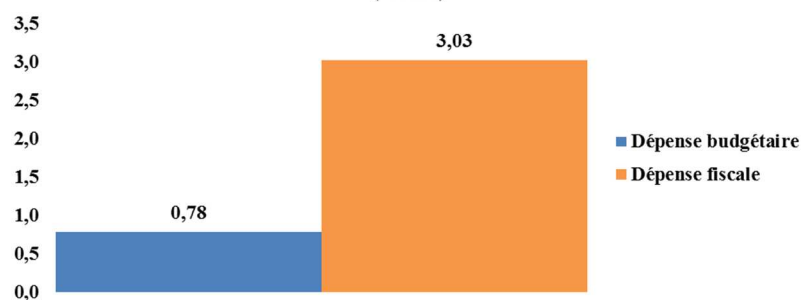
**0,2 % du budget général hors R & D**



### Les dépenses de la mission par nature (CP)

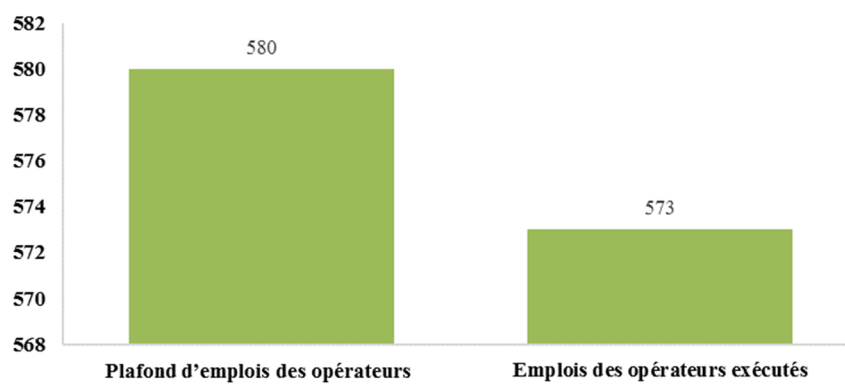


### Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)



### Principaux opérateurs :

- Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)
- Agence du service civique (ASC)
- Centre national pour le développement du sport (CNDS)
- École nationale des sports de montagne (ENSM)
- École nationale de voile et des sports nautiques (EVSN)
- Musée nationale du sport (MNS)

**Plafond d'emplois et exécution**  
en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs

## Synthèse

En 2017, la mission *Sport jeunesse et vie associative* est composée de deux programmes : 219 – *Sport* et 163 – *Jeunesse et vie associative*. Depuis mai 2012, elle a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

L'analyse de l'exécution budgétaire 2017 conduit tout d'abord à relever que la mission a dépassé le cadre fixé par la LPFP 2014-2019 (532,37 M€) avec un écart de + 227,76 M€ (+ 42,8 %) sachant que les crédits inscrits en loi de finances initiale dépassaient déjà ce plafond (728,80 M€ en LFI, contre 783,64 M€ consommés).

Les crédits disponibles ont évolué à la hausse en cours d'exercice en raison de plusieurs mouvements de crédits (+ 42,13 M€ en AE et + 41,42 M€ en CP), les mouvements « à la hausse » ayant principalement portés sur l'action 4 désormais intitulée « *développement du service civique* » du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la baisse ayant principalement affecté le programme 219 – *Sport*. En fin d'exercice, les crédits consommés sont supérieurs de 7,83 % en AE et de 7,52 % en CP par rapport aux montants votés initialement en LFI.

Par ailleurs, la mission a également bénéficié de fonds de concours pour 21,56 M€ en AE/CP dont l'essentiel en provenance du fonds de concours du CNDS, que la Cour estime irrégulier.

Pour le programme 163- *Jeunesse et vie associative*, la gestion 2017 a été marquée par la poursuite de la montée en charge du service civique, accélérée depuis la décision du Président de la République en janvier 2015, passant de 100 000 jeunes pris en charge à fin 2017, à 170 000 « *dès que possible* ».

En 2015 et en 2016, la Cour avait relevé le caractère « chaotique » de la gestion budgétaire du service civique, justifiée par le caractère imprévu de cette montée en puissance. Il apparaît que cette gestion aléatoire et incertaine a encore caractérisé l'exercice 2017, même si les mouvements intervenus en cours de gestion ont été moindres que lors des exercices précédents. Cette année encore, les crédits votés en LFI ont été délibérément sous-estimés par rapport aux besoins pour remplir les objectifs (390 M€ tandis que l'atteinte de l'objectif théorique final nécessiterait 530 M€), et les ressources complémentaires ont été inscrites

au fur et à mesure de l'atteinte de la cible (62,6 M€ supplémentaires ouverts en sus du dégel de la réserve pour 30,3 M€).

Par ailleurs, la Cour recommande depuis plusieurs années que les dépenses fiscales - qui représentent 2,4 Md€ soit plus de cinq fois les crédits du programme 163 auquel elles sont pour leur quasi-totalité rattachées – fassent l'objet d'une évaluation. Cette recommandation a été reprise dans le référé que le Premier président a adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics. En juin 2013, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) intitulé « *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* » a relevé que plusieurs dépenses fiscales rattachées à la mission étaient de nature à générer des effets d'aubaine et que leur efficacité n'était pas démontrée. Cependant, aucune conséquence de ces observations n'a jusqu'à présent été tirée par le ministère, notamment dans le cadre des conférences fiscales.

S'agissant du programme 219 - *Sport*, la mise en œuvre du contrat de PPP à l'INSEP se caractérise toujours cette année par une instabilité persistante du fait des changements répétés intervenus dans la relation contractuelle, ce qui nuit à la lisibilité des coûts et donc à la prévision budgétaire.

En termes de soutenabilité, le risque que l'État soit à nouveau redevable de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) vis-à-vis du Consortium du Stade de France (CSDF), ce qui serait susceptible de peser sur le programme à hauteur de 23 M€ par an, demeure tant que les relations entre le CSDF et la Fédération française de rugby (FFR) en seront pas stabilisées. En effet, la convention actuellement en cours arrive à échéance au 30 juin 2018, et les perspectives d'utilisation du Stade de France à l'occasion des Jeux olympiques de 2024 et de la Coupe du monde de rugby en 2023 restent ponctuelles et ne sauraient être considérées comme la solution pérenne à laquelle la Cour recommande de parvenir.

Enfin, deux faits ont marqué la fin de l'exercice 2017, mais auront surtout des effets sur l'exercice 2018 :

- la décision de mettre fin au fonds de concours du CNDS à compter de 2018 ;
- la création au sein de la mission budgétaire d'un troisième programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques de 2024*, doté de 58 M€ en AE et 48 Me en CP.

## Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées  
au titre de la gestion 2016

Numéro	Libellé de la recommandation	Degré de mis en œuvre
1	Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'État aux fédérations sportives.	Mise en œuvre
2	Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative et tirer les conséquences des évaluations déjà réalisées.	Non mise en œuvre
3	Stabiliser la relation contractuelle du PPP pour l'INSEP en menant à terme le projet d'avenant donnant plus de souplesse à la relation contractuelle ; réaliser l'étude sur les prestations prévue depuis 2015.	En cours de mise en œuvre
4	Améliorer la prévision budgétaire du financement du service civique en lien avec le suivi réalisé de l'atteinte des objectifs.	Non mise en œuvre

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour formule trois recommandations au titre de l'exercice 2017 :

***Au titre de la performance :***

- 1) *Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences*



*des évaluations réalisées (recommandation reprise dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017 et réitérée).*

***Au titre de la soutenabilité :***

- 2) *Assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et le pilotage de la consommation en cours d'exercice.*
- 3) *Parvenir à une solution permettant à l'État d'être exonéré de façon pérenne du paiement de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) au Consortium du Stade de France.*

## Introduction

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée de deux programmes 219 - *Sport* et 163 - *Jeunesse et vie associative*. Depuis mai 2012, les crédits de ces programmes sont gérés par le ministre chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Les crédits de personnels et de fonctionnement concourant à la mise en œuvre de la politique publique du sport, de la jeunesse et de la vie associative sont regroupés au sein du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les crédits de la mission sont majoritairement constitués de dépenses d'intervention qui représentent 34,6 % des crédits consommés en 2017 (contre 40,6 % en 2016) et de subventions pour charges de service public (SCSP) qui en représentent 61,9 % (contre 55,1 % en 2016).

Le Centre national de développement du sport (CNDS) ne bénéficie pas de subventions pour charges de service public mais de taxes affectées à hauteur de 270 M€ en 2017 pour un montant supérieur aux CP consommés sur le programme 219 – Sport (243,46 M€ en 2016).

## 1 La maîtrise des dépenses

### 1.1 La programmation des crédits initiaux

#### 1.1.1 Les crédits de paiement

##### 1.1.1.1 Les changements de périmètre de la mission

L'architecture de la mission est restée inchangée en 2017. Cependant, au PLF 2018, un nouveau programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024 a été créé. A compter de 2018, la mission SJVA est donc composée de 3 programmes.

**Le nouveau programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024 créé au PLF 2018**

Ce nouveau programme est doté de 58 M€ en AE et 48M€ en CP, et est composé de quatre actions :

Action 1 : société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques ;

Action 2 : comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques ;

Action 3 : haute performance des jeux olympiques et paralympiques ;

Action 4 : héritage des jeux olympiques et paralympiques.

En 2017, on relève également une mesure de périmètre de + 36,10 M€, correspondant au financement du coût de la compensation auprès de l'ACOSS des exonérations de charges sociales accordées au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs (programme 219 - *Sport*).

Enfin, des transferts en base sont intervenus :

- un premier transfert, d'un montant total de 193 440 € en AE/CP, des programmes 163 - *Jeunesse et vie associative* (pour 121 140 €) et 219 - *Sport* (pour 72 300 €), à destination du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** (décret n°2017-1222 du 1<sup>er</sup> août 2017), pour financer trois opérations : la mise en place de la nouvelle version de l'application SIAM (système informatique de déclaration des accueils de mineurs), la refonte de l'application RES (recensement des équipements sportifs) et l'opération « *Egéries du sport féminin* » ;
- par ailleurs, un transfert en base d'un montant de 67 255 € en AE/CP de la DRDJS de Franche-Comté (programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* vers le CREPS de Dijon (programme 219 - *Sport*) a été réalisé en 2017. Il s'agit d'un transfert de la masse salariale correspondant à la rémunération d'un cadre du CREPS.

#### 1.1.1.2 L'évolution tendancielle des dépenses

Les crédits du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* progressent de 89,20 M€ de la LFI 2016 à la LFI 2017. Cette augmentation résulte pour l'essentiel du développement du service civique. En 2017, 130 000 jeunes devaient pouvoir être engagés dans une mission de service civique contre 110 000 en 2016 (chiffres théoriques prévisionnels).

Selon le responsable de programme, l'estimation du besoin pour la subvention de l'Agence du service civique est fonction du nombre de « mois-jeunes » en service civique à considérer pour l'année examinée. Cette donnée dépend :

- de l'estimation d'un « stock » de jeunes présents dans le dispositif au 1<sup>er</sup> janvier N (45 742) ;

- de l'estimation d'un « flux » de jeunes entrants dans le dispositif et du calendrier de ces entrées. Le niveau de ce flux est déterminé selon le niveau de l'objectif à atteindre (150 000 jeunes en service civique en 2017) tandis que le calendrier des entrées est très largement déduit de la réalité constatée en N-2 ;

- de la durée moyenne des contrats signés (8 mois) sur l'année avec des contrats plus courts en début de gestion (7,2 mois sur janvier-août) qu'en fin de gestion (9 mois) ;

- de l'incidence des ruptures de contrats en cours (évaluée à 8 %).

Cette évolution dépend également, mais pour une moindre part, de l'évolution du coût du « mois-jeune », qui résulte du coût unitaire de l'indemnité d'engagement, de l'estimation du volume nécessaire de majoration de l'indemnité sur critères sociaux, du coût de la protection sociale et de l'aide à l'accueil des jeunes versée aux organismes sans but lucratif.

Concernant le programme 219 - *Sport*, la construction du PLF 2017 s'est inscrite dans le cadre prévu par la LPFP 2014-2019, prévoyant l'évolution des dépenses de l'Etat pour les années 2015-2017.

#### 1.1.1.3 Les mesures nouvelles

Conformément à l'article 67 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et un document retraçant la programmation des crédits hors titre 2, sont préparés par les responsables de programme, puis transmis, sous couvert de la direction des finances, des achats et des services (DFAS), au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), pour visa s'agissant du DRICE et pour avis s'agissant du second document. En revanche, il n'est pas établi de document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, les personnels étant rattachés à la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Cette procédure a été rappelée aux responsables de programmes dans une note du 9 décembre 2015 par la DFAS.

Les documents de répartition initiale des crédits (DRICE) des programmes 219 et 163 de la mission ont donné lieu à visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) le 29 décembre 2016.

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le CBCM a émis le 1<sup>er</sup> février 2017 un avis favorable avec réserves pour 2017, mettant notamment en avant un risque concernant la programmation des crédits pour l'Agence du service civique (ASC), s'agissant de la réalisation de l'objectif fixé à celle-ci. Le CBCM a relevé en effet que la subvention pour charges de service public de l'ASC prévue en LFI s'élevait à 348,76 M€, ce qui permettait l'indemnisation de 98 207 jeunes en 2017, pour un objectif théorique de 150 000.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le CBCM a rendu un avis favorable, observant qu'aucun risque d'insoutenabilité n'apparaissait pour 2016. Il a toutefois souligné qu'une attention particulière devrait être portée sur le financement des dispositifs de retraite et de couverture des accidents du travail des sportifs de haut-niveau, et du nouveau dispositif de compensation des exonérations de charges sociales au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs, et qu'un suivi précis devrait être réalisé.

### **1.1.2 La budgétisation en AE-CP**

Le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* a une structuration dans laquelle les AE sont identiques aux CP. Il ne comprend pas de dépenses d'investissement.

Le programme 219 - *Sport* est également budgétisé en AE=CP, pour les dispositifs d'intervention et de fonctionnement. Les conventions pluriannuelles avec les fédérations sportives ne sont ainsi engagées que pour leur tranche annuelle. Toutefois, il est budgétisé en AE≠CP pour les opérations d'investissement (dans le CREPS de Pointe-à-Pitre<sup>1</sup> et les Ecoles), le contrat de partenariat pour la rénovation de l'INSEP (les AE couvrant l'investissement ont été engagées en 2006), et enfin des marchés de prestations qui s'exécuteraient sur plusieurs années.

### **1.1.3 La répartition des crédits mis en réserve**

Pour le programme 219 – *Sport*, il est à noter qu'un certain nombre de dispositifs ont été exonérés, ou ont supporté des taux de réserve atténués ou augmentés en 2017, avec l'accord du CBCM. Il en est ainsi des quatre

---

<sup>1</sup> En application du CPER, seul ce CREPS est désormais concerné compte tenu du transfert des CREPS aux régions (cf. supra).

opérateurs ou groupes d'opérateurs rattachés au programme, ce qui a conduit à une minoration de la réserve de précaution à hauteur de - 2,16 M€. Par ailleurs, 2,12 M€ en AE/CP ont été mis en réserve pour le financement du dispositif « Sauvadet ». S'agissant de la réserve hors opérateurs, le taux réglementaire de 8 % a bien été appliqué aux autres dispositifs. Au final, le montant de la réserve s'est élevé à 16,79 M€ en AE et 17,09 M€ en CP, soit 6,9 % de la LFI en AE et en CP

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la réserve de précaution s'est établie à 37,3 M€ en AE-CP (30,37 M€ en 2016), ce qui représentait 7,8 % des crédits du programme. Toutes les activités du programme ont été concernées. La réserve a été majorée de 1,23 M€ en AE et 2 M€ en CP, du fait du blocage des reports, puis de 20 M€ en CP, en avril 2017, dans le but de préserver les équilibres des finances publiques votés en LFI 2017.

## 1.2 La gestion des crédits

Tableau n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en M€)

En M€	Programme 163		Programme 219		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	481,41	481,41	243,74	247,39	725,15	728,80
<b>LFR</b>	-1,06	-0,89	0,15	0,15	-0,91	-0,74
<b>Autres mouvements de crédits</b>						
Reports	1,85	2,65	2,34	1,7	4,19	4,35
Virements						
Transferts	-0,12	-0,12	-0,07	-0,07	-0,19	-0,19
Décrets d'avance	62,66	62,09	-24,58	-24,83	38,13	37,26
Répartitions						
Annulations						
<b>Fonds de concours et attributions de crédits</b>	0,46	0,46	21,1	21,1	21,56	21,56
<b>Total des crédits ouverts</b>	545,21	545,60	242,68	245,44	787,94	791,04
<b>Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)</b>	0,00	0,00	0	0	0	0
Gel initial (a)	37,32	37,32	18,91	19,21	56,23	56,53
Surgels (b)		20,00	11,03	13,47	11,03	33,47
Dégels (c)	37,02	57,19	3,61	3,75	40,63	60,94
Annulation de crédits gelés (d)	0,30	0,13	26,33	28,93	26,63	29,06
<b>Crédits disponibles</b>	545,21	545,60	242,73	245,44	787,94	791,04
<b>Crédits consommés</b>	540,62	540,18	241,85	243,46	781,96	783,64

Source : DFAS

### 1.2.1 Fongibilité et auto-assurance

#### 1.2.1.1 Fongibilité des crédits

Pour le programme 219- *Sport*, si les prévisions du DRICE 2017 se sont avérées proches de l'exécution constatée en fin d'année, la fongibilité a néanmoins été utilisée. Les opérations principales ont porté d'une part sur les crédits attribués pour l'investissement sportif des écoles et CREPS hors INSEP (4,84 M€ de consommation en CP pour 3,49 M€ prévus au DRICE

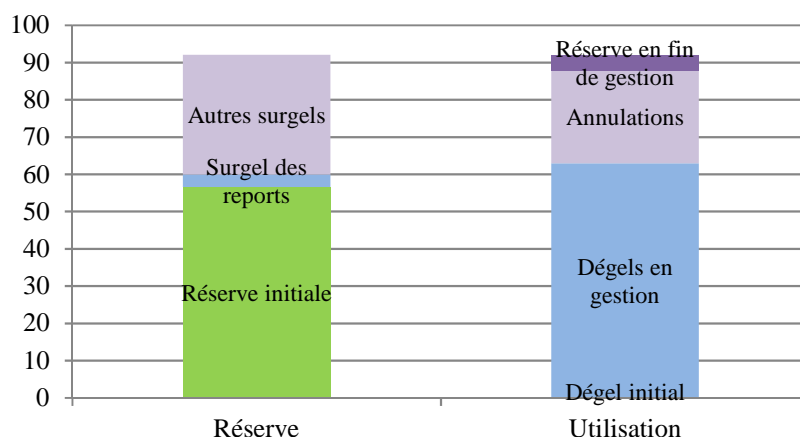
2017) ; d'autre part sur les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, où les dotations initiales (9,42 M€ prévus en DRICE) se sont traduits par une consommation de 9,57 M€ en CP. Ces différentiels ont été financés par des mouvements de crédits en provenance de la brique « fonctionnement sport ».

Sur le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, plusieurs mouvements de fongibilité ont été réalisés afin d'optimiser les ressources disponibles. En premier lieu, le solde de la réserve de précaution issu de diverses activités (2,4 M€) a été redéployé vers l'activité « *Compte d'engagement citoyen* », nouvellement créée. Plusieurs redéploiements (0,8 M€) ont par ailleurs été effectués depuis l'activité « *Loisirs éducatifs* » vers le « *Soutien national aux associations agréées JEP* » pour permettre le financement du renforcement des capacités des associations dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Des mouvements ont enfin été réalisés depuis l'activité « *Fonds de développement pour la vie associative* » (1 M€) vers les activités « *Aide au réseau information jeunesse* » et « *Politiques partenariales* ». Ces mouvements étant récurrents il a été décidé de les pérenniser dans la construction du PLF 2017. D'autres mouvements ont enfin été réalisés à l'initiative des services déconcentrés depuis l'activité « *Politiques partenariales locales* » vers l'activité « *Aide au réseau information jeunesse* » (0,5 M€)



## 1.2.1.2 La réserve de précaution

**Tableau n° 2 : L'utilisation de la réserve (en M€)**

Source : DFAS

En cours de gestion, la réserve du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a été levée en trois temps.

- en avril 2017, dégel de 0,6 M€ au bénéfice de la fondation « *La France s'engage* » ;
- en juillet 2017, dégel de 35,22 M€ en AE et 64,35 M€ en CP, au bénéfice de l'Agence du service civique (30,38 M€ en AE et 58,73 M€ en CP), des organismes internationaux<sup>2</sup> (1,10 M€) et du FONJEP (2,51 M€) ; en outre, 1,13 M€ en AE et 2,01 M€ ont été dégelés au titre des reports ;
- en fin de gestion, dégel du reliquat (2,7 M€ en AE et en CP) pour permettre le financement de la mise en place du système d'information « *Compte d'engagement citoyen* », à l'exception de 0,3 M€ en AE et 0,1 M€ en CP qui ont été annulés en LFR.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le montant de la réserve initiale a évolué (dégel et surgel) en plusieurs étapes au cours de l'année :

- en février, un dégel de 3,61 M€ en AE et 3,75 M€ en CP, dont 2,8 M€ en AE=CP au titre des mesures du Comité interministériel à l'égalité

<sup>2</sup> Office franco-allemand pour la jeunesse, Office franco-québécois pour la jeunesse et CONFJES.

et la citoyenneté (plan « Citoyens du sport ») et 0,81 M€ en AE et 0,89 M€ en CP au titre du PPP de l'INSEP ;

- en avril, un surgel intégral des reports LFI pour 0,1 M€ en AE et 1,39 M€ en CP, et un autre de 10,2 M€, imputé pour 9 M€ sur le dispositif de compensation arbitres et pour 1,2 M€ sur le dispositif de retraite des sportifs de haut niveau ;
- en juillet, un dégel pour annulation de 16,79 M€ en AE et 17,09 M€ en CP (décret d'avance du 20 juillet 2017) ;
- en fin de gestion, un solde de surgel pour le schéma de fin de gestion de 0,73 M€ en AE et 1,88 M€ en CP et parallèlement l'annulation du solde (7,75 M€ en AE et 7,74 M€ en CP) par le décret d'avance du 30 novembre 2017.

Sur les 2,12 M€ de crédits Sauvadet initialement gérés, 0,33 M€ ont financé le dispositif (dégel en novembre) ; le solde de 1,79 M€ a été annulé dans le cadre du décret de novembre 2017.

## 1.2.2 Les outils techniques de gestion des crédits

### 1.2.2.1 Les reports de crédits, fonds de concours, attributions de produits

En 2017, plusieurs mouvements sont venus compléter les crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. En premier lieu, deux reports : l'un de 1,22 M€ en AE et 2,01 M€ en CP, autorisé par arrêté du 28 mars 2017 principalement (1 M€ en AE/CP) au bénéfice du service à compétence nationale INJEP. Ces crédits avaient pour origine les crédits restés disponibles issue de la subvention pour charge de service public non versée à l'INJEP en 2015 du fait de la disparition de l'établissement public au 1<sup>er</sup> janvier 2016. En effet, seule une part (0,94 M€) des crédits reportés de 2015 vers 2017 mais débloqués tardivement avait pu être utilisée en 2016. Un second report, de 0,63 M€ en AE/CP, principalement issus du fonds de concours « *Investissement d'avenir : transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique* » a bénéficié au projet « *Dites-le nous une fois Associations* », à hauteur de 0,57 M€ en AE et 0,58 M€ en CP.

Les crédits reportés ont été bloqués par les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, puis rendus intégralement disponibles par la suite.

En second lieu, le fonds de concours « *Investissement d'avenir : transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique* » a été abondé en gestion de 0,45 M€ (0,25 M€ en 2016). Parallèlement, un

nouveau fonds de concours « *Contributions aux missions d'observation et d'étude de l'INJEP* » a été créé en cours de gestion pour permettre de recueillir les participations financières des organismes partenaires de l'INJEP. Il a été abondé en fin de gestion à hauteur de 7 312 € (0,06 M€ en 2016). Les CP ont été bloqués pour permettre le respect de la cible d'exécution.

Enfin, conformément au décret du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'INJEP, le programme a bénéficié de l'attribution des produits de la vente publications de l'INJEP, à hauteur de 1 024,20 €. Les CP correspondants ont été bloqués pour permettre le respect de la cible d'exécution.

Concernant le programme 219 - *Sport*, il a bénéficié d'un report à caractère automatique des AE affectées et non engagées (ANE), pour 2,23 M€, et de reports de crédits de fonds de concours pour 0,01 M€ en AE et 0,32 M€ en CP au titre des fonds de concours nonconsommés de 2016. Enfin, il a bénéficié d'un fonds de concours, pour 21,1 M€ en AE=CP en provenance du CNDS. Le programme n'a pas bénéficié d'attribution de produits.

#### 1.2.2.2 Les transferts de crédits

En cours de gestion, un transfert est intervenu<sup>3</sup> au titre du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* pour un montant total de 0,12 M€ en AE=CP vers le programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, et de la jeunesse et de la vie associative* (financement de la refonte de l'application SIAM pour la protection des mineurs). 0,07 M€ en ont également été transférés au programme 124 à partir du programme 219 – *Sport*.

### 1.2.3 Les lois de finances rectificatives et décrets d'avances

Les crédits ouverts en LFI ont évolué en cours d'année du fait des lois de finances rectificatives et de différents décrets.

Pour le programme 219 – *Sport*, 24,69 M€ en AE et 24,98 M€ en CP ont, au total, été annulés. Le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a annulé, sur les crédits gelés, 16,79 M€ en AE et 17,09 M€ en CP. Le décret d'avance du 30 novembre 2017 n° 2017-1639 a annulé 7,75 M€ en AE et 7,74 M€ en CP sur les crédits gelés. Enfin la loi de finances rectificative n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 a ouvert un solde à hauteur de 0,15 M€ en AE = CP, consistant en une ouverture de 0,81 M€

---

<sup>3</sup> Décret de transfert n° 2017-1222 du 1<sup>er</sup> août 2017.

au titre de ré-imputation de réserve parlementaire et une annulation de 0,66 M€ au titre de la décentralisation.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, différents mouvements sont venus modifier les crédits au cours de l'exercice. L'essentiel a affecté le financement de l'Agence du service civique (ASC).

En effet, par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017, 62,66 M€ en AE et 62,09 M€ en CP ont été ouverts, ces crédits portant sur le financement de l'Agence du service civique (ASC). Cette ouverture de crédit est apparue nécessaire pour couvrir les besoins de l'ASC compte tenu du nombre de « mois jeunes » à indemniser au titre de l'année 2017. En effet, le nombre de jeunes entrés dans le dispositif sur les cinq premiers mois de l'année 2017 est supérieur de 45 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

De plus, la mise en œuvre, de nouveaux dispositifs à compter du second semestre (conventions avec la Fédération hospitalière de France, la Conférence des grandes écoles, et le ministère de l'éducation nationale pour le dispositif « Devoirs faits », etc.) a permis d'anticiper un rythme de progression équivalent jusqu'à la fin de l'année. Le financement de ces ouvertures, qui venaient en complément du dégel de la réserve résiduelle du programme, a été totalement gagé par des annulations sur le périmètre du ministère de l'éducation nationale.

Par la suite, la loi de finances rectificative n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 a acté l'annulation de 1,06 M€ en AE et 0,89 M€ en CP, consistant, d'une part en 0,76 M€ en AE/CP au titre de la réaffectation de réserves parlementaires, et d'autre part, 0,29 M€ en AE et 0,13 M€ en CP au titre des arbitrages de fin de gestion.

#### **1.2.4 Les opérations de fin de gestion**

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le taux de consommation atteint 99,46 % en AE et 99,19 % en CP (242,70 M€ en AE et 245,44 M€ en CP étaient ouverts, 241,85 M€ en AE et 243,46 M€ en CP ont été consommés).

Il n'a pas été possible d'engager ni de payer la majeure partie des dossiers de ré-imputation de réserve parlementaires inscrits dans la LFR de décembre 2017 pour un montant de 0,58 M€ en AE et 0,67 M€ en CP. Par ailleurs, 87 000 € sur des dossiers incomplets de réserve parlementaires de la LFI 2017 devront être engagés et payés en 2018.

Aucune dépense inhabituelle n'a été effectuée en fin d'exercice et il n'y a eu non plus d'anticipation sur des dépenses prévues en 2018, à l'exception d'une dotation en fonds propres à l'ENSM de 0,40 M€ pour des

travaux d'isolation et d'accessibilité du site de Chamonix. Les charges à payer (service fait en 2017 sans que les factures n'aient pu être payées pour des raisons techniques) sont d'un montant total très limité (0,88 M€).

Au final, 1,32 M€ en AE (dont 0,85 M€ d'AE réellement disponibles et donc éligibles à reports) et 1,98 M€ en CP restent non consommés en 2017, dont le report sera demandé.

L'exécution 2017 des crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* s'établit à 540,6 M€ en AE et 540,2 M€ en CP. Hors « réserve parlementaire » et fonds de concours (soit hors crédits « fléchés »), l'exécution 2017 est de 532,6 M€ en AE et 532,5 M€ en CP soit 99,5 % et 99,4 % des crédits disponibles (535,2 M€ en AE et 535,6 M€ en CP). Le montant resté disponible en AE au 31 décembre 2017 soit 3,1 M€ en AE et 4 M€ en CP (hors réserve parlementaire) s'explique comme suit :

- en premier lieu, un montant de 2,4 M€ (en AE=CP), destiné au financement de la mise en place du Compte d'engagement citoyen<sup>4</sup>, est resté disponible à l'issue de la gestion. La mobilisation et la liquidation des droits nécessitant des développements informatiques conséquents par la Caisse des dépôts et Consignation, future gestionnaire du système, le financement avait été acté dès 2017 des systèmes d'information (SI). C'est pourquoi un dégel de la réserve de précaution du programme avait été acté. Néanmoins, la complexité des travaux à conduire à amener l'administration à revoir les modalités opérationnelles du déploiement du CEC et repousser ceux-ci au début de l'exercice 2018.
- en second lieu, 0,6 M€ en AE et 0,9 M€ en CP de crédits issus des fonds de concours sont restés disponibles.

Le solde résiduel (0,1 M€ en AE et 0,7 M€ en CP) correspond à une moindre exécution de la dépense constatée.

S'agissant de la réserve parlementaire, 1,3 M€ en AE et en CP sont restés inemployés, dont 1 M€ non réparti et 0,3 M€ non consommé en raison de dossiers non réceptionnés ou incomplets.

---

<sup>4</sup> 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 compte d'engagement citoyen (CEC) s'inscrit dans le compte personnel d'activité (CPA) et vise à reconnaître et valoriser l'engagement à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle adossées au compte personnel de formation (CPF). Le programme 163 doit prendre en charge la mise en œuvre de ce dispositif s'agissant des bénévoles associatifs ainsi que des volontaires en service civique et de certains réservistes.

Aucune dépense inhabituelle n'a été effectuée sur le programme en fin d'exercice, ni aucune dépense « normale » différée. Le montant des charges à payer au 31 décembre 2017 est de 0,32 M€ (contre 0,37 M€ en 2016 et 0,50 M€ en 2015).

L'exécution des deux programmes peut être synthétisée de la manière suivante.

**Tableau n° 3 : Facteurs explicatifs de l'exécution en CP hors fonds de concours (en M€)**

	Programme 163	Programme 219
Reports de charges entrants	2	0
Sous-budgétisations	0	0
Aléas de gestion	0	0,9
Nouvelles dépenses pérennes	62,10	0
Périmètre et transferts	- 0,9	0
Economies de constatation	- 3,9	- 0,75
Economies structurelles	0	0
Reports de charges sortants (****)	- 0,7	- 1,23
<b>Ecart exécution-LFI</b>	<b>58,6</b>	<b>- 1,98</b>

Source : DFAS

Le fait marquant reste, pour ce qui est du programme 163, la montée en charge du service civique au cours de l'année 2017 et les nouvelles dépenses pérennes qui en résultent.

## 1.3 L'évolution de la dépense

### 1.3.1 D'exécution à exécution

L'exécution 2017 du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* est supérieure de 25 % à celle de 2016. Cette progression s'explique pour l'essentiel par le montant de la subvention pour charges de service public versée à l'ASC. On observe aussi une forte diminution des dépenses imputées sur l'activité FEJ qui s'explique, quant à elle, par le versement à l'ANRU en toute fin d'exercice, de crédits (10 M€ en AE et CP) obtenus en LFR et destinés à abonder l'action « Projets innovants en faveur de la jeunesse » du PIA. Une nouvelle opération de moindre ampleur et également non reductible, a été exécutée en 2017 visant à

subventionner la Fondation « La France s'engage ». Sans ces dépenses spécifiques, l'écart avec l'exécution 2016 est en baisse de 3 % en AE et 4 % en CP.

Concernant le programme 219 - *Sport*, le taux d'exécution a augmenté en AE entre 2016 et 2017 (de 98,79 % à 99,45 %) et est quasiment identique en CP (de 99,27 % à 99,19 %).

### 1.3.2 Entre la LPFP, la LFI 2017 et l'exécution 2017 : analyse de la norme de dépense et des économies

#### 1.3.2.1 Les normes de dépenses

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2014 a fixé le plafond de l'annualité 2016 (triennal 2015-2017) de la mission Sport, jeunesse et vie associative à 534,57 M€ au format du PLF 2017. Le montant des crédits consommés de la mission s'élève à 783,66 M€.

**Tableau n° 4 : Comparaison LPFP / exécution 2017 (en M€) - CP**

	Programme 163	Programme 219
<i>Norme LPFP (a)</i>	322,86	209,51
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	2,20	
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	325,06	209,51
<i>Exécution 2017 (c)</i>	540,18	243,44
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,19	21,10
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>		
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	539,99	222,34
<b>Ecart Exécution-LPFP (I-II)</b>	<b>214,93</b>	<b>12,83</b>

Source : DFAS

L'exécution est présentée hors réserve parlementaire.

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'exécution finale est conforme à la cible d'exécution fixée en fin de gestion par la direction du budget.

La LPFP 2014-2017 prévoyait pour l'exercice 2017 un montant de 325,1 M€ (corrigé des transferts) pour le programme 163. Le montant des crédits exécutés est de 540,6 M€. L'exécution 2017 (hors réserve parlementaire) a en effet été marquée par deux évolutions non anticipées

en LPFP : d'une part la montée en charge plus forte que prévue du service (125 000 jeunes auront été accueillis en service civique en 2017) ; d'autre part, les décisions prises par le comité interministériel du 6 mars 2015 consacrée à l'égalité et la citoyenneté (CIEC) qui ont impliqué me recours à des moyens supplémentaires afin de soutenir le mouvement associatif à hauteur de 10 M€ pour 2017. Le tableau ci-dessous décrit les mouvements intervenus entre la LPFP retraitée pour 2017 et la LFI 2017.

**Tableau n° 5 : Programme 163 – Mouvements intervenus entre la LPFP et la LFI (M€)**

	<b>AE=CP</b>
<b>LPFP 2017 retraitée</b>	<b>325,06</b>
Crédits supplémentaires	153,88
<i>dont service civique</i>	<i>143,09</i>
<i>dont CIEC</i>	<i>10,80</i>
Application lettre plafond	- 2,22
Transferts en PLF	0
Amendements	4,69
<i>dont réserves parlementaires</i>	<i>9,69</i>
<i>dont annulation « rabout »</i>	<i>- 5,00</i>
<b>LFI 2017</b>	<b>481,41</b>

Source : DFAS

S'agissant du programme 219 –*Sport*, le plafond de la LPFP actualisé pour 2017 avait été fixé à 209,51 M€ (enCP). Toutefois, à l'issue des discussions et arbitrages budgétaires, la lettre plafond du Premier ministre du 25 juillet 2016 a fixé l'autorisation de dépense pour le PLF 2017 à 224,8 M€ en CP, soit un montant stabilisé par rapport à celui de la LFI 2016 (224,7M€).

Par la suite, plusieurs évolutions ont affecté le montant du PLF 2017 :

- l'ouverture de crédits de 36,10 M€ pour financer pour la première fois la compensation auprès de l'ACOSS des exonérations de charges sociales accordées au titre de la rémunération des juges et arbitres sportifs (cette mesure est traitée comme une mesure de périmètre dans le cadre du PLF 2017) ;



- des amendements d'ouverture et d'annulation de crédits votés par le Parlement au cours de la discussion budgétaire (cf. supra), pour un montant total net de – 13,58 M€.

Au final, le montant des crédits ouverts en LFI 2017 s'est élevé à 247,4 M€.

#### 1.3.2.2 Les économies

Aucune économie structurelle n'a été réalisée sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* en 2017. Il en a été de même concernant le programme 219 - *Sport*, pour lequel aucune mesure d'économie significative n'est à noter, en dehors de celles traduites dans les amendements au PLF 2017 votés par le Parlement dans le cadre des débats budgétaires (cf. supra).

## 1.4 La soutenabilité budgétaire

### 1.4.1 La soutenabilité à court et moyen terme

#### 1.4.1.1 Les reports de CP et les charges à payer

Concernant le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des charges à payer est de 0,32 M€. Le report de ces charges sera demandé par le responsable de programme. 67 866 € de charges à payer sont constatées au titre des BOP déconcentrés. Pour le reste, les charges portent en grande partie (0,16 M€) sur des commandes concernant le marché AEGIS pour la campagne de communication 2017 de l'Agence du service civique (service fait attesté postérieurement à la clôture de la gestion). Ces dépenses sont prises en charge par la DJEPVA au titre de la participation de l'Etat au fonctionnement du GIP.

Concernant le programme 219 - *Sport*, la demande de reports sur l'exercice 2018 sera de 1,9 M€ (1,7 M€ en 2016) et correspond aux CP non consommés en fin d'exercice, incluant 0,67 M€ au titre d'une partie de la LFR du 28 décembre 2017 qui a ouvert des crédits de réimputation de réserve parlementaire, ces crédits n'ayant pas pu être payés fin 2017, et 0,23 M€ de paiements non soldés sur les opérations d'investissement au CREPS de Pointe-à-Pitre correspondant à des dossiers de paiement préenregistrés en 2017 mais non validés dans l'attente de la production de certaines pièces administratives.

Les charges à payer 2017 sont estimées à 0,88 M€ dont 0,74 M€ pour le BOP centrale correspondant à des soldes de marchés d'études et de

prestation intellectuelle par nature pluriannuels qui n'ont pu faire l'objet de paiement fin 2017.

#### 1.4.1.2 Les restes à payer et les AE non engagées (AENE)

**Tableau n° 6 : Montant des restes à payer en fin d'exercice (en M€)**

	2014	2015	2016	2017
<b>Programme 163</b>	2,06	1,76	1,30	1,61
<b>Programme 219</b>	67,39	64,04	51,30	49,22
<b>TOTAL</b>	69,46	65,80	52,61	50,83

Source : DFAS

**Tableau n° 7 : Montant des AE non engagées (en €)**

	2014	2015	2016	2017
<b>Programme 163</b>	0	0	0	0
<b>Programme 219</b>	4 426 247	3 562 016	2 234 183	2 626

Source : DFAS

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des restes à payer (1,61 M€) reste estimatif, en l'absence de restitutions disponibles à date par l'outil Chorus. Pour l'essentiel ces restes à payer proviennent des commandes concernant le marché AEGIS pour la campagne de communication 2017 de l'Agence du service civique (0,31 M€) dus à échéance du 31 décembre 2017 (au titre quatrième trimestre), de la convention Elisa (0,40 M€), du Fonds de concours « *Transition numérique de l'Etat* » (0,31 M€) et enfin de conventions ou marchés d'études pluriannuels de l'INJEP (0,23 M€). Par ailleurs, il n'y a pas d'autorisations d'engagement affectées non engagées sur ce programme.

Quant au programme 219 – *Sport*, le montant initial d'AENE était de 0,04 M€. Toutefois, après retraitement des AENE relatives à des opérations clôturées suite à la décentralisation des CREPS, le montant est désormais de 2 626 € d'AENE « vivantes » et dont il est demandé le report.

## 1.4.2 Les facteurs de risques

### 1.4.2.1 Le contrat de PPP à l'INSEP : une mise en œuvre toujours instable

Les investissements réalisés sur le site de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) se font, dans la zone nord, dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP), signé par l'État et le groupement Sport Partenariat en décembre 2006 pour une durée de trente ans. Il porte sur la construction, la réhabilitation puis l'exploitation et la gestion de 12 bâtiments, représentant une surface de 34 000 m<sup>2</sup>, et destinés essentiellement à l'hébergement, la restauration, la formation, la recherche, mais aussi aux services médicaux et à l'administration. Le coût de construction assumé par les cocontractants s'élève à 139,35 M€, y compris les frais financiers et annexes, toutes taxes comprises. L'État s'engage de son côté à verser pendant 30 ans un loyer annuel d'un montant de 12,24 M€ TTC (valeur actualisée 2012), à compter de la livraison définitive intervenue en mai 2010.

La Cour a eu l'occasion à de nombreuses reprises de relever le nombre important d'avenants successifs signés depuis la conclusion du marché. A fin 2017, 18 avenants ont en effet été signés depuis 2006. Ces avenants n'ont toutefois pas systématiquement d'incidence financière lourde.

A Cour a cependant relevé, notamment :

- un avenant n° 9, conclu en 2013, par lequel le partenaire privé a renoncé, au profit de l'INSEP, à toute activité commerciale, en échange d'un dédommagement et de l'abandon des redevances correspondantes, ayant entraîné pour l'Etat un coût supplémentaire de 3,18 M€ ;
- un avenant n° 12, conclu en 2015, afin de prendre en compte la construction et l'exploitation de la Cellule de performance olympique et paralympique pour un montant total de 0,26 M€ ;
- un avenant n° 14, conclu en 2016, précisant les modalités de prise en charge des prestations de sécurité-sûreté complémentaires au contrat (dans le cadre d'un renforcement du plan Vigipirate). Son impact financier en 2016 a été évalué à 0,40 M€ environ, sachant que ces dispositions ont été reconduites en 2017 pour un montant équivalent.

En 2017, trois avenants sont intervenus :

- un avenant n° 15 relatif à l'offre de service hôtelier ;
- un avenant n° 16 visant à déterminer les modalités de financement des dégradations non évoquées dans le contrat et à régulariser les remises

en état effectuées à ce titre depuis 2012 – cette régularisation s’est traduite par une facture de 0,04 M€ à la charge de l’Etat ;

- un avenant n°18 relatif à la maintenance des logements de fonction.

Au total, l’ensemble de ces évolutions a porté le montant du loyer annuel à 13,33 M€ en 2017.

En outre, conformément à la rédaction initiale du contrat, les modifications ponctuelles demandées par l’Etat nécessitent d’avoir recours à des avenants systématiques, ce qui est une procédure particulièrement lourde. La Cour avait appelé à engager une réflexion pour donner plus de souplesse à la relation contractuelle entre l’Etat et son partenaire privé.

En réponse à la recommandation de la Cour visant à « *stabiliser l’exécution du PPP pour l’INSEP* », le responsable de programme avait indiqué en 2015 qu’il était envisagé de modifier le contrat sur la partie des modifications mineures afin de permettre, « en gestion », de réaliser des modifications ponctuelles sans impacter systématiquement l’économie générale du contrat ni avoir recours à des avenants systématiques. Un avenant devait être signé en ce sens en 2016, sans que soit envisagé, semble-t-il, le risque d’un éventuel coût supplémentaire.

**Ce projet a finalement abouti en décembre 2017 avec la signature d’un avenant n° 17 sur les modalités de gestion des modifications. La Cour en prend acte et restera attentive aux conséquences de la mise en œuvre de cet avenant.**

Enfin, il avait été annoncé en 2015 qu’une étude de parangonnage sur les prestations d’hôtellerie et de restauration devait être réalisée comme prévu par le contrat après 5 ans d’exploitation, ces deux prestations représentant 68,7 % du loyer d’exploitation L3 et concernant plusieurs services impactant directement la vie quotidienne de l’établissement (nettoyage, accueil, restauration). Cette étude a son importance puisque, selon le coût facturé actuellement et le coût estimé du marché, le titulaire pourrait être contraint, le cas échéant, de changer de prestataire ou cette partie du PPP pourrait être dénoncée. Elle est financée à parité par l’Etat et le titulaire (conformément au contrat). Compte tenu de cette importance, la Cour avait recommandée que cette étude soit réalisée.

Cette opération devait initialement être réalisée en 2016. Il avait ensuite été décidé que cette analyse comparative des différents coûts des prestations de service engloberait l’ensemble des autres services (entretien et maintenance, gardiennage, gestion des espaces verts, gestion des déchets). Cependant, à fin 2017, cette étude n’avait toujours pas été engagée.

**Le responsable de programme a indiqué que l'étude a été engagée au cours du second semestre 2017 et qu'elle sera livrée en totalité au cours du premier trimestre 2018. La Cour considère donc que sa recommandation a été prise en compte. Elle appelle le responsable de programme à en tirer les conséquences, une fois que les conclusions de l'étude auront été rendues.**

#### 1.4.2.2 La prévision budgétaire du financement du service civique

Le service civique a été créé par la loi du 10 mars 2010, succédant au service civil volontaire, pour les jeunes de 16 à 25 ans voulant s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général auprès de personnes morales agréées. Géré par le GIP Agence du service civique (ASC), il est rapidement parvenu à un premier stade de développement, l'objectif initialement fixé étant d'atteindre le nombre 100 000 jeunes pris en charge en 2017. En janvier 2015, le Président de la République a décidé d'ouvrir davantage le service civique en fixant un nouvel objectif de « 150 000 à 170 000 dès que possible », soit, une progression de la cible de 55 %.

En conséquence, en 2015, la gestion du dispositif s'est caractérisée par un caractère chaotique. En dépit des moyens financiers supplémentaires qui ont pu être ouverts en cours d'exercice (dégel de la réserve de précaution de 11,8 M€ et ouverture de 61M€ supplémentaires), l'objectif revu en janvier 2015 n'a pu être atteint, et 32,5 M€ ont dû être annulés. Au lieu de 70 000 jeunes en service civique, le dispositif a concerné 52 000 jeunes en 2015.

En 2016, les crédits prévus permettaient d'assurer la rémunération de 80 000 volontaires pendant l'année, pour un objectif théorique de 110 000. L'ASC a estimé que le besoin théorique supplémentaire pour atteindre cette cible s'élevait à 105 M€. Finalement, l'objectif n'a pas été atteint. A fin 2016, 93 000 jeunes étaient ou avaient été en service civique au cours de l'année. 10,5 M€ ont été annulés en juin 2016 (dont 7,5 M€ au titre de la réserve), puis un mouvement inverse a été opéré en fin d'exercice, avec l'ouverture de 12 M€ supplémentaires, en plus du dégel du solde de la réserve de précaution pour 18,5 M€.

En 2017, alors que la subvention initiale s'élevait à 390 M€, l'agence estimait que l'atteinte des objectifs nécessiterait 136 M€ de plus. Comme les autres années, des crédits complémentaires ont été alloués en cours d'exercice mais leur montant définitif s'est finalement établi à 93 M€ (y compris le dégel de la réserve de précaution au titre de l'ASC) car le nombre de jeunes en service civique en 2017 a atteint 126 000, contre 150 000 théoriquement prévus.

Dans son insertion au RPA 2018 « *Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus* », la Cour a notamment souligné que, depuis la montée en puissance du service civique, sa programmation budgétaire manque donc de réalisme. Les crédits votés en LFI sont délibérément sous-estimés par rapport aux besoins pour remplir les objectifs en effectifs, l'État s'engageant à inscrire des ressources complémentaires au fur et à mesure de l'atteinte de la cible, par budget rectificatif. Or ces crédits supplémentaires se révèlent systématiquement trop importants en fin d'année, ce qui nécessitent des annulations en fin d'exercice. Cette gestion soulève finalement la question de la sincérité du budget.

**Cette gestion infra-annuelle, au demeurant mal maîtrisée, n'est donc pas satisfaisante. Si le niveau des effectifs de volontaires devait se stabiliser au plafond fixé, la prévision budgétaire devrait tenir compte de cette orientation politique pérenne. Pour satisfaire l'exigence d'une cible de 150 000 jeunes, fixée aujourd'hui, le montant de la subvention pour charges de service public de l'ASC, à inscrire chaque année au budget de l'Etat, serait de 534 M€ (selon les calculs de l'ASC, confirmés par la Cour). Or si le projet de loi de finances pour 2018 confirme la cible, il n'y associe que 447 M€ de crédits.**

La Cour a recommandé par ailleurs la réduction du coût du dispositif, avec la nécessité de mener, d'une part, une revue des différentes indemnités constitutives du dispositif et, d'autre part, d'étendre le financement à d'autres sources publiques. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, le financement du service civique repose presque intégralement sur la subvention pour charge de service public.

**Un exercice plus rigoureux de la prévision budgétaire est donc nécessaire afin de limiter les aléas de gestion.**

**Recommandation n° 2 :** *Assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et le pilotage de la consommation en cours d'exercice.*

#### 1.4.2.3 Les obligations à l'égard de la sécurité sociale

##### 1.4.2.3..1 *Les obligations du programme 163 concernant la protection sociale des volontaires du service civique*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a simplifié le dispositif applicable à l'engagement du service civique, l'ensemble des cotisations étant désormais versé aux URSSAF par l'agence de services des paiements (ASP) et financé par la subvention pour charges de service

public de l'Agence du service civique (ASC). Jusqu'en 2013, l'Etat acquittait une contribution supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse, de sorte que l'ensemble des trimestres de service civique effectués puissent être validés.

S'agissant de l'ancien régime du volontariat associatif (loi du 23 mai 2006 - période 2007-2010), la Cour avait relevé l'existence d'un trop versé par l'Etat, confirmé par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Comme l'avait recommandé la Cour, des démarches ont été entreprises par le responsable de programme vis-à-vis de l'ACOSS. La situation établie par l'ACOSS faisait apparaître à fin 2016 un solde en faveur du programme 163 de 0,20 M€, ce montant devait être régularisé au cours de l'exercice 2017. Sur ce point, la recommandation avait été considérée comme mise en œuvre en 2016.

S'agissant des cotisations prises en charge par l'Etat au titre des contrats de service civique entre 2010 et 2014, des démarches ont été entreprises en 2016 par le responsable du programme 163 vis-à-vis de l'ACOSS, comme l'avait recommandé la Cour. Selon la CNAV, les sommes dues s'élevaient à 119,7 M€ alors que 75,4 M€ avaient déjà été versés, soit une dette de l'Etat à hauteur de 44,3 M€. Ces montants devaient être expertisés et régularisés au cours de l'exercice 2017.

**Il apparaît toutefois que la situation de l'État vis-à-vis de (ACOSS) n'est toujours pas apurée. Les travaux visant à l'apurement des dettes et créances sont toujours en cours. Les sommes dues à l'ensemble des caisses (CNAMTS-M, CNAF, CNAVTS) s'élèveraient à 91,8 M€ alors que 75,4 M€ ont déjà été versés. Ladette de l'Etat s'établirait ainsi à 15,36 M€. Selon le responsable de programme, ces montants doivent encore être expertisés avant régularisation.**

#### *1.4.2.3..2 Les obligations du programme 219 concernant les dispositifs d'aides aux sportifs de haut niveau*

Le *dispositif de retraite des sportifs de haut niveau* est entré en vigueur en janvier 2012 ; il vise à ce que, pour les sportifs de haut niveau qui ne sont pas en mesure de valider quatre trimestres par an, le coût de la validation des trimestres manquants soit compensé par le versement par l'Etat d'une contribution à la branche vieillesse de la sécurité sociale, dans la limite de 16 trimestres.

Lors de l'entrée en vigueur du dispositif, le coût prévisionnel avait été calculé entre 6,4 M€ et 9 M€. Cette évaluation a donné lieu à un premier versement à l'ACOSS de 5,73 M€, ce qui s'est révélé par la suite « largement surestimé », selon le responsable du programme. Aucun

versement complémentaire n'a donc été effectué jusqu'à l'apurement de cette créance.

Pour 2017, il a été relevé que la consommation était estimée à 0,8 M€. Toutefois, à l'occasion du compte rendu de gestion de septembre 2017, le contrôleur budgétaire ministériel a observé que les données actualisées transmises par la CNAV estimaient à 1,87 M€ le coût effectif pour 2017.

**Cet écart générerait donc une dette de 0,94 M€ du programme 163 à l'égard de l'ACOSS. Pour mémoire, un montant de 2 M€ était inscrit sur le DRICE initial et une annulation de crédits de 1,2 M€ a ramené les crédits disponibles sur ce dispositif à 0,8 M€.**

Depuis 2016, année de sa création, le *dispositif des exonérations de charges de juges et arbitres sportifs* n'était pas compensé par le budget de l'Etat vers la sécurité sociale. Il a été décidé en toute fin de préparation du PLF pour 2017 d'inscrire cette compensation, la prévision de coût de l'ACOSS s'élevant à 29,4 M€ en 2017 et de l'ordre de 40 M€ à partir de 2018 en année pleine.

L'application de la réserve puis du surgel ont conduit à un versement effectué à l'ACOSS de 10,4 M€ en 2017, ce qui était susceptible de générer une dette de 19 M€ au titre de 2017. Les crédits inscrits au PLF pour 2018 en ont donc tenu compte : 59 M€ ont donc été inscrits.

**Or, les premières informations transmises en mars 2018 font état de sommes très éloignées de ces prévisions puisque le coût serait de 18 000 €.**

**Le coût de ces mesures n'est donc pas été évalué de façon suffisamment précise. La prévision budgétaire en la matière doit être améliorée avec le concours de l'ACOSS mais aussi des fédérations sportives.**

#### 1.4.2.4 Les relations financières entre l'Etat et le consortium Stade de France

L'Etat concédant verse au Consortium du Stade de France (CSDF) une indemnité pour absence de club résident (IACR) diminuée de la redevance versé par le concessionnaire, dont les modalités de calcul sont prévues par le contrat de concession signé en avril 1995. En application de ce contrat, 114 M€ ont été versés sur la période 1998 à 2012 au CSDF, en montant net. Compte tenu de l'importance de ces versements, l'Etat a décidé de revoir les modalités du contrat et, à compter de 2013, de ne plus inscrire de crédits destinés au versement de l'IACR.



En septembre 2013 un avenant n° 4 au contrat de concession a été conclu entre l'Etat et le Consortium Stade de France au terme duquel le versement de l'indemnité compensatrice au concessionnaire était supprimé pour la période 2013-2016 et au-delà de cette période, tant qu'il existera entre le concessionnaire et la fédération française de football (FFF) d'une part et la fédération française de rugby (FFR) d'autre part une convention d'utilisation. Cet avenant a permis de mettre fin aux charges financières pesant sur l'Etat du fait de l'IACR jusqu'en 2016, ce qui conduit à une économie de l'ordre de 16 M€ par an soit 48 M€ sur la période 2014-2016.

La convention avec la FFF a été conclue en septembre 2010 pour une durée de 15 ans, soit jusqu'en 2025, tandis que celle avec la FFR a été conclue en juillet 2013 sur une période beaucoup plus courte, soit jusqu'en juin 2017. Le prolongement de cet accord au-delà de cette date a semblé un temps compromis, en raison d'un projet mené par la FFR de construction d'un Grand stade, finalement abandonné en décembre 2016.

Selon un rapport de janvier 2014<sup>5</sup>, le non-renouvellement de la convention d'usage entre la FFR et le CSDF provoquerait une charge supplémentaire d'au moins 23 M€ par an pour l'Etat. En effet, l'Etat serait à nouveau redevable de l'IACR envers le CSDF, soit 17 M€ par an. De plus, il serait tenu de verser une indemnité annuelle de 6,3 M€ au double titre de la non tenue des manifestations réservées et du non-renouvellement des accords.

La Cour avait appelé l'Etat à agir pour rechercher avec la FFR une solution pérenne pour éviter que celui-ci ait à supporter des charges budgétaires supplémentaires.

La convention 2013-2017 entre le CSDF et la FFR a été prolongée jusqu'en juin 2018 par accord des deux parties auquel l'Etat a donné son agrément. En 2017 a, parallèlement, été actée la désignation de Paris pour accueillir les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, et de la France pour organiser la Coupe du monde de rugby en 2023, ce qui impliquera l'utilisation du Stade de France pour ces événements.

**En tout état de cause, cette prolongation d'un an de l'accord avec la FFR ne peut être considérée comme la solution pérenne à laquelle la Cour recommandait de parvenir, ni les perspectives d'utilisation du Stade de France à l'occasion des Jeux olympiques de 2024 et de la Coupe du monde de rugby en 2023 qui restent ponctuelles. La recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre.**

---

<sup>5</sup> Mission d'appui relative à l'analyse du projet de grand stade de la Fédération française de rugby, janvier 2014.

**Recommandation n° 3 :** *Parvenir à une solution permettant à l'Etat d'être exonéré de façon pérenne du paiement de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) au Consortium du Stade de France.*

## 2 Les grandes composantes de la dépense

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les crédits de personnel et de fonctionnement concourant à la mise en œuvre de la politique publique du sport, de la jeunesse et de la vie associative sont regroupés au sein du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** et font l'objet de versements pour un montant de 296,09 M€ (321,96 M€ en 2016 et 298,31 M€ en 2015) pour les personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (PAP 2017).

### 2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat

Ces dépenses<sup>6</sup> sont peu élevées : elles représentent 20,3 M€ en 2017, soit 2,59 % des crédits consommés de la mission. Entre 2014 et 2015, elles avaient progressé de 4,02 %. Entre 2015 et 2016, cette progression est de + 20,8 %. Entre 2016 et 2017, l'évolution est à la baisse (- 1,6 M€).

---

<sup>6</sup> Les dépenses examinées ici correspondent à une partie des dépenses de fonctionnement du titre 3 : celles qui relèvent de la catégorie 31 « *dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel* ». Ne sont pas abordées les subventions pour charges de service public (catégorie 32), c'est-à-dire les subventions versées aux opérateurs (cf.infra).

**Tableau n° 8 : Evolution des dépenses de fonctionnement (en M€)**

	Exec. 2014	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016	LFI 2017	Exec. 2017
Programme 163	2,4	3,2	1,7	5,3	1,6	5,8
Programme 219	15	14,9	15,6	16,6	16,1	14,5
Total Mission	17,4	18,1	17,3	21,9	17,7	20,3

Source : DFAS

Les dépenses de fonctionnement du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* ont progressé de 0,45 M€ entre 2016 et 2017. Une large part de ces dépenses consiste en une participation de l'Etat au fonctionnement du GIP Agence du service civique<sup>7</sup>. Celle-ci est en augmentation constante depuis quatre ans (2,37 M€ en 2014 ; 3,23 M€ en 2015 ; 5,30 M€ en 2016 ; 6,25 M€) s'explique en grande partie par la progression des dépenses de l'agence pour achever la montée en charge du service civique. Cette augmentation a cependant été partiellement compensée en 2017 par une baisse des dépenses de soutien logistique, due pour partie à la moindre exécution (en CP) de dépenses du fonds de concours issus du PIA numérique et pour partie à la baisse des dépenses de fonctionnement du programme, à hauteur de 0,5 M€.

Quant au programme 219 – *Sport*, la consommation des crédits de fonctionnement courant en 2017 est de 14,48 M€ (16,57 M€ en 2016), soit 6,5 % des crédits dépensés par le programme. Le responsable de programme a précisé que, compte tenu désormais de la faiblesse des montants des budgets des BOP régionaux, les marges d'action pour opérer des économies transversales étaient limitées. L'accent est donc mis sur la réforme de certains dispositifs ciblés. Les efforts de rationalisation des achats entrepris au niveau du BOP centrale en 2015 avec la signature d'un contrat de service avec la DFAS, visant à la sécurisation juridique des achats, se sont poursuivis en 2017.

### 2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 271 M€ en 2017 dont 91,6 M€ pour le programme 163 (102 M€ en 2016) et 179,4 M€ pour le programme 219 (168,5 M€ en 2016). Après une progression de 35,90 % en

<sup>7</sup> Les dépenses de fonctionnement courant (fonctionnement des services) de la DJEPVA sont portées par le programme 124. Les dépenses de fonctionnement (catégorie 31) portées par le programme 163 ne concernent que 1 % de l'exécution 2017.

2016, elles marquent une certaine stabilité par rapport à l'exécution 2016 pour la mission et au niveau de chacun des programmes.

**Tableau n° 9 : Evolution des dépenses d'intervention (en M€)**

Catégorie	2013	2014	2015	LFI 2016	2016	LFI 2017	2017
Dépenses de guichet	16,3	0,2	0,2	2,5	1,9	27,6	14,7
<i>dont programme 163</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont programme 219</i>	<i>16,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>2,5</i>	<i>1,9</i>	<i>27,6</i>	<i>14,7</i>
Dépenses discrétionnaires	194,3	181,4	198,9	245,6	265,2	244,1	256,3
<i>dont programme 163</i>	<i>80,5</i>	<i>71,2</i>	<i>87,0</i>	<i>95,9</i>	<i>102,00</i>	<i>94,8</i>	<i>91,6</i>
<i>dont programme 219</i>	<i>113,8</i>	<i>110,2</i>	<i>111,9</i>	<i>149,7</i>	<i>163,2</i>	<i>149,3</i>	<i>164,7</i>
Dotations réglementées	32,3	1,2	0,1	5,0	3,4	0	0
<i>dont programme 163</i>	<i>32,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont programme 219</i>	<i>0,0</i>	<i>1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>5,0</i>	<i>3,4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>TOTAL</b>	<b>242,9</b>	<b>182,8</b>	<b>199,2</b>	<b>253,1</b>	<b>270,5</b>	<b>271,7</b>	<b>271</b>

Source : DFAS

Ces crédits concernent, pour les dispositifs les plus importants : le soutien aux fédérations sportives, qui est en baisse depuis quatre ans (73,8 M€ en 2017 ; 78,71 M€ en 2016, 78,4 M€ en 2015, 86, M€ en 2014, 87,5 M€ en 2013), ainsi que le soutien aux projets associatifs FONJEP (30,9 M€ en 2017 ; 30,73 M€ en 2016, 25,5 M€ en 2015, 16,9 M€ en 2014, 24,8 M€ en 2013). Il convient de noter que la LPFP 2012-2017 n'a ni repris, ni reformulé d'objectif global de réduction des dépenses d'intervention.

Les dépenses dites discrétionnaires représentent la majeure partie des dépenses d'intervention du programme 219 - *Sport*, mais leur rigidité est cependant importante compte tenu du fait qu'elles sont essentiellement constituées, d'une part, des subventions aux fédérations sportives<sup>8</sup>, et d'autre part, d'autres dépenses (aides personnalisées et dispositifs d'insertion sociale et professionnelle pour les sportifs de haut niveau, dispositifs d'accompagnement de l'emploi, de formation et professionnalisation de l'encadrement). Ces dépenses avaient augmenté en 2016 suite à l'intégration des subventions correspondant au montant de la masse salariale des CREPS, auparavant imputées en subvention pour charges de service public (catégorie 32), les CREPS ayant perdu leur

<sup>8</sup> 73,8 M€ en 2017, dans le cadre de conventions condues avec les fédérations sportives agréées : 76 fédérations unisport (dont 31 olympiques et 45 non olympiques) et 25 fédérations multisports (dont 2 paralympiques). Ces conventions sont conclues dans un cadre pluriannuel (2014-2017).

qualité d'opérateur suite à leur transfert aux régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elles sont restées stables en 2017, mais sont de nouveau en hausse en LFI 2018 suite au transfert en provenance du CNDS.

Au titre des dépenses « de guichet », on compte :

- l'indemnité pour absence de club résident (IACR) versée au Consortium Stade de France, après redevance due par le concessionnaire, à la charge de l'Etat, en application du contrat de concession conclu le 29 avril 1995. Toutefois, cette dépense est suspendue depuis 2014 et jusqu'au 30 juin 2018, compte tenu de la convention conclue entre la FFR et le Consortium. L'économie induite est évaluée à 16 M€ par an, soit 80 M€ pour la période (cinq saisons sportives, y compris 2017-2018).
- le versement de la compensation à l'ACOSS de la prise en charge des trimestres au titre de la retraite des sportifs de haut niveau<sup>9</sup>. Le nombre relativement faible de dossiers (1 087) déposés par les demandeurs la première année (2013, au titre de la campagne 2012) avait expliqué l'absence de versement entre 2014 et 2016, une provision de (5,7 M€<sup>0</sup>) ayant été versée en 2013. Cependant, une prévision de versement a nécessité qu'une nouvelle provision soit versée en 2017.
- deux nouvelles dépenses au titre du dispositif de couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles des sportifs de haut niveau (création au 1<sup>er</sup> juillet 2016, premier versement en 2016) et celui du dispositif de compensation aux arbitres et juges professionnels 'mis en place au PLF 2017).

Enfin les dotations règlementées sont les primes aux médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver et d'été. Sauf rattrapages, elles sont donc versées les seules années paires.

Les dépenses d'intervention du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* ont diminué de 10,4 M€ de 2016 à 2017 en raison notamment de la non reconduction d'un versement exceptionnel de 10 M€ intervenu fin 2016 au bénéfice de l'ANRU.

Le programme 163 ne réalise pas de dépenses « de guichet ». Néanmoins, une partie de ses dépenses d'intervention apparaissent comme

---

<sup>9</sup> L'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 permet la prise en compte de périodes pendant lesquelles des personnes ont été inscrites sur la liste annuelle des sportifs de haut niveau établie par arrêté du ministre chargé des sports, pour l'ouverture du droit à pension dans le cadre du régime général, sous certaines conditions d'âge, de ressources et de nombre total de trimestres.

<sup>10</sup> Estimation du coût de la compensation à l'ACOSS fondée pour une hypothèse de 2 000 sportifs validant en moyenne trois trimestres de cotisation.

fortement contraintes à l'exemple des sommes versés au FONJEP (les « postes FONJEP » sont alloués pour 3 ans) et des conventions internationales (OFAJ-OFQJ), ces deux types de dépenses représentant à eux seuls 45,2 M€ soit 49 % des dépenses d'intervention exécutées en 2017. Elles restent néanmoins stables par rapport à l'exécution 2016.

Pour le reste, les dépenses d'intervention du programme 163 concernent pour l'essentiel les subventions directes (soutien à la structuration du projet associatif ou autres subventions dans le cadre de partenariats). Par rapport à l'année précédente, des économies ont été réalisées pour tenir compte de la baisse des crédits intervenue lors de la construction du PLF (- 2,2 M€ au total). Ces économies ont été répercutées pour l'essentiel sur le développement de la vie associative JEP avec une baisse des dépenses sur les postes « soutien aux associations nationales agréées JEP » (- 1 M€) et « politiques partenariales locales » (- 0,9 M€).

## **2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières**

Les dépenses d'investissement (titre 5) représentent 1,12 % du total des dépenses de la mission (contre 0,95 % en 2016 et 3,48 % en 2015). Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* ne comprend pas de dépenses d'investissement.

Au titre du programme 2019 – *Sport*, après la décentralisation du patrimoine immobilier des CREPS au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le transfert de la compensation financière afférente, l'Etat n'a plus à sa charge que les quatre sites des trois écoles nationales. Les opérations nouvelles sont désormais prises en charge par les régions après le transfert des compétences.

L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement en 2016 confirme la tendance d'une baisse des crédits dédiés à ces opérations. Pour le programme 219 - *Sport*, ces dépenses se sont élevées à 8,85 M€ en CP (6,32 M€ en 2016) et 6,62 M€ en AE (en 2016, l'exécution avait conduit à une consommation négative liée à un rétablissement de crédit). Ainsi, l'exécution traduit une sur consommation des CP à hauteur de 7,5 % et de 40,3 % s'agissant des AE.

**Tableau n° 10 : Dépenses d'investissement (en M€)**

	Exéc. 2014		Exéc. 2015		LFI 2016		Exéc. 2016		LFI 2017		Exéc. 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 163	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programme 219	14,30	18,63	8,14	17,55	0,69	8,00	- 0,63	6,32	4,72	8,23	6,62	8,85
<b>Total</b>	<b>14,30</b>	<b>18,63</b>	<b>8,14</b>	<b>17,55</b>	<b>0,69</b>	<b>8,00</b>	<b>- 0,63</b>	<b>6,32</b>	<b>4,72</b>	<b>8,23</b>	<b>6,62</b>	<b>8,85</b>

Source : DFAS

En CP, cet écart est justifié par une exécution anticipée en 2017 de travaux pour l'ENSM. Ainsi, outre le remplacement de la chaudière, programmé en 2016 (0,35 M€ en AE), une opération nouvelle urgente a été inscrite en 2017 (1,78 M€) en vue de l'accueil, au centre national de ski nordique et de moyenne montagne, de certaines épreuves des jeux olympiques de la jeunesse qui se dérouleront à Lausanne en 2020.

Par ailleurs, des travaux programmés en 2016 à l'INSEP (rénovation du clos et du couvert du complexe sportif *Marie-Thérèse Eyquem* - AE affectées en 2016 : 0,6 M€), ont été reportés pour ne pas interrompre l'entraînement des sportifs de haut niveau.

Enfin, dans le cadre d'une convention signée en décembre 2017, une subvention de 2,16 M€ a été versée à la région Guadeloupe pour l'achèvement des travaux de construction d'une salle d'escrime au CREPS de Pointe-à-Pitre. Cette opération, inscrite au CPER Guadeloupe, avait été lancée en 2015 (2,2 M€ avaient été inscrits en AE au PLF 2015) avant le transfert de compétences et demeurait donc à la charge de l'État. Cependant, les travaux n'ont pu démarrer que fin 2017.

## 2.5 Le financement des opérateurs

Le nombre d'opérateurs rattachés à la mission *Sport, jeunesse et vie associative* a sensiblement évolué depuis 2016.

Alors que vingt-trois opérateurs étaient rattachés au programme 219 – *Sport* jusque fin 2015, ce périmètre a évolué, puisque, conformément à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les 17 centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ont été transférés aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Désormais, six opérateurs sont rattachés au programme 219<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), l'Ecole nationale des sports de montagne (ENSM), l'Ecole nationale de voile et des sports

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, en vertu du décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015 portant transformation de l'INJEP en service à compétence nationale (SCN), ce dernier a été dissous en tant qu'établissement public administratif à compter du 31 décembre 2015. Les biens, droits et obligations de cet établissement, y compris à l'égard de son personnel, pour ce qui relève des missions d'observation et d'évaluation, de valorisation et de diffusion ainsi que des missions de documentation et de centre de ressources de cet établissement, ont été transférés à l'Etat. Les biens, droits et obligations résultant de ses autres activités (Agence Erasmus+ Jeunesse et Sport) ont été transférés au GIP Agence du service civique (ASC). Ce GIP demeure donc désormais l'unique opérateur relevant du programme 163. Il relève de modalités particulières de contrôle exercées par le commissaire du gouvernement et le service du contrôle général économique et financier (CGEFi).

### 2.5.1 L'évolution des subventions

En prenant en compte les taxes affectées et les différentes catégories de subvention, les dépenses destinées au financement des opérateurs de la mission se sont élevées à 769,89 M€ en 2017, en augmentation de 24 % par rapport à l'exécution 2016 (l'augmentation avait déjà été de 14 % en 2016 par rapport à 2015). Les subventions pour charges de service public (titre 32) représentent, à elles seules, 78,73 % du total des dépenses de la mission (contre 65,51 % en 2016 et 54,31 % en 2015).

**Tableau n° 11 : Financement des opérateurs (en M€)**

Tous opérateurs de la mission	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	LFI 2018
Prog 163 Subventions pour CSP	138,71	175,18	326,25	390,00	441,90	447,60
Prog 219 Subventions pour CSP	96,29	98,95	40,44	46,13	42,86	46,18
Autres financements : Taxes affectées	272,20	259,20	253,70	259,20	285,1	133,4
TOTAL	507,19	544,13	620,39	695,33	769,86	627,18

Source : DFAS

Cette évolution s'explique par une augmentation de la subvention versée à partir du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* au bénéfice de l'Agence du service civique (ASC), en dépit de la dissolution de l'INJEP. L'ASC a en effet vu sa subvention pour charges de service public

nautiques (ENVS), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Musée national du sport (MNS) et l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), établissement du programme 154 de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* sous double tutelle avec le ministère chargé de l'agriculture.



progresser de 33,44 % par rapport à 2016 (après avoir progressé de 87,6 % en 2016 et de 28,4 % en 2015). Le financement du dispositif du service civique par le programme 163 atteint désormais 441,88 M€ en exécution 2017 (contre 326,30 M€ en 2016 et 173,9 M€ en 2015).

Les subventions versées au titre du programme 219 - *Sport* (hors taxes affectées) sont en légère progression (+ 6 %) par rapport à 2016 (contre - 59,13 % entre 2015 et 2016, cette évolution s'expliquant par le transfert des CREPS aux régions). Par ailleurs, pour le CNDS, qui bénéficie de taxes affectées, les recettes sont en hausse (272,2 M€ en 2014, 259,20 M€ en 2015, 253,70 M€ en 2016, 270 M€ en 2017).

#### **Les taxes affectées au financement du CNDS**

Le CNDS bénéficie de trois recettes affectées touchant à la fiscalité des jeux de loterie et de paris sportifs en ligne et en points de vente<sup>12</sup> :

\*un prélèvement principal de 1,8 % sur les mises des jeux de loterie dans la limite d'un plafond égal à 186 M€ en 2017 (164 M€ en 2016) ;

\*un prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises des jeux de loterie dans la limite d'un plafond égal à 25,5 M€ en 2017 (27,6 M€ en 2016) ;

\* un prélèvement de 1,8 % sur les mises de paris sportifs en ligne et en points de vente dans la limite d'un plafond égal à 44,6 M€ en 2017 (31 M€ en 2016).

S'agissant du prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises des jeux de loterie, il avait été mis en place pour le financement de la construction et la rénovation des stades destinées à accueillir l'Euro 2016. Il a été décidé de proroger ce prélèvement complémentaire pour permettre le financement de la contribution du CNDS au soutien de la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Le CNDS a bénéficié également en 2017 d'une contribution de 5 % des recettes de la taxe sur les droits de retransmission audiovisuelle des événements sportifs, à hauteur de 40,9 M€ (même montant en 2016).

Conformément à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le produit des ressources au-dessus du plafond est intégralement reversé au budget général de l'État, soit 88,7 M€ en 2017 (115,3 M€ en 2016).

<sup>12</sup> Cf. art. 1 609 novovicies et tricies du CGI.

## 2.5.2 La mise en réserve appliquée aux subventions

Les subventions aux opérateurs de l'État doivent être notifiées nettes de la réserve de précaution. Cette règle a été respectée pour les programmes de la mission, même si elle a fait, cette année encore, l'objet de mesures d'assouplissement.

Pour le programme 219 - *Sport*, la subvention pour charges de service public étant en grande partie destinée à financer la masse salariale transférée aux opérateurs, le calcul de la mise en réserve a été dérogatoire en 2017 pour l'ensemble des opérateurs du programme (1,52 M€, contre 1,44 M€ en 2016, soit un taux moyen de mise en réserve 3,3 %). Par ailleurs, il faut relever que le CNDS n'est pas concerné par la mise en réserve.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le calcul de la mise en réserve de l'ASC a été effectué conformément aux dispositions prévues par la circulaire n° 2B2O-15-3028 du 21 août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État. Le montant était de 30,3 M€ en début de gestion 2017, soit 7,9 % du montant total théorique de la subvention pour charges de service public notifiée.

En cours de gestion, la totalité de la réserve de précaution constituée au titre de l'ASC a été annulée. Cependant, en complément de ce dégel, il a été nécessaire d'ouvrir 62 M€ supplémentaires, par décret d'avance pour que l'agence soit en capacité de faire procéder au versement des indemnités dues aux jeunes en service civique.

## 2.5.3 L'évolution des crédits de fonctionnement des opérateurs

### 2.5.3.1 L'évolution des crédits de fonctionnement courant

Le rapport annexé à la LPFP pour 2012-2015 a fixé, pour les opérateurs de l'État, l'objectif d'une réduction globale des dépenses de fonctionnement décaissables (hors immobilier) de 10 % sur trois ans.

S'agissant du programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le service civique constitue un projet majeur en faveur de l'engagement des jeunes dont la montée en puissance est une priorité. En 2017, plus de 126 000 jeunes (estimation au 31 décembre 2017) étaient en service civique, soit plus de 20 fois le nombre de jeunes dans le dispositif en 2010. Dans ce contexte de forte progression, la subvention pour charges de service public attribuée par l'État à l'Agence du service civique a bien

évidemment progressé de 22,7 M€ en 2010 à 441,9 M€ en 2017 (contre 326,3 M€ en 2016, et 173,9 M€ en 2015).

La plupart des postes de dépenses ont été réévaluées proportionnellement à cette évolution. En outre, les dépenses liées aux systèmes d'information ont fortement progressé (de 0,4 M€ en 2016 à 1,9 M€ en 2017) pour permettre la mise en place d'un schéma directeur des systèmes d'information de l'agence, adopté fin 2016.

Concernant le programme 219 - *Sport*, dans le cadre du redressement des comptes publics, le budget triennal 2015-2017 prévoit en principe que les opérateurs contribuent à cet effort et qu'à ce titre le montant de leur subvention pour charges de service public (SCSP) soit diminué par rapport à la LFI 2014.

Pendant, cet objectif n'avait pas été retenu pour les CREPS afin de ne pas fragiliser la mise en œuvre de leur décentralisation partielle aux régions, et pour le MNS en 2015, première année pleine d'ouverture au public. Depuis, il n'y a pas eu de modification de périmètre.

L'évolution des subventions versées aux opérateurs entre 2015 et 2017 est positive pour ce qui concerne les écoles (+ 1,82 %) et l'INSEP (+ 5,58 %). En revanche, la subvention allouée au MNS est en diminution de 3,12 %. Cette baisse avait été programmée pour tenir compte des prévisions de recettes liées à son activité.

**Tableau n° 12 : Subventions pour charges de service public –  
Programme 219 Sport (M€)**

<b>Opérateurs Programme 219</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Ecoles	18,86	18,88	19,21
INSEP	19,97	18,96	21,09
MNS	2,64	2,60	2,56
<b>TOTAL</b>	<b>41,47</b>	<b>40,44</b>	<b>42,86</b>

Source : DFAS

Pour le CNDS, on note une hausse de 4,17 % des taxes affectées à 270 M€ en 2017 contre 254 M€ en 2016. En outre, le CNDS a bénéficié d'un complément de ressources affectées dans le cadre de la LFR 2017 d'un montant de 27 M€, ramené à 25,9 M€ en gestion 2017.

Le responsable du programme 219 a souligné que le modèle économique des établissements qui lui sont rattachés se traduit par des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) très majoritairement

couvertes par des recettes propres liées à leur activité (accompagnement des sportifs de haut niveau et des stagiaires de la formation professionnelle, accueil de stages organisés par le mouvement associatif.). L'accroissement de l'activité génère de la recette et de la dépense.

### 2.5.3.2 L'évolution du plafond des emplois des opérateurs

La LPFP 2012-2017 fixe aux opérateurs l'objectif d'une « maîtrise » de leurs effectifs, avec un taux moyen d'effort de 0,7 %.

**Tableau n° 13 : Emplois des opérateurs sous plafond (ETP)**

	2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	LFI 2018
Programme 163	54	56	54	63	46	51	50,6	
Programme 219	1 600	1 568	1 608	1 548	525	529	NC	

Source : PAP et RAP - DFAS

Pour le programme 219- *Sport*, la sortie des CREPS du périmètre des opérateurs a eu pour effet une baisse importante du plafond en 2016. Pour l'ensemble des opérateurs, le schéma d'emploi hors transfert et corrections techniques, diminue régulièrement : -7 en 2015 (-0,4 %), - 8 en 2016 (- 0,5 %) et - 5 en 2017 (- 0,9 %), conformément aux prévisions en LFI 2017. A ce jour, le responsable du programme ne disposait pas encore des données relatives à l'exécution 2017.

Quant aux emplois hors plafond, ils sont principalement des emplois aidés<sup>13</sup> (CAE, emplois d'avenir), toutefois, les établissements peuvent avoir recours à des emplois hors plafond pour la surveillance des mineurs (financement par les fédérations sportives dans le cadre d'une convention), ou pour recruter des apprentis (contrats d'apprentissage). Ainsi, l'INSEP avait prévu en 2017 de recruter en plus de 3 ETP par contrats aidés, 3 ETP par le biais de conventions avec les fédérations et 3 ETP par contrats d'apprentissage.

La consommation des emplois hors plafond pour 2017 n'est pas connue à ce jour (comptes financiers non arrêtés). On relève cependant qu'une augmentation sensible était prévue en LFI 2017 (19 ETPT) par rapport au réalisé en 2016 (12,3 ETP).

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, les effectifs sous plafond de l'agence du service civique, à périmètre constant, ont progressé de 5 ETPT en LFI 2017 par rapport à la LFR 2016, soit 10 ETPT

<sup>13</sup> Par exemple, l'ENSM avait prévu de recruter 5 contrats aidés, 2 contrats d'apprentissage et 3 agents en service civique.

par rapport à la LFI 2016. Cette évolution est liée à la montée en charge du service civique, 2 ETPT ayant été notamment prévus pour renforcer l'équipe de l'agent comptable du fait de l'intégration en 2016 de l'agence Erasmus+ Jeunesse & Sport. L'exécution du plafond d'emploi 2017 reste toutefois à confirmer, dans l'attente du compte financier.

Les effectifs hors plafond de l'Agence du service civique sont fixés à 30 ETPT pour 2017. Ils sont stables en volume comme dans leur structure par rapport à 2016. Ils correspondent à 3 ETPT rattachés aux activités de service civique (contrats aidés), et 27 ETPT rattachés aux activités de l'agence Erasmus + Jeunesse & Sport.

**L'application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) par l'ASC et le CNDS**

L'arrêté du 20 avril 2015 fixe les modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur le CNDS (articles A. 411-1 à A. 411-10 du code du sport). Le budget initial 2017 du CNDS a été présenté et voté par le conseil d'administration en novembre 2016 selon le format prévu au décret. Le CNDS applique l'instruction financière et comptable M 9-1 et dispose du logiciel financier et comptable *Sirep@net* développé par la société GFI.

L'Agence du service civique (ASC) a présenté, dès 2016, son budget sous ce nouveau format. En 2017 elle disposait d'un système d'information lui permettant d'exécuter son budget selon ces modalités. Aucune difficulté particulière n'a été signalée.

## 2.6 Les dépenses fiscales

### 2.6.1 Les dépenses fiscales en 2017

L'importance des dépenses fiscales de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* et leur disproportion par rapport au budget global de celle-ci ont été régulièrement relevées dans les précédentes notes d'exécution budgétaire de la Cour.

**Tableau n° 14 : Evolution des dépenses fiscales**

	Dépenses fiscales rattachées au programme 163		Dépenses fiscales rattachées au programme 219		Dépenses fiscales rattachées à la mission	
	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)
2015	13	2 479	5	17	18	2 496
2016	13	2 820	5	59	18	2 879
<b>2017</b>	<b>12</b>	<b>2 931</b>	<b>6</b>	<b>95</b>	<b>18</b>	<b>3 026</b>
<i>Evolution sur 3 ans</i>	<i>- 1</i>	<i>+ 452</i>	<i>+ 1</i>	<i>+ 78</i>	<i>=</i>	<i>+ 137</i>
LFI 2018	12	2 479	6	94	18	2 573

Source : RAP et PAP

Le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 1 457 M€ en 2009 et est estimé à 3 026 M€ en 2017, soit une hausse de 108 % en neuf ans.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le nombre de dépenses fiscales était resté stable jusqu'en 2016, les plus importantes étant :

- le « *taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles* », évaluée à 75 M€ pour 2017 ;
- l'« *exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et les juges sportifs* », chiffrée à 19 M€ pour 2017.

Au PLF 2017 a été créée l'« *Etalement sur quatre ans de l'imposition du montant des primes versées par l'État aux sportifs médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques et à leur guide* », corolaire de cette imposition décidée avant les Jeux de Rio de 2016 (article 4 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017).

Quant au programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, il concentre l'essentiel des dépenses fiscales associées à la mission (96,9 %), soit plus de cinq fois les crédits ouverts sur le programme 163 (546 M€). Les plus importantes sont :

- la « *réduction d'impôt au titre des dons* » pour l'impôt sur le revenu, estimée à 1 400 M€ pour 2017 ;
- la « *réduction d'impôt au titre des dons* » pour l'impôt de solidarité sur la fortune, estimée à 152 M€ pour 2017 ;

- la « réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général », estimée à 680 M€ pour 2017.

La dépense fiscale « Exonération du droit d'enregistrement de 1,20 % pour les ventes publiques d'objet d'art (...) réalisées au profit de certains organismes d'intérêt général ayant une vocation humanitaire d'assistance ou de bienfaisance », rattachée au programme en 2015 n'y figure plus à compter de 2017. Par ailleurs, le ministère considère que le rattachement de la dépense n° 300211 « Exonération en matière d'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives » est contestable, dans la mesure où les bénéficiaires ne relèvent pas de la « vie associative » qui, par définition, ne concerne que les associations et non toutes les formes juridiques d'organismes avec ou sans but lucratif.

**En dépit de ces modifications, on ne peut considérer que la stratégie de réduction des « niches » fiscales et sociales, dont la mise en œuvre est recommandée par la Cour depuis plusieurs années, en vue du rétablissement des comptes publics, est à l'ordre du jour.**

## 2.6.2 L'évaluation des dépenses fiscales

Dans son rapport de juin 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait relevé que les dépenses fiscales de la mission *Sport jeunesse et vie associative* représentaient 371 % des crédits de paiement de la mission, ce pourcentage étant de loin le plus élevé de toutes les missions budgétaires. Le comité avait également relevé l'absence de données disponibles sur les dépenses fiscales destinées aux associations et autres organismes sans but lucratif.

Depuis l'exercice 2012, la Cour a recommandé de procéder à un suivi et à une évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, en concordance avec l'article 18 de la LPFP pour 2012-2017 qui prévoit une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de l'ensemble des dépenses fiscales, par cinquième chaque année au cours de la programmation.

Les responsables de programme ont indiqué que, conformément à l'article 18 de la LPFP pour 2012-2017, la direction de la législation fiscale avait organisé en 2013 et en 2014, dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances 2014 et 2015, des conférences fiscales avec les services ministériels ayant pour objet la revue des dépenses fiscales sur la

base d'évaluations produites par les corps de contrôle, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ou les services ministériels. La DLF n'a pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif de conférence fiscale en 2015 ni en 2016<sup>14</sup>.

Seule l'« Exonération des retenues à la source prévues aux c et b du I de l'article 182 B du CGI et à l'article 119 bis du CGI à raison des bénéfices réalisés en France et des revenus de source française versés ou perçus par des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale et de leurs filiales, directement liés à l'organisation de la compétition sportive internationale », a fait l'objet d'une évaluation en 2017, selon le responsable de programme, en grande partie grâce à une contribution de la Cour.

#### **L'exonération fiscale en faveur des grands événements sportifs internationaux (GESI) – Programme 219 Sport**

Sur le plan économique, les conclusions de l'étude sur l'impact économique de l'EURO 2016 commandée par le ministère des sports ont permis d'évaluer l'impact économique total à 1 220 M€. Sur le plan fiscal, l'étude a permis d'estimer les recettes fiscales additionnelles produites par l'accueil de la compétition à 74,9 M€, correspondant à 70 M€ de TVA, 2,7 M€ de taxes de séjour et 2,2 M€ de taxes d'aéroport.

A contrario, la mise en place de l'article 51 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a entraîné un manque à gagner fiscal pour cet événement estimé à 65,1 M€ correspondant à une exonération d'impôts sur les sociétés de l'ordre de 60 M€ ainsi qu'une exonération de CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) de l'ordre de 4,1 M€ et de taxes assises sur les salaires de l'ordre de 0,6 M€ (cf rapport de la Cour *Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France*, septembre 2017).

Hormis ces différents travaux d'ordre général et cette étude particulière, il n'y a pas eu de travaux spécifiques d'évaluation. De plus, en dépit des éventuelles propositions ou conclusions qui ont pu être émises, ces travaux n'ont pas conduit à modifier ou à faire évoluer en 2017 les dépenses fiscales rattachées à la mission. On observe en outre que pour la grande majorité de ces dépenses fiscales, le nombre de bénéficiaire n'est

<sup>14</sup> La direction de la législation fiscale a précisé que « les évaluations transmises lors du cycle 2014 des conférences fiscales à la DLF, à la demande de celle-ci, par les responsables de la mission Sport, jeunesse et vie associative se sont révélées très lacunaires et aucune proposition de suppression ou de recentrage du dispositif fiscal n'a été proposée par ces derniers ».



même pas estimé. Cette recommandation de la Cour été reprise dans le référé que le Premier président a adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

**En l'état, le Parlement ne dispose donc pas d'éléments objectifs pour juger du caractère optimal de ces différents avantages fiscaux. La Cour ne peut que réitérer sa recommandation. Elle souligne en outre qu'il est du ressort du responsable de programme de mener cette évaluation sur l'ensemble des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.**

**Recommandation n° 1 :** *Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations réalisées (recommandation réitérée).*

### 3 La qualité de la gestion

#### 3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

##### 3.1.1.1 Le programme 219 – Sport

S'agissant des *reports de charges* de l'exercice 2017 sur 2018, il n'a pas été possible d'engager ni de payer la majeure partie des dossiers de ré-imputation de réserve parlementaires inscrits dans la LFR du 29 décembre 2017 pour un montant de 0,58 M€ en AE et 0,67 M€ en CP. A l'exception d'une dotation en fonds propres à l'ENSM de 0,40 M€ en AE=CP pour des travaux de rénovation et d'accessibilité au Centre national de ski nordique et de moyenne montagne (CNSNMM), il n'y a pas eu d'anticipation sur des dépenses prévues en 2018.

Le programme 219 n'a pas bénéficié de *rétablissements de crédits* en 2017. De plus, le programme ne dispose pas de procédure d'*attribution de produits*.

S'agissant du *fonds de concours* versé par le centre national pour le développement du sport (CNDS) à l'État pour le financement d'une partie des conventions d'objectifs signées par le ministère, cette pratique, dénoncée par la Cour depuis l'exercice 2011, est restée en vigueur en 2017. Son montant, inchangé depuis 2012, s'est élevé en 2016 à 19,5 M€, puis à 21,1 M€ en 2017.

Ce mécanisme est critiquable dans la mesure où il déroge au principe général de non affectation des recettes aux dépenses en substituant à une subvention pour charges de service public et à des dépenses d'intervention des impôts et taxes affectés, le CNDS étant en effet financé par des recettes fiscales affectées par la loi de finances<sup>15</sup>. Le fonds de concours versé par le CNDS a donc permis à l'Etat de réaffecter au programme 219 – Sport une quote-part de ces recettes sans la reverser au budget général, ce qui a nui à la lisibilité du programme 219 – Sport.

Dans une lettre du 19 juillet 2017, en réponse aux recommandations de la Cour relatives à l'exécution budgétaire 2016, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué : « *L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante. Cette condition n'est pas vérifiée lorsque les fonds de concours sont financés par des taxes affectées à des opérateurs sans moyens propres qui les reversent à l'État, comme c'est le cas, notamment, pour le CNDS* ».

**La recommandation de la Cour visant à mettre fin au fonds de concours du CNDS a donc été mise en œuvre à compter du PLF 2018, la rebudgétisation partielle du CNDS ayant été décidée pour assurer une meilleure lisibilité des interventions publiques.**

Selon le responsable de programme « *le CNDS étant recentré sur le sport pour tous, son budget passera ainsi de 270 M€ à 133 M€ environ en 2018, et les plafonds des taxes qui lui sont affectées seront réduits en conséquence. Cette réforme conduit à mettre un terme au fonds de concours annuel versé par le CNDS à l'Etat* ».

### 3.1.1.2 Le programme 163 – Jeunesse et vie associative

Il n'y a pas eu de **report de charges** de l'exercice 2017 sur 2018 ; le montant des AE a permis de faire face à la totalité des obligations juridiques relevant de l'exercice 2017. Il n'y a pas eu de paiements anticipés de la gestion 2018.

Il n'y a pas eu de **rétablissement de crédits** en 2017 sur le programme 163.

Depuis 2016, le programme 163 dispose d'une procédure d'**attribution de produits**. Le décret du 24 décembre 2015 a créé, au sein du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative, un service à compétence nationale dénommé « Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire » (INJEP). L'INJEP a notamment pour mission de rassembler, synthétiser, diffuser et valoriser les connaissances sur les

---

<sup>15</sup> Cf. développement *supra* sur le financement des opérateurs.

jeunes, sur les démarches d'éducation populaire et sur la vie associative ainsi que sur les politiques publiques à travers des produits documentaires, des publications et des événements. À ce titre, l'INJEP a en charge la gestion des ventes de ses publications, services donnant lieu à rémunération. L'attribution de ces produits sur le programme 163 est prévue par le décret du 8 novembre 2016 portant attribution de produits au budget du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

### **Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)**

Selon, l'article 25 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, le FEJ est doté de contributions de l'Etat et de toute personne morale de droit public ou privé. Depuis sa création, le FEJ est abondé à titre principal par des crédits d'Etat (62 % sur un budget total de près de 257 M€ depuis 2009). Néanmoins, depuis 2013, le FEJ n'est plus abondé par le programme 163 mais uniquement par le PIA jeunesse dans le cadre de deux initiatives présidentielles pour 30 M€ (25 M€ le programme « La France s'engage » et 5 M€ pour la grande école du numérique).

En 2017, les recettes du FEJ proviennent uniquement de contributeurs privés : les entreprises ultramarines via le dispositif ZFA (1,9 M € estimés à ce jour). Pour l'opération « La France s'engage », le groupe TOTAL S.A., partenaire historique, a abondé le FEJ à hauteur de 5 M€ en 2017. Les dépenses du FEJ se sont élevées en 2017 à 24,6 M€ dont 16,2 M€ au titre de « La France s'engage », essentiellement pour le subventionnement des expérimentations.

Le FEJ est actuellement déposé à la Caisse des dépôts et consignations qui en est le gestionnaire financier et agit sur ordre de l'administration. Le caractère particulier du FEJ et notamment son abondement majoritaire par des crédits d'origine privée ne permet pas de privilégier un retour dans le droit commun budgétaire. La gestion pluriannuelle des crédits serait également mise à mal par une gestion classique en AE et CP.

## **3.2 La démarche de performance**

### **3.2.1 La sincérité des indicateurs**

#### **3.2.1.1 Les objectifs et indicateurs du programme 219**

Le responsable de programme a privilégié la stabilité du dispositif de performance nécessaire à une évaluation pluriannuelle des politiques menées qui permet, selon lui, une utilisation effective des indicateurs dans

le pilotage des services déconcentrés, des établissements et des fédérations sportives via les BOP régionaux, les contrats de performance et les conventions pluriannuelles d'objectifs.

Conformément à la préconisation de la Cour des comptes, le nombre d'objectifs du programme a été réduit de 6 (PAP 2013) à 5 (PAP 2014 à PAP 2017). Les cinq objectifs du programme sport sont maintenus à l'identique par rapport au PAP 2016.

Le nombre d'indicateurs a également été réduit conformément aux orientations données par la direction du budget. En 2017, le sous-indicateur 1.1.3. du PAP 2016 « *Taux de licences en ZUS* » est remplacé par le « *Taux de licences dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville* ». Les autres indicateurs sont maintenus à l'identique.

S'agissant des « *indicateurs les plus représentatifs de la mission* » figurant dans la « *présentation de la programmation pluriannuelle* » au début du PAP, la direction des sports a choisi de mettre en relief les deux principaux indicateurs couvrant le sport pour le plus grand nombre et le développement du sport de haut niveau, en cohérence avec les axes stratégiques de la mission : le nombre de licences délivrées aux catégories de public prioritaires par les fédérations (indicateur n° 1.1), et le rang sportif de la France (indicateur n° 3.1).

### 3.2.1.2 Les objectifs et indicateurs du programme 163

L'appréciation de la performance connaît une certaine stabilité. Certains ajustements ont cependant été réalisés en 2017 concernant l'évaluation de la performance du dispositif de contrôle et d'accueil de mineurs, du fait de l'évolution des modalités de contrôle au regard des aménagements de rythmes scolaires. L'intitulé de l'objectif 3 a été modifié au PAP 2017 : précédemment libellé « *Renforcer le contrôle et le suivi des risques au sein des accueils collectifs de mineurs (ACM) avec hébergement* », il s'intitule désormais « *Renforcer le contrôle et le suivi des risques au sein des accueils collectifs de mineurs (ACM)* », afin de mettre en cohérence l'objectif et le périmètre des contrôles étendu aux accueils sans hébergement. Les autres objectifs au sein du volet performance du PAP sont restés inchangés entre 2016 et 2017.

L'indicateur 1.3 relatif à la part des jeunes ayant moins d'opportunité (JAMO) a été actualisé dans son libellé, afin de ne plus faire référence à l'Agence française du Programme européen Jeunesse en action (AFPEJA) mais à l'Agence Erasmus+ France Jeunesse & Sport (AEFJS).

Enfin les sous-indicateurs de l'indicateur 3.1 relatif aux contrôles des accueils collectifs de mineurs ont été modifiés de manière à ne plus

distinguer, parmi les accueils sans hébergement, le contrôle des accueils périscolaires et hors périscolaires, en cohérence avec l'actualisation de l'objectif. Le troisième sous-indicateur a été supprimé et l'intitulé du deuxième modifié.

Au titre des « *indicateurs les plus représentatifs de la mission* », l'indicateur relatif à la part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés est mise en exergue, en cohérence avec les orientations stratégiques en faveur de la Jeunesse, ainsi qu'avec l'axe stratégique transversal visant à renforcer les politiques partenariales.

### **3.2.2 L'utilité du dispositif de performance**

Pour le programme 219 - *Sport*, le ministère a indiqué que les dotations obtenues lors des négociations budgétaires n'étaient en aucun cas liées à la performance intrinsèque du programme mesurée à l'aide des indicateurs du PAP. Au sein du programme et du CNDS certains indicateurs sont en revanche utilisés comme critères de répartition (primes ou sanctions liées à la performance). La direction des sports est ainsi amenée à revoir périodiquement le mode d'allocation des moyens financiers et humains (conseillers techniques sportifs) octroyés aux fédérations sportives afin de mieux prendre en compte la performance. De même, les licences et les résultats en matière de haut niveau font l'objet d'un suivi particulier au sein des conventions d'objectifs.

S'agissant des BOP régionaux, le système d'allocation de moyens aux directions régionales (BOP régionaux) a été revu dans un sens plus conforme à la performance en prenant en compte des critères de répartition (le recensement des équipements sportifs, le haut niveau, les licences, la population et le nombre de diplômés).

Enfin, s'agissant des opérateurs, les moyens octroyés sont ajustés au vu des engagements pris dans le cadre des contrats de performance. Les résultats des indicateurs ne constituent qu'un élément d'appréciation parmi d'autres. Le pilotage par la performance des opérateurs s'appuie également sur la généralisation d'un dialogue de gestion avec chacun d'entre eux.

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le choix des indicateurs reflète les priorités politiques du ministère. Les indicateurs ont vocation à mesurer des résultats et non des moyens, associés aux objectifs fixés ; cette mesure permet en théorie d'orienter les politiques conduites, selon le responsable de programme. Cependant, les moyens budgétaires alloués ne sont pas directement liés aux indicateurs.

### 3.2.3 La mesure de la performance des opérateurs

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) a été conclu avec les différents opérateurs de la mission, ainsi que des lettres de mission avec les directeurs. Les COP sont conclus pour trois à quatre années. Pour le programme 219 – *Sport*, ils concernent l'INSEP (2015-2017), l'ENSM (2015-2018), l'ENVSN (2015-2017), le MNS (2015-2018) et l'IFCE (2014-2017). S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, un COP a été signé pour les années 2015-2017 avec l'ASC ; un nouveau contrat devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour la période 2018-2020.

Chacun des COP fixe à l'opérateur des priorités d'action assorties d'indicateurs de performance, et établit les modalités du soutien de l'État. Il prévoit les modalités de suivi et d'évaluation de l'atteinte des objectifs et encadre le fonctionnement général. **Cependant, aucun de ces COP n'est adossé à une trajectoire financière pluriannuelle.**

De manière générale, les indicateurs des COP ne participent pas directement à la mesure des objectifs des PAP et RAP. En revanche, ils mesurent des objectifs en cohérence avec ceux des PAP et RAP.

Chaque année, dans le cadre de rendez-vous stratégiques ou de réunions avec les dirigeants de l'opérateur, les indicateurs du COP sont analysés afin d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs fixés. S'agissant de l'ASC, un comité de pilotage composé de représentants de l'agence, du ministère chargé de la jeunesse et du ministère chargé du budget a été mis en place et est chargé du suivi de l'exécution contrat. L'agence fournit chaque semestre un compte rendu annuel qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre de ses objectifs. **Cependant, il ne semble pas que ce suivi de la performance introduit un lien entre la négociation des moyens budgétaires et les résultats obtenus, comme l'a recommandé la Cour.**

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

*Recommandation n° 1 : Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'État aux fédérations sportives (recommandation réitérée).*

Cette recommandation a été formulée chaque année par la Cour dans le cadre de la note d'exécution budgétaire depuis l'exercice 2011.

Cependant, le ministère, qui reconnaissait le caractère « inhabituel » de ce fonds de concours, ne donnait pas droit à la recommandation, indiquant que son maintien résultait d'un choix « pragmatique ». Le responsable de programme précisait que la suppression du fonds de concours ne pourrait être compensée par une hausse à due concurrence du plafond du programme sport, mais qu'elle conduirait à diminuer de 20 % les crédits alloués aux fédérations sportives. Selon lui, cette solution permet d'éviter la création de deux guichets de subventionnement des fédérations : l'un au CNDS et l'autre à l'État.

Ce fonds de concours est désormais supprimé. Cette suppression a été décidée à compter du PLF 2018, dans le cadre de la clarification des missions entre l'État et le CNDS, les crédits correspondant aux actions nationales des fédérations sportives consacrés à la promotion du sport pour le plus grand nombre étant rebudgétisés.

Cette recommandation sera donc mise en œuvre à compter de l'exercice 2018.

***Recommandation n° 2 : Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations déjà réalisées (recommandation réitérée).***

Cette recommandation est formulée depuis l'exercice 2013.

Dans un rapport de juin 2013, l'Inspection générale des finances a démontré que les trois plus importantes dépenses fiscales rattachées à la mission, relatives à trois dispositifs d'exonération fiscale des dons aux organismes sans but lucratif, étaient de nature à générer des effets d'aubaine et que leur efficacité n'était pas démontrée. Ce rapport et les recommandations qui y étaient formulées n'ont pas été suivis d'effet. Des travaux sur les dépenses fiscales ont eu lieu au cours de l'année 2014, tels que les conférences fiscales de la direction de la législation fiscales (DLF). Ils ont été interrompus à compter de 2015, la DLF n'ayant pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif.

Les responsables de programme ont mentionné quelques travaux d'ordre général ayant abordé depuis 2013 des aspects spécifiques propres à l'une ou l'autre des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Cependant aucun de ces différents travaux n'a conduit à modifier ou faire évoluer les dépenses fiscales rattachées à la mission. Cette recommandation n'est donc pas mise en œuvre.

***Recommandation n° 3 : Stabiliser l'exécution du PPP pour l'INSEP en menant à terme le projet d'avenant donnant plus de souplesse à la relation contractuelle ; réaliser l'étude sur les prestations, prévue depuis 2015.***

Cette recommandation a été formulée pour la première fois à propos de l'exercice 2014.

La Cour a eu l'occasion à de nombreuses reprises de relever le nombre important d'avenants successifs signés depuis la conclusion du marché, un contrat de partenariat public-privé (PPP), signé avec le groupement Sport Partenariat en décembre 2006 pour une durée de trente ans, portant sur la construction, la réhabilitation puis l'exploitation et la gestion de plusieurs équipements de l'INSEP. À fin 2017, 18 avenants ont en effet été signés depuis 2006, et le montant total du loyer est désormais de 13,28 M€ en 2017 (contre 12,4 M€ initialement).

Conformément à la rédaction initiale du contrat, les modifications ponctuelles demandées par l'État nécessitent d'avoir recours à des avenants systématiques. La Cour avait appelé à engager une réflexion pour donner plus de souplesse à cette relation contractuelle. Elle avait aussi rappelé que l'intérêt de recourir à un PPP est précisément, sur le plan budgétaire, de pouvoir bénéficier d'une meilleure lisibilité des coûts et d'être assuré de leur stabilité dans le temps. Ces atouts ont disparu du fait des changements répétés.

Le responsable de programme avait déjà indiqué en 2015 que le contrat serait modifié afin de permettre, « en gestion », de réaliser des modifications ponctuelles sans impacter l'économie générale du contrat ni avoir recours à des avenants. Ce projet a finalement abouti en décembre 2017 avec la signature d'un avenant n° 17 sur les modalités de gestion des modifications.

Enfin, il avait été annoncé en 2015 qu'une étude de parangonnage sur les prestations d'hôtellerie et de restauration devait être réalisée comme prévu par le contrat, ces deux prestations représentant 68,7 % du loyer d'exploitation. Le responsable de programme a indiqué que cette étude a été engagée au cours du second semestre 2017 et qu'elle sera livrée au cours du premier trimestre 2018.

Cette recommandation est donc mise en œuvre.

***Recommandation n° 4 : Améliorer la prévision budgétaire du financement du service civique en lien avec le suivi réalisé de l'atteinte des objectifs.***



Cette recommandation a été formulée pour la première fois au titre de l'exercice 2016.

La Cour a observé que depuis l'accélération de la montée en puissance du dispositif du service civique, décidée en janvier 2015, la gestion est mal maîtrisée : les crédits votés en LFI sont délibérément sous-estimés par rapport aux besoins pour remplir les objectifs en effectifs, et les ressources complémentaires sont inscrites au fur et à mesure de l'atteinte de la cible, par budget rectificatif. Toutefois, ces crédits supplémentaires se révèlent finalement trop importants, ce qui nécessitent des annulations en fin d'exercice. Cette gestion soulève finalement la question de la sincérité, soit des objectifs, soit du budget.

La Cour a observé, par ailleurs, que pour satisfaire l'exigence d'une cible de 150 000 jeunes, fixée aujourd'hui, le montant de la subvention pour charges de service public de l'ASC, à inscrire chaque année au budget de l'État, serait de 534 M€. Or si le projet de loi de finances pour 2018 confirme la cible, il n'y associe que 447 M€ de crédits. Si le niveau des effectifs de volontaires devait se stabiliser au plafond fixé, la prévision budgétaire devrait tenir compte de cette orientation politique pérenne.

La recommandation n'est donc pas mise en œuvre. Elle doit être réitérée et remaniée pour insister sur cette exigence de sincérité.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017**

La Cour formule trois recommandations au titre de l'exercice 2017 :

### ***Au titre de la performance :***

- 1) *Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations réalisées (recommandation réitérée).*

### ***Au titre de la soutenabilité :***

- 2) *Assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et le pilotage de la consommation en cours d'exercice (recommandation réitérée).*
- 3) *Parvenir à une solution permettant à l'Etat d'être exonéré de façon pérenne du paiement de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) au Consortium du Stade de France.*