



Mission Sport, Jeunesse, Vie associative

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

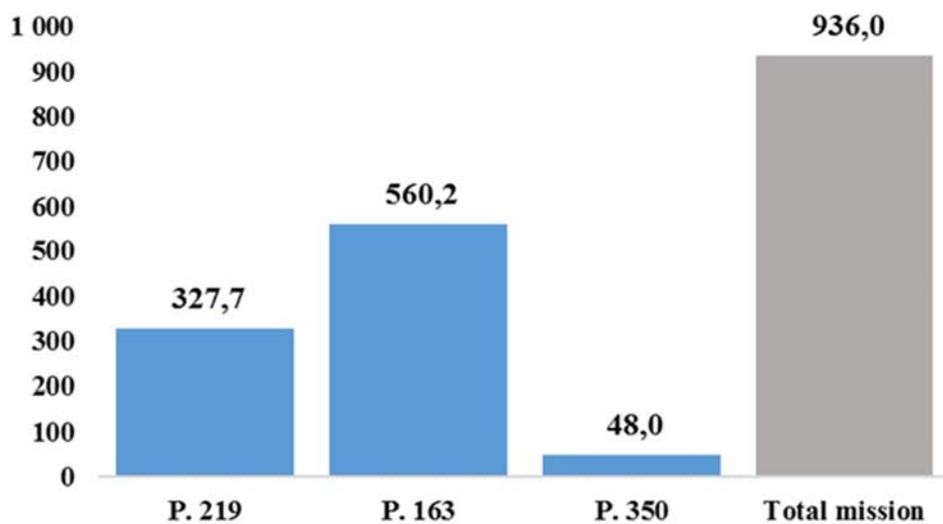
Sport, jeunesse et vie associative

Programme 219 – Sport

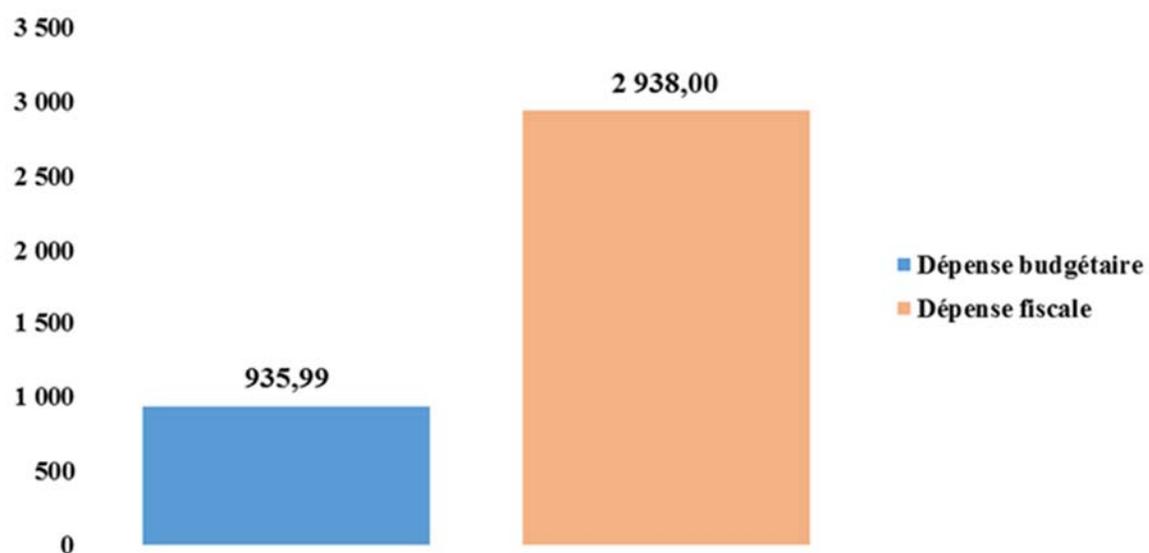
Programme 163 – Jeunesse et vie associative

Programme 350 – Jeux Olympiques et Paralympiques 2024

Graphique n° 1 : Mission SJVA - exécution 2018 (CP, en M€)



**Graphique n° 2 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission
(Md€)**



Synthèse

En 2018, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée de trois programmes : 219 – *Sport*, 163 - *Jeunesse et vie associative* et, pour la première fois, 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*. Depuis 2018, elle a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère chargé des sports pour les programmes 219 et 350 et du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse pour le programme 163.

L'analyse de l'exécution budgétaire 2018 conduit tout d'abord à relever que la mission a respecté le cadre fixé par la LPFP 2018-2022 (960 M€) avec un écart de -24 M€ (936 M€ consommés), sachant que les crédits inscrits en loi de finances initiale respectaient déjà ce plafond (959,1 M€ en LFI).

Les crédits disponibles ont évolué à la baisse en cours d'exercice en raison de plusieurs mouvements de crédits (-2,93 M€ en AE et -10,11 M€ en CP) ; les mouvements à la baisse ayant principalement porté sur le programme 219 – *Sport* dans le cadre de la LFR pour annuler des crédits gelés (1,74 M€ en AE et 11,13 M€ en CP). En fin d'exercice, les crédits consommés sont inférieurs de 5,8 M€ en AE et de 23,1 M€ en CP par rapport aux montants votés initialement en LFI.

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la gestion 2018 a été marquée par la poursuite de la montée en charge du nombre de jeunes accueillis en service civique (136 000 fin 2018). Ces dernières années, la Cour avait relevé le caractère « chaotique » de la gestion budgétaire du service civique. En 2018, l'exercice de prévision budgétaire s'est révélé plus rigoureux ; aucun mouvement, en dehors du dégel de la réserve de précaution, n'est ainsi venu modifier les crédits consacrés au service civique en cours d'exercice comme cela était le cas auparavant. On notera toutefois que l'ASC a fait pour la première fois l'objet d'un prélèvement sur fonds propres à hauteur de 57,8 M€ mais aussi que le coût du « mois-jeune » a progressé de 1 % du fait de l'augmentation des charges de protection sociale.

La Cour relève également que deux nouveaux dispositifs – le fonds de développement de la vie associative (FDVA) qui s'est vu confier la responsabilité d'attribuer aux associations sur les territoires les fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire ainsi que le compte engagement citoyen (CEC) – ont été mis en œuvre tardivement. La publication en cours d'année des modalités d'attribution des subventions

pour le premier dispositif et les évolutions législatives et réglementaires successives pour le second n'ont pas permis la consommation en 2018 de l'ensemble des CP prévus. Ce défaut d'anticipation a empêché l'évaluation au plus juste du rythme de consommation des crédits et a nui à la qualité de la prévision budgétaire.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le Centre national de développement du sport (CNDS) a connu un recentrage fort de son intervention sur son activité territoriale dans la continuité du plan de redressement initié en 2012. Ces recettes affectées ont diminué de 136,6 M€ dont 63,8 M€ au titre de l'effort de réduction de la dépense publique et 72,8 M€ de transferts de certaines dotations vers le programme 219. Par ailleurs, dans le cadre du transfert des restes à payer du CNDS vers l'Agence nationale du Sport, auquel elle se substituera en 2019, la Cour recommande de fixer une durée plus courte des engagements pris pour le financement des équipements sportifs des collectivités territoriales afin d'en faciliter le suivi et l'apurement.

Concernant le contrat de PPP à l'INSEP, la Cour a relevé à plusieurs reprises le nombre important d'avenants successifs (21) signés depuis 2006 qui nuit à la lisibilité des coûts et donc à la prévision budgétaire. La Cour, dont les travaux récents ont montré que le contrat n'était pas stabilisé pour l'avenir et que des risques de coûts supplémentaires étaient avérés, recommande d'évaluer précisément l'ensemble de ces surcoûts afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

En termes de soutenabilité, le risque que l'Etat soit à nouveau redevable de l'indemnité pour absence de club résident (IACR), estimée à 23 M€, vis-à-vis du Consortium du Stade de France (CSDF) a été écarté jusqu'à la fin de la concession en 2025 par la signature en juillet 2018 d'une nouvelle convention avec la Fédération française de rugby (FFR). L'Etat a depuis défini des orientations stratégiques et arrêté un calendrier pour analyser toutes les hypothèses d'évolution juridiques et techniques pour préparer l'après concession. La Cour appelle au respect des engagements pris par le Gouvernement et recommande de parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a été mis en place en 2018 afin de financer la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO). Si le responsable de programme a indiqué que la montée en charge de la structure se faisait comme prévu, le CGEFI, qui exerce un contrôle de plein droit sur l'établissement, a relevé des difficultés

au cours de l'année 2018 tant sur la qualité comptable que sur le rythme des recrutements qui ont entraîné des premiers retards sur la mise en œuvre des études et travaux. La Cour appelle à la vigilance sur le déroulement de l'année 2019, année charnière pour la structure, et sur la programmation budgétaire des années à venir.

Plus largement, la Cour recommande deux mesures à l'échelle de la mission. D'une part, elle souhaite que soit régularisée la situation de débiteur / créancier à l'égard de l'ACOSS concernant à la fois le dispositif d'exonérations de charges pour les juges et arbitres sportifs (programme 219) et la protection sociale des volontaires du service civique s'agissant des cotisations prises en charge par l'Etat (programme 163). Cette exercice de clarification, avec le concours des fédérations sportives et de l'ASC, permettra d'améliorer la prévision budgétaire.

D'autre part, la Cour recommande depuis plusieurs années que les dépenses fiscales – qui représentent près de 3 Mds€, soit plus de trois fois les crédits de la mission – fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse. 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* » avait 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. Aucune conséquence de ces observations n'a jusqu'à présent été tirée par les ministères, notamment dans le cadre des conférences fiscales. La Cour recommande à nouveau cette évaluation et appelle à un suivi régulier entre les responsables de programme et la direction de la législation fiscale afin d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense et la fiabilité des informations à disposition de l'administration. Cet exercice devra également permettre de vérifier si le rattachement de chaque dépense à la mission est justifié.

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé trois recommandations. Deux recommandations, relatives à la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique d'une part et à l'exonération de façon pérenne du paiement par l'Etat de l'indemnité pour absence de club résident d'autre part, ont été totalement mises en œuvre. En revanche la recommandation relative au suivi et à l'évaluation des dépenses fiscales est réitérée. Les réponses des responsables de programme à ces trois recommandations sont mentionnées en annexe n°1 de la présente note d'exécution budgétaire 2018.

Recommandations

Recommandation n° 1 : Pour le financement des équipements sportifs des collectivités territoriales, s'assurer que l'Agence nationale du sport fixe une durée plus courte qu'actuellement pour les engagements futurs afin d'en faciliter le suivi et l'apurement.

Recommandation n° 2 : Evaluer précisément l'ensemble des coûts supplémentaires prévisibles du PPP de l'INSEP afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

Recommandation n° 3 : Parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques.

Recommandation n° 4 : Clarifier et régulariser la situation de débiteur/créancier de la Mission à l'égard de l'ACOSS ; améliorer la prévision budgétaire avec le concours des organismes concernés (fédérations sportives et ASC).

Recommandation n° 5 (reformulée) : Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées aujourd'hui à la mission par un suivi régulier entre les responsables de programme et la direction de la législation fiscale afin d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense.

Sommaire

Introduction.....	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	11
1.1 La programmation initiale.....	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	18
1.3 L'évolution de la dépense et son exécution.....	25
1.4 Les grandes composantes de la dépense.....	32
1.5 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	40
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	42
2.1 Programme n°219 – Sport.....	42
2.2 Programme n°350 – Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.....	48
2.3 Programme n°163 – Jeunesse et vie associative.....	50
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	55
3.1 Les dépenses fiscales.....	55
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	61
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	67
3.4 L'évolution de la dépense totale de la mission (2014-2018)	68
3.5 L'analyse de la performance	69

Introduction

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée de trois programmes 219 – *Sport*, 163 - *Jeunesse et vie associative* et 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, ce dernier programme a été créé en 2018. Les crédits de ces programmes étaient gérés jusqu'à présent par le ministre chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Depuis octobre 2018, les crédits du programme 163 sont gérés par le ministre chargé de l'Education nationale et de la Jeunesse et les crédits des programmes 219 et 350 par la ministre chargée des Sports.

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 37,6 % des crédits consommés en 2018 (contre 34,6 % en 2017) et de subventions pour charges de service public (SCSP) qui en représentent 52,3 % (contre 61,9 % en 2017).

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 133 M€ en 2018.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Les crédits de paiement

1.1.1.1 Les changements de périmètre de la mission

Une mesure de périmètre est intervenue sur le programme 219 – *Sport* concernant un transfert entrant de 72,78 M€ en AE/CP en provenance du centre national de développement du sport (CNDS) afin de concentrer l'action de l'établissement sur le sport pour tous. Ce transfert concerne les dispositifs suivants :

- Les dotations aux organismes nationaux (CNOSF et CPSF) (8,68 M€) ;
- L'organisation des grands événements sportifs internationaux (19,80 M€) ;
- Les emplois sportifs qualifiés nationaux (1,55 M€) ;
- Les équipements structurants nationaux (12,5 M€) ;
- Les fédérations en charge du sport pour tous (21,10 M€) ;
- Les associations nationales (9,15 M€).

Des transferts en base sont également intervenus sur ce programme :

- Un transfert de crédits d'un montant de 100 000 € en AE-CP du programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* vers le programme 219 – *Sport* pour un co-financement à parts égales afin de soutenir l'activité du nouveau Centre du sport et de la jeunesse de Corse (décret n°2018-991 du 13 novembre 2018). Ce financement est prévu pour une durée de 3 ans, 200 000 € en 2018, 250 000 € en 2019 et 200 000 € en 2020 ;
- Deux transferts en provenance du programme 219 – *Sport*, d'une part de 300 000 € en AE-CP vers le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* pour financer le fonds d'échange à but éducatif, culturel ou sportif (FEBECS) et d'autre part de 53 447 € en AE/CP vers le programme 138 – *Emploi Outre-mer* pour une partie du financement de l'organisation des assises de l'Outre-Mer (décret n°2018-1078 du 4 décembre 2018) ;

- Deux transferts du programme 219 – *Sport* vers le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* d'un montant de 150 000 € en AE-CP pour le financement de deux projets informatiques « Système d'Information des Manifestations Sportives » et « Data-ES », portés par la direction des systèmes d'information des ministères sociaux ; et de 23 000 € en AE/CP concernant les dépenses de communication relatives au lancement de la Fête du sport du 2 juillet 2018 (décret n°2018-1086 du 4 décembre 2018).

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* n'a fait l'objet d'aucun changement de périmètre ou de transfert.

Enfin, l'architecture de la mission a évolué en 2018. En effet, un nouveau programme 350 - *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a été créé par amendement au PLF 2018.

En 2019, la mission SJVA reste composée de 3 programmes.

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

Ce nouveau programme a été doté de 58 M€ en AE et 48 M€ en CP en 2018, 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.

La direction du Budget indique que ce programme devrait prendre fin en 2026 après la gestion de « l'héritage »¹.

1.1.1.2 L'évolution tendancielle des dépenses

La construction du PLF 2018 s'est inscrite dans le cadre prévu par la LPFP 2018-2022.

Les crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* progressent de 82,46 M€ de la LFI 2017 à la LFI 2018. L'évolution tendancielle des crédits du programme 163 est essentiellement déterminée

¹ L'héritage désigne en particulier la gestion des équipements non pérennes comme par exemple la piscine olympique modulable.

par le montant de la subvention versée à l'Agence du service civique (+62,6 M€). Elle est fonction du nombre de « mois-jeunes » en service civique à considérer pour l'année examinée. L'identification du nombre de mois-jeunes nécessaires dépend notamment :

- De l'estimation d'un « stock » de jeunes présents dans le dispositif au 1^{er} janvier 2018 (67 542) ;
- 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 2018, contre un objectif théorique de 130 000 en 2017, supposait la réalisation de de 82 458 nouveaux contrats) tandis que le calendrier des entrées était très nettement repoussé en fin d'exercice ;
- De la durée moyenne des contrats signés (8 mois avant rupture) 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 ». Ce coût résulte des éléments suivants : coût unitaire de l'indemnité d'engagement, estimation du volume nécessaire de majoration de l'indemnité sur critères sociaux, coût de la protection sociale, coût de l'aide à l'accueil des jeunes versée aux organismes sans but lucratif.

A cette évolution s'ajoute pour le programme la mise en œuvre du Compte d'engagement citoyen (CEC). La création 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 du CEC. Celui-ci 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). Ce droit s'ajoute aux droits à formation acquis au titre de l'activité professionnelle pour valoriser l'importance de l'engagement citoyen au service de la collectivité de certains citoyens particulièrement engagés. En loi de finances pour 2018, des crédits d'un montant de 4,01 M€ ont été programmés pour financer la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

Pour le programme 219 – *Sport*, l'évolution tendancielle des crédits est de -18,3 M€ dont -8,1 M€ versés aux fédérations sportives, -6,7 M€ correspondant à la fin de la réserve parlementaire et -2,4 M€ sur l'investissement pour tenir compte des échéanciers des opérations.

1.1.1.3 Les mesures nouvelles

La mission finance à partir de 2019 des dépenses nouvelles.

Le programme 219 – *Sport* a connu plusieurs dépenses nouvelles pour 45,3 M€, notamment :

- La compensation sur les primes des juges et arbitres (37,9 M€)
- L'abondement pour les CREPS, Ecoles et Musée (2,6 M€)
- L'abondement de l'aide aux sportifs de haut niveau (+1,5 M€ de primes aux médaillés JOP et +0,7 M€ pour la retraite des sportifs de haut niveau)

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a connu deux dépenses nouvelles pour 25,5 M€ :

- L'abondement à hauteur de 25 M€ du Fonds de développement de la vie associative (FDVA2) lors du vote de la loi de finances (amendement n° II-545) pour « compenser » en partie auprès des associations la suppression de la réserve parlementaire ;
- L'abondement de 0,5 M€ de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) pour développer la capacité d'observation et d'études en matière de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative.

Pour sa première année d'existence, le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* s'est vu inscrire 58 M€ en AE et 48 M€ en CP à destination exclusive de la Solideo (Société de livraison des ouvrages olympiques).

1.1.1.4 L'appréciation de la programmation initiale par le CBCM

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 le document retraçant la programmation des crédits hors titre 2, sont préparés par les responsables de programme, puis transmis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), sous couvert des directions financières des deux ministères, 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 (DGECP), 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.

**Une gouvernance complexifiée pour le programme 163 –
Jeunesse et vie associative**

Jusque-là rattachée au ministères des sports, de la jeunesse et de la vie associative, la DJEPVA est depuis 2018 rattachée au ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse. Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* dépend désormais de la direction des affaires financières du secrétariat général de ce ministère et plus de la direction des finances, des achats et des services du secrétariat général chargé des ministères sociaux (SGMAS). Néanmoins, par convention il a été acté que l'exécution de la recette et de la dépense du programme serait confiée au SGMAS et son CBCM.

Les documents de répartition initiale des crédits (DRICE) des programmes 219, 163 et 350 de la mission ont donné lieu à visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) les 27 et 28 décembre 2017.

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le CBCM a émis le 2 février 2018 un avis favorable avec réserves pour 2018, mettant notamment en avant un risque budgétaire s'agissant de la programmation des crédits attribués à Agence du service civique (ASC) au regard de l'objectif qui lui a été fixé pour 2018. Le CBCM a relevé en effet que le budget initial 2018 de l'ASC incluant une subvention pour charge de service public à hauteur de 434,35 M€ permet l'indemnisation de 95 000 jeunes alors que l'objectif théorique est de 150 000 jeunes. Il a remis en doute la pertinence de l'évolution du dispositif présenté avec une augmentation soutenue du nombre de contrats sur les dix premiers mois de 2018 puis un arrêt total des entrées.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le CBCM a émis le 8 février 2018 avis favorable, observant qu'aucun risque de soutenabilité n'apparaissait pour 2018. Il a toutefois souligné qu'une attention particulière devrait être portée sur le dispositif de compensation des exonérations de charges sociales au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs et d'une manière générale sur les dispositifs impliquant l'ACOSS et demandé un suivi régulier concernant les négociations entre le Consortium du Stade de France (CDSF) et la Fédération française de rugby (FFR).

Le CBCM a émis le 8 février 2018 un avis favorable s'agissant du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*.

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 budgétisé en AE=CP pour les dispositifs d'intervention et la majeure partie des dépenses de fonctionnement, les engagements étant consommés dans l'année. Ainsi, même les conventions avec les fédérations sportives, même lorsqu'elles sont conclues pour des durées pluriannuelles, font l'objet d'engagement en AE (avec le même montant en CP) annuelles. Seuls certains dispositifs sont budgétisés et dépensés en AE ≠ CP :

- Essentiellement les dépenses d'investissement (titre 5) et des dépenses d'opérations financières (titre 7) : compte tenu de la durée des travaux d'investissement dans le CREPS de Pointe-à-Pitre (en application du CPER), dans les Ecoles et dans la partie Sud de l'INSEP, les décaissements interviennent au fur et à mesure de la livraison de ceux-ci ;
- Le cas particulier du PPP, dans la zone Nord de l'INSEP, pour lequel les AE ont d'ores et déjà été mises en place en application du contrat conclu en 2006 pour 30 ans, le décaissement des CP intervient au fur et à mesure de l'exécution de ce contrat ;
- Enfin les marchés de prestations qui s'exécutent sur plusieurs années font également l'objet d'une budgétisation et d'une exécution en AE ≠ CP.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a une structuration en AE=CP pour les dépenses de fonctionnement de la Solideo (8 M€ en 2018) et en AE ≠ CP pour les dépenses d'intervention rattachables aux ouvrages olympiques (50 M€ en AE et 40 M€ en CP en 2018).

1.1.3 La répartition des crédits mis en réserve

Le taux de mise en réserve de crédits est passé en 2018 à 3 % contre 8 % précédemment. Cette évolution donne lieu à un bilan positif de la part des responsables de programme. Pour le programme 219 - *Sport*, elle a permis de ne demander de dégel pour aucun dispositif du programme, les mouvements sur la réserve ayant été limités à un dégel en AE pour le financement des restes à payer du CNDS et à un surgel en CP pour gager le dégel de CP du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*. Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, elle a permis

de proposer, compte tenu du moindre coût de l'exonération de réserve de certains postes, une répartition différenciée selon les activités du programme. Cela s'est traduit par une mise en réserve plus importante sur l'activité Compte d'engagement citoyen (CEC) résultant de l'exonération de réserve de précaution à hauteur de 413 326 € des conventions internationales financées sur le programme (Office franco-allemand pour la jeunesse et Office franco-québécois pour la jeunesse).

Pour le programme 219 – *Sport*, le montant de la réserve initiale était de 9,66 M€ en AE et 9,69 M€ en CP, soit 2,8 % de la LFI en AE et en CP. Un certain nombre de dispositifs ont été exonérés, ou ont supporté des taux de réserve atténués ou augmentés. Par ailleurs, conformément à la lettre plafond, 1,54 M€ en AE=CP a été mis en réserve pour le financement du dispositif « Sauvadet ».

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la réserve de précaution s'est établie à 16,8 M€ en AE=CP (37,3 M€ en 2017), ce qui représentait 2,98 % des crédits du programme. La répartition de la réserve est de 2,97 % pour la subvention pour charge de service public de l'opérateur Agence du service civique et de 3 % sur la majorité des activités du programme. Toutefois, afin d'exonérer de réserve les engagements internationaux financés sur le programme (Office franco-allemand pour la jeunesse et Office franco-québécois pour la jeunesse et Confejes), elle a été majorée pour l'activité « Compte engagement citoyen (13,3%) comme l'a relevé le CBCM dans son visa fin 2017.

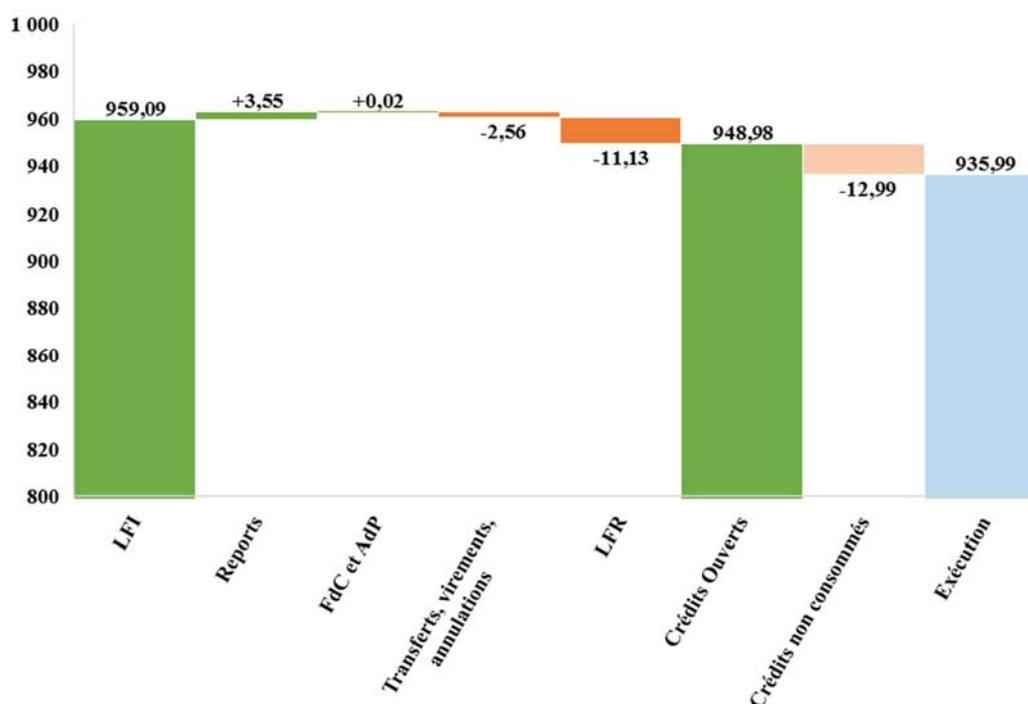
Concernant le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, la réserve initiale était de 1,74 M€ en AE et de 1,44 M€ en CP, soit 3% de la LFI en AE et en CP.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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

En M€	Programme 163		Programme 219		Programme 350		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	563,87	563,87	346,14	347,22	58,00	48,00	968,01	959,09
LFR	0,00	0,00	-1,74	-11,13	0,00	0,00	-1,74	-11,13
Autres mouvements de crédits								
Reports	0,67	1,57	0,67	1,98	0,00	0,00	1,34	3,55
Virements	-0,17	-0,17	0,00	-0,96	0,00	0,96	-0,17	-0,17
Transferts	-1,96	-1,96	-0,43	-0,43	0,00	0,00	-2,38	-2,38
Décrets d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de produits	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02
Total des crédits ouverts	562,41	563,31	344,66	336,71	58,00	48,96	965,08	948,98
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gel initial (a)	16,78	16,78	9,66	9,69	1,74	1,44	28,18	27,91
Surgels (b)	0,00	0,00	0,00	1,44	0,00	0,00	0,00	1,44
Dégels en gestion (c)	16,78	16,78	7,92	0,00	1,74	1,44	26,44	18,22
Annulation de crédits gelés (d)	0,00	0,00	1,74	11,13	0,00	0,00	1,74	11,13
Crédits disponibles	562,41	563,31	344,66	336,71	58,00	48,96	965,08	948,98
Crédits consommés	560,83	560,25	343,40	327,75	58,00	48,00	962,22	935,99

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.2.1 Fongibilité et auto-assurance

1.2.1.1 Fongibilité des crédits

Pour le programme 219 – *Sport*, des économies ont pu être réalisées :

- Sur la dotation prévue pour les GESI : 19,8M€ prévus initialement en LFI 2018, seulement 10 M€ inscrits en DRICE 2018 et finalement seulement 7,95 M€ en AE et 2,69 M€ consommés fin 2018 du fait du transfert de ce dispositif à la direction des Sports ;
- Sur la dotation prévue pour la compensation des arbitres et juges sportifs : 59 M€ inscrits en LFI 2018, 57,3 M€ en DRICE 2018 pour une consommation qui s'est avérée nulle fin 2018 en raison d'une absence de déclarations et des justificatifs comptables nécessaires à la mise en paiement de la contribution de l'Etat.

Ces économies réalisées en gestion ont permis principalement de financer une dotation en fonds propres versée au CNDS à hauteur de 64,36 M€

destinée à financer les restes à payer en matière d'équipements sportifs de l'établissement au titre des exercices 2019 et 2020.

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, plusieurs mouvements de fongibilité ont été réalisés afin d'optimiser les ressources disponibles au programme.

- Le dégel de la réserve de précaution issue de diverses activités (2,7M€, hors FDVA) a été redéployé vers l'activité « service civique » ;
- Plusieurs redéploiements (-1,5 M€) ont été effectués depuis l'activité « Loisirs éducatifs » vers l'activité « Soutien national aux associations agréées JEP ». Ceci a permis le financement des Conventions pluriannuelles (2016-2018) et annuelles d'objectifs indispensables au maintien et, le cas échéant, au renforcement des capacités d'intervention des associations ;
- Des mouvements ont été réalisés à l'initiative des services déconcentrés depuis l'activité « Politiques partenariales locales » (- 0,2 M€) et certification et VAE (-0,3 M€) vers l'information jeunesse.

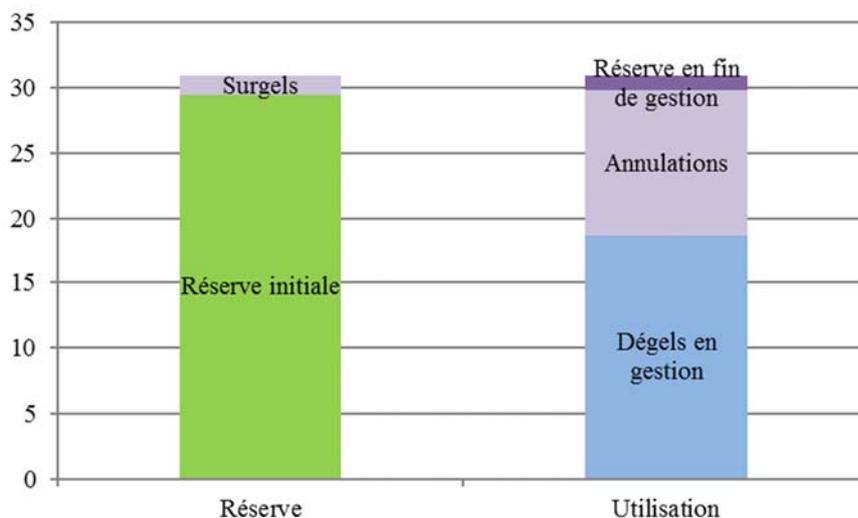
Sur le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, aucun mouvement de fongibilité n'est intervenu.

1.2.1.2 Les virements

Le programme 219 – *Sport* a opéré (décret n°2018-1109 du 10 décembre 2018) un virement vers le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques* au titre du schéma de fin de gestion pour 0,96 M€ en CP uniquement.

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a enregistré un virement sortant de -0,17 M€ en AE et en CP, vers le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission « Enseignement scolaire » (décret n° 2018-1108 du 10 décembre 2018). Ce virement a pour objet de procéder au remboursement de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale pour la réalisation d'une étude statistique « Panel élèves 2011 » (150 000 €), et de la délégation à la communication pour la rénovation du site internet pedt.gouv.fr dans le cadre de la mise en œuvre du plan mercredi (23 000 €).

1.2.1.3 La réserve de précaution

Graphique n° 4 : L'utilisation de la réserve en CP (en M€)

Source : RPROG

Pour le programme 219 – *Sport*, le montant de la réserve initiale a été surgelé et dégelé dans le cadre du schéma de fin de gestion :

- Dégel en AE pour financement des restes à payer du CNDS, pour 7,92 M€ en AE ;
- Surgel en CP pour gager le dégel de CP du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, pour 1,44 M€ en CP ;
- Dégel pour annulation réserve dans le cadre de la LFR, pour 1,74 M€ en AE et 11,13 M€ en CP ;
- Sur les 1,54 M€ de crédits Sauvadet initialement gelés, 0,45 M€ ont financé le dispositif par un dégel du 27 septembre 2018.

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'intégralité de la réserve de précaution a été dégelée en fin de gestion (Tamponné n° 14) au bénéfice :

- De l'Agence du service civique (16 M€ en AE et en CP)
- Du « fonctionnement et innovations – FDVA » (0,75 M€ en AE et en CP)

Concernant le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, la réserve initiale a été en totalité dégelée en fin de gestion.

1.2.2 Les outils techniques de gestion des crédits

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

Concernant le programme 219 – *Sport*, les crédits ont été complétés en cours d’année par des reports de crédits de la LFI 2017 pour 0,67 M€ en AE et 1,98 M€ CP ainsi que par des reports au titre des AE ANE (report à caractère automatique des AE affectées et non engagées) pour 0,002 M€ en AE et enfin par un fonds de concours pour 0,003 M€ en AE et en CP (Contribution de l’union européenne à la performance environnementale des équipements sportifs). Le programme n’a pas bénéficié d’attribution de produits.

En 2018, plusieurs mouvements sont venus compléter les crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* au titre des reports, des fonds de concours et attributions de produits. En premier lieu, des reports hors fonds de concours autorisés par l’arrêté du 29 mars 2018 pour 0,1 M€ en AE et 0,66 M€ en CP. Ces montants se décomposent comme suit :

- Report de 96 448 € (AE=CP) au titre des réserves parlementaires 2017 (dossiers incomplets non traités en 2017) ;
- Report de 3 837 € (AE=CP) non exécutés au titre de l’attribution de produits « Produits de la vente des publications de l’INJEP » obtenu fin décembre ;
- Report des charges à payer soit 0,3 M€ (CP) au titre de diverses dépenses de fonctionnement ;
- Report des restes à payer soit 0,26 M€ (CP) au titre de conventions ou marchés d’études pluriannuels de l’INJEP.

Egalement des reports de fonds de concours pour des montants de 0,57 M€ en AE et 0,91 M€ en CP issus :

- Du fonds de concours « Transition numérique de l’Etat et modernisation de l’Action publique » à hauteur de 0,53 M€ en AE et 0,85 M€ en CP. Les crédits perçus sur ce fonds de concours sont destinés au financement du projet « Dites-le nous une fois Associations » ;
- Du fonds de concours « Contributions aux missions d’observation et d’études de l’INJEP » à hauteur de 42 968 € en AE et 61 002 € en CP.

En second lieu, le fonds de concours « Contributions aux missions d’observation et d’étude de l’INJEP » a été abondé de 1 000 € en AE et en CP.

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 925,92 €, dans le cadre de sa mission de diffusion et de valorisation.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'a connu aucun de ces mouvements.

1.2.2.2 Les transferts de crédits

Le programme 219 – *Sport* a enregistré divers transferts de crédits au cours de l'exercice :

- Décret n°2018-991 de transfert en provenance du programme 124 – *Conduite et soutien* du 13 novembre 2018 au titre de la contribution au Centre du sport et de la jeunesse de Corse (CSJC) pour +100 000 €,
- Décret n°2018-1078 du 4 décembre 2018 de transfert vers le programme 138 – *Emploi Outre-mer* au titre de la participation aux assises de l'outre-mer (pour 53 447 €) et vers le programme 123 – *Conditions de vie Outre-mer* au titre de la contribution au FEBECS (pour 300 000 €),
- Décret n° 2018-1086 du 4 décembre 2018 de transfert vers le programme 124 – *Conduite et soutien* titre de l'informatique pour -150 000 € et de la communication (Fête du sport) pour -23 000 €

En cours de gestion, trois transferts ou virements pour un montant total de - 2,1 M€ en AE et en CP sont venus modifier les crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* :

- Décret n° 2018-1049 du 28 novembre 2018 : un transfert entrant de +44 100 € en AE et en CP, en provenance du programme 204 – *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*. Ce transfert a pour objet le financement d'une étude réalisée dans le cadre des missions d'observation et d'évaluation de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) ;
- Décret de transfert n° 2018-1140 du 13 décembre 2018 : un transfert sortant de -2 M€ en AE et en CP vers le programme 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour le financement des associations de résidents français à l'étranger par le FDVA.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'a pas enregistré de transfert.

1.2.3 Loi de finances rectificative

Pour le programme 219 – *Sport*, 1,74 M€ en AE et 11,13 M€ en CP ont été annulés par la loi n° 2018-1104 du 10 décembre de finances rectificative pour 2018 avec l’annulation de la réserve résiduelle pour des crédits sans objet issus de la réserve de précaution.

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, aucun mouvement n’est venu modifier les crédits au cours de l’exercice contrairement aux années précédentes où des abondements pouvaient avoir lieu pour le financement de l’Agence du service civique (ASC) comme en 2017 pour 62 M€ en AE-CP.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n’a pas été affecté par la LFR.

1.2.4 La conformité aux principes et règles de la LOLF

1.2.4.1 Le programme 219 – Sport

Le programme 219 – *Sport* n’a pas de reports de charges de 2018 sur 2019. Il n’a pas bénéficié de rétablissements de crédits en 2018. 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’Etat pour le financement d’une partie des conventions d’objectifs signées par le ministère, cette pratique a été dénoncée par la Cour depuis l’exercice 2011, dans la mesure où elle permettait à l’Etat de réaffecter au programme 219 – *Sport* une quote-part de ces recettes fiscales affectées par la loi de finance sans la reverser au budget général.

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

1.2.4.2 Le programme 163 – Jeunesse et vie associative

S’agissant des reports de charge sortants (3,07 M€) ils ne sont pas liés à une sous budgétisation mais à des incidents ou retard d’ordonnancement évoqués supra (CEC et FDVA).

Il n’y a pas eu de rétablissement de crédits en 2018.

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 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. A ce titre, il 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.

1.2.4.3 Le programme 350 – Jeux olympiques et paralympiques 2024

Il n'y a pas de report de charges ni de procédure d'attribution de produits ni de rétablissement de crédits en 2018 sur ce programme.

1.3 L'évolution de la dépense et son exécution

Tableau n° 2 : Crédits initiaux, consommés et non consommés (en M€)

En M€	Programme 163		Programme 219		Programme 350		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	563,87	563,87	346,14	347,22	58,00	48,00	968,01	959,09
Crédits disponibles	562,41	563,31	344,66	336,71	58,00	48,96	965,08	948,98
Crédits consommés	560,83	560,25	343,40	327,75	58,00	48,00	962,22	935,99
Crédits non consommés par rapport à la LFI	3,04	3,62	2,74	19,47	0,00	0,00	5,78	23,10
Crédits non consommés par rapport aux crédits disponibles	1,59	3,07	1,26	8,96	0,00	0,96	2,86	12,99

1.3.1 Evolution de la budgétisation entre la LPFP 2018-2020 et la LFI 2018

1.3.1.1 Les normes de dépenses

La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 a fixé le plafond de l'annualité 2018 (triennal 2018-2020) de la mission Sport, jeunesse et vie associative à 960 M€ pour le PLF 2018, contre 802 M€ en LFI 2017 au format 2018. Le montant des crédits consommés de la mission s'élève à 936 M€ en 2018 soit un écart de -24 M€ par rapport à la norme LPFP (960 M€) et de -23 M€ par rapport à la LFI 2018 (959,1 M€).

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018 (Mds €)

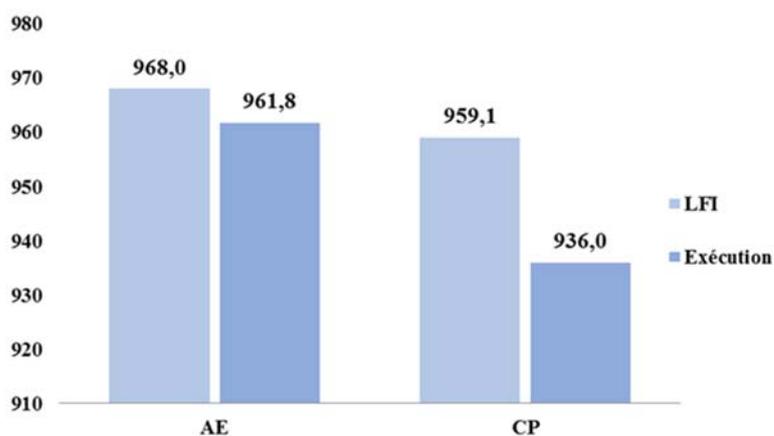


Tableau n° 3 : Programme 219 – Mouvements intervenus entre la LPFP et la LFI (M€et CP)

En CP (M€)	2018
Norme LPFP (a)	275,45
Périmètre et transferts (b)	71,77
LFI 2018 = (a) + (b)	347,22
Exécution 2018 (c)	327,75
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,02
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0,00
Ecart Exécution-LFI	19,47

Source : DFAS

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le plafond de la LPFP pour 2018 avait été fixé à 275,45 M€ en CP. L'écart entre les crédits de paiement prévus par la LPFP 2018-2022 (275,4 M€) et la LFI 2018 (347,2 M€) correspond à la rebudgétisation partielle du CNDS (+72,8 M€) et aux amendements qui ont affecté le PLF 2018 (-1 M€). L'écart entre la LFI 2018 et l'exécution 2018 (327,75 M€) s'élève à 19,47 M€ dont 11,13 M€ correspondant à l'annulation en LFR des crédits gelés et 896 M€ (cf. 1.3.2.).

Tableau n° 4 : Programme 163 – Mouvements intervenus entre la LPFP et la LFI (M€et CP)

En CP (M€)	2018
Norme LPFP (a)	563,87
Périmètre et transferts (b)	0
LFI 2018 = (a) + (b)	563,87
Exécution 2018 (c)	560,25
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,00
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0,00
Ecart Exécution-LFI	3,62

Source : DJEPVA

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'exécution finale est globalement conforme à la loi de finances initiales et à la cible d'exécution fixée en fin de gestion par la direction du budget. Il n'y a pas d'écart entre les crédits de paiement prévus par la LPFP 2018-2022 pour l'année 2018 et en LFI 2018. L'écart entre la LPFP / LFI 2018 (563,87 M€) et l'exécution 2018 (560,25 M€) s'explique principalement par la moindre consommation constatée en 2018 sur le CEC (-1,5 M€) et par les transferts en gestion (2,13 M€).

1.3.1.2 Les économies structurelles

On relève pour les deux programmes la suppression de la réserve parlementaire soit -6,7 M€ pour le programme 219 – *Sport* et -9,7 M€ pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*.

1.3.2 Exécution 2018 : AE et CP non consommés

1.3.2.1 Programme 219 - Sport

L'exécution 2018 des crédits du programme 219 – *Sport* s'établit à s'établit à 343,4 M€ en AE et 327,75 M€ en CP, soit 99,6 % et 97,3 % des crédits disponibles ; ces taux étaient de 99,5 % et 99,2 % l'an passé. Le montant resté disponible au 31 décembre 2018 est de 1,26 M€ en AE et 8,96 M€ en CP. Les AE non consommés correspondent pour l'essentiel au reliquat Sauvadet (1,09 M€). Les CP non consommés sont notamment constitués :

- Du reliquat Sauvadet comme pour les AE (1,09 M€)
- Des marchés passés par l'administration centrale dont 325.812 € pour deux marchés de prestations intellectuelles passés avec l'UGAP, 325.200 € au titre du marché « Handiguide » passé avec la Sté EUROGROUP et le solde correspondant à une dizaine de marchés en cours (1 M€) ;
- Des avances de 30% non versées fin 2018 au titre du dispositif « Equipements nationaux structurants ». Sur les 22 dossiers validés en 2018, seuls 9 ont pu obtenir l'avance réglementaire de 30% avant la fin de gestion (1,9 M€) ;
- Des soldes à payer en 2019 au titre des conventions engagées en 2018 pour les Grands Evénements Sportifs Internationaux (GESI) organisés par les fédérations sportives et les comités d'organisation (2,25 M€) ;
- De dépenses obligatoires, pour environ 1,80 M€ et sont ventilées de la façon suivante :
 - o 1,20 M€ de subventions aux Fédérations (avenants aux conventions d'objectifs), en raison à la fois d'une transmission tardive des dossiers et de l'absence de service fait généré avant la date de fin de gestion – codages de service fait effectué à tort en manuel au lieu d'automatique) ;

- 0,47 M€ d'autres interventions (dont 0,27 M€ travaux du CREPS Guadeloupe) ;
- 0,13 M€ de fonctionnement (BOP régionaux et divers marchés conclus au niveau de l'administration centrale).

Par ailleurs, une dépense inhabituelle a pu être effectuée en 2018. En effet la fin de gestion 2018 a permis de procéder au versement d'une dotation en fonds propres de 64,36 M€ au CNDS à partir, d'une part, d'un dégel partiel en AE de la réserve de précaution du programme, d'autre part et surtout, des reliquats de crédits inutilisés (en AE et en CP) sur le programme, à savoir principalement sur le dispositif de compensation des exonérations de charges sociales pour les arbitres et juges sportifs mais également sur les subventions aux grands événements sportifs internationaux (GESI) et sur le soutien aux équipements structurants nationaux – ces deux dispositifs ayant été transférés par le CNDS au programme en LFI 2018 en AE=CP alors qu'ils ont fait tous deux l'objet en gestion 2018 d'une programmation pluriannuelle, en AE≠CP.

Il n'y a pas eu d'anticipation sur des dépenses prévues en 2019. Les charges à payer s'élèvent à 1,55 M€ (service fait en 2018 sans que les factures n'aient pu être payées pour des raisons techniques) auquel s'ajoute 0,25 M€ de factures en attente de paiement soit un montant total de 1,8 M€.

1.3.2.2 Programme 163 – Jeunesse et vie associative

L'exécution 2018 des crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* s'établit à 560,83 M€ en AE et 560,25 M€ en CP soit 99,7 % et 99,5 % des crédits disponibles ; ces taux étaient de 99,5 % et 99,4 % l'an passé. Le montant resté disponible au 31 décembre 2018 est de 1,59 M€ en AE et 3,07 M€ en CP s'explique comme suit :

- Pour l'essentiel ces crédits résultent d'un moindre engagement des crédits disponibles au titre du Compte engagement citoyen. Il en résulte un solde, sur cette activité, de 1,03 M€ en AE et 1,68 M€ en CP. Ces crédits ont vocation à être reportés en 2019.
- Par ailleurs, 0,56 M€ de CP n'ont pas pu être liquidés (sur 25 M€ de crédits ouverts) avant la fin de la gestion par les services déconcentrés, au titre du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) « Innovations et fonctionnement ». Pour cette première année de mise en œuvre du nouveau fonds, les appels à projets n'ont pu être publiés qu'à partir de juin entraînant du retard dans l'instruction des dossiers et leur paiement. Ces crédits constituent à hauteur de 0,543 M€ des charges à payer dont le report sera demandé.

- Enfin, 0,372 M€ en AE et 0,444 M€ en CP destinés au financement de « La boussole des jeunes » n'ont pas été consommés en 2018. Ils devraient l'être en 2019. Ces crédits proviennent du fonds de concours « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'Action publique.

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 2018 est de 0,77 M€ (contre 0,32 M€ en 2017, 0,37 M€ en 2016 et 0,50 M€ en 2015).

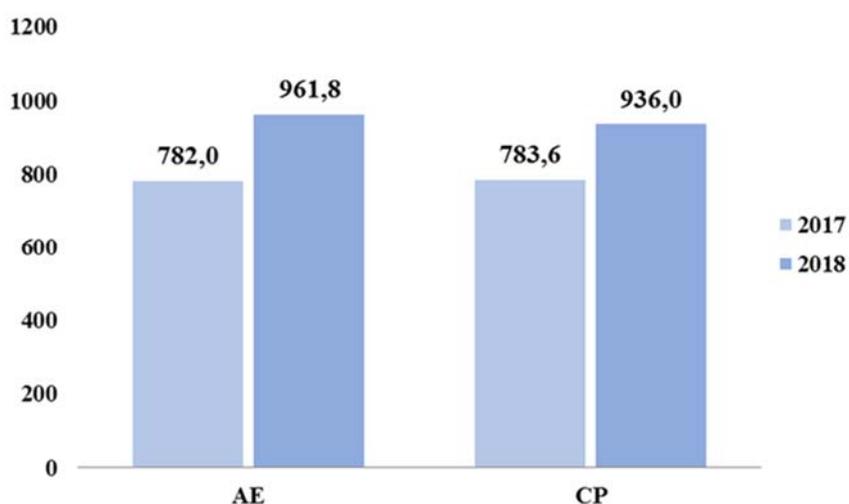
1.3.2.3 Programme 350 – Jeux olympiques et paralympiques

L'exécution 2018 des crédits du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* s'établit à 58 M€ en AE et 48 M€ en CP soit 100 % et 98 % des crédits disponibles. Le montant resté disponible au 31 décembre 2018 est de 0,96 M€ en CP. Cela correspond à un complément de subvention à la Solideo financé via un décret de virement signé tardivement le 10 décembre 2018. Le service fait certifié le 14 décembre dans Chorus dépassait d'une journée la date limite.

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 2018 est de 0,96 M€.

1.3.3 De l'exécution 2017 à l'exécution 2018

Graphique n° 6 : Exécution 2017-2018 (Mds€)



Par rapport à l'exécution 2017, la mission a consommé 180,2 M€ d'AE en plus, soit +23%, et 152,4 M€ de CP en plus, soit +19,4%. Le tiers de cette hausse correspond à la création du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* pour 58 M€ d'AE et 48 M€ de CP.

Sur l'ensemble des activités du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'exécution 2018 est supérieure de 3,7 % à celle de 2017 en AE comme en CP, soit +20 M€. Cette progression s'explique essentiellement par les variations suivantes :

- Les dépenses nouvelles (+4,5 %) effectuées au titre du Fonds de développement de la vie associative (FDVA – Fonctionnement et Innovation) renforcé à hauteur de 25 M€ pour compenser partiellement la disparition de la réserve parlementaire
- Le Compte d'engagement citoyen (CEC) pour 4 M€ ;
- La progression du montant de la subvention pour charges de service public versée à l'ASC (+0,3 %). La SCSP versée à l'ASC s'est élevée à 443,3 M€ en 2018 pour 441,8 M€ en 2017. La faible progression entre le montant des SCSP alors même que le nombre de jeunes en mission de service civique en 2018 (136 000, chiffre provisoire) est substantiellement plus important qu'en 2017

(123 000) s'explique par un prélèvement de 56,3 M€ sur le Fonds de roulement de l'opérateur ;

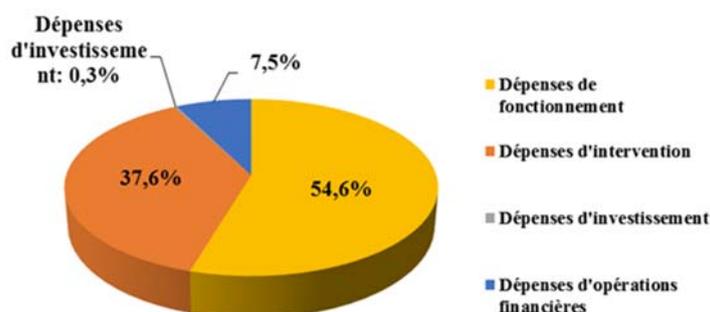
- La suppression de la réserve parlementaire (-9,7 M€).

Concernant le programme 219 - *Sport*, l'exécution 2018 est supérieure en AE de 41,8 % et en CP de 34,6 % par rapport à 2017, soit +100 M€ en AE et + 84 M€ en CP. Cette progression s'explique essentiellement par les variations suivantes :

- Rebudgétisation partielle du CNDS (cf. 1.1.1.1) ;
- Evolution tendancielle (cf. 1.1.1.2) ;
- Dotation en fonds propres vers le CNDS en cours de gestion pour 64 M€ (cf. 1.2.1.1.) ;
- Le différentiel entre AE et CP s'explique par la sous-exécution des dispositifs issus de la rebudgétisation, notamment les GESI.

1.4 Les grandes composantes de la dépense

Graphique n° 7 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)

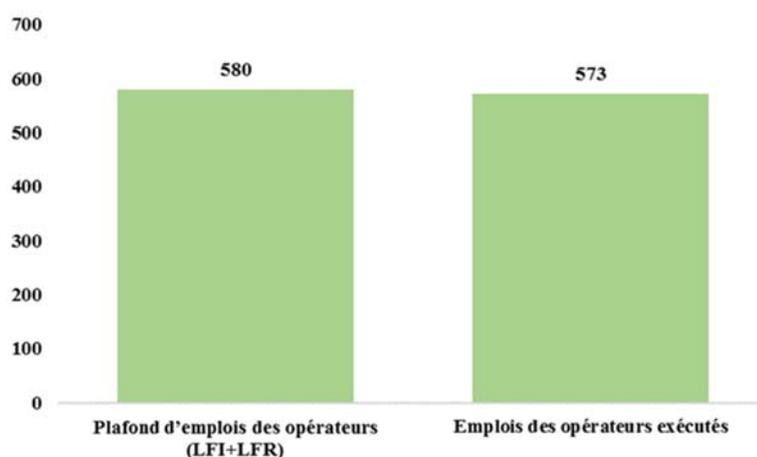


1.4.1 Les emplois et les dépenses de personnel

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 283,66 M€ (296,09 M€ en 2017, 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 2018).

Concernant les opérateurs, le plafond d'emplois a été respecté.

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



1.4.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat

Ces dépenses² sont peu élevées : elles représentent 22,2 M€ en CP en 2018, soit 2,4 % des crédits consommés de la mission. Entre 2016 et 2017, l'évolution était une baisse de 7,3 %. Entre 2017 et 2018 la hausse est de 9,4 %, concentrée sur le programme 163, soit +1,9 M€.

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement (en M€)

En M€	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Programme 219	15	14,9	16,6	16,1	14,5	16,5	15,0
Programme 163	2,4	3,2	5,3	1,6	5,8	2,1	7,3
Programme 350						0,0	0,0
Total de la mission	17,4	18,1	21,9	17,7	20,3	18,6	22,2

² 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.

Les dépenses de fonctionnement du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* ont progressé de 1,5 M€ entre 2017 et 2018. Ces dépenses se décomposent de la manière suivante pour celles supérieures à 0,2 M€ :

- Compte engagement citoyen » (0,8 M€ en CP) pour la mise en place des outils informatiques nécessaires à la mise en place de ce dispositif. Ces dépenses sont nouvelles par rapport à 2017. Elles ont été exécutées d'une part directement par la DJEPVA (dépenses liées à la mise en place d'un « Compte bénévole » en ligne à hauteur de 0,3 M€) et d'autre part dans le cadre d'une convention avec la Caisse des dépôts (0,5 M€).
- Dépenses de fonctionnement et notamment de communication et de système d'information effectuées pour le compte de l'Agence du service civique (participation de l'Etat au fonctionnement du GIP) : 4,9 M€ soit + 0,5 M€ par rapport à 2017 sous l'effet de la montée en charge du dispositif ;
- Dépenses d'études 0,4 M€ de l'INJEP ;
- Le paiement des CP de fonctionnement des fonds de concours pour un montant de 0,38 M€ en 2018 contre 0,14 M€ en 2017.

Depuis plusieurs années, on constate un niveau de consommation des crédits de fonctionnement courant pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* supérieur aux crédits inscrits en LFI.

Quant au programme 219 – *Sport*, la consommation des crédits de fonctionnement courant en 2018 est de 14,96 M€ (14,48 M€ en 2017), soit 4,6 % des crédits dépensés par le programme. Le responsable de programme a précisé que les efforts de rationalisation des achats entrepris au niveau du BOP central avec la signature dès 2015 d'un contrat de service avec la DFAS, visent à la sécurisation juridique des achats, et se sont poursuivis tout au long de l'année 2018, avec un accent particulier d'une part sur les gains de performance à attendre de cette mutualisation des moyens au service de l'achat public et d'autre part sur la sécurisation juridique des passations de marchés. S'agissant de la dépense déconcentrée des BOP régionaux, compte tenu désormais de la faiblesse des montants des budgets, il ne semble plus y avoir de marge d'économie substantielle pour opérer des économies transversales. L'accent est donc mis sur la réforme de certains dispositifs ciblés.

1.4.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 352,1 M€ en 2018 dont 109,2 M€ pour le programme 163 (91,6 M€ en 2017), 195 M€ pour le programme 219 (179,4 M€ en 2017) et 48 M€ pour le programme 350 pour sa première année d'existence. Il s'agit d'une progression de 30 %, après une progression de 35,90 % l'an passé, qui s'explique par la création du programme 350, la montée en charge de l'ASC et enfin le transfert de dispositifs du CNDS vers le programme 219.

Tableau n° 6 : Evolution des dépenses d'intervention (en M€)

En M€	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Dépenses de guichet	16,3	0,2	0,2	1,9	27,6	14,7	66,2	6,0
<i>dont programme 163</i>	<i>0,0</i>							
<i>dont programme 219</i>	<i>16,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>1,9</i>	<i>27,6</i>	<i>14,7</i>	<i>66,2</i>	<i>6,0</i>
<i>dont programme 350</i>							<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Dépenses discrétionnaires	194,3	181,4	198,9	265,2	244,1	256,3	372,7	344,7
<i>dont programme 163</i>	<i>80,5</i>	<i>71,2</i>	<i>87,0</i>	<i>102,0</i>	<i>94,8</i>	<i>91,6</i>	<i>114,1</i>	<i>109,2</i>
<i>dont programme 219</i>	<i>113,8</i>	<i>110,2</i>	<i>111,9</i>	<i>163,2</i>	<i>149,3</i>	<i>164,7</i>	<i>210,6</i>	<i>187,5</i>
<i>dont programme 350</i>							<i>48,0</i>	<i>48,0</i>
Dotations réglementées	32,3	1,2	0,1	3,4	0,0	0,0	1,5	1,5
<i>dont programme 163</i>	<i>32,3</i>	<i>0,0</i>						
<i>dont programme 219</i>	<i>0,0</i>	<i>1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>3,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
<i>dont programme 350</i>							<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Total des dépenses d'intervention	242,9	182,8	199,2	270,5	271,7	271,0	440,4	352,1

Source : DFAS

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 des subventions aux fédérations sportives (76 fédérations unisports et 25 fédérations multisports) pour 77,04 M€ en 2018 (73,8 M€ en 2017, 78,71 M€ en 2016, 78,4 M€ en 2016, 78,4 M€ en 2015), hors aides personnalisées, de subventions allouées aux CREPS composées essentiellement de masse salariale des agents, donc peu ajustables en infra annuel, des dispositifs d'accompagnement de l'emploi, de formation et professionnalisation de l'encadrement) et d'autres dépenses (aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, subventions à l'AFLD et à l'AMA. Les dépenses discrétionnaires augmentent en 2018 par rapport à 2017 suite au transfert de dispositifs en provenance du CNDS (pour 72,8 M€ au total sur le programme 219), qui constituent des dépenses de transfert (dotations aux organismes nationaux – CNOSF et CPSF, subventions pour l'organisation des grands événements sportifs internationaux, subventions aux emplois sportifs qualifiés (ESQ), soutien

aux équipements nationaux structurants, financements de projets innovants.

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

- Les indemnités pour absence de club résident (IACR) versées au Consortium Stade de France, après redevance due par le concessionnaire (suspension des versements à partir de 2014), et l'entretien du système de captage des émanations gazeuses, à la charge de l'Etat en application du contrat de concession conclu le 29 avril 1995 ;
- La compensation à l'ACOSS de la prise en charge des trimestres au titre de la retraite des sportifs de haut niveau, pour lequel une provision a été versée en 2013, puis en 2017, et en 2018 ;
- Les versements au titre du dispositif de prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles des sportifs de haut niveau ;
- La compensation à l'ACOSS de l'exonération de charges sociales des arbitres et juges professionnels (versement de 10,41 M€ en 2017).

Ces dépenses de guichet diminuent en 2018 par rapport à 2017 du fait du non versement au titre la compensation aux arbitres et juges professionnels.

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 progressé de 17,6 M€ de 2017 à 2018 sous le double effet d'une augmentation liée à la dotation de 25 M€ relative au fonds « fonctionnement et innovations » – FDVA et d'une baisse du fait de la disparition des subventions de réserve parlementaires imputées sur le programme 163.

Le programme 163 ne réalise pas de « dépenses de guichet ». Néanmoins, une partie de ses dépenses d'intervention apparaissent comme fortement contraintes à l'exemple des sommes versés au FONJEP (les « postes » FONJEP sont alloués pour 3 ans) et des conventions internationales. Or ces deux types de dépenses représentent à eux seuls 44,4 M€ soit 40,7 % des dépenses d'intervention exécutées en 2018. Par ailleurs, le FDVA « Fonctionnement Innovation » peut être considéré comme une dépense fléchée (ex-réserve parlementaire). Si l'on ajoute ce type de dépenses aux deux précédents, ceux-ci représentent 68,7 M€ soit 62,9 % des dépenses d'intervention exécutées en 2018. Le reste correspond à du soutien associatif et à des politiques partenariales.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a versé 48 M€ à la Solideo. La dépense a été imputée en dépense de transfert en 2018 car la Solideo n’était pas encore considérée comme un opérateur. En 2018, 40 M€ de CP ont été alloués pour les dépenses d’intervention rattachables aux ouvrages olympiques et 8 M€ au fonctionnement de l’établissement. En 2019, la Solideo étant un opérateur, la partie des dépenses relevant du fonctionnement de l’établissement sera imputée en subvention pour charges de service public.

1.4.4 Les dépenses d’investissement et d’opérations financières

Les dépenses d’investissement (titre 5) représentent 7,8 % du total des dépenses de la mission (contre 1,12 % en 2017, 0,95 % en 2016 et 3,48 % en 2015). Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* ne comprend pas de dépenses d’investissement.

Tableau n° 7 : Dépenses d’investissement et d’opérations financières

En M€	Exéc. 2014		Exéc. 2015		Exéc. 2016		LFI 2017		Exéc. 2017		LFI 2018		Exéc. 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 163	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
programme 219	14,30	18,63	8,14	17,55	-0,63	6,32	4,72	8,23	6,62	8,86	5,27	4,96	69,01	72,50
Programme 350											0,00	0,00	0,00	0,00
Total de la mission	14,30	18,63	8,14	17,55	-0,63	6,32	4,72	8,23	6,62	8,86	5,27	4,96	69,01	72,50

Au titre du programme 2019 – *Sport*, après la décentralisation du patrimoine immobilier des CREPS au 1er janvier 2016 (fin 2017 pour le CREPS de Guadeloupe) et le transfert de la compensation financière afférente, l’Etat n’a plus à sa charge que les 4 sites des 3 Ecoles nationales, l’INSEP et le Musée national du sport. Les opérations nouvelles sont prises par les régions après le transfert des compétences.

La délégation de maîtrise d’ouvrage aux DDT(M) n’est plus possible suite à leur recentrage sur leur cœur de métier demandé par le ministère de la transition écologique et solidaire. Aussi, les établissements (Ecoles, INSEP, MNS) reçoivent des subventions d’investissement pour conduire leurs travaux en dotations en fonds propres (titre 7). S’ils ne disposent pas des compétences au sein des établissements, les chefs d’établissement doivent faire appel à des opérateurs privés pour mener à bien leurs travaux.

Concernant les rapports d'évaluation socio-économique, les projets financés en 2018 ont concerné des opérations de réhabilitation et de mise aux normes de l'existant et des opérations lancées précédemment, déjà prévues aux SPSI des établissements. Aucun projet d'investissement ne relève de la procédure prévue par l'article 17 de la LPFP.

Les dépenses se sont élevées à 72,499 M€ ventilée de la façon suivante :

- 64,36 M€ en AE=CP attribués au CNDS non prévus en LFI 2018 correspondant à des dotations en fonds propres pour les restes à payer relatif aux équipements sportifs ;
- 2,280 M€ en AE=CP octroyés pour le stade des Tuffes de l'ENSM pour une prévision LFI de 0,65 M€ en AE et 0,35 M€ en CP ;
- 1 M€ en AE=CP attribués au MNS non prévus en LFI 2018 correspondant à une dotation en fonds propres relative à la thématique jeux olympiques et paralympiques Paris 2024 (modernisation galerie permanente, enrichissement des collections, présentation des collections) ;
- 0,098 M€ en AE=CP attribués à l'INSEP pour l'aménagement des locaux dédiés à l'accueil du CPSF conformément à la LFI 2018 ;
- 0,2 M€ en AE et 0,6 M€ en CP cat72 attribués à l'INSEP pour la rénovation du bâtiment MT Eyquem ;
- 0,85 M€ en AE=CP octroyés pour des travaux d'isolation de la tour d'hébergement de l'ENSM (0,8M€) et des travaux d'accessibilité de Prémanon (0,05M€) non prévus en LFI 2018
- 0,3 M€ en AE=CP octroyés pour des travaux divers des bâtiments de l'ENVSJ non prévus en LFI 2018
- 0,25 M€ en AE=CP octroyés pour la réfection des manèges et des galeries de liaison site Saumur de l'IFCE non prévus en LFI 2018
- Au niveau local : 0,324 M€ en AE et 0,139 M€ en CP correspondant à des régularisations d'EJ et des soldes de marchés d'anciennes opérations concernant les CREPS sous maîtrise d'ouvrage Etat avant la décentralisation, non prévues en LFI 2018. Les paiements 2018 ont concerné quasi-exclusivement la Guadeloupe pour laquelle la décentralisation est intervenue fin 2017 (1er janvier 2016 pour les autres CREPS

1.5 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.5.1 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 0,77 M€ (0,32 M€ en 2017). Le report de ces charges sera demandé par le responsable de programme. 0,6 M€ de charges à payer sont constatées au titre des BOP déconcentrés (dont 0,5 M€ au titre du FDVA). Pour le reste, les charges portent en grande partie sur le Compte engagement citoyen (0,07 M€) et sur des commandes concernant le marché AEGIS pour la campagne de communication 2018 de l'Agence du service civique (service fait attesté postérieurement à la clôture de la gestion, pour 0,07 M€)³.

Concernant le programme 219 – *Sport*, la demande de reports sur l'exercice 2019 sera de 7,87 M€ (1,9 M€ en 2017) et correspond, d'une part aux CP non consommés en fin d'exercice.

D'autre part, les charges à payer 2018 sont estimées à 1,80 M€ (0,88 M€ en 2017) dont 1,55 M€ de charges à payer qualifiées d'« *automatiques* » correspondant à des factures avec services fait en 2018 mais non payées pour des raisons techniques.

³ Ces dépenses sont prises en charge par la DJEPVA au titre de la participation de l'Etat au fonctionnement du GIP.

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

Tableau n° 8 : Montant des restes à payer en fin d'exercice (en M€)

	2015	2016	2017	2018
Programme 163	1,76	1,30	1,61	1,51
Programme 219	64,04	51,30	49,22	64,35
TOTAL	65,80	52,61	50,83	65,86

Source : DFAS

Tableau n° 9 : Montant des AE non engagées (en €)

	2014	2015	2016	2017
Programme 163	0	0	0	0
Programme 219	3 562 016	2 234 183	2 626	2 952

Source : DFAS

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des restes à payer (1,51 M€) reste estimatif, en l'absence de restitutions disponibles à date par l'outil Chorus. Pour l'essentiel ces restes à payer proviennent du Compte engagement citoyen à hauteur de 0,58 M€, la convention signée avec la Caisse des dépôts d'un montant de 1 M€ ayant fait l'objet d'une avance de 0,5 M€, des commandes concernant le marché AEGIS pour la campagne de communication 2018 de l'Agence du service civique (0,56 M) au titre quatrième trimestre⁴, et de conventions ou marchés d'études pluriannuels de l'INJEP (0,19 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 des restes à payer est marqué par une hausse importante liée au transfert des restes à payer sur les dispositifs financés par le CNDS relatifs aux grands événements sportifs internationaux et équipements nationaux structurants et emplois sportifs qualifiés.

⁴ La même situation avait été observée pour l'exercice 2017, avec un montant de 0,31 M€.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°219 – Sport

2.1.1 Le transfert des restes à payer du CNDS vers la future Agence nationale du sport

La nouvelle gouvernance du sport français sera portée par la création d'un GIP dénommé Agence nationale du sport. Cette future agence vise à renforcer les capacités sportives du pays sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales.

L'agence, dont la mise en place était initialement prévue le 1^{er} mars, devrait voir le jour le 2 avril. Elle devrait employer 21 personnes issues du CNDS ainsi que 8 personnes de l'INSEP et 3 de la direction des Sports dans le cadre de ses nouvelles missions. A terme, des emplois seront créés pour garantir les nouvelles missions de l'agence mais sans visibilité à ce stade selon le responsable de programme.

La création de l'Agence doit notamment entraîner la disparition du CNDS. Certains dispositifs de l'établissement sont basculés à la direction des sports (transfert du financement des GESI, grands équipements nationaux structurants, emplois qualifiés nationaux des fédérations, subventions aux CNOSF). En revanche, le financement des équipements sportifs des collectivités territoriales par le CNDS devrait être assumée par la future agence.

Or, il découle des principes mis en œuvre par le CNDS, pour sa participation à la réalisation des projets, que le délai d'un projet peut s'étaler jusqu'à onze ans après l'attribution de la subvention et qu'il est impossible de prévoir le rythme de décaissement par dossier de subvention⁵.

La difficulté est compliquée par le fait que certains projets ne sont finalement pas menés à terme ; de plus, certaines dépenses sont finalement

⁵ Le décaissement de la subvention est contraint par le rythme d'avancement du projet et de la présentation des demandes de paiement par le bénéficiaire, sachant que certains sollicitent le versement des acomptes au fur et à mesure du paiement de leurs factures, tandis que d'autres attendent la fin du projet.

inférieures aux prévisions. Il en résulte la constitution pour l'établissement d'un « stock » d'engagements pris au fil des années auprès des collectivités territoriales pour financer des équipements sportifs.

Dans la perspective du transfert de cette activité à la future agence, une dotation importante a été versée au CNDS (64,4 M€) sous la forme d'une dotation en fonds propres, afin d'apurer ces charges à payer. Une démarche de relances auprès des collectivités a été mise en œuvre en 2018. Elle a permis d'estimer la « dette » à 219,6 M€ au 31 décembre 2018⁶ et de concevoir une clé de répartition actualisée pour permettre un apurement en 5 à 7 ans du stock ancien. La budgétisation pour 2019 a été réalisée en conséquence.

Selon le CBCM, il conviendrait que, dans le cadre de la future agence, les engagements de financement d'équipements sportifs, aient une durée plus limitée (de l'ordre de trois à cinq ans) pour contenir le stock et faciliter son suivi. La Cour souscrit à l'avis du CBCM.

La direction des sports indique qu'il reviendra à l'Agence de fixer les règles applicables en matière de durée de validité des engagements pris pour le financement des équipements. Le régime des subventions pour les projets d'investissement est régi par le décret du 27 juin 2018 mais il s'applique à l'Etat et ses établissements publics ; l'Agence qui sera un GIP de droit public pourrait fixer librement les règles applicables, selon le CBCM. Par ailleurs, une revue des dossiers anciens se tiendra annuellement afin de mieux préciser la séquence de paiement voire de procéder à l'annulation de crédits.

Concernant l'apurement des restes à payer au titre des engagements pris par le CNDS, ce montant de 219,6 M€ est appelé à se réduire progressivement jusqu'en 2023.

Recommandation n° 1 : Pour le financement des équipements sportifs des collectivités territoriales, s'assurer que l'Agence nationale du sport fixe une durée plus courte qu'actuellement pour les engagements futurs afin d'en faciliter le suivi et l'apurement.

⁶ Source direction du budget : BR2 du CNDS approuvé le 22 novembre 2018.

2.1.2 Le coût non maîtrisé du PPP de l'INSEP

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 destinés à l'hébergement, la restauration, la formation, la recherche, mais aussi aux services médicaux et à l'administration.

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 2018, 21 avenants ont en effet été signés depuis 2006. Ces avenants n'ont toutefois pas systématiquement d'incidence financière lourde. Les sept premiers avenants au contrat initial ont été signés avant la phase d'exploitation et ont conduit à des évolutions substantielles du projet initial. Les avenants ultérieurs ont apporté dans la plupart des cas des modifications significatives aux différentes prestations. Certains résultent néanmoins de causes « exogènes » qui ne pouvaient pas être anticipées, telles que les mesures « Vigipirate renforcé » qui impliquent un coût supplémentaire de 0,39 M€ par an depuis 2015.

Au total, le coût global du PPP était de 326,99 M€ au moment de sa signature. Il est aujourd'hui de 411,81 M€. Cette évolution est liée en premier lieu, aux règles contractuelles d'actualisation des loyers qui impliquent une augmentation de 66,81 M€ jusqu'à aujourd'hui ; en second lieu, aux diverses modifications intervenues depuis la conclusion du contrat qui ont entraîné un coût complémentaire à hauteur de 18,01 M€.

S'agissant du loyer annuel TTC, sous l'effet des différentes modifications intervenues en gestion, si l'on considère la période commençant en 2011, année que l'on peut considérer comme la première d'exploitation pleine et entière, il a augmenté de 10,24 % en sept ans (de 12,14 M€ en 2011 à 13,38 M€ en 2017)⁷.

Les travaux récents de la Cour sur l'INSEP ont cependant montré que le contrat de partenariat n'est pas stabilisé pour l'avenir et que des risques de surcoûts supplémentaires sont avérés.

Un accroissement des charges est en effet déjà prévu. Il porte d'une part sur l'entretien et la rénovation des équipements en raison notamment

⁷ Si l'on exclut le coût de l'application du plan Vigipirate qui représente une dépense non prévisible au moment de la signature du contrat, le taux d'augmentation est de 7 %.

d'une sous-évaluation initiale mais également de travaux non anticipés à l'origine et, d'autre part, sur les modifications qu'il apparaît nécessaire d'apporter à certaines prestations de service.

Le loyer du PPP devrait être revu à la hausse. S'agissant de la prestation de restauration, l'augmentation pourrait être de 0,2 M€ (chiffage en cours). **Concernant la partie travaux, les études sont en cours, aucun chiffre n'est disponible pour le moment.**

En outre, comme prévu au contrat, une étude de parangonnage visant à analyser les conditions économiques des services rendus par le titulaire a été réalisée en 2018. Ses résultats ont conduit le partenaire à réviser ses tarifs, conformément au contrat, ce qui a entraîné une économie de 0,2 M€ TTC sur le loyer annuel.

Cette étude a cependant été réalisée avec retard et devrait être renouvelée tous les cinq ans conformément au contrat de PPP.

Recommandation n° 2 : Evaluer précisément l'ensemble des coûts supplémentaires prévisibles du PPP de l'INSEP afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

2.1.3 L'avenir du stade de France encore à l'étude

L'Etat concédant verse au Consortium du Stade de France (CSDF) une indemnité pour absence de club résident (IACR) diminuée de la redevance versée 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.

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 a 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 2014⁸, le non-renouvellement de la convention avec la FFR aurait provoqué une charge supplémentaire d'au moins 23 M€ par an pour l'Etat.

Une convention a finalement été signée en juillet 2018 avec la FFR jusqu'en 2025, permettant ainsi à l'Etat de ne plus verser d'IACR jusqu'à la fin de la concession (en 2025).

Il peut donc être considéré que la recommandation formulée par la Cour au titre de l'exercice 2017 et visant trouver une solution permettant à l'Etat d'être exonéré du paiement de l'IACR est mise en œuvre. Toutefois, cette solution ne porte que sur la période jusqu'en 2025.

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. Afin d'adapter le stade aux besoins liés à l'accueil de ces deux grands événements, 60 M€ sont prévus au total pour les travaux nécessaires.

Dans un référé au Premier ministre de septembre 2018 relatif au contrat de concession et au devenir du Stade de France, la Cour, tout en alertant sur la nécessité de ne pas différer les cadrages juridiques et économiques de l'accueil de la coupe du monde de Rugby en 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques en 2024, a appelé à assurer l'avenir du stade avant même la tenue de ces deux manifestations sportives.

En réponse le Premier ministre s'est engagé à ce que l'Etat veille à ce que les prochains grands événements sportifs accueillis n'entraînent pas de dérive pour les finances publiques notamment pour ce qui est des travaux à prévoir.

Il a en outre été indiqué que l'Etat avait défini des orientations stratégiques et arrêté un calendrier pour assurer l'avenir du stade de France dans des conditions économiques optimales après la fin de la concession. Une étude est en cours et sera présentée à l'été 2019 pour

⁸ Mission d'appui relative à l'analyse du projet de grand stade de la Fédération française de rugby, janvier 2014.

analyser toutes les hypothèses d'évolution juridiques et techniques avec l'objectif de permettre un désengagement des finances publiques.

La Cour prend acte de ces projets et appelle au respect des engagements ainsi pris par le Gouvernement.

Recommandation n° 3 : Parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques.

2.1.4 Les obligations de la sécurité sociale concernant le dispositif d'aide aux arbitres sportifs

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 LFI 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.

Un versement a pu être 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, la dépense finalement constatée depuis est très éloignée de ces prévisions puisque, selon la direction des sports, le coût serait, à fin 2018, de 0,5 M€

Les crédits non utilisés en 2018 (49 M€) ont pu être transférés vers le CNDS pour l'apurement du stock d'engagements et de restes à payer.

Pour 2019, seulement 18 M€ ont été prévus en LFI. Cependant, de son côté, la sécurité sociale estime, sans pouvoir en évaluer le coût prévisible, qu'une régularisation sur les exercices 2017 et 2018 est possible, malgré la quasi-absence de déclarations effectives dans les comptes sociaux. Elle considère en outre que la dépense budgétaire annuelle doit être réévaluée à hauteur de 20 M€. En conséquence, le risque pourrait être d'une sous budgétisation de la dépense pour 2019.

En tout état de cause, le coût de cette mesure n'est toujours pas évalué de façon suffisamment précise. La prévision budgétaire en la matière doit être améliorée grâce à une meilleure concertation avec l'ACOSS mais aussi avec le concours des fédérations sportives.

La direction des sports indique toutefois que des travaux ont été engagés dès la fin 2018 entre la DS et la DSS et se poursuivent en 2019 afin de connaître le coût de ce dispositif. L'enquête réalisée par l'Association française du corps arbitral multisports avec les principales fédérations ayant conclu qu'il n'était pas possible d'établir des remontées d'informations fiables, un groupe de travail est désormais chargé de réfléchir à la mise en place d'une plateforme déclarative simplifiée des indemnités perçues qui permettrait d'aboutir au 1^{er} janvier 2020 à la production des états justificatifs nécessaire à une compensation sur le budget de l'Etat.

Cette observation fait l'objet d'une recommandation avec le programme 163 (Cf. 2.3.3.).

2.2 Programme n°350 – Jeux Olympiques et Paralympiques 2024

2.2.1 La Société de livraison des ouvrages olympiques : des premiers retards dans la mise en œuvre

La Société de livraison des ouvrages olympiques est un établissement public créé par la loi du 28 février 2017 afin de préparer les Jeux olympiques et paralympiques. Elle est chargée de la livraison des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation et au déroulement des Jeux. Une soixantaine d'opérations à financer est prévue : remise à niveau de nombreux équipements et trois constructions sur le territoire de la Seine-Saint-Denis.

Dans le cadre du PLF 2018, le Gouvernement a souhaité inscrire les premiers crédits nécessaires au démarrage de la SOLIDEO, et notamment le lancement des études et premières acquisitions foncières nécessaires. Un amendement en cours d'examen parlementaire a ainsi créé le Programme 350 et inscrit ainsi une ouverture de 48 M€ de CP et 58 M€ d'AE à cet effet. Les crédits versés en CP ont été destinés pour 8 M€ aux dépenses de fonctionnement et pour 40 M€ aux dépenses d'intervention rattachables aux ouvrages olympiques.

Selon le responsable de programme, la montée en charge de la structure se fait comme prévu. Cependant, le suivi des dépenses de la Solideo est effectué par les ministères chargés de l'équipement, des finances et des sports, qui exercent conjointement la tutelle de l'opérateur, et le CGEfi exerce un contrôle de plein droit sur l'établissement.

Or le CGEFi a déjà relevé un certain nombre de difficultés rencontrées par l'établissement au cours de l'année 2018.

Ainsi, des problèmes de qualité comptable sur les factures émises par l'ordonnateur et le suivi du service fait ont amené le comptable à rejeter un tiers des mandats en 2018. De plus, des difficultés de recrutement, du fait de la rareté des profils dans un environnement concurrentiel, ont pesé cette année dans la réalisation du programme de travail⁹.

De ce fait, des retards ont d'ores-et-déjà été enregistrés sur la mise en œuvre des études et travaux, en particulier le processus des expropriations sur les sites des opérations s'avère plus difficile et leur coût plus important que prévu. Enfin, contrairement à ce qui était prévu dans l'amendement gouvernemental, toutes les acquisitions de terrains n'ont pas été engagées en 2018.

En revanche, il semble que les signatures de conventions pour des études aient toutes été effectuées selon le calendrier prévu.

Comme l'a relevé l'IGF dans un récent rapport, 2019 constituera une année charnière pour la structure qui devra passer tous les marchés et groupements de commande, poursuivre les expropriations, assurer les assistances MOA et réaliser des acquisitions de terrains. L'enjeu sera de réussir à faire la budgétisation en fonction des besoins réels, en lien avec la direction du Budget, pour éviter des ruptures de trésorerie, notamment si les collectivités versent leurs subventions en fin d'exercice.

La LFI 2019 a inscrit 62,25 M€ en CP sur le programme 350, et un décret de virement du programme 219 a permis de faire une avance de 900 000 € sur ce programme pour l'exercice 2019. Dans le cadre du triennal 2018-2020 actualisé, une dotation de 100,38 M€ est prévue en 2020.

Cependant, en application du *Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques ambitieux pour toute la France*, signé le 14 juin 2018 par l'Etat et les collectivités territoriales ou établissements publics territoriaux financeurs, le ministère des sports sollicitera les montants suivants actualisés en CP : 120 M€ en 2020, 200 M€ en 2021 et 235 M€ en 2022.

⁹ La Solideo compte actuellement 50 personnes, 70 sont attendues en 2019 et ensuite 90 sur la période la plus dense (2020-2022).

2.3 Programme n°163 – Jeunesse et vie associative

2.3.1 Les conditions du respect de sa trajectoire budgétaire par l'Agence du service civique et ses perspectives

Dans ses travaux précédents, la Cour a observé que, depuis la montée en puissance du service civique, sa programmation budgétaire manquait de réalisme, les crédits votés en LFI étant 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. Cette gestion infra-annuelle, au demeurant mal maîtrisée, n'était donc pas satisfaisante.

La Cour a en outre estimé 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'Etat, serait de 534 M€ (selon les calculs de l'ASC, confirmés par la Cour).

L'exercice 2018 a été marqué par un exercice plus rigoureux de la prévision budgétaire : en dehors du dégel de la réserve de précaution au titre de l'ASC (16 M€) aucun mouvement n'est venu modifier les crédits consacrés au service civique en cours d'exercice, contrairement aux années précédentes.

La recommandation formulée par la Cour au titre de l'exercice 2017 visant à assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et le pilotage de la consommation en cours d'exercice peut donc être considérée comme mise en œuvre.

En effet, des échanges réguliers entre l'ASC et le ministère ont permis de tenir l'enveloppe budgétaire en pilotant le nombre d'entrées.

Ainsi, le rythme des entrées et la durée des contrats d'engagement constatés les huit premiers mois de l'année a conduit le responsable de programme à demander au directeur général de l'agence de ralentir les entrées (pilotage des agréments de fin d'année) afin de respecter la trajectoire budgétaire.

Par ailleurs, l'ASC a transmis au ministère à l'appui de chaque demande de versement de la subvention pour charges de service public un état actualisé de sa trésorerie et de sa situation au regard des appels de fonds émis par l'ASP. En 2018, six versements ont ainsi été effectués afin de maîtriser les décaissements du programme au plus près des besoins de l'Agence selon le rythme d'entrée effective des jeunes dans le dispositif.

Enfin, l'ASC a fait l'objet d'un prélèvement sur fonds de roulement en 2018 à hauteur de 57,8 M€, ce qui n'avait pas été le cas dans les exercices précédents.

Si l'ASC a tenu son enveloppe budgétaire en 2018 grâce à ce pilotage et au prélèvement sur fonds de roulement, la Cour appelle à la vigilance sur la budgétisation 2019 qui ne prévoit que 49 M€ de crédits de plus qu'en 2018 et alerte sur la nécessaire poursuite des efforts engagés pour piloter la gestion infra-annuelle.

Plus largement, dans la perspective de la mise en œuvre en cours du Service national universel, la Cour s'interroge sur les impacts que celui-ci pourrait avoir sur le nombre de jeunes en service civique et les conséquences que cela représenterait sur la budgétisation de l'ASC.

En outre, la Cour avait recommandé dans son insertion au RPA 2018 « *Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus* » 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, alors qu'il repose aujourd'hui presque intégralement sur la subvention pour charge de service public.

Or le « coût du mois-jeune » qui était resté stable depuis la montée en charge du dispositif a augmenté entre 2017 et 2018 (803,69 € contre 795,40 € en 2017) sous l'effet de l'augmentation des charges de protection sociale (245,42 € en 2017 contre 254,50 € en 2018).

2.3.2 De nouveaux dispositifs mis en œuvre tardivement

2.3.2.1 L'évolution du fonds pour le développement de la vie associative

Depuis la loi de finances pour 2018, le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) s'est vu confier la responsabilité d'attribuer aux associations sur les territoires les fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire. Le principe retenu par le nouveau dispositif a été de privilégier un soutien aux petites associations, de tout secteur, pour du financement global de fonctionnement ou de nouveaux projets, ce qui a induit une déconcentration totale des crédits votés pour leur instruction au plus près des territoires.

Cependant, les modalités d'attribution de ces subventions aux associations n'ont été arrêtées qu'à la fin du premier semestre.

Un décret n° 2018-460 du 8 juin 2018, et une instruction ministérielle du 15 mai 2018, ont en effet été adoptés pour fixer les

modalités du nouveau dispositif et notamment la répartition des crédits par département, et préciser l'objet et le fonctionnement du volet déconcentré du FDVA. Les services déconcentrés n'ont publié les appels à projets qu'à compter du mois de juin, puis instruit fin octobre les demandes, en vue des réunions des commissions administratives chargées de donner leur avis sur le résultat de cette instruction.

Près de 23 000 demandes ont été reçues et instruites, soit près de deux fois le nombre de dossiers reçus au titre de l'ancienne réserve parlementaire (12 300) ; environ 9 500 associations devraient bénéficier d'une subvention au titre de 2018 (chiffre non stabilisé à ce jour), soit près de 41,5 % des associations ayant présenté une demande. Les 25 M€ votés ont été exclusivement et entièrement affectés au FDVA pour le volet fonctionnement-nouveaux projets. La subvention moyenne par association est d'environ 2 900 €.

En conséquence, compte tenu de ces délais extrêmement contraints, si la quasi-totalité des crédits (25 M€) a pu être engagée avant le 31 décembre, une part des crédits de paiement (556 000 €, soit 2,2 %) n'a pu être liquidée avant la fin de gestion fixée au 10 décembre.

2.3.2.2 La mise en œuvre du compte engagement citoyen

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). Dans la limite d'un plafond de 60 heures, 20 heures de formation peuvent être allouées aux individus accomplissant une des formes d'engagement précisées par le décret n° 2017-1058 du 10 mai 2017.

Le périmètre des activités éligibles a été complété, par la loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, puis par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et enfin par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018. Cette dernière loi a par ailleurs transformé en euros les heures attribuées sur le CEC réformant ainsi le dispositif en profondeur.

Dans ce contexte d'évolutions législatives et réglementaires successives, la mise en œuvre de ce dispositif a connu des retards. Ce n'est qu'à la toute fin de l'année 2018 que les éléments nécessaires à la

signature d'une convention avec la Caisse des dépôts ont pu être réunis. Les crédits afférents n'ont donc été engagés que partiellement (1 M€) et tardivement, soit le 17 décembre 2018, alors qu'en loi de finances pour 2018 des crédits d'un montant de 4,01 M€ avaient été programmés pour financer la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

Les crédits engagés ont concerné, pour l'essentiel, la réalisation des systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre du dispositif. Le ministère construit en parallèle avec la Caisse des dépôts les outils techniques du CEC. Ainsi, le « Compte association » et le nouveau « Compte Bénévole » sont deux applications informatiques qui vont permettre aux usagers de déclarer leurs engagements bénévoles pour les faire valider avant que la CDC ne calcule leurs droits et les affiche sur leur CPA.

Ces crédits non consommés ont vocation à être reportés en 2019. La Cour souligne cependant qu'une meilleure anticipation de la mise en place de ces dispositifs aurait permis de mieux évaluer la prévision budgétaire.

2.3.3 Les obligations à l'égard de la sécurité sociale 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 des cotisations prises en charge par l'Etat au titre des contrats de service civique entre 2010 et 2014, la Cour a déjà relevé que la situation de l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) n'est toujours pas apurée.

Des démarches ont été entreprises en 2016 par le responsable du programme 163, comme l'avait recommandé la Cour. Cependant, 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'élevaient au 31 décembre 2017 à 91,8 M€ alors que 75,4 M€ ont déjà été versés. La dette de l'Etat s'établissait ainsi à 15,36 M€. Ces montants devaient être expertisés et régularisés au cours de l'exercice

2017. Au 31 décembre 2018, l'estimation des sommes dues s'élève désormais à 119,7 M€ aggravant la dette de l'Etat qui s'établit à présent à 44,3 M€.

Cependant, la régularisation n'a toujours pas été effectuée à fin 2018.

Recommandation n° 4 : Clarifier et régulariser la situation de débiteur/créancier de la Mission à l'égard de l'ACOSS ; améliorer la prévision budgétaire avec le concours des organismes concernés (fédérations sportives et ASC).

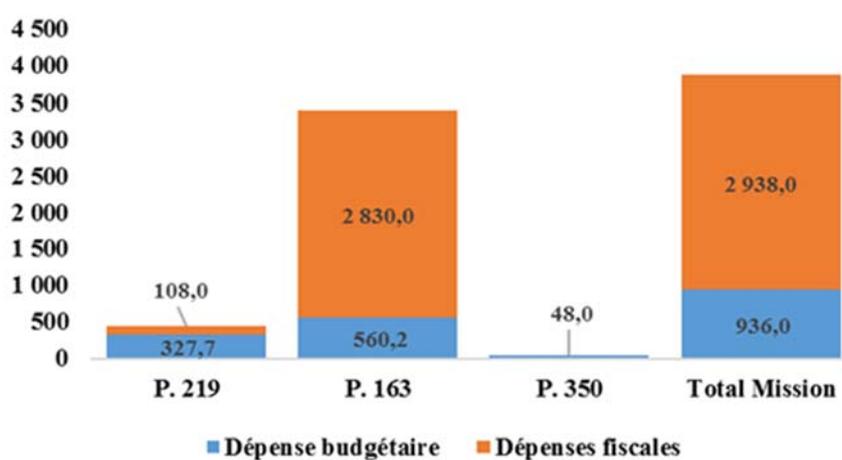
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

3.1.1 Un niveau stable mais élevé, sans proportion avec le poids budgétaire de la mission

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 et constitue un enjeu majeur de la mission.

Graphique n° 9 : Dépenses budgétaires et fiscales (Mds€)



Le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 1 306 M€ en 2009 et est estimé à 2 938 M€ en 2018, soit une hausse de 125 % en dix ans, selon les calculs du Ministère des finances.

Tableau n° 10 : Evolution des dépenses fiscales sur la décennie

	Dépenses fiscales rattachées au programme 163		Dépenses fiscales rattachées au programme 219		Dépenses fiscales rattachées au programme 350		Dépenses fiscales rattachées à la mission	
	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)
2009	14	1 291	2	15			16	1 306
2010	14	1 410	2	15			16	1 425
2011	13	1 581	3	15			16	1 596
2012	13	2 135	2	16			15	2 151
2013	12	2 292	2	16			14	2 308
2014	12	2 446	2	17			14	2 463
2015	12	2 479	2	17			14	2 496
2016	12	2 820	5	59			17	2 879
2017	11	2 862	6	108			17	2 970
2018	11	2 830	6	108			17	2 938
Evolution sur la décennie	-3	1 539	4	93	0	0	1	1 632

Source : RPROG, RAP et PAP

Le programme 219 - *Sport* comportait six dépenses fiscales en 2018, dont le coût total a été multiplié par sept depuis 2009 :

- *Taux de 5,5% des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles*, dépense évaluée à 85 M€ pour 2018 ;
- *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 23 M€ ;
- *Etalement sur quatre ans de l'imposition du montant des primes versées par l'Etat aux sportifs médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques et à leur guide* : cette dépense fiscale a été créée en LFI pour 2017 et est chiffrée à 0 € en 2018 ;
- *Déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur qualification ou conversion professionnelle*, non chiffrable ;
- *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, non chiffrable ;

- *Exonération 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, non chiffrable.*

C'est le programme 163 – Jeunesse et vie associative qui concentre l'essentiel des dépenses fiscales associées à la mission (94,3 %). Il compte huit dépenses fiscales pour un montant total de 2,83 Mds€ (et trois dépenses fiscales non chiffrées), ce qui représente plus de cinq fois les crédits ouverts sur le programme.

Ces dépenses fiscales peuvent être réparties en deux catégories :

- d'une part, des réductions au titre de l'impôt sur le revenu (IR), de l'impôt sur les sociétés (IS), de l'impôt de solidarité sur la fortune/impôt sur la fortune immobilière (ISF/IFI), et des droits d'enregistrement et de timbre (ou « droits de mutation ») accordées par l'État, au titre des dons de particuliers et du mécénat des entreprises ;
- d'autre part, des mesures d'exonération et d'allègement d'impôts au profit des associations aux associations (Impôt sur les sociétés, TVA).

Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes :

- *Réduction d'impôt au titre des dons*, pour l'IR, estimée à 1 495 M€ pour 2018 ;
- *Réduction d'impôt au titre des dons*, pour l'ISF/IFI, estimée à 132 M€ pour 2018 ;
- *Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général*, estimée à 900 M€ pour 2018 et bénéficiant à 68 930 entreprises selon la DGFIP¹⁰.

¹⁰ Cette dépense fiscale n'est pas chiffrée au PAP 2019. Elle peut être estimée, si l'on se base sur le chiffrage des bénéficiaires (reconstitution à partir des données déclaratives du PAP - nombre de bénéficiaires et méthode utilisée), à savoir 48 704 dans le PAP 2017, 58 787 dans le PAP 2018 et 68 930 dans le PAP 2019.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* ne comporte pas de dépense fiscale.

3.1.2 Une méconnaissance des dynamiques des dépenses par les responsables de programme

Pour la plupart des dépenses fiscales du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le responsable ne dispose pas des données primaires lui permettant de faire des évaluations incontestables des dispositifs. Ces données sont en possession des administrations fiscales et sociales.

Ainsi, s'agissant des dépenses fiscales relatives à l'IR, les données sont collectées par la DLF auprès de la DGFIP pour la préparation du tome II des voies et moyens et la partie « dépenses fiscales » du PAP.

Du point de vue du responsable de programme, ces dépenses fiscales sont donc constatées sans être ni maîtrisées ni connues suffisamment pour donner lieu à un suivi et une évaluation pertinents.

La plupart des exonérations fiscales rattachées au programme 219 – *Sport* sont plus spécifiques et d'existence ancienne. Cependant, pour deux d'entre elles, on constate des évolutions que ni le responsable de programme ni la DLF ne sont en mesure d'expliquer :

- une évolution erratique de la dépense *Taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles* ;
- une augmentation régulière et constante de la dépense *Exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs*.

Dans son rapport de juin 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait déjà relevé l'absence de données disponibles sur les dépenses fiscales destinées aux associations et autres organismes sans but lucratif.

En outre, le rattachement de certaines de ces dépenses fiscales à la mission peut apparaître discutable.

Ainsi, 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* (90 M€) au programme 163 – *Jeunesse et vie associative* 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.

De même, le responsable du programme 219 – *Sport* considère par ailleurs que ce dispositif *Taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles* n'est pas une dépense fiscale, et à ce titre a demandé plusieurs fois à la DLF, en vain, qu'il ne figure plus en tant que tel dans le PAP. En effet, il indique depuis 2015 qu'il s'agit de la TVA à taux réduit, dispositif de droit commun, qui remplace l'ancienne taxe sur les spectacles. Le ministère chargé des sports considère donc que la réforme de 2014 (suppression de la taxe sur les spectacles) ne doit pas aboutir à rattachement cette TVA dans les dépenses fiscales du ministère tout en considérant essentiel de maintenir ce taux réduit à 5,5%, indispensable à l'équilibre économique de l'ensemble des disciplines sportives.

La DLF a confirmé que la décision d'imputer telle dépense fiscale à un programme budgétaire relevait de la direction du budget (DB).

En tout état de cause, la Cour considère qu'une revue pour examiner la justification du rattachement de chaque dépense à la mission mérite d'être effectuée.

3.1.3 Une évaluation et un suivi des dépenses fiscales encore lacunaires

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 DLF 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 depuis 2014¹¹.

De son côté, la DLF a confirmé que l'évaluation des dépenses fiscales devait être effectuée par les ministères sectoriels, faute de ressources en interne. Souvent, ce sont les corps de contrôle qui réalisent ces évaluations. Elle a en outre souligné que les échanges avec les ministères sur ce point restaient limités aujourd'hui aux conférences fiscales.

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 du programme 219, en grande partie grâce à une contribution de la Cour.

Hormis ces différents travaux d'ordre général et cette étude particulière, il n'y a pas eu de travaux spécifiques d'évaluation¹². 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 2018 les dépenses fiscales rattachées à la mission. On observe en outre que pour la grande majorité de ces dépenses fiscales, le nombre de bénéficiaires n'est même pas estimé. Cette recommandation de la Cour 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.

Si le coût des dépenses fiscales de la mission s'est stabilisé sous les 3 Mds€ depuis 2 ans, on ne peut considérer que la stratégie de maîtrise et 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 restée lettre morte.

¹¹ 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* ».

¹² Suite à la publication du rapport de la Cour sur le mécénat, des réunions ont eu lieu entre la DJEPVA et la DLF pour mieux accompagner les TPE-PME pour leurs actions de mécénat en faveur des associations locales ; ce travail sera poursuivi en 2019 concernant notamment la valorisation des contreparties délivrées par les organismes bénéficiaires de ce mécénat.

Un meilleur partage des données brutes et un travail collectif d'exploitation pourraient être expérimentés.

En tout état de cause, la Cour regrette que cette absence de coordination et de collaboration entre les ministères empêche le Parlement de disposer d'éléments objectifs pour juger du caractère optimal de ces différents avantages fiscaux. La Cour ne peut que réitérer sa recommandation formulée au titre de l'exercice 2017. 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° 5 : Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées aujourd'hui à la mission par un suivi régulier entre les responsables de programme et la direction de la législation fiscale afin d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Un financement des opérateurs globalement stable

Le nombre d'opérateurs rattachés à la mission Sport, jeunesse et vie associative n'a pas évolué en 2018.

Six opérateurs sont rattachés au programme 219 – *Sport*¹³. Quant au programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, il ne compte qu'un unique opérateur, le GIP Agence du service civique (ASC)¹⁴.

¹³ 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 nautiques (ENVSN), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Musée national du sport (MNS). Il convient d'ajouter 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, il bénéficie d'une subvention du programme. Pour rappel, depuis 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^{er} janvier 2016.

¹⁴ 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

Concernant le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques*, il comptera à partir du 1^{er} janvier 2019 comme opérateur la Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (SOLIDEO), créée dans le cadre de l'organisation à Paris des Jeux olympiques et paralympiques en 2024, et placée sous la cotutelle des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de l'action et des comptes publics et des sports. Sa création par amendement gouvernemental en cours d'examen parlementaire du LF 2018 n'avait pas permis de le faire figurer dans la liste des opérateurs de l'annexe budgétaire jaune « Opérateurs ».

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 690,87 M€ en 2018, en diminution de 11,2 % par rapport à l'exécution 2017.

Les subventions pour charges de service public (titre 32, hors taxes affectées) représentent 489,16 M€, soit 52,3 % du total des dépenses de la mission (contre 61,9 % en 2017). Elles ont augmenté de 1,8 % par rapport à l'exécution 2017.

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

En M€	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
P163 - Subvention pour CSP	138,71	175,18	326,25	379,14	441,88	441,57	443,30
P219 - Subvention pour CSP	96,29	98,95	40,44	41,60	38,80	46,2	45,86
Total des SCSP	235,00	274,13	366,69	420,74	480,68	487,77	489,16
Taxes affectées	272,20	270,00	264,25	259,20	297,00	133,44	133,00
Dotation en fonds propres	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	68,71
Total général	507,20	544,13	630,94	679,94	777,68	621,31	690,87

Source : RPROG

3.2.2 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

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).

de la mission, même si elle a fait, cette année encore, l'objet de mesures dérogatoires.

Pour le programme 219 - *Sport*, les mises en réserve sur les subventions pour charges de service public ont été calculées conformément au mode dérogatoire prévu par la circulaire annuelle de la direction du budget relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs : un taux de 0,5 % est appliqué à la subvention au prorata de la part de masse salariale dans le budget prévisionnel de l'établissement et un taux de 3% à la subvention proratisée en fonction de la part des dépenses de fonctionnement, hors masse salariale, dans le budget prévisionnel de l'établissement. Elles se sont élevées à 0,7 M€, soit un taux moyen de 1,5 % répartis comme suit : 0,3 M€ pour l'INSEP, 0,3 M€ pour les Ecoles (IFCE, ENSM, ENVSN) et 0,1 M€ pour le MNS.

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, La mise en réserve de la subvention pour charge de service public de l'Agence du service civique a été faite conformément aux dispositions de la circulaire « opérateurs » de la direction du budget pour 2018 (taux de mise en réserve de 0,5% pour les dépenses de personnel et 3% pour les autres dépenses). Le montant de la mise en réserve était de 13 289 814 €. Ce montant a été intégralement rétabli.

3.2.3 Les opérateurs sport : une augmentation ponctuelle des subventions et le recentrage du CNDS

Hors taxes affectées, les subventions versées au titre du programme 219 – *Sport* sont en progression de 6,3 % par rapport à 2017, comme l'an passé.

Sur une période de cinq ans (2014-2018), l'évolution est de + 6,3 % ; elle se décompose de la manière suivante :

- Une augmentation de 5 % au titre de la masse salariale, qui résulte d'une part de l'impact du schéma d'emplois (- 16 ETP) et d'autre part des facteurs d'évolution classique de la masse salariale (GVT, PPCR, etc.) ;
- Une augmentation de 12,8 % au titre du fonctionnement hors masse salariale qui est liée à un ressaut en 2018 consécutif à des versements exceptionnels intervenus en 2018, notamment pour :
 - l'INSEP, qui dans le cadre des futurs JOP de Paris a été chargé d'initier une base de données sur la haute performance (0,4 M€), de développer le portail des sportifs de haut niveau (0,2 M€) mais aussi dans le cadre de la sécurité du site et de son système d'informations (0,6 M€) ;

- l'IFCE, pour un montant de 200 000 €, pour le concours hippique international officiel (CHIO) qui aura lieu à Aix-la-Chapelle (Allemagne) en juillet prochain et pour lequel la France est le pays invité. A ce titre, l'IFCE est désigné pour assurer la coordination opérationnelle de cette opération.

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

OPERATEURS ⁽¹⁾	SCSP	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution entre 2018 et 2014
ECOLES ⁽²⁾	Masse salariale	17 346 507	17 710 340	17 652 395	17 910 596	17 969 485	3,59%
	Fonctionnement	1 363 724	1 155 469	1 228 685	1 298 216	1 629 690	19,50%
INSEP	Masse salariale	17 372 108	17 382 121	17 535 549	17 713 659	18 284 671	5,25%
	Fonctionnement	4 169 471	2 592 820	1 422 028	3 376 027	4 743 664	13,77%
MNS	Masse salariale	829 010	873 826	868 898	966 114	1 078 677	30,12%
	Fonctionnement	1 626 588	1 772 530	1 729 003	1 597 586	1 699 744	4,50%
TOTAL	Masse salariale	35 547 625	35 966 287	36 056 842	36 590 369	37 332 833	5,02%
	Fonctionnement	7 159 783	5 520 819	4 379 716	6 271 829	8 073 098	12,76%
	Total	42 707 408	41 487 106	40 436 558	42 862 198	45 405 931	6,32%

⁽¹⁾ Le CNDS ne perçoit pas de SCSP mais bénéficie de ressources affectées par la loi.

⁽²⁾ ECOLES = ENSM + ENVSN + IFCE

Source : DFAS

Le CNDS ne perçoit pas de SCSP mais bénéficie de ressources affectées. Le dispositif a connu une forte évolution en 2018.

Les taxes affectées au financement du CNDS

Le CNDS bénéficie de recettes affectées touchant à la fiscalité des jeux de loterie et de paris sportifs, dans la limite de plafonds fixés annuellement¹⁵ : un prélèvement principal de 1,8 % sur les mises des jeux de loterie et un prélèvement de 1,8 % sur les mises de paris sportifs en ligne et en points de vente. Un prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises des jeux de loterie, encore en vigueur en 2017, a été supprimé en 2018.

¹⁵ Cf. art. 1 609 novovicies et tricies du CGI.

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).

Un recentrage fort de l'intervention du Centre national pour le développement du sport (CNDS) sur son activité territoriale a été opéré en 2018, dans la continuité du plan de redressement initié en 2012.

La LFI 2018 a prévu, par rapport à 2017, une diminution des recettes affectées au CNDS de 136,6 M€ dont 63,8 M€ au titre de l'effort de réduction de la dépense publique et 72,8 M€ de transferts vers le programme 219 – *Sport*.

Cette diminution par rapport aux montants des ressources affectées en 2017 (260 M€) prennent en compte :

- Des économies structurelles mettant fin notamment au soutien aux petits équipements de proximité, en diminuant le montant de la part territoriale, soit - 53,3 M€ ;
- La non reconduction en 2018 de la hausse du plafond sur les paris sportifs votée en 2017, soit – 10 M€ ;
- La non reconduction du prélèvement exceptionnel de 0,3 % sur les jeux de la Française des jeux, soit - 25,5 M€ ;
- Une mesure nouvelle destinée au plan « héritage 2024 » à 25 M€.

Afin de traduire la clarification des missions entre l'Etat et le CNDS, un mouvement de transferts de certaines dotations (ou « rebudgétisation ») vers le programme 219 – *Sport* a été opéré en 2018. Ce transfert correspond aux dotations aux organismes nationaux (CNOSF et CPSF, pour 8,68 M€), aux grands événements sportifs internationaux (19,8 M€), aux autres conventions nationales (9,14 M€), aux ESQ nationaux (1,55 M€), aux équipements nationaux (12,5 M€) et à la suppression du fonds de concours du CNDS vers le ministère (21,1 M€).

Le solde de ces mouvements a porté les ressources brutes du CNDS à 133,4 M€ en 2018.

3.2.4 L'Agence du service civique : une progression mesurée de sa subvention entre 2017 et 2018

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. Entre 2010 et 2018, le

nombre de jeunes en service civique dans l'année a quasiment été multiplié par 20.

Dans ce contexte de forte progression, la subvention pour charges de service public attribuée par l'Etat à l'Agence du service civique a bien évidemment progressé de 22,7 M€ en 2010 à 443,3 M€ en 2018 (contre 441,9 M€ en 2017, 326,3 M€ en 2016, et 173,9 M€ en 2015). Toutefois, la progression entre 2017 et 2018 se limite à + 0,3 % (après une progression de 33,4 % en 2017, de 87,6 % en 2016 et de 28,4 % en 2015).

Cette progression mesurée s'explique en 2018 par un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'ASC (Cf. 2.3.1.).

3.2.5 L'évolution des plafonds d'emplois

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

Tous opérateurs de la mission	2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	LFI 2018	2018
Programme 163	54,0	56,0	54,0	63,0	46,0	51,0	50,6	51,0	51,0
Programme 219	524,8	524,8	524,8	521,7	524,8	529,5	521,7	529,0	nc
Total	578,8	580,8	578,8	584,7	570,8	580,5	572,3	580,0	

Source : PAP et RAP - DFAS

Pour le programme 219 – *Sport*, l'ensemble des opérateurs contribue à l'effort de réduction des effectifs sauf le MNS qui augmente ses effectifs de 2 ETPT en 2 ans. Cette progression est particulière et s'inscrit dans une démarche de renforcer l'équipe du musée (à raison d'1 ETP par an pendant 3 ans à compter de 2016), afin de prendre en compte la nouvelle dimension de cet établissement installé à Nice en 2014. A ce jour, le responsable du programme ne disposait pas encore des données relatives à l'exécution 2017.

Concernant les emplois hors plafond, ils correspondent principalement à des emplois aidés (CAE, agents en service civique et contrats d'apprentissage). Ils étaient 12,3 en 2016, 13,2 en 2017 et la consommation 2018 n'est pas connue (autorisation en BI 2018 à 18).

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, les effectifs sous plafond de l'agence du service civique ont été stabilisés à 51 en 2018 après une progression de 5 ETPT en LFI 2017 par rapport à la LFR 2016, soit 10 ETPT par rapport à la LFI 2016. A ces 51 emplois sous plafond il convient d'ajouter 34,5 emplois hors plafond ; ils sont à rattacher à

l'activité liée à la mise en œuvre du programme européen Erasmus+ jeunesse & sports au sein de l'Agence et sont intégralement financés par la subvention de l'Union européenne.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

L'enquête 2017-2018 conduite par la première chambre avait permis d'identifier au sein de la mission le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ).

L'article 25 de la loi du 1er décembre 2008 précise que le fonds d'expérimentation pour la jeunesse 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 (73%) sur un budget total de près de 253 millions d'euros 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 2 initiatives présidentielles pour 30 millions d'euros soit 25 millions d'euros pour le programme « La France s'engage » dont 8 millions d'euros sur 5 ans seront reversées à la fondation « La France s'engage » créée en 2017 et 5 millions d'euros pour la grande école du numérique.

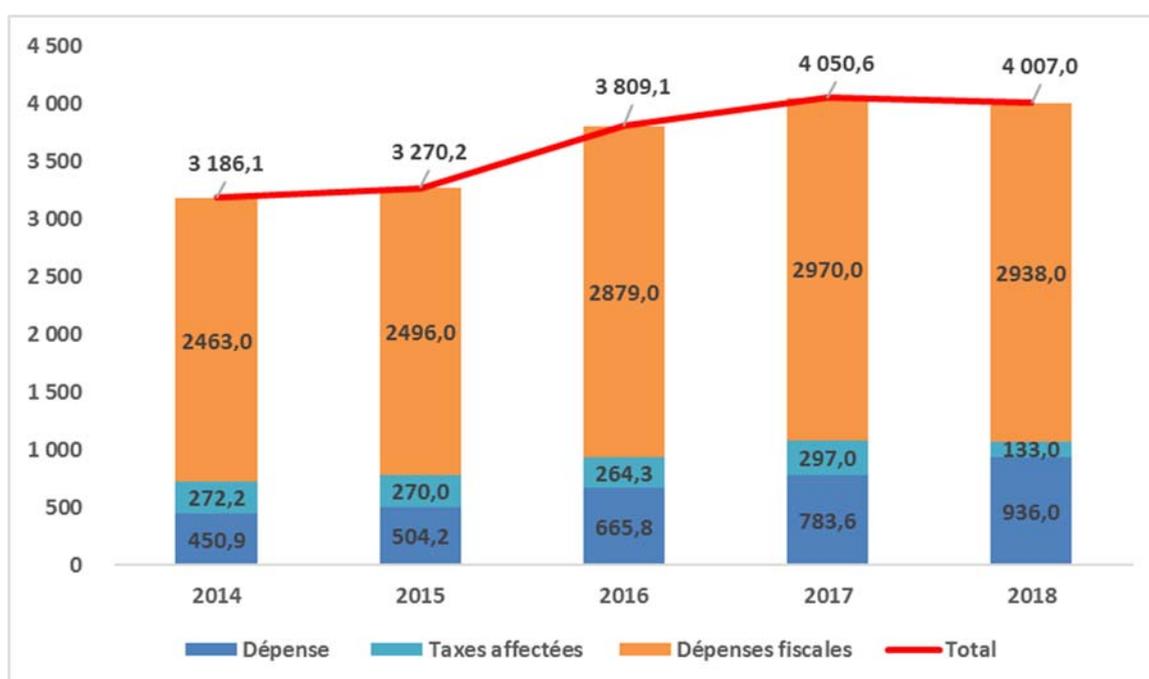
En 2018, comme l'an passé, les recettes du FEJ proviennent également de contributeurs privés : les entreprises ultramarines via le dispositif ZFA (2 465 904 d'euros au 31/12/2018). Pour l'opération la France s'engage, TOTAL SA partenaire historique du Fonds a abondé le FEJ à hauteur de 211 906 € en 2018. Le FEJ n'est pas financé par une recette affectée.

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.

L'instruction de la NEB 2018 n'a pas permis d'identifier d'autres fonds sans personnalité juridique au sein de la mission.

3.4 L'évolution de la dépense totale de la mission (2014-2018)

Graphique n° 10 : Dépense budgétaire, dépenses fiscales et taxes affectées 2014-2018 (M€)



En cinq ans, le coût de la mission a progressé de près de 26 % en raison du doublement de la dépense budgétaire de la mission (+108 %) dont le coût a été tiré à la hausse par la mise en œuvre du service civique et plus récemment en 2018 par la création du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* ainsi que par le coût croissant des dépenses fiscales qui ont progressé de 19,3 %.

3.5 L'analyse de la performance

3.5.1 La sincérité des indicateurs

3.5.1.1 Les objectifs et indicateurs du programme 219

Conformément à la préconisation de la Cour des comptes, le nombre d'objectifs du programme a été réduit. Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le nombre d'objectifs du programme sport a été le suivant : 8 en 2006, 6 en 2007, 7 en 2008, 8 en 2009, 6 de 2010 à 2013, 5 de 2014 à 2017. Les cinq objectifs du programme sport sont maintenus à l'identique par rapport au PAP 2017.

S'agissant des indicateurs du programme, après une inflation de leur nombre de 2006 à 2009 (13 en 2006 et 2007, 15 en 2008, 18 en 2009), celui-ci a diminué ensuite (15 de 2010 à 2013, 12 en 2014, 10 en 2015 et 9 de 2016 et 2017). En 2018, les 9 indicateurs sont maintenus avec une légère modification du libellé de l'indicateur 4.1.

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 de résultat couvrant le sport pour le plus grand nombre et le développement du sport de haut niveau :

- Indicateur 1.1 Pratique sportive des publics prioritaires
- Indicateur 3.1 Rang sportif de la France

Cette sélection est pertinente avec les axes stratégiques de la mission visant à réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive et à conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives.

3.5.1.2 Les objectifs et indicateurs du programme 163

La maquette de performance, qui compte 3 objectifs et 5 indicateurs, s'est stabilisée en 2018 après que des ajustements avaient été apportés 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 avait 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.

La mise en exergue au niveau de la mission de l'indicateur relatif à « la part des jeunes peu ou pas diplômés engagés dans le service civique » est cohérente avec les orientations stratégiques en faveur de la Jeunesse.

Plus largement, les objectifs et indicateurs ont été choisis de manière à couvrir les trois piliers des missions de la DJEPVA :

- S'agissant des politiques en faveur des jeunes, les actions en faveur de l'engagement et de la mobilité des jeunes sont les plus emblématiques du champ d'intervention de la DJEPVA, grâce au service civique notamment ;
- S'agissant des actions en faveur de la vie associative, le souci de privilégier le vivier des associations faiblement dotées est représentatif des effets de levier recherchés par la DJEPVA via les dispositifs du FONJEP et du FDVA ;
- La mission régaliennne de contrôle des accueils de mineurs.

Les indicateurs du programme ont vocation à mesurer des résultats et non des moyens, associés aux objectifs suivants :

- Objectif 1 : Favoriser l'engagement et la mobilité des jeunes. Conformément aux principes d'accessibilité et de mixité qui régissent le service civique, l'indicateur 1.1 « Part des jeunes peu ou pas diplômés engagés dans le service civique » permet de vérifier que le service civique ouvre bien la possibilité, à tout jeune, de s'engager. L'indicateur 1.2 « Proportion des volontaires satisfaits de leur mission de service civique » permet de s'assurer auprès des jeunes volontaires arrivant au terme de leur service civique que celui-ci a bien répondu à leurs attentes. L'indicateur 1.3 « Part des jeunes ayant moins d'opportunité (JAMO) parmi les jeunes bénéficiaires d'un soutien de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) et de l'Agence Erasmus + France jeunesse & Sport (AEFJS) » vise à répondre à l'objectif de diversification des profils des jeunes bénéficiaires.
- Objectif 2 : Soutenir le développement de la vie associative, notamment dans le champ de l'éducation populaire. L'indicateur 2.1 « Proportion d'associations faiblement dotées en personnel salarié parmi celles ayant bénéficié d'une subvention versée par l'intermédiaire du FONJEP ou au titre du FDVA » permet de veiller à la répartition des subventions attribuées via le FONJEP (attribution de « postes » FONJEP) ou le Fonds de développement de la vie associative (soutien au bénévolat) afin qu'elles

bénéficient en priorité aux associations faiblement dotées en personnel.

- Objectif 3 : Renforcer le contrôle et le suivi des risques au sein des accueils collectifs de mineurs (ACM). L'indicateur 3.1 « Rapport entre le nombre de contrôles effectués et le nombre d'accueils » vise à s'assurer que l'accueil des mineurs s'effectue dans un cadre sécurisé.

3.5.1.3 Les objectifs et indicateurs du programme 350

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques* ne comptait pas d'indicateurs en 2018. A partir de 2019, un nouvel indicateur intitulé « Taux de signature des conventions relatives aux opérations financées par la Solideo » est mis en place.

3.5.2 L'utilité du dispositif de performance

3.5.2.1 Le dispositif apparaît comme participant à la définition des orientations des politiques conduites et un outil de communication pour le programme 219

Pour le programme 219 – *Sport*, la stabilité du dispositif de performance voulue par le responsable de programme a permis d'accroître régulièrement la robustesse des indicateurs du programme et leur utilisation effective 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.

Les cibles, fixées pour être en cohérence avec les moyens et les plans d'action mis en œuvre, traduisent une volonté d'amélioration par rapport aux réalisations constatées les années précédentes. Elles prennent en compte la plus ou moins grande effectivité des leviers à disposition pour mener les priorités en matière de politique sportive et les réalisations au titre des exercices précédents pour être, si besoin, recalées.

Les principaux leviers sont liés à la présence des cadres techniques au sein des fédérations (conseillers techniques sportifs, entraîneurs nationaux, directeurs techniques nationaux), au soutien financier apporté au niveau national aux fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs, à l'action du CNDS au travers notamment de la part territoriale et à l'action des services déconcentrés de l'Etat via notamment le rôle joué par les conseillers d'animation sportive au niveau local.

Enfin, le contexte socio-économique national joue sur la fixation des cibles de certains indicateurs. C'est notamment le cas pour les indicateurs en relation avec la pratique sportive encadrée (1.1) et l'insertion professionnelle (5.1 et 3.2).

Les indicateurs sont parfois utilisés lors des auditions devant le Parlement et lors de la discussion budgétaire. Ainsi l'indicateur relatif au suivi médical a fait l'objet en 2018 d'un examen particulier approfondi de Marie Georges Buffet lors d'une audition au Parlement le 26 septembre 2018.

Le dispositif de performance est également un vecteur de communication. Certaines données issues des indicateurs peuvent ainsi être utilisées dans les « chiffres clés du sport ». Dans ce document on trouve des focus sur la pratique physique et sportive, la pratique licenciée, les sports de nature, le poids du sport dans l'économie, l'emploi salarié dans le secteur sportif privé, les équipements sportifs mais aussi la place des femmes dans le sport. La dernière partie traite de l'emploi et du sport avec les diplômés, l'insertion professionnelle des diplômés et les caractéristiques des premiers emplois. Les indicateurs de pratique sportive et ceux relatifs au rang sportif de la France sont également utilisés dans la presse ou des publications mais le plus souvent dans des modes de présentation adaptés qui se veulent plus accessibles au grand public.

Le ministère n'est en revanche pas en mesure d'évaluer précisément le temps nécessaire au suivi du dispositif. En effet, sa gestion est mêlée de façon intrinsèque au travail quotidien des différents bureaux référents de la direction des sports et il est difficile, faute d'une enquête temps spécifique, de déterminer précisément le temps consacré au dispositif de performance.

3.5.2.2 Le dispositif a peu d'influence sur les politiques conduites pour le programme 163

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.**

Le dispositif de performance peut être utile à l'Agence du service civique pour communiquer.

Comme pour le programme 219, le ministère n'est pas en mesure d'évaluer précisément le temps nécessaire au suivi du dispositif dont la

charge relève surtout de ses partenaires (Agence du service civique, OFAJ, OFQJ, etc.) et des services déconcentrés (DRJSCS) puisque ce sont eux qui sont chargés de la collecte des informations nécessaires à la production des indicateurs.

3.5.3 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). Les COP de l'INSEP, de l'ENVSN et de l'IFCE sont en cours de renouvellement. S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, un COP a été signé pour les années 2018-2020 avec l'ASC.

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 actuels n'est adossé à une trajectoire financière pluriannuelle. En revanche, le COP de l'ENVSN qui est cours de renouvellement sera 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. Cependant, il ne semble pas que ce suivi de la performance introduise un lien entre la négociation des moyens budgétaires et les résultats obtenus, comme l'a recommandé la Cour.

Un exemple de suivi par la performance : le cas de l'ASC

Pour contribuer au développement quantitatif et qualitatif du service civique quatre objectifs stratégiques, auxquels sont associés trente-trois indicateurs, sont assignés à l'Agence du service civique (ASC) conformément aux dispositions des articles 1-1 à 1-4 de son contrat d'objectifs et de performance 2018-2020.

Le premier objectif stratégique assigné à l'ASC est de nature quantitative et qualitative. Il appartient en effet à l'Agence de renforcer l'engagement citoyen et la mobilité européenne et internationale des jeunes. Ce premier objectif doit néanmoins s'accompagner d'un accroissement de l'universalité des programmes et de leur accès à tous en renforçant la mixité sociale. Le second objectif fixé à l'ASC est de développer la qualité du service rendu aux organismes d'accueil et aux engagés de service civique. La satisfaction du volontaire à l'égard de sa mission tient, d'une part, à la pertinence de la mission d'intérêt général proposée et, d'autre part, à la qualité de l'accompagnement et du tutorat mis en œuvre par l'organisme d'accueil. L'ASC doit veiller à proposer une offre de mission diversifiée pouvant s'adresser à tous les profils de volontaires. Le troisième objectif poursuivi est de renforcer la connaissance de l'impact des programmes. Le déploiement du service civique doit s'accompagner d'une évaluation visant à mesurer son impact sur ses bénéficiaires et sur la société dans son ensemble. Enfin, et c'est le quatrième objectif, le développement du service civique doit nécessairement s'accompagner d'une amélioration de la sécurisation des procédures de l'Agence du service civique.

Ces quatre objectifs sont résolument liés à l'objectif n°1 inscrit dans le PAP du programme 163, qui est de « Favoriser l'engagement et la mobilité des jeunes ». L'indicateur 1.1 « Part des jeunes engagés dans le service civique peu ou pas diplômé » de cet objectif permet ainsi de vérifier que les principes fondamentaux du service civique que sont l'accessibilité et la mixité sont mis en œuvre. L'indicateur 1.2 « Proportion des volontaires satisfaits de leur mission de service civique » permet de s'assurer auprès des jeunes arrivants au terme de leur service civique que celui-ci a répondu à leurs attentes

Chaque année, dans le cadre des rendez-vous stratégiques ou des réunions préparatoires au conseil d'administration, les indicateurs du COP sont analysés afin d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs fixés. Ces objectifs relèvent des missions obligatoires confiées aux opérateurs et concernent également la gestion de l'établissement. Les articles 2 et 3 du contrat d'objectif et de performance 2018-2020 signé entre l'Agence du Service Civique et le ministère prévoient les conditions dans lesquelles s'effectue le suivi de la performance de l'Agence du service civique. Un comité de pilotage composé de représentants de l'Agence du service civique, du ministère de la ville de la jeunesse et des sports et du ministère chargé du budget a été mis en place et est chargé du suivi de l'exécution contrat.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

28 novembre 2018 : Rapport public thématique – Le soutien public au mécénat d’entreprises

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-soutien-public-au-mecenat-dentreprises>

21 novembre 2018 : Référé – Le contrat de concession et le devenir du Stade France

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-contrat-de-concession-et-le-devenir-du-stade-de-france>

07 février 2018 : Rapport public annuel

- Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus
- L’Etat et le mouvement sportif : mieux garantir l’intérêt général

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2018>

28 septembre 2017 : Rapport public thématique – Les soutiens publics à l’Euro 2016 en France

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-leuro-2016-en-france>

26 septembre 2017 : Référé – L’avenir de l’Ecole nationale de voile et des sports nautiques

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lavenir-de-lecole-nationale-de-voile-et-des-sports-nautiques>

23 novembre 2016 : Référé – Le fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-de-cooperation-de-la-jeunesse-et-de-leducation-populaire>

29 février 2016 : Référé – L’impact pour l’Etat du projet de construction d’un stade fédéral de rugby

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/limpact-pour-letat-du-projet-de-construction-dun-stade-federal-de-rugby>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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.	Pour le programme 219 – <i>Sport</i> , les dépenses fiscales avaient fait l'objet en 2016 de la revue des dépenses consacrée à l'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport, la mission recommandant d'améliorer l'évaluation et le suivi des dépenses fiscales et sociales. La direction des sports ne dispose pas des données primaires lui permettant de faire des évaluations incontestables des dispositifs. Ces données sont en possession des administrations fiscales et sociales. Les seules données dont la direction des sports dispose proviennent du milieu sportif et leur impartialité peut être remise en cause par ses partenaires institutionnels. Le responsable de programme a, comme les années précédentes, transmis des données à la DLF (en application de la circulaire DLF/DB du 26 avril, 2018) mais aucune conférence fiscale n'a été organisée.	Non mise en œuvre

		<p>Pour le programme 163 – <i>Jeunesse et vie associative</i>, la DLF a organisé en 2013 et en 2014, dans le cadre de la préparation des projets de lois de finances, des conférences fiscales avec les services ministériels. Ces conférences avaient 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 en 2011 ou les des niches sociales en 2011 ou les services ministériels. Ce dispositif n'a pas été reconduit depuis 2014.</p>	
2	Assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et le pilotage de la consommation en cours d'exercice.	<p>En 2018, les crédits ouverts en LFI pour le financement du service civique étaient de 447,6 M€. L'exécution devrait s'établir à hauteur de 449,4 M€ en léger dépassement de la prévision de 1,8 M€ (+0,4%) financé par un redéploiement de la réserve de précaution constituée sur le programme 163 – <i>Jeunesse et vie associative</i>. Le respect de l'enveloppe de crédits a été rendu possible par un pilotage des agréments accordés, particulièrement sur la fin de l'exercice.</p>	Totalement mise en œuvre
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.	<p>Cette recommandation est satisfaite par la signature le 16 juillet 2018 de la dernière convention d'utilisation du Stade de France entre le</p>	Totalement mise en œuvre

		Consortium du Stade de France (CSDF) et la Fédération française de rugby (FFR), pour la période courant du 1 ^{er} juillet 2018 au 30 juin 2025. Grâce à l'existence de cette convention et de celle avec la Fédération française de football (FFF) (2010/2025), les versements de l'IACR sont suspendus jusqu'au terme du contrat de la concession le 30 juin 2025 et aucune autre indemnité compensatrice pour un éventuel préjudice subi par le concessionnaire n'est à la charge de l'Etat.	
--	--	---	--

** Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*