

Cour des comptes



Mission Sport, Jeunesse et Vie Associative

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

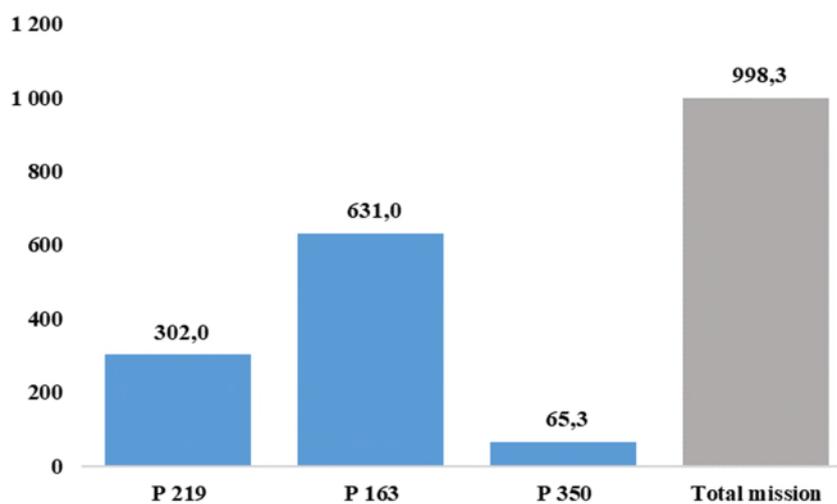
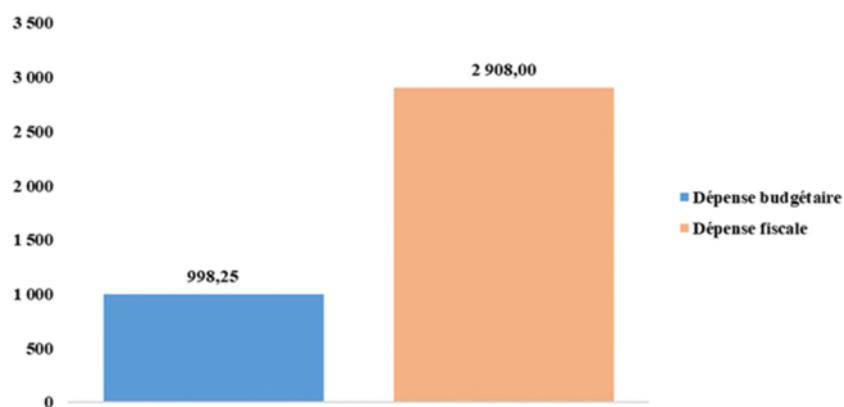
2019

Sport, Jeunesse et Vie Associative

Programme 219 – Sport

Programme 163 – Jeunesse et vie associative

Programme 350 – Jeux olympiques et paralympiques 2024

Graphique n° 1 : Exécution 2019 des crédits budgétaires (CP, en M€)**Graphique n° 2 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)**

Synthèse

*La mission **Sport, jeunesse et vie associative** est composée de trois programmes. Le programme 163 – Jeunesse et vie associative relève du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Les programmes 219 -Sport et 350-Jeux olympiques et paralympiques 2024, créé en 2018, relèvent du ministère des sports.*

Un poids budgétaire en progression continue

Si la Cour ne note pas d'irrégularités dans la gestion des crédits de cette mission, elle souligne la montée en puissance d'enjeux budgétaires importants sur des programmes nationaux d'envergure qu'elle supporte et dont les dynamiques actuelles et à venir appellent à la vigilance.

Le cadre fixé par la LPFP 2018-2022 (1 053 M€) a été respecté avec un écart de - 54,7 M€ (998,3 M€ consommés) ; les crédits inscrits en loi de finances initiale respectaient également ce plafond (989,7 M€ en LFI).

Le poids budgétaire de la mission continue de croître tant en programmation, avec une hausse de 3 % par rapport à la LFI 2018 (+ 30,6 M€), qu'en consommation des crédits avec une progression de 6,7 % (+ 62,3 M€) par rapport à 2018 en raison de la dynamique des dépenses de l'agence du service civique et de la SOLIDEO. Les crédits disponibles ont évolué à la hausse en cours d'exercice (+ 10,3 M€) notamment dans le cadre de la LFR pour faire face au surcoût de besoins du service civique. En fin d'exercice, les crédits consommés sont supérieurs de 8,5 M€ en CP aux montants votés en LFI.

À cette dépense budgétaire s'ajoute le coût des dépenses fiscales qui demeure au niveau élevé, bien que relativement stable, de 2 908 M€, soit un rapport de un à trois avec le poids budgétaire de la mission.

Les crédits alloués à la jeunesse et la vie associative : une forte dynamique

La gestion 2019 du programme 163 – Jeunesse et vie associative a été marquée par la poursuite de la montée en charge du nombre de jeunes accueillis en service civique (plus de 140 000 fin 2019) qui a nécessité une hausse de crédits de 50 M€ entre LFI. En gestion, un abondement de crédits par dégel de la réserve (15 M€) et ouverture de crédits en LFR (16,5 M€) a été nécessaire pour financer le dispositif qui a finalement coûté 513 M€. Compte tenu de ce nouvel écart entre les crédits prévisionnels et

exécutés, constat récurrent ces dernières années, la Cour renouvelle sa recommandation pour mieux asseoir la détermination du niveau des crédits initiaux. Pour mémoire, l'accueil de 150 000 jeunes, objectif politique réaffirmé, nécessiterait l'inscription budgétaire de 534 M€. Le coût du service civique pour le programme a donc vocation à continuer d'augmenter si la durée moyenne des missions n'est pas réduite.

L'année 2019 a également été marquée par la préfiguration du Service national universel (SNU), préfiguration non budgétée en LFI 2019, qui aura nécessité 4 M€ pour l'accueil de 1 978 jeunes volontaires. Si le faible coût global n'a pas posé de difficultés en gestion, le SNU a vocation à croître très vite, l'objectif étant d'accueillir 100 000 jeunes en 2021. Au coût unitaire de 2 500 € par jeune pour 15 jours de séjour (pour une budgétisation théorique actuelle de 1 500 € par jeune), le risque d'une impasse budgétaire existe dès 2020 pour couvrir l'objectif d'accueil de 20 000 à 30 000 jeunes. Il faudra sans doute doubler en exécution le budget inscrit en LFI 2020 (30 M€), L'absence de visibilité budgétaire conduit la Cour à formuler une recommandation.

Enfin l'année 2019 a été marquée par des avancées dans la mise en place du Compte engagement citoyen CEC qui est désormais opérationnel. En 2020, les bénévoles ayant droit pourront bénéficier d'un crédit de formation de 240 € par année d'activité. La DJEPVA n'a là aussi aucune visibilité sur le nombre de bénéficiaires potentiels et sur le taux de recours au dispositif. Or le coût du dispositif pourrait rapidement s'élever à des dizaines de millions d'euros. Compte tenu de ces enjeux, la Cour formule une recommandation.

Le budget consacré au sport : un programme en recomposition

Le programme 219 – Sport poursuit en 2019 sa recomposition liée à la réforme de la gouvernance du sport français. En 2019, le CNDS a été remplacé en cours d'année par le GIP de l'agence nationale du sport (ANS) qui a bénéficié de dépenses de transfert à hauteur de 50 M€ à partir du programme 219. L'ANS, qui a la qualité d'opérateur de l'Etat, gèrera désormais les 90 M€ de subventions de l'État aux fédérations sportives. Parallèlement, la direction des sports gèrera à compter de 2020 les 120 M€ de crédits pour la gestion des conseillers techniques et sportifs. Les mouvements et transferts de compétences en cours expliquent que le programme a consommé 26 M€ de crédits de moins en 2019 par rapport à 2018.

En 2019, la Cour réitère sa recommandation relative à la concession du Stade de France préconisant une décision sur le prochain mode de gestion du Stade dans des délais rapprochés. Alors que les

conclusions de l'étude visant à définir une solution pérenne pour préparer la fin de la concession en 2025 ont été présentées en septembre 2019, l'État a finalement annoncé qu'aucune décision ne serait prise avant 2022, renvoyant à une échéance trop proche de la fin de la concession des choix urgents.

Deux recommandations formulées l'an passé relatives au PPP de l'INSEP et aux restes à payer de l'ex-CNDS ne sont pas réitérées compte tenu des efforts engagés par l'État avec ses partenaires. Des projets d'avenants au PPP sont en cours, leur impact à la hausse sur le loyer sera gagé par une baisse à due proportion de la subvention pour charge de service public ; ce mécanisme ayant été mis en œuvre dès 2019, l'INSEP a enregistré une baisse de sa subvention. Concernant les restes à payer de l'ex-CNDS, des améliorations apportées au mode de gestion des aides versées aux collectivités devraient permettre d'apurer à moyen terme un stock d'engagements important, soit 237 M€. Sur ces deux sujets, la Cour restera vigilante quant à la poursuite des mesures engagées.

Par ailleurs la Cour réitère deux recommandations communes aux programmes 163-Jeunesse et vie associative et 219-Sport. D'abord concernant la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS. Les mesures engagées par la direction des sports apparaissent insuffisantes pour régler les difficultés posées par le remboursement du dispositif d'exonérations de charges pour les rémunérations des juges et arbitres et, pour la jeunesse, la budgétisation de la dette de 15 M€ n'a toujours pas été réalisée. Ensuite, l'enjeu de connaissance et d'évaluation des dépenses fiscales a de nouveau été oublié en 2019 : malgré des rencontres entre les responsables de programme et la direction de la législation fiscale, l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales de la mission demeure inexistante.

Les Jeux olympiques et paralympiques 2024 : le début de la montée en charge

Le programme 350-Jeux olympiques et paralympiques 2024- a été mis en place en 2018 afin de financer les besoins de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO). Cette dernière a procédé en 2019 à des recrutements et différentes opérations ont été réalisées (acquisitions foncières, passation de marchés d'ingénierie, élaboration de conventions avec les maîtres d'ouvrage, etc). Le calendrier de travail de l'établissement, malgré des retards ponctuels, semble respecté à ce stade.

RECOMMANDATIONS

Recommandation N°1 (nouvelle) : (DJEPVA) Assurer durablement la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et garantir le respect de l'enveloppe votée par un pilotage resserré de l'activité.

Recommandation N° 2 (nouvelle) : (DJEPVA) Définir dès que possible une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU et identifier tous les leviers possibles pour limiter le coût du séjour pour chaque jeune.

Recommandation N°3 (nouvelle) : (DJEPVA) Définir dès que possible une prévision budgétaire crédible de la montée en charge du dispositif CEC, fondée sur des hypothèses crédibles d'évolution des coûts et entrant dans le cadre fixé par la LPFP.

Recommandation N°4 (réitérée) : (DS) 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°5 (reformulée) : (DS, DJEPVA, DB) Régulariser la situation de débiteur/créancier de la mission à l'égard de l'ACOSS et trouver une solution pérenne de déclaration des activités des arbitres.

Recommandation N°6 (réitérée) : (DS, DJEPVA et DLF) Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées 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.

n° Reco 2018	Libellé recommandation	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre	Suite donnée par la Cour dans la NEB 2019
1	(direction des sports) 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.	Mise en œuvre en cours	Recommandation non reconduite
2	(direction des sports) Evaluer précisément l'ensemble des coûts supplémentaires prévisibles du PPP de l'INSEP afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.	Mise en œuvre en cours	Recommandation non reconduite
3	(direction des sports) Parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques.	Mise en œuvre incomplète	Recommandation réitérée
4	(direction des sports, DJEPVA) 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).	Non mise en œuvre	Recommandation reformulée
		Mise en œuvre incomplète	
5* (46 réf)	(direction des sports, DJEPVA) : 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.	Non mise en œuvre	Recommandation réitérée
		Non mise en œuvre	

Sommaire

Introduction	11
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	12
1.1 La programmation initiale	12
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	17
1.3 Les grandes composantes de la dépense.....	28
1.4 Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire	33
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	36
2.1 Programme n°163 – Jeunesse et vie associative.....	36
2.2 Programme n°219 – Sport.....	43
2.3 Programme n°350 – Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.....	52
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT A LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	56
3.1 Les dépenses fiscales.....	56
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	63
3.3 Les fonds sans personnalité juridique : le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)	68

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. Depuis octobre 2018, les crédits du programme 163 sont gérés par le ministre chargé de l'éducation 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 40,1 % des crédits consommés en 2018 (contre 37,6 % en 2018) et de subventions pour charges de service public (SCSP) qui en représentent 56,6 % (contre 52,3 % en 2018) compte tenu de la qualification en 2019 de la SOLIDEO en opérateur et de la poursuite de la montée en charge de l'agence du service civique.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Les crédits de paiement

Tableau n° 1 : Évolution des CP entre les LFI 2018 et 2019 (en €)

Mission	LFI 2018	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier	Mesures nouvelles	Economies	LFI 2019
Programme 163	563 869 925	-2 003 882	52 460 373	0	-2 066 958	612 259 458
Programme 219	347 221 476	0	-35 990 667	40 000 000	-39 000 000	312 230 809
Programme 350	48 000 000	0	17 250 000	0	0	65 250 000
Total	959 091 401	-2 003 882	33 719 706	40 000 000	-41 066 958	989 740 267

Source : Cour des comptes

1.1.1.1 Les changements de périmètre

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a l'objet d'un mouvement de transfert sortant d'un montant de 2 M€ opéré vers le programme 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires* de la mission Action extérieure de l'État au titre du soutien au tissu associatif des Français à l'étranger mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ce transfert était motivé par la nécessité de maintenir la dotation de l'ex-réserve parlementaire allouée aux députés représentant les français hors de France.

Les programmes 219 – *Sport* et 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'ont enregistré aucun changement de périmètre ou de transfert.

1.1.1.2 L'évolution des dépenses

L'évolution des crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* (+ 52,4 M€) est principalement déterminée par le montant de la subvention devant être versée à l'Agence du service civique (+ 50,3 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 2019 (56 270) ;
- 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 – 140 800 jeunes en service civique en 2019, contre un objectif de 150 000 en 2018 – cela supposait la réalisation de 84 530 nouveaux contrats sachant que le calendrier des entrées prévoit 70 % de celles-ci en fin d'exercice ;
- De la durée moyenne des contrats signés (7,7 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 (8 mois) ;
- De l'incidence des ruptures de contrats en cours, évaluée à 10,5 % contre 8 % en 2018.

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. Ce coût n'a pas varié entre 2018 (803,69 €) et 2019. Par ailleurs la décision de renforcer le soutien du ministère à la mobilité des jeunes et aux échanges interculturels a conduit à augmenter en 2019 les concours de 1,95 M€ pour l'Office franco-allemand pour la jeunesse OFAJ et de 0,15 M€ pour l'Office franco-québécois pour la jeunesse OFQJ.

Le programme 219-*Sport* a connu une baisse de 36 M€. En 2018, le programme avait enregistré en 2018 une importante mesure de périmètre avec un transfert entrant de 72,8 M€ en AE-CP en provenance du centre national de développement du sport (CNDS) dans le cadre de la rebudgétisation de certains de ses dispositifs¹ au sein du budget général. La LFI 2019 a ajusté aux besoins réels la budgétisation après un exercice 2018 où ces nouveaux dispositifs avaient été peu exécutés. Les principales baisses ont porté sur l'organisation des grands événements sportifs internationaux (GESI) (- 16 M€ en CP), au soutien aux équipements structurants (- 7 M€ en CP) et aux subventions aux emplois sportifs qualifiés (ESQ) nationaux (- 1 M€).

¹ Gestion des dotations aux organismes nationaux (CNOSF et CPSF), organisation des grands événements sportifs internationaux (GESI), équipements structurants, fédérations en charge du sport pour tous, associations nationales et emplois sportifs qualifiés nationaux.

Pour le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, la hausse correspond à la montée en charge de l'action de la SOLIDEO, aujourd'hui seule destinataire des crédits de ce programme.

1.1.1.3 Les mesures nouvelles

Seul le programme le programme 219 – *Sport* a enregistré une dépense nouvelle de 40 M€ destinée à la subvention de la nouvelle Agence nationale du sport dont l'action porte à la fois sur le sport pour tous et le sport de haut niveau (cf. *infra*) et qui s'est substituée en 2019 au Centre national de développement du sport (CNDS).

1.1.1.4 Les économies

Un amendement adopté en seconde lecture de la loi de finances initiale a conduit le responsable du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, à minorer de 2,1 M€ les dépenses du programme, proportionnellement à leur poids mais hors FDVA « fonctionnement et innovation » et conventions internationales, ramenant ainsi la hausse de LFI à LFI à 48,4 M€ .

Pour le programme 219 – *Sport*, une baisse de 39 M€ des crédits pour les compensations auprès de l'ACOSS des exonérations de charges sociales sur la rémunération des arbitres et juges sportifs a été votée (cf. 2.2.4) dont la budgétisation est passée de 59 M€ à 20 M€ pour une consommation finalement nulle en 2019.

Ces économies ponctuelles ne sauraient toutefois être considérées comme structurelles.

1.1.2 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***

Depuis 2018, la DJEPVA est rattachée au ministère de l'Éducation 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. Seul le DRICE fait l'objet d'un visa par le CBCM du MENJ, après avis du CBCM des ministères sociaux.

Les documents de répartition initiale des crédits (DRICE) des programmes de la mission ont donné lieu à visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères sociaux le 4 janvier 2019 pour les programmes 219 et 350 et par le CBCM du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse le 9 janvier 2019 pour le programme 163, après avis du CBCM des ministères sociaux le 28 décembre 2018.

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le CBCM a émis le 5 février 2019 un avis favorable accompagné d'une observation relative à la programmation des crédits de l'Agence du service civique (ASC) basée sur des hypothèses de taux de rupture et de durée des contrats à surveiller ainsi que d'une autre observation relative à la mise en place, pour la première fois, d'une réserve de précaution sur les dispositifs touchant à des accords internationaux, considérés comme des dépenses obligatoires (OFAJ, OFQJ, CONFEJES).

S'agissant des programmes 219 – *Sport* et 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, le CBCM a émis le 5 février 2019 un avis favorable.

1.1.3 La budgétisation en AE-CP

Le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* a une structuration dans laquelle les AE sont identiques aux CP car les dépenses sont essentiellement composées d'une SCSP et de dépenses de titre 6. Par ailleurs, 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 lorsqu'elles sont conclues pour des durées pluriannuelles, les conventions avec les fédérations sportives 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 Écoles 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 2019) et en AE ≠ CP pour les dépenses d'intervention rattachables aux ouvrages olympiques (230 M€ en AE et 57,25 M€ en CP en 2019).

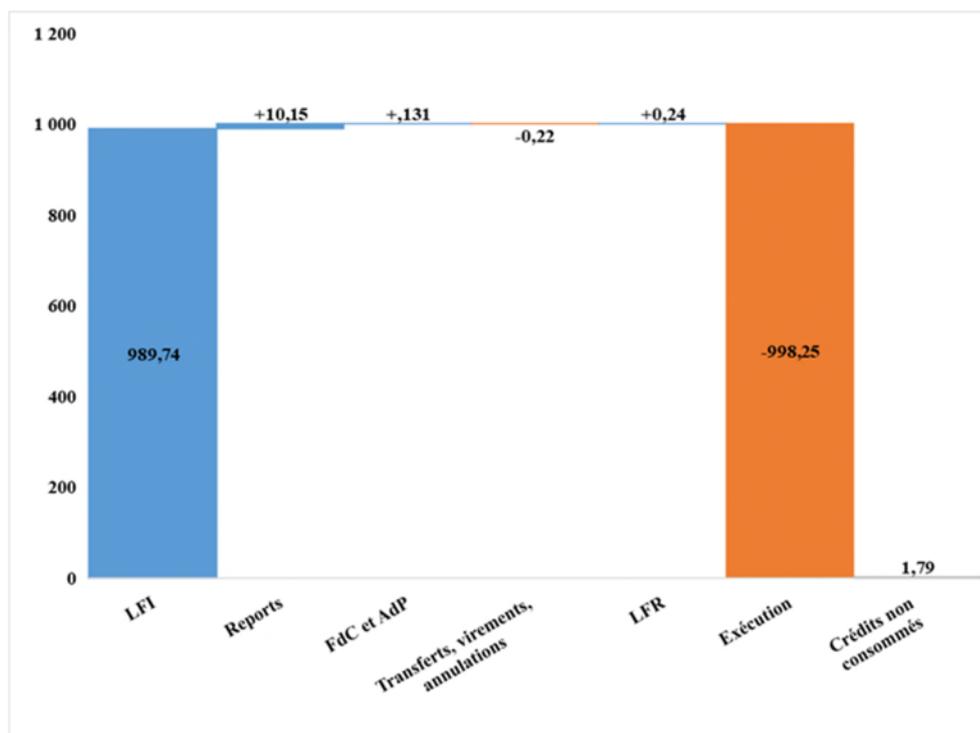
1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en €)

Mission	Programme 163		Programme 219		Programme 350		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	612 259 458	612 259 458	324 154 844	312 230 809	238 000 000	65 250 000	1 174 414 302	989 740 267
LFR	16 500 000	16 500 000	-15 656 226	-15 298 505	-960 000	-960 000	-116 226	241 495
Autres mouvements de crédits	1 538 620	3 017 142	-146 662	5 950 938	0	960 000	1 391 958	9 928 080
Reports	1 588 620	3 067 142	21 601	6 119 201	0	960 000	1 610 221	10 146 343
Virements	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferts	-50 000	-50 000	-168 263	-168 263	0	0	-218 263	-218 263
Décrets d'avance	0	0	0	0	0	0	0	0
Répartitions	0	0	0	0	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours et attributions de crédits	123 339	123 339	7 500	7 500	0	0	130 839	130 839
Total des crédits ouverts	630 421 417	631 899 939	308 359 456	302 890 742	237 040 000	65 250 000	1 175 820 873	1 000 040 681
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0	0	0	0	0	0	0	0
Gel initial (a)	18 230 179	18 230 179	9 022 988	8 665 267	7 036 641	1 854 141	34 289 808	28 749 587
Surgels (b)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dégels (c)	18 230 179	18 230 179	0	0	6 076 641	894 141	24 306 820	19 124 320
Annulation de crédits gelés (d)	0	0	9 022 988	8 665 267	960 000	960 000	9 982 988	9 625 267
Crédits disponibles	630 421 417	631 899 939	308 359 456	302 890 742	237 040 000	65 250 000	1 175 820 873	1 000 040 681
Crédits consommés	629 875 364	631 039 313	302 197 214	301 962 161	237 040 000	65 250 000	1 169 112 578	998 251 474

Source : Cour des comptes

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



1.2.1 Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits au sein de la mission au cours de l'exercice ont été relativement limités et équilibrés en 2019.

1.2.1.1 Les reports

Le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* a bénéficié de reports de fonds de concours pour 0,38 M€ en AE et 0,48 M€ en CP (arrêté de report du 22 février 2019) répartis comme suit :

- Fonds de concours « Transition numérique de l'État et modernisation de l'Action publique » : 0,37 M€ en AE et 0,44 M€ en CP. Les crédits perçus sur ce fonds de concours sont destinés au financement du projet « Dites-le nous une fois Associations » ;
- Fonds de concours « Contributions aux missions d'observation et d'études de l'INJEP » : 9 532 € en AE et 36 554 € en CP ;

Des reports hors fonds de concours pour 1,2 M€ en AE et 2,6 M€ en CP ont également été autorisés, notamment :

- 1 M€ en AE et en CP qui n'avaient pu être engagés en 2018 afin de soutenir le développement de la vie associative ;
- Report des charges à payer soit 0,76 M€ de CP dont 0,54 M€ au titre du FDVA « Fonctionnement et Innovation » et 0,07 M€ au titre du CEC (travaux d'informatisation effectués par la DJEPVA) et le solde au titre de diverses dépenses de fonctionnement ;
- Report de restes à payer pour 0,58 M€ de CP au titre de la convention avec la CDC au titre du CEC ;
- Reports de crédits restés disponibles au 31 décembre 2019 soit 0,16 M€ en AE et 0,2 M€ en CP.

Le programme 219 – Sport a bénéficié de reports de crédits de 2018 pour 6,1 M€ en CP au titre des crédits non consommés de 2018. Ces crédits correspondent pour 2,1 M€ à des dépenses obligatoires (subventions aux fédérations, dépenses de fonctionnement) pour lesquelles la mise en paiement fin 2018 n'avait pas été possible et pour 4 M€ à divers restes à payer de 2018 : 1,9 M€ pour le dispositif des équipements nationaux structurants, 0,8 M€ au titre des conventions GESI, 0,5 M€ pour des travaux d'accessibilité du Stade de France.

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

1.2.1.2 Les fonds de concours et les attributions de produits

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a bénéficié de 0,12 M€ en AE et CP au titre des fonds de concours :

- « Transition numérique de l'État et modernisation de l'Action publique » abondé de 0,05 M€ en AE et en CP à destination des BOP régionaux Centre-Val de Loire (25 000 €) et PACA (25 000 €) ;
- « Contributions aux missions d'observation et d'étude de l'INJEP » abondé de 0,07 M€ en AE et en CP.

Enfin, conformément au décret du 11 juin 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'INJEP dans le cadre de sa mission de diffusion et de valorisation, le programme a bénéficié de l'attribution de produits de la vente des publications de l'INJEP pour 1 842 €.

Le programme 219 – *Sport* a bénéficié d'un fonds de concours pour 7 500 € en AE et en CP dans le cadre de la contribution de l'Union européenne à la performance environnementale des équipements sportifs.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ou d'attribution de produit.

1.2.1.3 Les transferts

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, un seul transfert est intervenu en 2019 par le décret n° 2019-1283 du 3 décembre 2019. 0,05 M€ en AE et CP ont été transférés vers le programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire* » dans le cadre d'une convention de partenariat d'études entre l'INJEP et la sous-direction des Systèmes d'Information et des Études Statistiques (SIES) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'Innovation.

Le programme 219 – *Sport* a enregistré divers transferts de crédits au cours de l'exercice pour un montant consolidé à - 0,17 M€, notamment :

- Un transfert entrant du programme 124 – *Conduite et soutien* au titre de la contribution au Centre du sport et de la jeunesse de Corse (CSJC) pour 125 000 € en AE-CP par le décret n°2019-1003 du 19 novembre 2019) ;
- Un transfert sortant de 0,3 M€ 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) par le décret n°2019-1288 du 4 décembre 2018.

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

1.2.1.4 Les virements et les annulations

La mission n'a enregistré aucun virement et aucune annulation de crédits en 2019.

1.2.2 Loi de finances rectificative

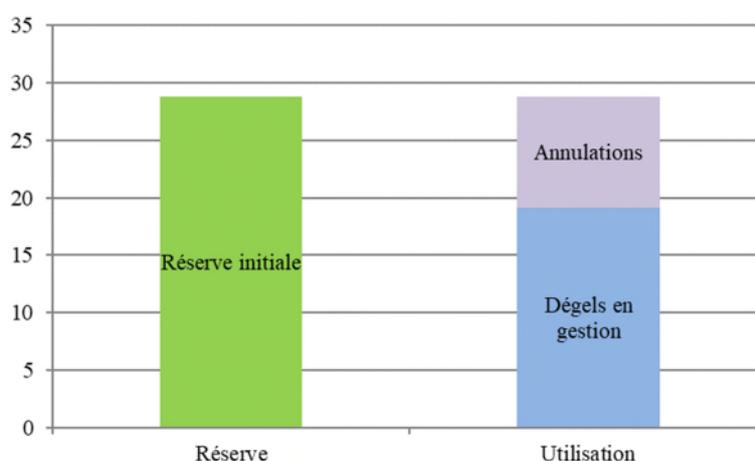
La loi de finances rectificative n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 n'a que marginalement modifié les équilibres de la mission avec une annulation de 116 226 € en AE et une ouverture de 241 495 € en CP.

Une ouverture de crédits de 16,5 M€ en AE-CP en faveur du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a été opérée afin de financer une demande supplémentaire de crédits en faveur de l'Agence du service civique. Inversement, le programme 219 – *Sport* a enregistré une annulation de crédits de 15,66 M€ en AE et de 15,30 M€ en CP. Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a connu une annulation de crédits de 0,96 M€ en AE-CP.

La LFR a été financée par la réserve de précaution (voir infra) ainsi que par l'annulation de crédits pour les dispositifs Sauvadet et les exonérations de charges sociales pour les arbitres et juges sportifs.

1.2.3 La réserve de précaution

Graphique n° 4 : La réserve initiale et son utilisation en CP (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données RPROG et CBCM

La réserve de précaution de la mission s'est élevée à 34,3 M€ en AE 28,7 M€ en CP.

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la réserve de précaution initiale s'élevait à 18,2 M€ en AE-CP soit 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 (sous l'effet de l'application d'un taux réduit de 0,5 % sur la masse salariale) et de 3 % pour chacune des autres activités du programme.

L'intégralité de la réserve initiale a été dégelée en fin de gestion au bénéfice de l'Agence du service civique. En cours d'exercice, le responsable de programme a été conduit à opérer des mouvements internes en gestion visant à compenser la mise en réserve initiale sur les activités « Office franco-allemand de la jeunesse », « Office franco-québécois de la jeunesse » et « FDVA Fonctionnement et innovation » pour un montant total de 1,2 M€.

Pour le programme 219 – *Sport*, le montant de la réserve initiale était de 9,02 M€ en AE et 8,67 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, 0,59 M€ ont été mis en réserve pour le financement du dispositif « Sauvadet ». L'intégralité de la réserve initiale a été annulée en fin de gestion dans le cadre de la LFR.

Concernant le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, la réserve initiale était de 7,04 M€ en AE et de 1,85 M€ en CP, soit 3% de la LFI en AE et en CP. Elle a été dégelée en partie en fin de gestion pour 6,08 M€ en AE et 0,89 M€ en CP. Le solde, soit 0,96 M€ en AE-CP, a été annulé dans le cadre de la LFR. Ce montant de 0,96 M€ en CP correspondait aux reports de 2018 sur 2019.

1.2.4 La fongibilité des crédits

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, plusieurs mouvements de fongibilité ont financé les besoins de crédits de l'agence du service civique (ASC) et les dépenses de la préfiguration (4 M€) du Service National Universel (SNU):

- Redéploiement en fin d'exercice du montant de la réserve de précaution initialement constituée sur chacune des activités hors service civique, soit 3,5 M€, vers l'agence du service civique ;
- Financement des dépenses destinées à la préfiguration du SNU à hauteur de 4,1 M€ en AE-CP à partir d'une part des crédits initialement programmés au titre du Compte d'engagement citoyen (2,2 M€), du soutien logistique (0,4 M€) et du soutien national aux associations agréées JEP (0,3 M€) et d'autre part de crédits obtenus en reports ;
- Abondement (0,5 M€) du FONJEP en fin d'exercice depuis l'activité Compte d'engagement citoyen ;
- Compensation (1,2 M€) du montant de la réserve de précaution portant d'une part sur le FDVA « fonctionnement et innovation » (0,75 M€) et sur les organismes internationaux OFAJ et OFQJ (0,47 M€).

Pour le programme 219 – *Sport*, les principaux redéploiements intervenus ont été destinés au versement d'un surplus (10,4 M€) de subvention à la nouvelle Agence nationale du sport, principalement par redéploiement de plusieurs lignes du dispositif « Autres interventions » (équipements nationaux structurants, haute performance sportive, développement des pratiques sportives, reliquat des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, etc). La fin de gestion a également permis de

procéder au versement d'un complément exceptionnel de subvention en faveur de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), pour 0,14 M€ en AE- CP.

1.2.5 L'analyse de l'évolution de la dépense et de son exécution

Tableau n° 3 : Crédits initiaux, consommés et non consommés (en M€)

Mission	Programme 163		Programme 219		Programme 350		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	612 259 458	612 259 458	324 154 844	312 230 809	238 000 000	65 250 000	1 174 414 302	989 740 267
Crédits disponibles	630 421 417	631 899 939	308 359 456	302 890 742	237 040 000	65 250 000	1 175 820 873	1 000 040 681
Crédits consommés	629 875 364	631 039 313	302 197 214	301 962 161	237 040 000	65 250 000	1 169 112 578	998 251 474
Crédits non consommés par rapport à la LFI	-17 615 906	-18 779 855	21 957 630	10 268 648	960 000	0	5 301 724	-8 511 207
Crédits non consommés par rapport aux crédits disponibles	546 053	860 626	6 162 242	928 581	0	0	6 708 295	1 789 207

Source : Cour des comptes à partir des données RPROG et CBCM

1.2.6 L'exécution des crédits de la mission

1.2.6.1 La dépense 2019 par rapport à la LPFP 2018- 2022

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 du 22 janvier 2018 et son triennal 2017-2020 avait fixé le plafond de crédits de paiements de la mission Sport, jeunesse et vie associative à 1 053 M€ pour 2019.

Les crédits votés en LFI 2019, 989,74 M€, respectent le plafond fixé par la LPFP. Le montant des crédits consommés de la mission s'élève à 998,25 M€ en 2019, soit 8,5 M€ de plus que les crédits votés en LFI 2019, et respecte aussi le plafond fixé par la LPFP.

1.2.6.2 L'évolution de la dépense entre 2018 et 2019

En 2018, les crédits consommés au niveau de la mission étaient de 936 M€, soit un taux de consommation de près de 98 % par rapport aux

crédits votés en LFI 2018 (959,1 M€) et de près de 99 % par rapport aux crédits disponibles (949 M€).

En 2019, les crédits consommés au niveau de la mission s'élèvent à 998,25 M€, soit un taux de consommation de près de 101 % par rapport aux crédits votés en LFI 2019 (989,74 M€) et de près de 100 % par rapport aux crédits disponibles (1 Md€).

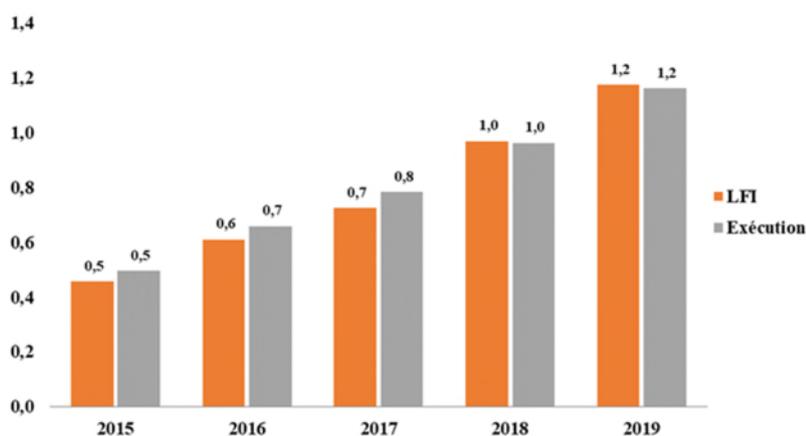
Entre 2018 et 2019, la budgétisation des crédits a progressé de 3 % de LFI à LFI (+ 30,6 M€) et la consommation des crédits de 6,7 % (+ 62,3 M€) en raison notamment des hausses de crédits pour l'agence du service civique, de la création de l'agence nationale du sport, de la préfiguration du service national universel et de la montée en charge de la SOLIDEO.

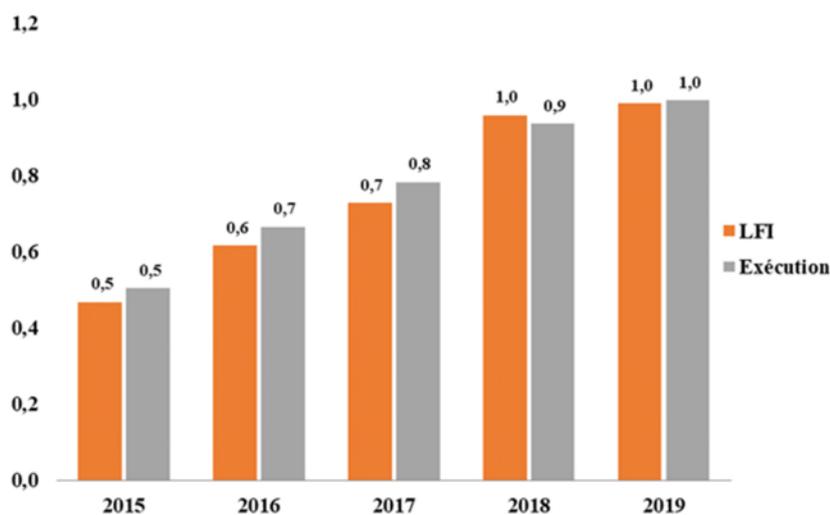
1.2.6.3 L'évolution de la dépense sur période longue

Sur les cinq dernières années, on constate un doublement des crédits budgétés et consommés de la mission.

Cette forte évolution est principalement liée à la montée en puissance de l'agence du service civique (+ 400 M€ en AE-CP sur la période) et à la création en 2018 du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* qui a représenté en 2019 237 M€ en AE et 65 M€ en CP.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Mds €)

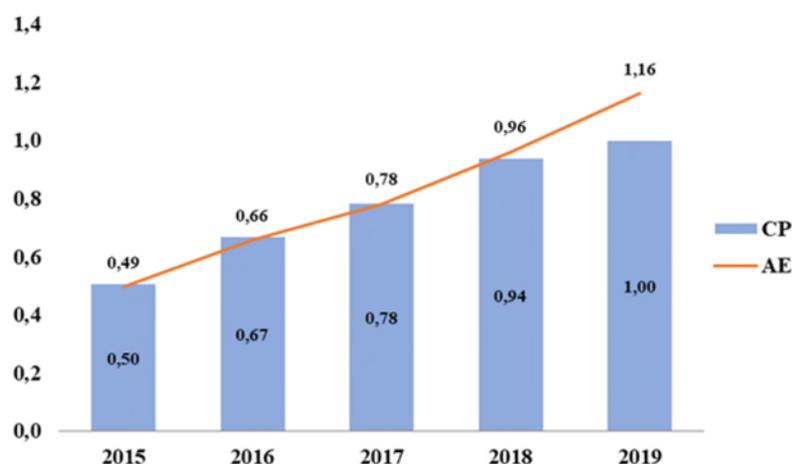


Graphique n° 6 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Mds €)

À l'avenir la dynamique devrait s'amplifier fortement avec le haut niveau de consommation de l'ASC et les fortes montées en charge de la SOLIDEO, du Service national universel et, dans une proportion qui reste à préciser, le compte engagement citoyen.

On relèvera également le décrochage en 2019 entre AE et CP car la mission gérée structurellement en AE=CP connaît une différence croissante sur le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* qui par nature est géré en AE≠CP compte tenu des opérations d'investissement.

Graphique n° 7 : Exécution 2015-2019 (Mds €)



1.2.7 L'exécution des crédits par programme

1.2.7.1 Programme 163 – Jeunesse et vie associative

Les crédits du programme ont progressé de 8,6 % de LFI à LFI (+ 48,4 M€), passant de 563,9 M€ à 612,3 M€. Les crédits consommés ont progressé de 12,7 % (+ 69,7 M€), passant de 560,3 M€ à 631 M€.

Cette progression s'explique essentiellement par :

- La progression du montant de la subvention pour charges de service public versée à l'ASC (+ 70,1 M€) qui s'est élevée à 513,4 M€ en 2019 contre 443,3 M€ en 2018 ;
- La progression des contributions aux organismes internationaux (+ 2,1 M€) ;
- La consommation en 2019 de l'intégralité des crédits alloués au titre du Fonds de développement de la vie associative « Innovations et fonctionnement » qui n'avaient pas pu être liquidés en totalité avant la fin de la gestion en 2018 (dispositif nouveau en 2018) ;
- La prise en charge des dépenses liées à la préfiguration du Service National Universel (SNU) dans 13 départements sans que cette charge

ait été intégrée lors de la construction de la Loi de Finances Initiale (LFI) pour une dépense de 4 M€.

Les crédits non consommés en fin d'exercice, pour 0,55 M€ d'AE et 0,86 M€ de CP, correspondent principalement à des sous-consommations des fonds de concours « Transition numérique de l'État et modernisation de l'Action publique » et « Contributions aux missions d'observation et d'étude de l'INJEP ».

1.2.7.2 Programme 219 – *Sport*

Les crédits du programme ont baissé de 10 % de LFI à LFI (- 35 M€), passant de 347,2 M€ à 312,2 M€. Les crédits consommés ont baissé de 8 % (- 25,8 M€), passant de 327,8 M€ à 302 M€.

Les crédits non consommés en fin d'exercice s'élèvent à 0,93 M€ en CP. Ils sont constitués de dépenses obligatoires pour environ 0,74 M€ : il s'agit de dépenses dont la validation de service fait a été réalisée en 2019 mais qui n'ont pu être payées en raison de problèmes techniques ou car les factures correspondantes n'ont pas été transmises : PPP INSEP, interventions au niveau des BOP régionaux, subventions versées dans le cadre des GESI, etc.

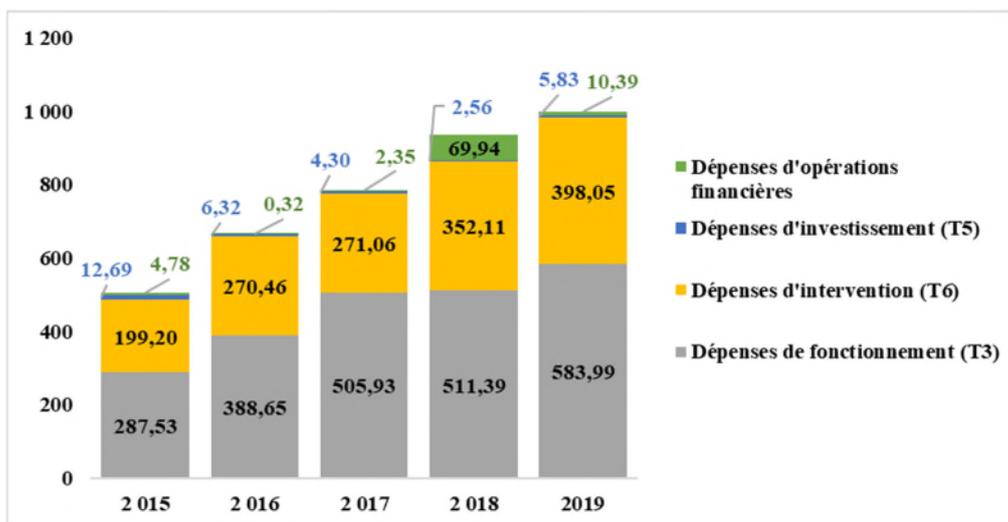
Les AE non consommées en 2019, à un niveau de 6,2 M€ après intégration des retraits d'engagements d'années antérieures (REJB), s'explique par le fait que des dispositifs transférés à l'agence nationale du sport en cours de gestion 2019 (équipements nationaux structurants et emplois sportifs qualifiés) n'ont pas tous été engagés sur le programme.

1.2.7.3 Programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*

Les crédits du programme ont progressé de 36 % de LFI à LFI (+ 17,25 M€), passant de 48 M€ à 65,25 M€. Les crédits consommés ont progressé dans les mêmes proportions, tous les crédits ouverts ayant été consommés, à la différence de l'année 2018 où il a fallu des reports de CP.

1.3 Les grandes composantes de la dépense

Graphique n° 8 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre en CP (en M€)



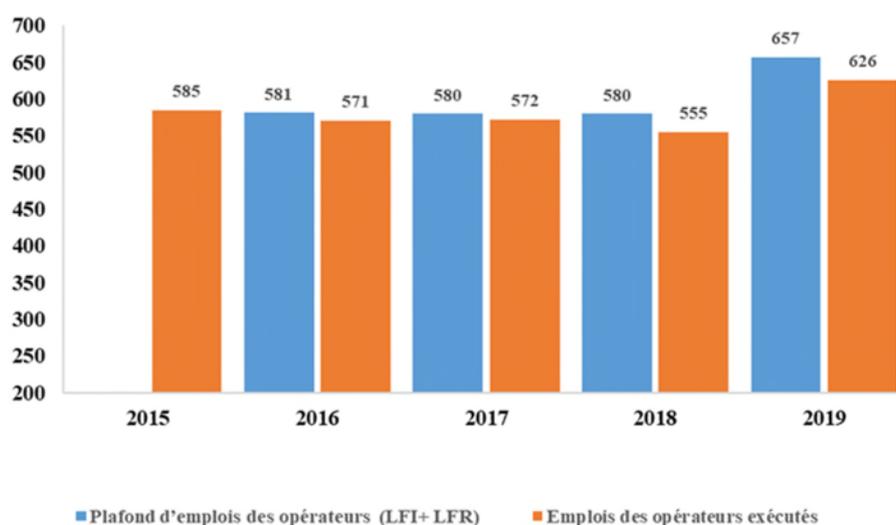
1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

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 déversements pour un montant de 284,1 M€ (283,7 M€ en 2018, 296,1 M€ en 2017, 322 M€ en 2016) pour les personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (PAP 2019).

Concernant les opérateurs, le plafond d'emplois a été respecté².

² Dans le graphique ci-après les emplois occupés au titre de l'agence nationale du sport sont pris en compte dans le calcul même si celle-ci n'était pas encore considérée comme un opérateur en 2019. C'est le cas depuis 2020.

**Graphique n° 9 : Plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour les opérateurs)**



1.3.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent plus de 58 % des crédits exécutés de la mission. Toutefois, seules sont examinées ici les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (catégorie 31) ; les autres dépenses de fonctionnement soient les subventions pour charges de service public (SCSP) (catégorie 32) sont abordées dans la partie consacrée aux opérateurs (cf. 3.2.).

Ces dépenses représentent 19,4 M€ en CP en 2019, soit 1,9 % des crédits consommés de la mission. Elles étaient orientées à la hausse depuis plusieurs années avec une progression de 28 % entre 2014 et 2018. En 2019, elles diminuent de près de 13 %.

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses de fonctionnement (en M€)

Mission	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Programme 163	2,4	3,2	5,3	5,8	2,1	7,3	2,1	3,9
Programme 219	15	14,9	16,6	14,5	16,5	15,0	16,1	15,5
Programme 350								
Total	17,4	18,1	21,9	20,3	18,6	22,2	18,2	19,4

Source : Cour des comptes à partir des données RPROG

Les dépenses de fonctionnement du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* sont en baisse de 47 % entre 2018 et 2019, soit - 3,4 M€, notamment sous l’effet :

- De l’arrêt à compter de 2019 de la prise en charge directe par le programme d’une partie des dépenses de systèmes d’information et de communication de l’Agence du service civique (-4,5 M€) ;
- Du report d’une nouvelle convention de prestations informatiques avec la CDC (-0,5 M€) ;
- Du moindre engagement de dépenses au titre du soutien logistique (- 0,2 M€)
- De la prise en charge de dépenses de fonctionnement au titre de la mise en œuvre du Service National Universel (achat des tenues, transports locaux, activités) à hauteur de 1,8 M€.

Quant au programme 219 – *Sport*, la consommation des crédits de fonctionnement en 2019 progresse de 3 % pour s’établir à 15,5 M€ soit 5,1% des dépenses du programme. 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 2019. Un accent particulier a été mis 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.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* n’est pas concerné car les crédits à destination de la SOLIDEO se répartissent entre la SCSP, des dépenses d’intervention et dépenses d’investissement.

1.3.3 Les dépenses d’intervention

Les dépenses d’intervention représentent 398 M€ en 2018 dont 113,3 M€ pour le programme 163 (109,2 M€ en 2018), 229,9 M€ pour le programme 219 (194,9 M€ en 2018) et 54,9 M€ pour le programme 350

(48 M€ en 2018). Il s'agit d'une progression de près de 13 %, par rapport à 2018.

Ces dernières années, les dépenses d'intervention connaissent une hausse régulière qui s'explique par la création du programme 350, la montée en charge continue de l'agence du service civique, le transfert de dispositifs du CNDS vers le programme 219 en 2018.

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses d'intervention (en M€)

Mission	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Dépenses de guichet	0,2	0,2	1,9	14,7	115,7	55,4	75,0	59,7
<i>dont programme 163</i>	<i>0,0</i>							
<i>dont programme 219</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>1,9</i>	<i>14,7</i>	<i>67,7</i>	<i>7,4</i>	<i>20,3</i>	<i>4,9</i>
<i>dont programme 350</i>					<i>48,0</i>	<i>48,0</i>	<i>54,8</i>	<i>54,9</i>
Dépenses discrétionnaires	181,4	198,9	265,2	256,3	324,7	296,7	342,5	338,3
<i>dont programme 163</i>	<i>71,2</i>	<i>87,0</i>	<i>102,0</i>	<i>91,6</i>	<i>114,1</i>	<i>109,2</i>	<i>115,0</i>	<i>113,3</i>
<i>dont programme 219</i>	<i>110,2</i>	<i>111,9</i>	<i>163,2</i>	<i>164,7</i>	<i>210,6</i>	<i>187,5</i>	<i>227,5</i>	<i>225,0</i>
<i>dont programme 350</i>					<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Dotations réglementées	1,2	0,1	3,4	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0
<i>dont programme 163</i>	<i>0,0</i>							
<i>dont programme 219</i>	<i>1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>3,4</i>	<i>0,0</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>dont programme 350</i>					<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Total	182,8	199,2	270,5	271,0	441,9	353,6	417,5	398,0

Source : Cour des comptes à partir des données RPROG

Les dépenses d'intervention du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* progressent de 109,2 M€ en 2018 à 113,3 M€ en 2019. Elles relèvent de dépenses discrétionnaires sujettes à de fortes contraintes à l'exemple des sommes versées au FONJEP (30,9 M€) et des conventions internationales (15,7 M€). Par ailleurs, le FDVA 2 – « Fonctionnement Innovation » (ex-réserve parlementaire) est distribué par des commission locales (25,5 M€). Ces dépenses représentent les deux tiers des dépenses d'intervention exécutées en 2019. Les autres dépenses correspondent au soutien associatif (6 M€) et à des politiques partenariales (12,3 M€), au FDVA 1 (7,4 M€) pour la formation de bénévoles, à l'information jeunesse (6,5 M€) et à la préfiguration du SNU (2,3 M€).

Les dépenses dites discrétionnaires représentent l'essentiel des dépenses du programme 219 – *Sport* soit 225 M€ mais à l'instar du programme précédent leur rigidité est importante compte tenu du fait qu'elles étaient en 2019 constituées des subventions aux fédérations sportives, difficiles à remettre en cause, et de subventions allouées aux CREPS composées essentiellement de masse salariale des agents. En 2019,

les dépenses discrétionnaires ont couvert les besoins des subventions aux fédérations sportives (76 fédérations unisport, dont 31 olympiques et 45 non olympiques, et 25 fédérations multisports dont 2 paralympiques pour 90,15 M€), des dispositifs d'insertion sociale et professionnelles des sportifs de haut niveau, des dispositifs d'accompagnement de l'emploi, de formation et de professionnalisation de l'encadrement, d'autres dépenses comme les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau et les subventions à l'AFLD et à l'AMA. En 2019, l'Agence nationale du sport nouvellement créée a bénéficié de 40 M€ comptabilisés en dépenses d'intervention car elle n'était pas encore reconnue comme opérateur du fait de sa création en cours d'année. En 2020, les crédits qui lui sont attribués relèveront d'une subvention pour charge de service public.

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

- 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 est versée ;
- 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 dont le dernier versement de 10,41 M€ remonte à 2017.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a enregistré 54,9 M€ aux titres des dépenses d'intervention de la SOLIDEO pour les dépenses rattachables aux ouvrages olympiques.

1.3.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Les dépenses d'investissement (titre 5) et d'opérations financières représentent 16,2 M€.

Les programmes 163 – *Jeunesse et vie associative* et 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* ne comprennent pas de dépenses d'investissement.

Tableau n° 6 : Dépenses d'investissement et d'opérations financières*Source : Cour des comptes à partir des données RPROG*

Mission	2014		2015		2016		2017		2017		LFI 2018		Exéc. 2018		LFI 2019		Exéc. 2019		
	AE	CP	AE	CP	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	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
programme 219	14,30	18,63	8,14	17,55	-0,63	6,32	6,62	8,86	6,62	8,86	5,27	4,96	69,01	72,50	0,00	1,77	11,52	13,72	
Programme 350											0,00	0,00	0,00	0,00	26,00	2,50	26,00	2,50	
Total	14,30	18,63	8,14	17,55	-0,63	6,32	6,62	8,86	6,62	8,86	5,27	4,96	69,01	72,50	26,00	4,27	37,52	16,22	

Au titre du programme 219 – *Sport*, la consommation de crédits d'investissement s'établit à 1,13 M€ en AE et 3,33 M€ en CP, dont le PPP INSEP (1,25 M€ en AE et 2,96 M€ en CP) et les Écoles (0,12 M€ en AE 0,37 M€ en CP). Pour mémoire, depuis la décentralisation du patrimoine immobilier des CREPS au 1^{er} janvier 2016 (fin 2017 pour le CREPS de Guadeloupe) et le transfert de la compensation financière afférente, l'État n'a plus à sa charge que les 4 sites des 3 Écoles nationales, l'INSEP et le Musée national du sport. Les opérations nouvelles sont à la charge des régions après le transfert des compétences.

À ces crédits d'investissement s'ajoutent 10,4 M€ de crédits pour opérations financières (64,4 M€ en 2018) attribués à l'agence nationale du sport pour financer les restes à payer relatifs aux équipements sportifs. Ces restes à payer, autrefois du ressort du CNDS, font l'objet d'un apurement progressif. La dotation en fonds propres de 64,4 M€ versés l'an passé au CNDS avait été possible grâce à la non consommation de crédits issus de la rebudgétisation de certains dispositifs du CNDS à la direction des sports qui n'avait pas été en capacité de tous les mettre en œuvre.

Le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* a enregistré 2,5 M€ aux titres des dépenses d'investissement de la SOLIDEO pour les dépenses rattachables aux ouvrages olympiques.

1.4 Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 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 0,12 M€ (0,77 M€ en 2018). Le report de ces charges, essentiellement dues au Compte engagement citoyen (0,03 M€) et aux BOP déconcentrés (0,07 M€), sera demandé par le responsable de programme.

Concernant le programme 219 – *Sport*, la demande de report de crédits non consommés est évaluée à 0,93 M€ (7,87 M€ en 2018). Ces charges à payer correspondent pour 0,74 M€ aux dépenses obligatoires dont la validation du service fait a été réalisée en 2019 mais qui n'ont pu être payées en raison de problèmes techniques ou parce que les factures correspondantes n'ont pas été transmises : PPP INSEP (0,12 M€), BOP régionaux (0,14 M€), BOP de centrale (0,23 M€) pour diverses subventions versées dans le cadre des Grands événements sportifs internationaux (GESI) ou au titre des aides apportées aux groupements d'employeurs du secteur « sport » ainsi que pour différents marchés pour lesquels les prestataires n'ont pas fait parvenir leurs factures dans des délais permettant leur paiement en 2019

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

Tableau n° 7 : Montant des restes à payer en fin d'exercice (en M€)

Mission	2016	2017	2018	2019
Programme 163	1,30	1,65	2,15	0,89
Programme 219	51,30	49,22	63,80	55,82
Programme 350			10,00	181,79
Total	52,60	50,87	75,95	238,50

Source : Cour des comptes à partir des données RPROG

Tableau n° 8 : Montant des AE non engagées (en €)

Mission	2016	2017	2018	2019
Programme 163	0	0	0	0
Programme 219	2 234 183	2 626	2 953	2 020
Programme 350	0	0	0	0
Total	2 234 183	2 626	2 953	2 020

Source : Cour des comptes à partir des données RPROG

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des restes à payer s'élève à 0,89 M€ dont 0,5 M€ pour le Compte engagement citoyen, 0,18 M€ au titre de l'INJEP.

Concernant le programme 219 – *Sport*, les restes à payer à fin 2019 sont de 55,82 M€ ; ils correspondent pour 41 M€ au PPP de l'INSEP (loyer investissement), pour 9,2 M€ au soutien aux grands événements sportifs internationaux et pour 2,1 M€ la convention pour l'exécution des travaux

d'accessibilité du Stade de France conclue avec le consortium sur la période 2017-2022.

Enfin le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* enregistre près de 182 M€ de restes à payer. Il s'agit du différentiel entre les AE et les CP consommés en 2019 pour le financement des ouvrages olympiques.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°163 – Jeunesse et vie associative

2.1.1 Le non-respect de sa trajectoire budgétaire par l'Agence du service civique et ses perspectives

Dans ses travaux, la Cour avait observé que la programmation budgétaire pour l'agence du service civique (ASC) manquait de réalisme, les crédits votés en LFI étant de façon récurrente 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 notamment du point de vue de la sincérité budgétaire.

La Cour a estimé que pour satisfaire l'exigence d'une cible de 150 000 jeunes, confirmée par les pouvoirs publics, le montant de la subvention pour charges de service public de l'ASC, à inscrire chaque année au budget de l'État, était de 534 M€.

L'exercice 2018 avait été marqué en apparence 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'était venu modifier les crédits consacrés au service civique en cours d'exercice, contrairement aux années précédents.

La recommandation de la Cour visant à assurer la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique n'avait donc pas été réitérée dans la NEB 2018.

Or si l'ASC avait tenu son enveloppe budgétaire en 2018, c'était en particulier grâce à un prélèvement sur fonds de roulement de 57,8 M€. La Cour avait donc appelé à la vigilance sur la budgétisation 2019 qui ne prévoyait que 50 M€ de crédits de plus qu'en 2018, soit moins que le consommé 2018, et alertait sur la nécessaire poursuite des efforts engagés pour piloter la gestion infra-annuelle qui avait produit de premiers résultats convaincants en 2018.

En 2019, la dotation budgétée en LFI était de 495,2 M€ (478,7 M€ après application de la réserve initiale) et 1,8 M€ au titre des dépenses de communication, d'animation et de développement. Ces ressources devaient permettre d'assurer la couverture financière de 140 800 volontaires en

service civique en 2019. Il est rapidement apparu que différents facteurs étaient venus dégrader les hypothèses sous-jacentes du budget initial avec :

- Une sous-évaluation du stock de contrats au 1^{er} janvier 2019 (+2 741 contrats)
- Un flux d'entrées plus important que prévu sur les six premiers mois (+2 439 contrats, soit + 10 %) ;
- Un taux de réalisation des agréments supérieur à la prévision ;
- Une durée de mission en moyenne plus longue, approchant les 8 mois.

À la demande de la tutelle, des efforts ont été entrepris par l'ASC, tels que la systématisation des dialogues de gestion avec les principaux partenaires et le pilotage renforcé des agréments allant jusqu'à la reprise d'agréments auprès de structures publiques. Pour ces raisons, le montant de la mise en réserve du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* qui était de 18,2 M€ a été intégralement rétabli et une ouverture de crédits à hauteur de 16,5 M€ en LFR a été nécessaire. Le fonds de roulement de l'ASC, inférieur à 10 M€, n'a pas permis comme en 2018 de contribuer à cet effort. L'exécution des crédits pour l'ASC a donc finalement été de 513,4 M€, soit 70 M€ de plus qu'en 2018.

La Cour déplore ce retour en arrière, après le respect en 2018 de l'enveloppe consacrée à l'ASC. Aussi la Cour recommande à nouveau à la DJEPVA et à l'ASC d'assurer durablement la sincérité de la prévision budgétaire et d'identifier tous les leviers possibles pour tenir l'enveloppe votée par un système de pilotage resserré des déterminants de la dépense.

<p>Recommandation N°1 (nouvelle) : (DJEPVA) Assurer durablement la sincérité de la prévision budgétaire du financement du service civique et garantir le respect de l'enveloppe votée par un pilotage resserré de l'activité.</p>
--

2.1.2 Le Service national universel : un risque budgétaire à mieux évaluer

L'année 2019 a été celle de la préfiguration du Service national universel (SNU) qui est porté par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, mis en œuvre par la DJEPVA (centres d'hébergement, recrutements, etc), avec le concours d'autres ministères. 1 978 jeunes ont

participé à la phase 1 du SNU, sur la base du volontariat dans treize département pilotes, c'est-à-dire le « séjour de cohésion » de quinze jours³.

La dépense 2019 n'avait pas été budgétée. Elle a été financée par la DJEPVA par le biais de redéploiements internes à hauteur de 4 M€ soit un coût de plus de 2 000 € par jeune contre une prévision initiale théorique de 1 500 € ; alors même qu'en 2019 les frais de transport ont été pris en charge par la SNCF.

Si la relative impréparation budgétaire du lancement du SNU n'a pas eu de conséquences importantes en 2019, les perspectives de déploiement et de montée en charge du dispositif pourraient s'avérer compliquées si le nombre de jeunes recrutés et le coût du séjour de cohésion ne sont pas mieux pilotés.

En 2020, 30 M€ ont été budgétés au sein du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* pour l'accueil de 20 000 jeunes sur tout le territoire, sur la base d'un coût théorique maintenu à 1 500 €. L'instruction a fait apparaître les risques d'une impasse budgétaire supérieure à 30 M€ compte tenu d'une prévision de 30 000 jeunes recrutés, soit 50 % de plus que la prévision initiale, et alors que le coût du séjour pourrait atteindre 2 500 € en 2020, le coût du transports (estimé à 300 € par jeune) étant désormais à la charge de l'État.

Dans ces conditions, la Cour presse la DJEPVA d'établir une trajectoire financière sur les prochaines années et de limiter le coût unitaire du séjour afin d'assurer la maîtrise et la soutenabilité budgétaire du dispositif.

Recommandation N°2 (nouvelle) : (DJEPVA) Définir dès que possible une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU et identifier tous les leviers possibles pour limiter le coût du séjour pour chaque jeune.

2.1.3 La mise en œuvre chaotique du compte engagement citoyen et ses perspectives

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

³ La phase 2 est une mission d'intérêt général de plusieurs semaines et la phase 3, facultative, est un contrat de service civique.

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). Les individus accomplissant une des formes d'engagement précisées par le décret n° 2017-1058 du 10 mai 2017 bénéficient d'un crédit de 240 € par année, dans la limite de 720 €, pour financer des formations.

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.

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€) en 2018, alors qu'en loi de finances pour 2018 des crédits d'un montant de 4 M€ avaient été programmés.

L'année 2019 devait permettre d'adopter le cadre réglementaire des formations éligibles au CEC permettant leur mise en œuvre effective, de perfectionner les outils et de développer une assistance utilisateur. Les crédits demandés pour 2019 correspondaient donc aux besoins de financement en fonctionnement (développement, maintenance et assistance téléphonique), et pour une moindre part aux montants destinés au remboursement à la CDC des toutes premières formations suivies par les bénéficiaires du CEC.

L'année 2019 n'a pas permis de conduire toutes ces actions ce qui a induit une nouvelle sous-consommation des crédits. 0,34 M€ ont été finalement consommés sur les 3 M€ budgétés.

Désormais le système d'information fonctionne et les bénévoles ont pu déclarer leur activité pour les années 2017 et 2018. La déclaration pour l'année 2019 sera bientôt possible et la CDC pourra créditer les CEC des CPF afin qu'ils soient utilisés par les bénéficiaires en 2020. Concernant les jeunes du service civique, éligibles au dispositif, c'est l'ASC qui transmet directement les informations à la CDC pour que leur CEC soit crédité.

Au cours de l'instruction deux difficultés ont été relevées. La première concerne les discussions entre la DJEPVA et la CDC sur l'avance de trésorerie à réaliser. La CDC souhaite que la DJEPVA paye a priori l'ensemble des crédits de formation disponibles sur les CEC. La DJEPVA

conteste cette proposition préférant verser au fur et à mesure de l'utilisation réelle du dispositif lorsqu'il fonctionnera.

La seconde regarde le coût futur du dispositif, budgété à hauteur de 11,4 M€ en LFI 2020. À ce stade, la DJEPVA n'a pas été en mesure d'indiquer le coût en année pleine du dispositif. Elle ne connaît ni les montants prochainement crédités sur les CEC, ni le taux de recours des ayants-droits. Près de 360 000 déclarations ont été ou seront faites sur la période 207-2019 (estimation pour 2019). Chaque année créditant 240 € à chaque bénévole, le coût du dispositif pourrait donc très prochainement peser pour plusieurs dizaines de millions sur le programme 163 sans que la DJEPVA ne se soit à ce stade dotée des moyens de suivi et de pilotage de cette dépense.

Recommandation N°3 (nouvelle) : (DJEPVA) Définir dès que possible une prévision budgétaire crédible de la montée en charge du dispositif CEC, fondée sur des hypothèses crédibles d'évolution des coûts et entrant dans le cadre fixé par la LPFP.

2.1.4 L'évolution du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA 2)

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.

En 2018, première année du FDVA 2, les modalités d'attribution de ces subventions aux associations n'avaient été arrêtées qu'à la fin du premier semestre par un décret n° 2018-460 du 8 juin 2018, et une instruction ministérielle du 15 mai 2018. Les services déconcentrés n'avaient 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 avaient 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 ont bénéficié d'une subvention au titre de 2018, soit près de 41,5 % des associations ayant présenté une demande. Compte tenu de ces délais extrêmement contraints, une partie des crédits de paiement (4 %) n'avait pas pu être consommée.

En 2019, la gestion du dispositif a été avancée au 1^{er} semestre et n'a pas présenté de difficulté cette année. Toutefois, dans de récents travaux, l'IGJS a mis en évidence les difficultés des services départementaux pour traiter les dossiers du FDVA 2.

2.1.5 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'État 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'État au titre des contrats de service civique entre 2010 et 2014, la Cour constate que la situation de l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) n'est toujours pas apurée malgré les démarches entreprises dès 2016 par le responsable de programme.

Les sommes dues à l'ensemble des caisses (CNAMTS-M, CNAF, CNAVTS) s'élèvent à 90,8 M€ ; 75,4 M€ ont déjà été versés. La dette de l'État s'établit à 15,4 M€.

Malgré les demandes récurrentes du responsable de programme, ces crédits n'ont jamais été inscrits en LFI. L'instruction a permis de confirmer auprès du CBCM que les ministères des finances, de l'action et des comptes publics n'étaient pas favorables à cette inscription car ils considèrent que la dette de l'État à l'endroit des différentes caisses est une question dépassant ce seul cas et qu'un règlement global est nécessaire.

Cette observation fait donc l'objet d'une recommandation réitérée et commune avec le programme 219 – *Sport* (cf. 2.2.5.).

2.1.6 Une utilité limitée du dispositif de performance

La maquette de performance, qui comptait 3 objectifs et 5 indicateurs, a été modifiée en 2019 afin de se recentrer sur les indicateurs les plus pertinents, en particulier en lien avec le service civique. Elle compte toujours 3 objectifs, dont le premier modifié, et 4 indicateurs.

L'objectif 1, relatif à l'engagement et à la mobilité des jeunes, est désormais intitulé « Favoriser l'engagement et la mobilité de tous les jeunes » pour insister davantage sur l'enjeu d'universalité du service civique, mettant ainsi en avant la nécessaire implication de l'agence du service civique dans l'engagement des jeunes les plus éloignés du fait de leurs ressources, de leurs niveaux de qualification ou de leurs lieux d'habitation. L'indicateur 1.1 « Part des jeunes considérés comme éloignés parmi les jeunes engagés dans une mission de service civique » est désormais détaillé par trois sous indicateurs⁴ rendant compte des différentes difficultés des jeunes considérés comme éloignés du service civique. L'ancien indicateur 1.2 « Proportion des jeunes satisfaits de leur mission de service civique » et son sous-indicateur 1.2.1 « Proportion des volontaires satisfaits de leur mission de service civique » ont été supprimés. En effet, il a été constaté que la trajectoire de cet indicateur s'établissait depuis plusieurs années à 90 %, ce qui questionnait sa pertinence à mesurer l'évolution de la performance des acteurs. L'évaluation du service civique sera renforcée par des travaux d'enquêtes et d'études quantitatives et qualitatives menés à compter de 2018.

Le libellé de l'objectif 2 a été également modifié et devient « Soutenir le développement de la vie associative ». La mention « notamment dans le champ de l'éducation populaire » qui figurait précédemment est retirée. En effet, les indicateurs retenus concernent tout le périmètre de la vie associative.

L'objectif 3 « Renforcer le contrôle et le suivi des risques au sein des accueils de mineurs (ACM) » est inchangé. Néanmoins, le sous-indicateur 3.1.2 « Rapport entre le nombre de contrôles effectués et le nombre d'accueils sans hébergement » est supprimé, car non pertinent du fait de la trop grande variation (liée à l'évolution des rythmes scolaires) selon les années concernées du nombre de ces accueils.

⁴ « Part des jeunes en mission de service civique au cours d'une année n étant sortis du système scolaire sans aucun diplôme » ; « Part des volontaires percevant l'indemnité complémentaire en mission de service civique au cours d'une année n » ; « Part des jeunes résidant dans les quartiers prioritaires de la ville en mission de service civique au cours d'une année n »

2.2 Programme n°219 – Sport

2.2.1 La mise en place de l'Agence nationale du sport

L'agence nationale du sport a été créée par la loi n°2019-812 du 1^{er} août 2019 afin d'organiser une nouvelle gouvernance des politiques locales du sport⁵. C'est un GIP de 50 membres regroupant l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif et le monde économique.

Ce nouvel acteur du sport français, mis en place en avril 2019, se substitue au Centre national pour le développement du sport (CNDS), dont elle intègre les compétences ainsi que des compétences et des moyens nouveaux.

L'agence, dont la mise en place s'est faite au 1^{er} avril, emploie 28 personnes issues du CNDS ainsi que 8 personnes de l'INSEP et 3 personnes de la direction des Sports dans le cadre de ses nouvelles missions. À terme, des emplois devraient être créés pour garantir les nouvelles missions de l'agence pour atteindre 50 postes en 2021.

En 2019, elle a bénéficié d'une subvention de l'État de 40 M€ qui lui a également versé 10 M€ supplémentaires pour contribuer à l'apurement des restes à payer du CNDS (cf. *infra*).

2.2.2 Les restes à payer de l'ex-CNDS

Dans le cadre de la création de l'agence, certains dispositifs du CNDS ont été basculés en 2018 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 est une compétence transférée à l'agence.

La Cour avait critiqué les modalités de fonctionnement de ce dispositif. En effet, il découlait 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 subvention⁶.

⁵ L'agence nationale du sport est devenue en 2020 un opérateur du programme, ce qui n'était pas le cas en 2019 compte tenu de sa création en cours d'année.

⁶ 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.

La difficulté était compliquée par le fait que certains projets ne sont finalement pas menés à terme ; de plus, certaines dépenses sont finalement inférieures aux prévisions. Il en a résulté 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 l'agence, une dotation importante a été versée en 2018 au CNDS (64,4 M€) sous la forme d'une dotation en fonds propres, afin d'apurer ces restes à payer. Une démarche de relances auprès des collectivités a été mise en œuvre en 2018 qui a permis d'estimer la « dette » à 219,6 M€ au 31 décembre 2018⁷ 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.

Dans la NEB 2018, la Cour avait formulé une recommandation pour 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.

Sur le suivi du stock d'engagements, des efforts ont été réalisés en 2019. Au cours de l'instruction, le responsable de programme a souligné que l'exercice de réduction dans le temps des engagements financiers liés au financement des équipements sportifs a ses limites qui sont dues au fait des obstacles rencontrés sur le terrain par les porteurs de projets, événements dont la survenue n'est pas toujours prévisible (délais de marchés publics, défaillances d'entreprises, contentieux, délais de mobilisation des crédits par les organismes co-financeurs ...) Le rapport d'audit du CNDS réalisé par le CGefi et l'IGJS en décembre 2018 a formulé un certain nombre de recommandations pour l'amélioration de la gestion des opérations subventionnées.

Le CNDS, puis l'Agence nationale du sport à sa suite, a mis en place un plan d'action accompagné d'un échéancier, destiné à améliorer l'exécution budgétaire des crédits d'intervention. Un fichier de suivi et une base de données des équipements ont été mis en place et des enquêtes sont réalisées par l'Agence comptable : ces éléments ont vocation à améliorer le suivi et l'analyse de la consommation des crédits, en vue de proposer une clé de répartition des crédits plus adaptée.

Par ailleurs, le règlement a évolué avec un meilleur encadrement des procédures : possibilité donnée au Directeur général de l'agence de réduire la durée d'exécution des équipements à moins de 4 ans, augmentation du montant des avances porté à un montant maximal de 30 %

⁷ Source direction du budget : BR2 du CNDS approuvé le 22 novembre 2018.

du montant prévisionnel de la subvention lors du commencement d'exécution du projet avec des montants minimum de demandes d'avances, réduction du délai de demande de paiement des soldes et paiements uniques dans une optique de diminution des « restes à payer » : ainsi, les porteurs de projet devront transmettre aux services déconcentrés, par courrier recommandé avec accusé de réception, leurs demandes de paiement de solde ou de paiement unique dans les 12 mois suivant la dernière facture acquittée ou la date notifiée sur le procès-verbal de fin de travaux en cas de marchés publics, en l'absence de quoi, aucun paiement ne pourra intervenir à leur profit .

À partir de 2020, dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, au niveau territorial, la conférence des financeurs sélectionnera les projets d'équipements qui lui seront soumis et élaborera les plans de financement de ces projets. Le délégué territorial de l'agence attribuera les subventions dans la limite des crédits qui lui seront alloués. Les travaux des conférences de financeurs devraient permettre de présenter au financement de l'agence des projets d'équipements plus aboutis notamment sur les décisions de financement des différents partenaires. Ces mesures devraient contribuer à réduire la durée d'engagement et de réalisation des équipements.

La Cour considère que sa recommandation 2018 fait l'objet d'une mise en œuvre en cours qui ne nécessite pas d'être reconduite. Elle sera toutefois attentive à l'avenir à l'apurement du stock constitué par le CNDS, qui s'élevait fin 2019 à 237 M€, afin de ne pas grever le budget de l'agence.

2.2.3 L'évolution 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. À 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 327 M€ au moment de sa signature, il est aujourd'hui de 412 M€. Cette évolution est liée en premier lieu, aux règles contractuelles d'actualisation des loyers qui impliquent une augmentation de 66,8 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 M€.

Les travaux de la Cour sur l'INSEP avait montré que le contrat de partenariat n'était pas stabilisé pour l'avenir et que des risques de surcoûts supplémentaires étaient avérés. Elle avait formulé dans la NEB 2018 une recommandation afin que soient évalués précisément l'ensemble des coûts supplémentaires prévisibles du PPP afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

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

Plusieurs projets actuellement à l'étude vont générer des coûts supplémentaires en terme de loyer dans le cadre du contrat de partenariat :

- Avenant n°23 : amélioration de la prestation restauration (nutrition) : + 0,67 M€
- Projet d'avenant pour la climatisation du bâtiment médical : + 0,68 M€
- Projet d'avenant service destiné à améliorer les services réalisés par le mainteneur : +0,4 M€

Le montant total des dépenses supplémentaires liées aux projets actuellement à l'étude, s'élève à 1,76 M€ pour 2020 dont 1,07 M€ ayant un impact pluriannuel. Dans un souci de maîtrise des moyens accordés par l'État à l'INSEP (SCSP et PPP), la direction des sports indique que ces dépenses supplémentaires réalisées dans le cadre du contrat de partenariat, seront compensées par une minoration de la SCSP de l'institut dans des proportions identiques.

En 2019, le montant des crédits alloués au contrat de partenariat de l'INSEP qui s'élevait à 11,74 M€ en LFI, a été majoré de 1,51 M€ au cours de l'exercice afin de financer notamment le projet d'avenant n°23. Afin de financer ce projet, **la SCSP de l'INSEP a été minorée dans les mêmes proportions, soit un débasage -1,5 M€ (cf. 3.2.4.).**

La Cour estime que sa recommandation 2018 a fait l'objet d'une mise en œuvre en cours et ne nécessite pas d'être reconduite. Elle sera toutefois attentive à l'avenir à l'évolution du coût du PPP et à la compensation de ses éventuelles hausses par une réduction à due proportion de la SCSP comme en 2019.

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

L'État 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'État 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'État 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'État.

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

Suite à 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, le Stade de France sera utilisé pour ces

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

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'État 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.

Dans sa réponse, l'État avait indiqué avoir 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.

À la demande du Premier ministre, le délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 a mené une mission de réflexion stratégique sur le Stade de France post 2025 pour lui assurer un modèle économique robuste et protecteur des finances publiques. Au terme d'un travail interministériel et avec l'appui de l'étude du cabinet Roland Berger sur le modèle économique du Stade de France, le Premier ministre et la ministre des Sports ont pris les engagements suivants :

- La concession actuelle du Stade de France ne sera pas prolongée à l'issue de l'échéance contractuelle (30 juin 2025) ;
- À l'instar des autres stades européens, l'optimisation économique du Stade de France passera à l'avenir par une meilleure implication des organisateurs d'événements sportifs à la gestion du Stade de France, soit les fédérations françaises de football et de rugby ;
- Une équipe projet associant la DIJOP, le ministère des Sports et les ministères économiques et financiers a été mise en place début 2020 afin de poursuivre l'analyse des modalités juridiques du futur contrat de gestion du Stade de France, dans la perspective d'une mise en concurrence qui sera lancée entre 2022 et 2023 ;
- Cette organisation n'exclut pas à ce jour l'analyse d'une vente du Stade de France si une proposition sérieuse venait à être formulée d'ici là.

Si la Cour salue le travail engagé pour analyser toutes les hypothèses d'évolution juridiques et techniques avec l'objectif de permettre un désengagement des finances publiques, elle constate qu'aucune solution

pérenne n'a été pour le moment trouvée et que la mise en concurrence annoncée entre 2022 et 2023 paraît tardive et trop proche de la fin de la concession pour permettre de définir un nouveau scénario de gestion dans les meilleures conditions.

Recommandation N°4 (réitérée) : (DS) Parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques.

2.2.5 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 qui visait à enrayer la baisse de cette population, n'était pas compensé par le budget de l'État vers la sécurité sociale. Il avait 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 10,4 M€ a pu être effectué à l'ACOSS en 2017, en guise de provision, ce qui était susceptible de générer une dette de 19 M€ au titre de 2017. Les crédits inscrits en LFI 2018 en avaient donc tenu compte : 59 M€ avaient été inscrits pour couvrir la dette de 19 M€ de 2017 et la prévision d'un coût en année pleine de 40 M€. Or, la dépense constatée 2018 a été très éloignée de ces prévisions puisque seul 0,5 M€ a été consommé en 2019. Entre-temps l'ACOSS avait revu son estimation du coût de la mesure à 20 M€. C'est ce montant qui a été inscrit en LFI 2019 mais aucun crédit n'a finalement été consommé.

Dans la NEB 2018, la Cour avait relevé que le coût de cette mesure n'était toujours pas évalué de façon suffisamment précise et que la prévision budgétaire devait être améliorée grâce à une meilleure concertation avec l'ACOSS mais aussi avec le concours des fédérations sportives. Elle avait à ce titre formulé une recommandation commune avec le programme 163.

En 2019, un groupe de travail visant à mettre en place un dispositif de déclaration a été constitué avec la direction de la sécurité sociale (DSS) d'une part et les principales fédérations utilisatrices d'arbitres (football/rugby/handball/basket-ball/volley-ball/tennis) et l'association française du corps arbitral multisport (AFCAM) qui suit ces dossiers

d'autre part. Les difficultés auxquelles la direction des sports est confrontée sont doubles.

D'un point de vue technique avec la nécessité de proposer un dispositif fiable et simple d'utilisation permettant aux bénéficiaires, qui demeurent des bénévoles et ne sont pas sous un lien de subordination avec les clubs, ligues ou fédérations qui les emploient, d'effectuer leurs déclarations de façon quasi-immédiate après chaque matchs et/ou compétition. Le recours à une plate-forme déclarative via une application téléphonique est proposé. La direction des sports considère que le coût de développement de cet outil relève de l'ACOSS en charge du calcul du coût de la compensation inhérente à cette exonération.

D'un point de vue politique car se pose la question de l'acceptabilité de la solution qui sera proposée aux fédérations et aux arbitres alors que le dispositif fonctionne depuis ses débuts sans aucune déclaration. Cette mesure, extrêmement souple dans sa conception initiale, a permis de stabiliser la démographie arbitrale indispensable à la tenue de compétitions.

Les problématiques techniques et politiques soulevées par la direction des sports sont réelles et les efforts engagés avec les différentes parties montre une volonté de parvenir à un règlement de cette problématique.. La direction précise qu'elle entend avoir un dispositif opérationnel en 2021 avec un outil de déclaration fiable et simple d'utilisation et accepté par les différentes parties. Elle y travaille avec la direction du budget et la direction de la sécurité sociale.

Un sujet important, qui reste par ailleurs irrésolu, est l'évaluation du stock de dette qui croît théoriquement chaque année et devra être remboursée.

Pour ces raisons, la Cour considère que la mise en œuvre de cette recommandation 2018 est incomplète et nécessite d'être reconduite.

<p>Recommandation N° 5 (reformulée) : (DS, DJEPVA, DB) Régulariser la situation de débiteur/créancier de la mission à l'égard de l'ACOSS et trouver une solution pérenne de déclaration des activités des arbitres.</p>
--

2.2.6 Le dispositif de performance

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 2018.

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 depuis 2016). En 2019, les 9 indicateurs sont maintenus.

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.

Les indicateurs sont parfois utilisés lors des auditions devant le Parlement et lors de la discussion budgétaire.

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.

2.3 Programme n°350 – Jeux Olympiques et Paralympiques 2024

2.3.1 La Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) : une montée en charge progressive

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. Son premier conseil d'administration s'est tenu en mars 2018. Elle est chargée de la livraison de l'ensemble des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation et au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques 2024. Une soixantaine d'opérations à financer est prévue avec le concours de 29 maîtres d'ouvrage : remise à niveau de nombreux équipements et trois constructions sur le territoire de la Seine-Saint-Denis (village olympique et paralympique, village des médias et centre aquatique olympique).

2.3.1.1 L'exécution des crédits 2018 et 2019

Dans le cadre du PLF 2018, le Gouvernement avait 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 avait ainsi créé le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* et inscrit 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.

La LPFP 2018-2022 du 22 janvier 2018 avait fixé initialement un montant de subvention de 80 M€ en 2019 et de 120 M€ en 2020. En raison d'une montée en charge des dépenses de la SOLIDEO un peu moins rapide que prévu, la LFI 2019 avait revu à la baisse le montant de crédits ouverts de 65,25 M€ dont 8 M€ au titre de ses dépenses de fonctionnement et 57,25 M€ au titre des dépenses d'intervention ainsi que 238 M€ d'AE consommés à hauteur de 237,04 M€.

2.3.1.2 La budgétisation prévisionnelle des années 2020-2025

La LFI 2020 a fixé le montant de subvention de la SOLIDEO à 129,25 M€. Le montant de la contribution découlant du vote de la LPFP de 2018 a été majoré de 9,25 M€ pour tenir compte de l'effet de l'actualisation des prévisions initiales des besoins de l'établissement, celles-ci ayant été établis en euros en valeur 2016.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses de fonctionnement (en M€)

Tous opérateurs de la mission	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Etat	48,9	63,4	120,0	200,0	200,0	190,0	70,0	40,5	932,9

Nota : ces montants ne tiennent pas compte de l'effet d'actualisation des coûts aujourd'hui fixés en valeur 2016

Source : jaune budgétaire annexé à la LFI 2020

La ventilation de cette somme globale dans le temps tient compte de l'évolution des besoins de l'établissement. Les dépenses d'aménagement, principalement liées à l'achat de foncier, se concentrent sur les années 2019 à 2022. Les dépenses d'équipement sont les plus élevées entre 2021 et 2023, l'essentiel des infrastructures devant être livrées à la fin de l'année précédant les Jeux et les dernières au printemps 2024. Les dépenses résiduelles de 2025 concernent essentiellement la reconfiguration des sites de compétition pour les adapter à l'accueil du grand public.

2.3.1.3 L'avancement des opérations

En 2019, la SOLIDEO a poursuivi sa montée en charge malgré des difficultés de recrutement puisqu'elle compte 65,3 ETP. En 2020, l'établissement devrait compter 90 ETP.

Pour ces raisons, des retards avaient été enregistrés en 2018 sur la mise en œuvre des études et travaux, en particulier le processus des expropriations sur les sites des opérations qui s'avérait par ailleurs plus difficile et leur coût plus important que prévu. Ce retard a pu être résorbé en 2019 et les acquisitions de terrains ont été engagées. La passation de marchés d'ingénierie a été réalisée pour aider au pilotage des opérations et à la coordination des différentes MOA.

L'enjeu souligné par le rapport de l'IGF et l'IGJS en mars 2018 de budgétisation en fonction des besoins réels, en lien avec la direction du Budget, pour éviter des ruptures de trésorerie, reste d'actualité. Pour l'instant la trésorerie reste excédentaire.

Celle-ci est affectée par trois types de dépenses : 1/ l'exécution des dépenses pour lesquelles la SOLIDEO est maître d'ouvrage (village olympique et paralympique, village des médias) 2/ l'exécution des conventions d'objectifs avec les maîtres d'ouvrage telles la Ville de Paris (Aréna 2) ou la Région Ile France (Stade Nautique de Vaires-sur-Marne) et 3/ les acquisitions foncières.

Compte tenu du décalage de calendrier d'un certain nombre d'opérations et de la mobilisation précoce de la subvention de l'État et de celle des collectivités, l'établissement a accumulé des ressources et une trésorerie importantes à la fin des exercices 2018 (75,7 M€) et 2019 (111 M€). En 2020, l'accélération des décaissements et le report à cette année de ceux qui étaient prévus fin 2019 devraient ramener la trésorerie, à la fin décembre, à un niveau proche de 2 M€ selon le plan de trésorerie présenté au CA du 28 novembre 2019.

2.3.2 La mise en place du dispositif de performance

Le PAP 2019 a introduit un objectif de performance pour la SOLIDEO qui vise à « Garantir la livraison des ouvrages olympiques dans les délais requis ».

Le responsable de programme souligne que déterminer un objectif valable sur l'ensemble du cycle de vie de la SOLIDEO (2018-2026) et un indicateur associé semble difficile, au vu des différentes phases d'activité de l'établissement qui se succéderont au cours du temps : études, achat de foncier, puis financement de travaux de construction ou de rénovation, et enfin de reconfiguration des équipements après les Jeux dans le cadre de la phase d'Héritage.

Un instrument permanent de suivi des délais et des coûts reste toutefois la convention d'objectifs passée entre l'EPIC et les maîtres d'ouvrages pour chaque opération. Ces conventions sont de deux ordres : conventions d'études et conventions d'objectifs. Les premières prévoient le financement des études préalables nécessaires à l'évaluation de la programmation, des coûts et des délais de chaque opération et les secondes fixent ces trois paramètres.

Pour 2019, ont ainsi été proposés deux indicateurs de performance mesurant le taux de signatures de ces deux types de conventions.

Pour parvenir à l'atteinte de l'objectif fixé, la SOLIDEO a mis en place un dispositif de pilotage de 3 niveaux : 1/ l'organisation d'un *reporting* opérationnel mensuel pour chacun des projets supervisés qui permet de vérifier entre la SOLIDEO et le maître d'ouvrage le respect des objectifs définis dans les conventions d'objectifs 2/ une échelle territoriale et trimestrielle de consolidation du reporting opérationnel au travers des comités de site et la mise en place d'une instance auprès du directeur général de la SOLIDEO pour gérer dans les meilleurs délais les évolutions issues de la conduite opérationnelle des projets 3/ le Conseil d'Administration de la SOLIDEO qui valide les projets à chaque étape clé

et les éventuelles évolutions et modifications par rapport aux conventions d'objectifs initialement approuvées.

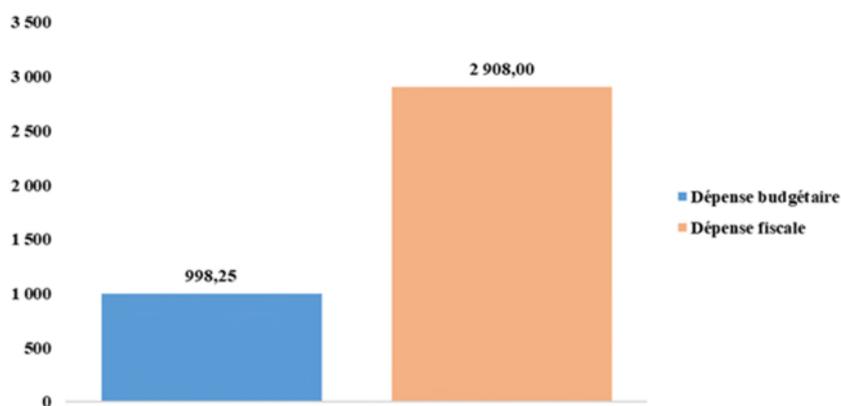
Il est toutefois regrettable que ce dispositif de performance se concentre uniquement sur l'objectif de respect des délais, essentiel à la mission de la SOLIDEO, et ne mesure pas le respect de l'enveloppe financière de construction et de livraison des équipements qui constitue un autre enjeu majeur de mesure de la réussite de l'établissement.

3 MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT A LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

3.1 Les dépenses fiscales

L'importance des dépenses fiscales de la mission **Sport, jeunesse et vie associative** et leur disproportion par rapport au budget global de celle-ci (rapport de 1 à 3) ont été régulièrement relevées dans les précédentes notes d'exécution budgétaire de la Cour.

Graphique n° 10 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Malgré les recommandations formulées et réitérées de la Cour cet enjeu majeur du point de vue des finances publiques demeure un angle mort de la gestion de cette mission tant du point de vue des responsables de programme que de la direction de la législation fiscale.

3.1.1 Un niveau relativement stable après une forte progression sur la décennie

Ces quatre dernières années, le coût total des dépenses fiscales s'est stabilisé autour de 2 900 M€. En 2019, le coût estimé des dépenses fiscales de la mission est de 2 908 M€, soit une hausse de 1 %. Cette relative stabilité ne doit néanmoins pas masquer une hausse de près de 75% des dépenses fiscales de la mission sur la décennie. En 2010, elles s'élevaient à 1 668 M€.

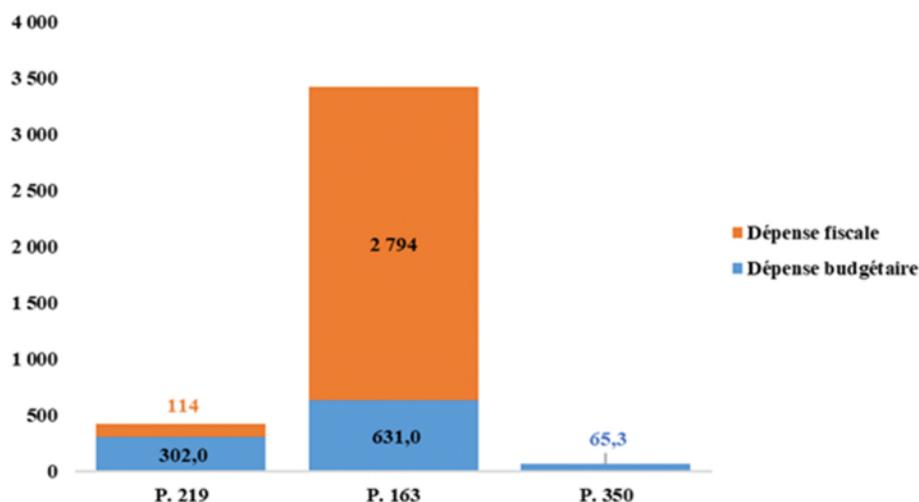
Tableau n° 10 : Évolution des dépenses fiscales sur la décennie

Tome II du PLF	Coût exécuté	Dépenses fiscales rattachées au programme 163		Dépenses fiscales rattachées au programme 219		Dépenses fiscales rattachées à la mission	
		Nb de dispositifs	Montant total (en M€)	Nb de dispositifs	Montant total (en M€)	Nb de dispositifs	Montant total (en M€)
2011	2010	13	1 652	2	16	15	1 668
2013	2011	12	1 990	2	16	14	2 006
2014	2012	12	2 135	2	17	14	2 152
2015	2013	12	2 292	2	17	14	2 309
2016	2014	12	2 446	2	19	14	2 465
2017	2015	11	2 574	6	20	17	2 594
2018	2016	11	2 820	5	129	16	2 949
2019	2017	11	2 862	6	108	17	2 970
2020	2018	11	2 770	6	112	17	2 882
2020	2019 (prévisionnel)	11	2 794	6	114	17	2 908
Evolution sur la décennie		-2	1 142	4	98	2	1 240

Source : Cour des comptes d'après DLF, Tome II du Voies et moyens

Si la dynamique du programme 219 – *Sport* a été plus marquée que celle du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* avec une multiplication de la dépense par six pour le premier et par 70 % pour le second, le programme 163 concentre l'essentiel des dépenses fiscales de la mission, soit 96 %.

Graphique n° 11 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (M€)



Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* compte huit dépenses fiscales et trois dépenses fiscales non chiffrées pour un montant de 2 794 M€, ce qui représente plus de quatre 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 donateurs 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 1 500 M€ (5,5 millions de ménages bénéficiaires en 2018) ;
- *Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général*, qui a coûté 817 M€ en 2018,

très dynamique sur ces dernières années (77 086 entreprises bénéficiaires en 2018 selon la DGFIP) ;

- *Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas un seuil de chiffres d'affaires estimée à 175 M€ pour un nombre de bénéficiaires indéterminé ;*
- *Réduction d'import au titre des dons, pour l'ISF/IFI, estimée à 99 M€ avec un nombre de bénéficiaires indéterminé.*

Le programme 219 – *Sport* comportait six dépenses fiscales en 2019 :

- *Taux de 5,5% des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles, dépense évaluée à 92 M€ pour 2019 pour un nombre de bénéficiaires indéterminé ;*
- *Exonération fiscale, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et les juges sportifs, chiffrée à 22 M€ ;*
- *Étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des primes versées par l'État aux sportifs médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques et à leur guide : cette dépense fiscale a été créée en LFI pour 2017 et est estimée à moins de 500 000 € en 2019 ;*
- *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 et pour un nombre de bénéficiaires indéterminé ;*
- *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 et pour un nombre de bénéficiaires indéterminé ;*
- *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 et pour un nombre de bénéficiaires indéterminé.*

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

3.1.2 Un suivi insuffisant des dépenses fiscales par les responsables budgétaires

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.

Pour ce qui est du suivi, 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'avait pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif de conférence fiscale depuis 2014.

Cependant, la DLF, la DB et le ministère des sports ont tenu une conférence fiscale le 15 mai 2019. À cette occasion le ministère a proposé la création d'un crédit d'impôt pour encourager la pratique sportive au travail au bénéfice des PME pour un coût estimé de 20 M€ à laquelle la DLF s'est opposée. Deux propositions autour des JOP 2024 ont également été faites qui pourraient être mises en œuvre à terme : l'exonération du chronométrateur officiel (entreprise OMEGA) et la prévention des situations de double imposition des personnes présentes temporairement en France dans le cadre des jeux.

3.1.3 Une méconnaissance persistante 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.

En outre, le rattachement de la dépense fiscale 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* (97 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. La DLF indique que la décision d'imputer telle dépense fiscale à un programme budgétaire relevait de la direction du budget (DB). La Cour considère qu'une revue pour examiner la justification du rattachement de cette dépense à la mission mérite d'être effectuée.

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.

3.1.4 Une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales presque inexistante

La DLF indique que l'évaluation de l'efficacité 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 », avait 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'évaluation⁹. 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 2019 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 pas connu faute d'obligation déclarative et de données fiables et disponibles. 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.

Lors de la conférence fiscale pré-citée du 15 mai 2019, le ministère des sports a indiqué être ouvert à contribuer à une évaluation plus précise du coût des dépenses fiscales, notamment celle liée à l'exonération des grands événements sportifs internationaux. Depuis, aucune initiative n'a été conduite. Au cours de l'instruction de la NEB, la DJEPVA a également fait savoir qu'elle pourrait conduire des études avec l'INJEP mais elle a besoin pour ce faire de disposer des bases de données fiscales.

Un meilleur partage des données brutes et un travail collectif d'exploitation doivent être expérimentés afin de conduire des évaluations de l'impact de ces dépenses fiscales et d'estimer le nombre de bénéficiaires, souvent inconnu.

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 2018.

⁹ 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.

**Recommandation N°6 (réitérée) : (DS, DJEPVA et DLF)
Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées 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 en hausse

Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* ne compte qu'un unique opérateur, le GIP Agence du service civique (ASC)¹⁰.

Six opérateurs sont rattachés au programme 219 – *Sport*¹¹ avec en 2019 le transfert du Centre national du sport vers le GIP Agence nationale du sport en avril 2019.

Concernant le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, il compte depuis le 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,

¹⁰ En vertu du décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015 portant transformation de l'INJEP en service à compétence nationale (SCN), ce dernier a été dissous en tant qu'établissement public administratif à compter du 31 décembre 2015. Les biens, droits et obligations de cet établissement, y compris à l'égard de son personnel, pour ce qui relève des missions d'observation et d'évaluation, de valorisation et de diffusion ainsi que des missions de documentation et de centre de ressources de cet établissement, ont été transférés à l'État. 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).

¹¹ Le centre national de développement du sport (CNDS, transféré en avril 2019 vers l'agence nationale du sport, cette dernière n'étant pas considérée en 2019 comme un opérateur), l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), l'École nationale des sports de montagne (ENSM), l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN), 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, qui 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.

de l'action et des comptes publics et des sports. Sa création par amendement gouvernemental en cours d'examen parlementaire du PLF 2018 n'avait pas permis de le faire figurer l'an passé 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 705,9 M€ en 2019, en hausse de 2,2 % par rapport à 2018.

Les subventions pour charges de service public (titre 32, hors taxes affectées) représentent 565,30 M€, soit 56,6 % du total des dépenses de la mission (contre 52,3 % en 2018). Elles ont augmenté de 15,5 % par rapport à l'exécution 2018 compte tenu de la hausse de la SCSP à destination de l'ASC et de la prise en compte de la SOLIDEO comme nouvel opérateur.

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

Mission	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
P163 - Subvention pour CSP	138,71	175,18	326,25	441,88	441,57	443,30	495,20	514,60
P219 - Subvention pour CSP	96,29	98,95	40,44	38,80	46,2	45,86	45,9	42,7
P350 - Subvention pour CSP							8,00	8,00
Total des SCSP	235,00	274,13	366,69	480,68	487,77	489,16	549,10	565,30
Taxes affectées	272,20	270,00	264,25	297,00	133,44	133,00	140,00	140,59
Dotation en fonds propres	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	68,71	0,00	0,00
Total général	507,20	544,13	630,94	777,68	621,31	690,87	689,10	705,89

Note : ce périmètre ne comprend pas les 40 M€ versés par le programme 219 – Sport à l'agence nationale du sport car elle n'était pas considérée comme un opérateur en 2019. Ces crédits apparaissent en dépense d'intervention (cf. 1.4.3.).

Source : Cour des comptes d'après données 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 de la mission, même si elle a fait, cette année encore, l'objet de mesures dérogatoires sur la masse salariale.

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 2019 (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 17 718 537 €. Ce montant a été intégralement rétabli.

Pour le programme 219 – *Sport*, les mises en réserve sur les SCSP 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€ répartis comme suit : 0,36 M€ pour l'INSEP, 0,25 M€ pour les écoles (IFCE, ENSM, ENVSN) et 0,06 M€ pour le MNS.

À cette mise en réserve, s'ajoute 1,2 M€ destiné à financer l'impact des titularisations intervenues dans le cadre de la loi dite « Sauvadet ».

Pour le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* voir le 1.2.3. car le financement de la SOLIDEO constitue l'ensemble des crédits du programme.

3.2.3 L'agence du service civique : une forte progression

S'agissant du programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le service civique constitue le projet majeur en faveur de l'engagement des jeunes dont la montée en puissance est une priorité. Entre 2010 et 2019, le nombre de jeunes en service civique dans l'année a été multiplié par 20.

Dans ce contexte de forte progression, la subvention pour charge de service public attribuée par l'État à l'agence du service civique a fortement progressé de 22,7 M€ en 2010 à 513,4 M€ en 2019 (contre 443,3 M€ en 2018, 441,9 M€ en 2017, 326,3 M€ en 2016, et 173,9 M€ en 2015).

Les raisons de cette progression sont expliquées dans la partie 2.1.1.

3.2.4 Les opérateurs sport : une dépense en baisse

Les subventions versées au titre du programme 219 – *Sport* sont en baisse de près de 6 % par rapport à 2018, compte tenu de l'évolution du PPP de l'INSEP.

Sur une période de 6 ans, entre 2014 et 2019, la subvention pour charges de service public des opérateurs sport, hors agence nationale du sport, a augmenté de 0,1 %.

L'augmentation de 4,25 % au titre de la masse salariale résulte d'une part, de l'impact des schémas d'emplois et d'autre part, des facteurs d'évolution classique de la masse salariale (GVT, PPCR).

La baisse de 20,5 % au titre du fonctionnement hors masse salariale concerne notamment le « débasage » de 1,5 M€ opérée sur la SCSP de l'INSEP au bénéfice du contrat PPP INSEP pour les travaux d'aménagement du bâtiment hébergeant le service restauration (1,26 M€) et au titre de l'impact loyer L2-L3 (0,25 M€) du démarrage de la nouvelle prestation restauration (période de septembre à décembre 2019).

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

OPERATEURS	SCSP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution entre 2014 et 2019
ECOLES ⁽¹⁾	Masse salariale	17 346 507	17 710 340	17 652 395	17 910 596	17 969 485	17 687 027	1,96%
	Fonctionnement	1 363 724	1 155 469	1 228 685	1 298 216	1 629 690	1 616 244	18,52%
INSEP	Masse salariale	17 372 108	17 382 121	17 535 549	17 713 659	18 284 671	18 265 367	5,14%
	Fonctionnement	4 169 471	2 592 820	1 422 028	3 376 027	4 743 664	2 371 523	-43,12%
MNS	Masse salariale	829 010	873 826	868 898	966 114	1 078 677	1 104 747	33,26%
	Fonctionnement	1 626 588	1 772 530	1 729 003	1 597 586	1 699 744	1 703 153	4,71%
TOTAL	Masse salariale	35 547 625	35 966 287	36 056 842	36 590 369	37 332 833	37 057 141	4,25%
	Fonctionnement	7 159 783	5 520 819	4 379 716	6 271 829	8 073 098	5 690 920	-20,52%
	Total	42 707 408	41 487 106	40 436 558	42 862 198	45 405 931	42 748 061	0,10%
CREPS	Masse salariale	45 035 159	47 362 378					
	Fonctionnement	5 042 425	5 273 919					

⁽¹⁾ OPERATEURS HORS ANS

⁽²⁾ ECOLES = ENSM + ENVSN + IFCE

Source : RPROG

Le transfert du CNDS vers l'ANS

Le CNDS ne percevait pas de SCSP mais bénéficiait de ressources affectées touchant à la fiscalité des jeux de loterie et de paris sportifs, dans la limite de plafonds fixés annuellement¹² : 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.

¹² 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.

En 2019, cette taxe affectée a rapporté 140,6 M€ dont 43,7 M€ au profit du CNDS jusqu'en avril 2019 et 96,9 M€ à l'agence nationale du sport à partir de sa création.

3.2.5 L'évolution des plafonds d'emplois

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

Tous opérateurs de la mission	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Programme 163	54,0	63,0	46,0	50,6	51,0	49,0	53,0	53,75
Programme 219	524,8	521,7	524,8	521,7	529,0	506,0	534,0	515,0
Programme 350							70,0	56,8
Total	578,8	584,7	570,8	572,3	580,0	555,0	657,0	625,6

Source : Cour des comptes d'après données des RPROG

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, les effectifs sous plafond de l'agence du service civique ont été augmentés de 5 ETP entre 2016 et 2017 pour se stabiliser en 2018 à 51 ETP. En PLF 2019, une correction technique est intervenue (+ 2 ETP) qui prend en compte la modification des conditions de participation au GIP du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ensuite, le budget rectificatif n°1 pour 2019 présenté au vote du conseil d'administration a augmenté le plafond d'emploi de l'ASC de 0,75 ETPT : cette augmentation a fait suite à l'arrivée de la Présidente de l'ASC le 1er avril 2019, dont l'emploi est désormais décompté sous plafond, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Pour le programme 219 – *Sport*, l'exécution du plafond d'emplois des opérateurs n'est pas encore connue pour 2019, elle le sera lors de l'élaboration du compte financier 2019. Le périmètre des opérateurs comprend le CNDS mais ne comprend pas l'ANS en 2019. Toutefois, le périmètre présentée intègre l'ANS pour assurer la cohérence de comparaison. Le plafond d'emplois 2019 est en augmentation de 5 ETPT : les baisses opérées pour l'ENVSN (-5 ETP) et pour le CNDS (-2 ETP) sont minorées par l'augmentation de +10 ETP pour l'ENSM, dans l'obligation

d'assurer les formations de recyclage des métiers de la montagne, et de +1 ETP pour le MNS et +1 ETP pour l'INSEP. Les opérateurs n'ont pas consommé la totalité de leur plafond d'emplois en 2018 à 625,6 ETP consommés.

Pour le programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, les ETP de la SOLIDEO s'élevaient en 2019 à 65,3 dont 56,8 ETP sous plafond d'emplois et 8,5 hors plafond.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique : le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)

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'instruction de la NEB 2019 n'a pas identifié d'autres fonds sans personnalité juridique au sein de la mission.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pour vocation le soutien et l'évaluation des actions innovantes en vue de leur généralisation pour moderniser l'action publique en faveur des jeunes. Il a soutenu plus de 900 projets.

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'État et de toute personne morale de droit public ou privé. Depuis sa création le FEJ a été abondé à titre principal par des crédits d'État (73%) sur un budget total de près de 253 M€ depuis 2009. Néanmoins, depuis 2013, le FEJ n'est plus abondé par le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* mais uniquement par le PIA jeunesse dans le cadre de 2 initiatives présidentielles pour 30 M€ : 25 M€ pour le programme « La France s'engage » dont 8 M€ sur 5 ans seront reversées à la fondation « La France s'engage » créée en 2017 et 5 M€ pour la grande école du numérique.

En 2019, les recettes du FEJ proviennent uniquement des entreprises ultramarines via le dispositif « Zone France d'activité » (ZFA) pour 2,3 M€ au 31 décembre 2019.

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.

Dans le contrôle de la DJEPVA qu'elle a conduit en 2019, la Cour a relevé que l'abondance de projets a provoqué une dispersion des crédits et des actions qui ont largement perdu leur exemplarité. Considérant que le FEJ ne dispose plus que de moyens résiduels issus du PIA, la Cour a appelé la DJEPVA à réexaminer la poursuite et les conditions de son activité.

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

12 septembre 2019 : Rapport public thématique – L'école et le sport : une ambition à concrétiser

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lecole-et-le-sport-une-ambition-concretiser>

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'État 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'École 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’État du projet de construction d’un stade fédéral de rugby

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

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

n° Reco 2018	Libellé recommandation	Réponse de l'administration	Observations de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	(direction des sports) 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.	La maîtrise des calendriers de réalisation et donc de paiement des travaux relatifs aux équipements sportifs financés par l'Agence nationale du sport est un objectif nécessaire mais dont les modalités de mise en œuvre ne sont pas simples. Il est en effet nécessaire de réduire au maximum les charges restant à payer qui grèvent les exercices budgétaires de l'ANS. L'exercice de réduction dans le temps des engagements financiers liés au financement des équipements sportifs a cependant ses limites qui sont dues au fait des obstacles rencontrés sur le terrain par les porteurs de projets, événements dont la survenue n'est pas toujours prévisible (délais de marchés publics, défaillances d'entreprises, contentieux, délais de mobilisation des crédits par les organismes co-financeurs ...) Le rapport d'audit du Centre national pour le développement du sport par le CGefi et l'IGJS de décembre 2018 a formulé un certain nombre de recommandations pour l'amélioration de la gestion des opérations subventionnées. Le CNDS, puis l'Agence nationale du sport à sa suite, a mis en place un plan d'action accompagné d'un échéancier, destiné à améliorer l'exécution budgétaire des crédits d'intervention. Un fichier de suivi et une base de données des équipements ont été mis en place, le règlement fixant les modalités des subventions a évolué, des enquêtes sont réalisées par l'Agence comptable : ces éléments ont vocation à améliorer le suivi et l'analyse de la consommation des crédits, en vue de proposer une clé de répartition des crédits plus adaptée. À partir de 2020, dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, au niveau territorial, la conférence des financeurs sélectionnera les projets d'équipements qui lui seront soumis et élaborera les plans de financement de ces projets. Le délégué territorial de l'Agence attribuera les subventions dans la limite des crédits qui lui seront alloués. Les travaux des conférences de financeurs devraient permettre de présenter au financement de l'Agence des projets d'équipements plus aboutis notamment sur les décisions de financement des différents partenaires. Cela devrait contribuer à réduire la durée d'engagement et de réalisation des équipements.	Des efforts significatifs ont été engagés qui concourent à la prise en compte du sujet soulevé par la recommandation de la Cour dans la NEB 2018. Pour autant, l'efficacité des initiatives qui se mettent en place ne pourra être jugée qu'au cours des prochaines années. La Cour est fondée à considérer que la recommandation en cours de mise en œuvre.	Mise en œuvre en cours

2	(direction des sports) Evaluer précisément l'ensemble des coûts supplémentaires prévisibles du PPP de l'INSEP afin d'améliorer la sincérité de la programmation budgétaire (nouvelle).	L'avenant n°23 visant à l'amélioration de la prestation restauration-nutrition a un coût supplémentaire annuel de 0,67 M€. À cet avenant s'ajoutent plusieurs projets actuellement à l'étude susceptibles de générer des coûts supplémentaires en terme de loyer dans le cadre du contrat de partenariat : climatisation du bâtiment médical (+0,68 M€), amélioration des services réalisés par le mainteneur (+0,4 M€). Le montant total de ces dépenses supplémentaires s'élève à 1,76 M€ pour 2020. Dans un souci de maîtrise des moyens accordés par l'État à l'INSEP (SCSP et PPP) ces dépenses supplémentaires réalisées dans le cadre du contrat de partenariat, seront compensées par une minoration de la SCSP de l'institut dans des proportions identiques.	Depuis la NEB 2018, des progrès ont été accomplis afin de répondre aux enjeux soulevés par la Cour qui ne peut qu'être par ailleurs satisfaite du souci de maîtrise des moyens accordés par l'État en diminuant la SCSP à due concurrence de l'augmentation du coût du PPP. Les études sur l'évolution du PPP n'étant pas achevées, la Cour peut considérer que la mise en oeuvre de cette recommandation est en cours.	Mise en œuvre en cours
3	(direction des sports) Parvenir dès que possible à une solution pérenne sur l'avenir du stade de France après 2025, favorisant un désengagement des finances publiques (nouvelle).	À la demande du Premier ministre, Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, a mené une mission de réflexion stratégique sur le Stade de France post 2025 pour lui assurer un modèle économique robuste et protecteur des finances publiques. Au terme d'un travail interministériel et avec l'appui de l'étude du cabinet Roland Berger sur le modèle économique du Stade de France, le Premier ministre et la ministre des Sports ont pris les engagements suivants : 1/ la concession actuelle du Stade de France ne sera pas prolongée à l'issue de l'échéance contractuelle (30 juin 2025) ; 2/ à l'instar des autres stades européens, l'optimisation économique du Stade de France passera à l'avenir par une meilleure implication des organisateurs d'événements sportifs à la gestion du Stade de France, soit les fédérations françaises de football et de rugby ; 3/ une équipe projet associant la DIJOP, le ministère des Sports et les ministères économiques et financiers va être mise en place afin de poursuivre l'analyse des modalités juridiques du futur contrat de gestion du Stade de France, dans la perspective d'une mise en concurrence qui sera probablement lancée en 2022. Cette organisation n'exclut pas à ce jour l'analyse d'une vente du Stade de France si une proposition sérieuse venait à être formulée d'ici là.	Si des progrès ont été accomplis au cours de l'année 2019 et les scénarii d'évolution de la gestion du Stade de France identifiés, l'État n'a toujours pas arrêté les décisions que la Cour a appelé de ses vœux. La mise en œuvre de la recommandation est en cours.	Mise en œuvre incomplète

4	(direction des sports, DJEPVA) 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).(nouvelle)	DJEPVA : Le constat des sommes dues et versées par l'État aux différents régimes fait apparaître une dette cumulée de 15,36 M€ dont le montant est partagé par les parties. L'inscription des sommes nécessaires au règlement de cette dette a été demandée par la DJEPVA lors de la construction du PLF.	L'instruction a permis de confirmer via le CBCM que les ministères des finances, de l'action et des comptes publics n'étaient pas favorables à cette inscription demandée régulièrement par la DJEPVA car ils considèrent que la dette de l'État à l'endroit de l'ACOSS est une question dépassant ce seul cas et qu'un règlement global est nécessaire.	Non mise en œuvre
		DS : Un groupe de travail visant à mettre en place un dispositif de déclaration a été mis en place avec la direction de la sécurité sociale (DSS) d'une part, les principales fédérations utilisatrices d'arbitres (football/rugby/handball/basket-ball/volley-ball/tennis) et l'association française du corps arbitral multisport (AFCAM) qui suit ces dossiers d'autre part. Les difficultés auxquelles la direction des sports est confrontée sont d'ordre technique (réussir à proposer un dispositif fiable et simple d'utilisation, dont le financeur doit être déterminé, pour que les bénéficiaires déclarent) et politique (éviter que l'obligation de déclaration ne dissuade les bénévoles de poursuivre leur activité de juge et d'arbitre alors que la démographie arbitrale demeure fragile).	Les problématiques techniques et politiques soulevées par la DS sont réelles et les efforts engagés avec les différentes parties montre une volonté de parvenir à un règlement de cette problématique. Un sujet important demeure l'évaluation du stock de dette qui croît chaque année et devra être remboursée tôt ou tard, imposant aux parties d'agir vite. Pour ces raisons, la Cour peut considérer que la mise en œuvre de cette recommandation est incomplète.	Mise en œuvre incomplète

5* (46 réf)	(direction des sports, DJEPVA) (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.	DJEPVA : L'évaluation chaque année par cinquième des dépenses fiscales est censée être pilotée par la direction de la législation fiscale (DLF). En 2013 et 2014, elle a organisé des conférences fiscales avec la DJEPVA. 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. En 2018, pour la construction du PLF 2019, la DLF n'a toujours pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif, pour le programme jeunesse et vie associative. Une réunion, portant sur des initiatives pouvant permettre de soutenir les associations, s'est toutefois tenue en juin 2019 mais elle n'a pas dégagé de pistes de travail.	La DJEPVA reconnaît d'elle-même, tout en imputant la responsabilité à la DLF, que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Elle a toutefois précisé lors de l'instruction que si elle disposait de bases de données fiscales elle pourrait conduire des études avec l'INJEP, sur le mécénat par exemple. Le cas échéant, la DJEPVA précise qu'elle aurait besoin d'un poste (profil administrateur de l'INSEE) pour conduire ce travail.	Non mise en œuvre
		DS : Le ministère des sports et le ministère des finances échangent des informations (nombre de bénéficiaires estimés, efficacité de la dépense, opportunité de créer ou de supprimer une dépense) lors des conférences fiscales organisées sous l'égide de la direction de la législation fiscale (DLF). La dernière conférence fiscale, en mai 2019, a permis de partager plusieurs informations en matière d'évaluation et de suivi.	La réunion organisée en mai 2019 témoigne d'un progrès dans la prise en compte de cette recommandation plusieurs fois réitérée de la Cour. Toutefois, le compte-rendu de cette conférence fiscale, transmis à la Cour, montre que cette réunion avait comme principal objet de proposer de nouvelles mesures de dépenses fiscales. Aucune suppression ou rationalisation de dépenses fiscales n'a été proposée. S'il est précisé que la DS est volontaire pour contribuer à une évaluation précise des dépenses fiscales, aucune initiative n'a été engagée depuis permettant de considérer la mise en œuvre de la recommandation.	Non mise en œuvre

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

** *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*