

Cour des comptes



**Mission
Sport, jeunesse
et vie associative**

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire 2014**

Sport, jeunesse et vie associative

Programme 163 – Jeunesse et vie associative

Programme 219 – Sport

Programme 411 – Projets innovants en faveur de la jeunesse

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	0,54 Md€	0,45 Md€	0,45 Md€
CP	0,55 Md€	0,46 Md€	0,45 Md€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
S.O.	S.O.	1653	N.C.

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
15	2,48 Md€

Sommaire

SYNTHESE	4
INTRODUCTION	8
I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	9
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014.....	9
B - La programmation des crédits	10
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	14
II - Les grandes composantes de la dépense	17
A - La masse salariale et la gestion des emplois	17
B - Les autres dépenses de fonctionnement	17
C - Les dépenses d'intervention	18
D - Les dépenses d'investissement.....	19
E - Les opérateurs.....	20
F - Les dépenses fiscales	23
III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire	26
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	26
B - La démarche de performance	28
C - La soutenabilité budgétaire	32
IV - Les recommandations de la Cour	38
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013	38
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	39

Synthèse

En 2014, la mission *Sport jeunesse et vie associative* est composée de trois programmes 219 – *Sport*, 163 - *Jeunesse et vie associative* et 411 – *Projets innovants en faveur de la jeunesse*. Depuis mai 2012, elle a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Appréciation d'ensemble

L'analyse de l'exécution budgétaire 2014 conduit tout d'abord à relever que la mission a dépassé en 2014 le cadre fixé par la LPFP 2012-2017 (480 M€) avec un écart de + 55 M€ (+ 11,4 %), sachant que les crédits inscrits en loi de finances initiale dépassaient davantage encore ce plafond (546 M€ en LFI). Ce dépassement résulte de la création en 2014 du programme 411 - *Investissement d'avenir en faveur de la jeunesse*. Ce programme spécifique, issu des investissements d'avenir (PIA) est doté initialement de 100 M€.

La LFI a été amendée par plusieurs mouvements budgétaires en cours d'exercice pour – 31,13 M€ en AE et – 31,58 M€ en CP. Les écarts à la prévision sont essentiellement identifiables sur l'action 1 « *favoriser des politiques de jeunesse intégrées à l'échelle du territoire* » du programme 411 puisque l'ensemble des AE et des CP ont été annulés à hauteur de 16 M€. La mission a également bénéficié de fonds de concours pour 19,52 M€ en AE et à 22,02 M€ en CP dont l'essentiel en provenance du fonds de concours du CNDS, que la Cour estime irrégulier.

Pour le programme 219 - *Sport*, la gestion 2014 a été marquée par la fin des charges financières pesant sur l'État au titre de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) au Stade de France, ce qui a conduit à une économie de l'ordre de 16 M€ pour 2014, et 48 M€ pour la période 2014-2016. Cependant, compte tenu du projet conduit par la fédération française de rugby (FFR) d'un grand stade en Ile-de-France, la rupture des accords entre celle-ci et le consortium risque de peser à moyen terme sur le budget du programme, à hauteur de 23 M€ par an.

De même, à la suite de son entrée en vigueur, la montée en charge du nouveau dispositif relatif à la compensation à l'ACOSS de la prise en charge de la retraite des sportifs de haut niveau a été moins rapide que prévu, ce qui a entraîné l'absence de versement des crédits initialement prévus (4,4 M€).

Les deux lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014 ont fait évoluer à la baisse les crédits ouverts en LFI, annulant 15,3 M€ en AE et 15,8 M€ en CP.

Enfin, même si cela n'affecte pas directement la soutenabilité du programme, la situation financière du CNDS, principal opérateur rattaché au programme, reste fragile : alors que l'exercice 2013 s'est achevé sur un résultat positif de 6,1 M€, lié principalement au report sur 2014 du versement de 34 M€ de subventions d'équipement au titre de l'Euro 2016, le résultat pour 2014 était estimé à - 35 M€. Le plan pluriannuel d'économies de l'établissement prévoit pour 2015 le rétablissement d'un résultat positif (+ 2,8 M€).

Pour le programme 163- Jeunesse et vie associative, la gestion 2014 a été marquée par la poursuite de la montée en charge du service civique (134 M€ soit 64 % des crédits consommés du programme en 2014) qui a conduit à utiliser les crédits reportés de l'exercice 2013 ainsi que l'intégralité des crédits initialement mis en réserve. Moins d'un tiers des crédits du programme sont consacrés aux autres actions en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

La récente décision du Président de la République d'accélérer la montée en charge du service civique universel pose de manière plus aiguë la question de la soutenabilité budgétaire du dispositif compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires de la mission et incite, comme la Cour l'a recommandé dans le chapitre de son rapport public annuel 2014 intitulé « *Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser* » à rechercher les moyens pour l'Etat de réduire le coût unitaire du service civique.

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

Les recommandations de la Cour

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2013

Numéro	Libellé de la recommandation	Degré de mis en œuvre
1	Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'Etat aux fédérations sportives.	Non mise en œuvre
2	Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative et tirer les conséquences des évaluations déjà réalisées.	Non mise en œuvre
3	Retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires.	Devenue sans objet

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule trois recommandations au titre de l'exercice 2014 :

Au titre de la régularité :

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

Au titre de la performance :

- 2) *Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la*

politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations réalisées (recommandation réitérée).

Au titre de la soutenabilité :

- 3) *Procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs nouvellement fixés au service civique universel et les moyens budgétaires initialement arrêtés pour 2015, notamment en favorisant des sources alternatives de financement.*
- 4) *Stabiliser la relation contractuelle du PPP pour l'INSEP en prenant compte notamment des conclusions de l'étude sur les prestations qui sera réalisée en 2015.*

Introduction

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée de deux programmes 219 - *Sport* et 163 - *Jeunesse et vie associative*. Pour l'exercice 2014, un troisième programme 411 – *Projets innovants en faveur de la jeunesse*, relevant du programme des investissements d'avenir (PIA), a été créé.

Depuis mai 2012, les crédits de ces programmes sont gérés par le ministre chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

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

Les crédits de la mission sont majoritairement constitués de dépenses d'intervention qui représentent 41 % des crédits consommés en 2014 et de subventions pour charges de service public (SCSP) qui en représentent 51 %.

Le Centre national de développement du sport (CNDS) ne bénéficie pas de subventions pour charges de service public mais de taxes affectées à hauteur de 272 M€ en 2014 pour un montant supérieur aux CP consommés sur le programme 219 – Sport (242 M€ en 2014).

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

1 - La synthèse de l'exécution en AE/CP dans le budget triennal 2013-2015

**Tableau n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2014
- Autorisations d'engagements et crédits de paiement en M€**

	programme 163		programme 219		Programme 411		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	209,36	209,36	230,32	236,73	100,00	100,00	539,68	546,08
LFR	0,23	0,23	-15,36	-15,81	-16,00	-16,00	-31,13	-31,58
Total des mouvements de crédits	2,28	2,88	7,22	1,29	0,00	0,00	9,51	4,17
dont :								
<i>reports</i>	3,28	3,88	7,22	1,29	0,00	0,00	10,51	5,17
<i>virements</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>transferts</i>	-1,00	-1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,00	-1,00
<i>décrets d'avances</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Mise à disposition et réallocation d'AE:CP</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et att. produits			19,52	22,02	0,00	0,00	19,52	22,02
Total des crédits disponibles	211,87	212,47	241,71	244,23	84,00	84,00	537,58	540,70
Crédits consommés	210,77	209,32	236,92	241,61	84,00	84,00	531,69	534,93

Source : LFI et Farandole requête du 5 février 2015

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017 a fixé les plafonds de crédits alloués à la mission *Sport, jeunesse et vie associative* à 480 M€ pour l'exercice budgétaire 2014.

Le montant des autorisations d'engagement (AE) prévu en LFI 2014 a dépassé le plafond de la LPFP avec un montant de 546,08 M€ en crédit de paiement (CP). Ce dépassement de 66,08 M€ résulte de la création en 2014 du programme 411 - *Investissement d'avenir en faveur de la jeunesse*. Ce programme spécifique issu des investissements d'avenir (PIA) est doté initialement de 100 M€.

Les fonds de concours qui s'élevaient à 19,52 M€ en AE et à 22,02 M€ en CP pour le programme 219 – *Sport* complètent les crédits initiaux votés en loi de finances. En 2014, ils diminuent de 14,04 % en AE et augmentent de 7,60 % en CP par rapport à 2013. L'essentiel des fonds de concours provient du CNDS, inscrit comme mouvement attendu dès la LFI (19,5 M€ en AE=CP)¹.

La LFI a cependant été amendée par plusieurs mouvements budgétaires en cours d'exercice pour – 31,13 M€ en AE et – 31,58 M€ en CP. Les écarts à la prévision sont essentiellement identifiables sur l'action 1 « *favoriser des politiques de jeunesse intégrées à l'échelle du territoire* » du programme 411 puisque l'ensemble des AE et des CP ont été annulés à hauteur de 16 M€. En définitive, le montant des crédits disponibles s'élève à 534,93 M€ en CP, soit un écart de – 11,15 M€ par rapport à la LFI 2014 et + 54,93 M€ par rapport à la LPFP.

2 - L'évolution des crédits consommés par rapport à 2013

Les AE consommées enregistrent une hausse de 9,04 % en 2014 par rapport à 2013 (487,01 M€ en 2013 ; 531,69 M€ en 2014) et les CP augmentent de 7,16 % (499,18 M€ en 2013 ; 534,93 M€ en 2014). Cette évolution résulte des 84 M€ AE=CP rattachés au programme spécifique 411 - *Projets innovants en faveur de la jeunesse*.

Les AE et les CP du programme 219 - *Sport* diminuent respectivement de 2,57 % (AE = 242,52 M€ en 2013 ; 236,92 M€ en 2014) et de 5,11 % (CP = 254,63 M€ en 2013 ; 241,61 M€ en 2014).

De même, s'agissant du programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, les AE baissent de 13,79 % (244,49 M€ en 2013 ; 210,77 M€ en 2014) et les CP de 14,41 % (244,55 M€ en 2013 ; 209,32 M€ en 2014).

B - La programmation des crédits

1 - Les changements de périmètre de la mission

Une évolution de périmètre substantielle est introduite entre 2013 et 2014 avec la création, au sein de la mission, du programme 411 - *Projets innovants en faveur de la jeunesse*, relevant du nouveau programme des investissements d'avenir (PIA). Les crédits s'élevaient à

¹ Les autres fonds de concours ouverts sur le programme 219 sont pour leur quasi-totalité des participations des collectivités territoriales à l'aménagement ou à la modernisation des équipements des CREPS.

100 M€ (en AE=CP) et l'opérateur est l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Aucune évolution de l'architecture budgétaire de la mission n'est observée entre les exercices 2013 et 2014 pour les deux programmes traditionnels de la mission. Néanmoins, des transferts en base ou de gestion, d'un montant modeste de + 0,138 M€ sont intervenus.

Pour le programme 219 – *Sport*, il s'agit de transferts de crédits en base de + 0,538 M€ issu du programme 124 pour financer la redevance d'occupation du musée national du sport à Nice.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, il s'agit, comme en 2013, d'un transfert en gestion² de + 0,6 M€ pour financer une partie de l'augmentation de la participation de la France au budget de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)³. Ce programme 163 fait également l'objet d'un transfert en gestion à hauteur de 1 M€ en bénéfice du programme 123- *Conditions de vie outre-mer*.

2 - Les hypothèses de budgétisation

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

La programmation budgétaire initiale du programme 219 - *Sport* n'a pas présenté de difficulté particulière. Toutefois deux redéploiements internes ont été réalisés :

² Il correspond à quatre contributions (d'un montant identique de 0,15 M€) en provenance des programmes 214 - *Soutien à la politique de l'éducation nationale*, 185 - *Diplomatie culturelle et d'influence*, 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* et 231 - *Vie étudiante*.

³ L'augmentation de la participation française à hauteur de 1 M€ a été réalisée pour 0,6 M€ par transfert et pour 0,4 M€ par redéploiement de crédits en provenance de la sous-action service civique.

- un abondement de 1,73 M€ en AE=CP sur les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, ligne sous-budgétisée en LFI, comme lors des années précédentes ;
- un abondement de 1,53 M€ en AE pour les investissements de l'INSEP.

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le niveau de la mise en réserve (14,1 M€) est problématique à répartir dans le contexte de la montée en charge du service civique ce qui nécessite une négociation de plus en plus complexe avec le CBCM.

3 - L'articulation AE-CP

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

Le programme 219 - *Sport* est également budgétisé en AE=CP, pour les dispositifs d'intervention et de fonctionnement. Les conventions pluriannuelles avec les fédérations sportives ne sont ainsi engagées que pour leur tranche annuelle. Toutefois, il est budgétisé en AE≠CP pour les opérations d'investissement (dans les CREPS, Ecoles, INSEP et Musée national du sport) et le contrat de partenariat pour la rénovation de l'INSEP (les AE couvrant l'investissement ont été engagées en 2006).

4 - L'avis du CBCM

Les documents de répartition initiale des crédits (DRICE) des programmes 219, 163 et 411 de la mission ont donné lieu à visa du CBCM. Le montant de la réserve de précaution et sa ventilation pour le programme 163 n'ont pas fait l'objet d'observations. Le CBCM a pris acte du montant et de la répartition de la réserve pour le programme 219, caractérisée par un surgel portant principalement sur deux lignes : les investissements sportifs dans les écoles et les CREPS et les conventions d'objectifs avec les fédérations sportives.

Les programmes de la mission et les BOP ont également donné lieu à avis du CBCM.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* l'avis a été favorable, sous réserve des observations sur les questions de soutenabilité puisque :

- la programmation intègre un dégel partiel de la réserve de précaution pour la partie imputée sur les conventions internationales (OFAJ et OFQJ) ;

- la subvention de l'Agence du service civique se révèle supérieure de 24 M€ du fait de la non prise en compte de l'amendement en minoration des crédits adopté le 13 décembre 2013.

Pour le programme 219 - *Sport*, un avis favorable a été émis avec deux réserves portant sur :

- la discordance importante entre les échéanciers de crédits en AE et CP relatifs aux investissements sportifs INSEP et hors-INSEP programmés ;
- l'absence de visibilité sur la montée en puissance du dispositif de retraite des sportifs de haut niveau.

Pour le programme 411 – *Projet innovant en faveur de la jeunesse*, un avis favorable a été rendu.

5 - La réserve de précaution

Conformément à la circulaire du 22 novembre 2013, la réserve de précaution a été calculée sur la base de 7 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2014 sur les dotations hors titre 2 de chacun des programmes de la mission et de 0,5 % pour les dépenses de personnel. Néanmoins, l'application stricte de ce taux a connu des aménagements.

Pour le programme 219 - *Sport*, le montant de la réserve de précaution initiale s'est établi à 10,59 M€ en AE et 11,04 M€ en CP soit 4,6 % des crédits de la LFI. Ce pourcentage, inférieur à la norme de 7 %, s'explique par les raisons suivantes :

- l'assiette de calcul de la réserve a été établie sur la base des crédits de la LFI pour 2014, déduction faite des majorations de crédits à caractère non reductibles au titre des amendements gouvernementaux ;
- le calcul dérogatoire de la réserve « opérateurs » s'applique à l'ensemble des organismes, hors le CNDS.

Par ailleurs, 2,4 M€ en AE=CP ont été mis en réserve pour la mise en œuvre du dispositif « Sauvadet » au sein des opérateurs.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le montant de la réserve de précaution initiale s'est établi à 14,11 M€ en AE=CP, soit un taux de mise en réserve de 6,74 % des crédits de la LFI. L'écart à la norme de 7 % s'explique également par l'assiette de calcul de la réserve et la prise en compte de la part des subventions pour charges de service public finançant des dépenses de personnel.

Le programme 411 – *Projets innovants en faveur de la jeunesse*, institué par la LFI 2014, est exonéré de réserve de précaution.

6 - La répartition des crédits mis en réserve

Pour le programme 219 – *Sport*, il est à noter qu'un certain nombre de dispositifs ont été exonérés, ou ont supporté des taux de réserve atténués ou augmentés en 2014. Avec l'accord du CBCM, les dépenses suivantes ont été exemptées de mise en réserve :

- la redevance à la Ville de Paris pour le terrain de l'INSEP (0,55 M€ en AE-CP) ;
- les loyers du contrat de partenariat relatif à la rénovation de l'INSEP (11,55 M€ en AE et 11,88 M€ en CP) ;
- les dépenses hors masses salariale des CREPS (5,41 M€ en AE-CP).

Pour le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le soutien à la structuration du projet associatif par l'intermédiaire du FONJEP et le soutien aux associations nationales n'ont été concernés que faiblement par la mise en réserve (1 %). Une mise en réserve accentuée a donc été appliquée sur plusieurs autres sous actions, notamment le soutien à la qualification des bénévoles (11 %), les actions locales (9 %) et le soutien aux associations nationales agréées de jeunesse et d'éducation populaire (14 %).

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - L'évolution de la réserve initiale

Le niveau de la réserve de précaution a été ajusté en cours de gestion.

Pour le programme 219 – *Sport*, la réserve de précaution a intégralement fait l'objet d'une annulation :

- un dégel pour annulation de 5 M€ en AE=CP au titre de la LFR du 8 août 2014 ;
- un dégel pour annulation de 5,59 M€ en AE et de 6,04 M€ au titre de la LFR du 29 décembre 2014.

Sur les 2,4 M€ de crédits « Sauvadet » gelés, 1,27 M€ ont financé le dispositif et 1,13 M€ ont été annulés en LFR du 29 décembre 2014. Au total, 10,59 M€ en AE et 11,04 M€ en CP auront été annulés en 2014, soit 4,6 % des crédits de la loi de finances initiale en AE et 4,66 % en CP.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* les crédits mis en réserve ont été dégelés à hauteur de 13,91 M€ en AE et 13,75 M€ en CP pour abonder le dispositif du service civique. Ainsi, si la loi de finances pour 2014 prévoyait initialement d'allouer une dotation de 121,2M€ à l'Agence du service civique, en fin d'exercice, le service civique s'est vu réellement doté de crédits à hauteur de 135,4 M€.

2 - Les reports de crédits

Aux crédits ouverts en LFI se sont ajoutés 7,21 M€ en AE et 1,29 M€ en CP de reports de crédits sur le programme 219 – *Sport* relatifs à des opérations d'investissement affectées non engagées au 31 décembre 2013, et par des reports de crédits issus de fonds de concours non consommés en 2013, pour 0,77 M€ en CP.

Les crédits ouverts en LFI du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* ont été augmentés en cours d'exercice de 3,3 M€ en AE et 3,9 M€ en CP par arrêté du 27 mars 2014 portant report de crédits. Ces reports concernent essentiellement l'Agence du service civique.

3 - Les lois de finances rectificatives

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

Pour le programme 219 – *Sport*, les lois de finances rectificatives ont annulé 15,36 M€ en AE et 15,81 M€ en CP :

- la LFR du 8 août 2014 a annulé 7,01 M€ en AE=CP (dont 5 M€ en AE=CP sur la réserve de précaution initiale) ;
- la LFR du 29 décembre 2014 a annulé 8,35 M€ en AE et 8,79 M€ en CP (dont 5,59 M€ en AE et 6,04 M€ en CP sur la réserve de précaution initiale).

Dans ce cadre, la montée en charge moins rapide que prévu du dispositif à la retraite des sportifs de haut niveau (4,4 M€ prévu initialement) a entraîné l'absence de versement à l'ACOSS des crédits programmés qui ont fait l'objet d'une annulation en LFR.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, un transfert budgétaire de 1 M€ a eu lieu, après rétablissement de crédit dans le cadre du fonds d'expérimentation de la jeunesse (FEJ), vers le programme 123 - *Conditions de vie Outre-mer* pour favoriser la mobilité des jeunes ultramarins conformément aux engagements prévus dans le cadre du comité interministériel de la jeunesse.

Les lois de finances rectificatives n° 2014-891 du 8 août 2014 et n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 ont en outre abondé de 0,23 M€ les lignes budgétaires consacrées aux réserves parlementaires. Les crédits du programme 411- - *Investissement d'avenir en faveur de la jeunesse* ont en outre été annulés à hauteur de 16 M€.

4 - Fongibilité des crédits

Pour le programme 219- *Sport*, l'opération principale de fongibilité a porté sur les crédits d'investissement dans les CREPS, où les dotations initiales (9,1 M€ prévus en DRICE) se sont traduits par une consommation de 10,7 M€, suite à des opérations de dotation en fonds propres (titre 7). Ce différentiel a été financé essentiellement par un mouvement de crédits en provenance de la brique « autres interventions » (39,6 M€ prévus pour 34,2 M€ consommés). La fongibilité a également été utilisée en cours d'année afin de permettre le versement des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau (9,4 M€, contre 8,2 M€ prévu en LFI).

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, les principaux mouvements de fongibilité ont concerné le développement du service civique, au fur et à mesure des dégels de crédits mis en réserve. Le plus important de ces mouvements a concerné le redéploiement de 8 M€ du FONJEP vers l'Agence du service civique.

5 - Les opérations de fin de gestion

Le programme 219 - *Sport* a dû financer deux dépenses inhabituelles : le congrès de l'Agence mondiale antidopage de décembre 2014, et le surcoût lié au versement des primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver à Sotchi, pour un total de 0,35 M€. Elles ont été intégrées dans le schéma de fin de gestion de la LFR du 29 décembre 2014. Au final, pour le programme 219, les charges à payer s'établissent à 0,7 M€ à la clôture de la gestion 2014.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le responsable n'a pas été en mesure de communiquer le montant de charges à payer à la clôture de la gestion 2014. Il s'élevait en 2013 à 0,13 M€.

Fin 2014, les crédits non consommés s'élevaient en CP à 2,62 M€ pour le programme 219 et à 0,96 M€ pour le programme 163. En définitive, l'exécution des programmes de la mission s'élève à 531,06 M€ en AE et 534,93 M€ en CP, soit respectivement 82,84 % et 82,58 % des crédits ouverts en 2014.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois

Les crédits de personnel et de fonctionnement concourant à la mise en œuvre de la politique publique du sport, de la jeunesse et de la vie associative sont regroupés au sein du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et font l'objet de versements pour un montant de 447 M€ dont 297 M€ pour les personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (PAP 2014).

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Ces dépenses⁴ sont peu élevées : elles représentent 17,41 M€ en 2014, soit 3,86 % des crédits consommés de la mission. Entre 2013 et 2014, elles ont été réduites de 2,64 %.

Tableau n°3 - Evolution des dépenses de fonctionnement en M€

Dépense de fonctionnement (catégorie 31)	Exec. 2012	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014
Dépenses à périmètre courant	18,06	17,88	17,51	17,41
Dépenses à périmètre constant	18,06	17,88	17,51	17,41

Source : direction des finances, des achats et des services (DFAS)

Le ministère indique que les dépenses de fonctionnement considérées comme « pilotables » (telles que les dépenses de fonctionnement de la direction des sports, le recensement des équipements sportifs ou les campagnes de communication) ont été affectées par une norme de diminution de 4 % en LFI 2014. Cependant, les dépenses de fonctionnement les plus importantes en valeur sont liées à des engagements antérieurs et ne font pas l'objet de diminution. Il s'agit notamment du loyer d'exploitation du partenariat public-privé (PPP) pour la rénovation de l'INSEP, auquel s'ajoutent les charges financières liées au financement des ouvrages par le prestataire, et la redevance due à la Ville de Paris pour occupation du terrain. Ces dépenses « non pilotables » s'élevaient à 12,7 M€ en 2013, soit 71 % des dépenses de la catégorie 31

⁴ Les dépenses examinées ici correspondent à une partie des dépenses de fonctionnement du titre 3 : celles qui relèvent de la catégorie 31 « dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ». Ne sont pas abordées les subventions pour charges de service public (catégorie 32), c'est-à-dire les subventions versées aux opérateurs (cf.infra).

(contre 65,3 % en 2012). Les services n'ont pas été en mesure de communiquer aux rapporteurs les données de 2014 dans les délais impartis.

C - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 182,8 M€ en 2014 dont 71,2 M€ pour le programme 163 et 111,6 M€ pour le programme 219. Elles sont en recul de 24,76 % par rapport à l'exécution 2013 pour la mission et confirme la tendance sur la période. Leur poids a décliné entre 2011 et 2014, passant de 57,7 % à 40,54 %.

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses d'intervention depuis 2011 de la Mission Sport jeunesse et vie associative en M€

Catégorie	2011	2012	2013	2014
Dépenses de guichet	12,9	8,1	16,3	0,2
Dépenses discrétionnaires	245,9	214,4	194,3	181,4
Dotations réglementées	19,5	20,2	32,3	1,2
Total des dépenses d'intervention	278,3	242,7	242,9	182,8

Source : direction des finances, des achats et des services (DFAS)

Ces crédits concernent, pour les dispositifs les plus importants : le soutien aux fédérations sportives (86,3 M€ en 2014, 87,5 M€ en 2013, 94,7 M€ en 2012), ainsi que le soutien aux projets associatifs FONJEP (16,9 M€ en 2014, 24,8 M€ en 2013). Il convient de noter que la LPFP 2012-2017 n'a ni repris, ni reformulé d'objectif global de réduction des dépenses d'intervention.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, la suppression de la compensation versée par l'État à l'ACOSS dans le cadre du dispositif du service civique a conduit à une absence de dotations réglementées en 2014 (32,3 M€ en 2013 ; 20,2 M€ en 2012).

Au sein du programme 219 - *Sport*, les économies réalisées en 2014 sont essentiellement dues :

- à la suspension des versements de l'indemnité pour absence de club résident (IACR) au consortium Stade de France, actée par l'avenant du 9 septembre 2013 et ce jusqu'à l'été 2017 ou tant que les deux principales fédérations sportives utilisatrices (football et rugby) auront une convention avec le consortium. L'économie induite par la suspension du versement de l'IACR est évaluée à 16 M€ par an, soit 64 M€ pour la période⁵.

⁵ Quatre saisons : 2013/2014 ; 2014/2015 ; 2015/2016 ; 2016/2017.

- à l'absence de versement de la compensation à l'ACOSS de la prise en charge des trimestres au titre de la retraite des sportifs de haut niveau⁶. Le nombre relativement faible de dossiers (1 087) déposés par les demandeurs la première année (2013, au titre de la campagne 2012) explique l'absence de versement en 2014, une provision de (5,7 M€⁷) ayant été versée en 2013.

D - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement (titre 5) représentent seulement 4,12 % du total des dépenses de la mission. Le programme 163 – *Jeunesse et vie associative* ne comprend pas de dépenses d'investissement.

Pour le programme 219 - *Sport*, ces dépenses se sont élevées à 14,30 M€ en AE et 18,63 M€ en CP en 2014. Les crédits ont été abondés par des ouvertures de fonds de concours au titre de la participation des collectivités territoriales⁸. L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement en 2014 infirme la tendance de moyen terme d'une baisse des crédits dédiés à ces opérations. Les AE consommées à 90,5 % et les CP à hauteur de seulement de 85,58 % caractérisent une sous-consommation des crédits d'investissement même si celle-ci s'est nettement améliorée par rapport à l'exercice 2013.

Tableau n°5 : dépenses d'investissement de la mission sport, jeunesse et vie associative (en M€)

	Exécution 2012		Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
programme 163	0	0	0	0	0	0	0	0
programme 219	11,49	22,71	10,66	14,3	14,30	18,63	6,99	18,56
Total	11,49	22,71	10,66	14,3	14,30	18,63	6,99	18,56

Source : direction des finances, des achats et des services (DFAS)

Ces crédits concernent en 2014 la rénovation de la zone sud de l'INSEP, réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'État et les opérations de modernisation des CREPS et des écoles nationales déjà engagées avant 2014. L'évolution des restes à payer – 13,95 M€ en 2015 contre

⁶ L'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 permet la prise en compte de périodes pendant lesquelles des personnes ont été inscrites sur la liste annuelle des sportifs de haut niveau établie par arrêté du ministre chargé des sports, pour l'ouverture du droit à pension dans le cadre du régime général, sous certaines conditions d'âge, de ressources et de nombre total de trimestres.

⁷ Estimation du coût de la compensation à l'ACOSS fondé pour une hypothèse de 2 000 sportifs validant en moyenne trois trimestres de cotisation.

⁸ 2,5 M€ en CP du conseil régional de Guadeloupe dont 1,68 M€ ont été rattachés trop tardivement pour être consommés (le 15 janvier 2015).

20,18 M€ en 2013 – s’inscrit dans la perspective d’une décentralisation programmée du patrimoine des CREPS.

Tableau n°6 : Restes à payer sur investissements (AE, en €)

	<i>Restes à payer au 31/12/2014</i>	2015	2016	2017 et au-delà	Total des paiements prévus à compter de 2015
CREPS et Ecoles	11 383 747	8 479 246	1 409 059	1 495 442	11383747
INSEP OPPIC	10 315 768	3 993 000	4 393 000	1 929 768	10315768
PPP INSEP	48 747 324	1 478 273	1 544 884	45 724 167	48747324
Total programme 219	70 446 839	13 950 519	7 346 943	49 149 377	70 446 839

Source : direction des finances, des achats et des services (DFAS)

Le ministère a indiqué qu’une mesure législative visant à décentraliser le patrimoine immobilier des CREPS aux régions à compter de janvier 2016 est en cours d’adoption. A partir de cette date, les régions reprendraient les droits et obligations liés au patrimoine transféré, y compris les marchés de travaux en cours. La valeur domaniale des CREPS appartenant exclusivement à l’État a été estimée à 214,35 M€ par France domaine en février 2014.

E - Les opérateurs

Vingt-trois opérateurs sont rattachés au programme 219⁹. Deux opérateurs relèvent du programme 163 : l’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (INJEP), établissement public placé sous la tutelle du ministère chargé de la jeunesse, et le GIP Agence du service civique (ASC) qui relève de modalités particulières de contrôle exercées par le commissaire du gouvernement et le service du contrôle général économique et financier (CGEFi).

⁹ L’Institut national du sport, de l’expertise et de la performance (INSEP), l’Ecole nationale des sports de montagne (ENSM), l’Ecole nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN), 17 Centres de ressource, d’expertise et de performance sportive (CREPS), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Musée national du sport (MNS) et l’Institut français du cheval et de l’équitation (IFCE), établissement du programme 154 de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** sous double tutelle avec le ministère chargé de l’agriculture.

1 - L'évolution des subventions

En prenant en compte les taxes affectées et les différentes catégories de subvention, les dépenses destinées au financement des opérateurs de la mission se sont élevées à 506,13 M€ en 2014, en augmentation de 0,1 % par rapport à l'exécution 2013. Les subventions pour charges de service public (titre 32) représentent, à elles seules, 51,23 % du total des dépenses de la mission.

Tableau n°7 : Financement des opérateurs (en M€)

Tous opérateurs de la mission	Exec. 2010	Exec. 2011	Exec. 2012	Exec. 2013	Exec. 2014	Evolution 2012-2013
Prog 163 Subventions pour charge de service public (titre 3-2)	26,31	72,10	105,34	137,29	137,23	-0,05%
Prog 219 Subventions pour charge de service public (titre 3-2)	46,31	53,39	89,26	91,06	93,43	2,60%
Autres financements du programme 219 :						
dépenses d'intervention (titre 6)	2,21	2,50	2,09	1,80	0,31	-82,78%
dotation en fonds propres (titre 7-2)			1,36	3,28	2,96	-9,76%
Taxes affectées	224,90	262,08	272,74	272,20	272,20	0,00%
Total	299,74	390,07	470,79	505,63	506,13	0,10%

Source : RAP 2010-2013- et DFAS : exécution 2014

Cette évolution s'explique par une stabilisation des subventions versées aux opérateurs du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. En effet, l'Agence du service civique a vu sa subvention pour charges de service public diminuer de 0,05 %. Elle atteint désormais 133,6 M€ en exécution 2014 contre 134 M€ en 2013. L'INJEP a également enregistré une stabilisation des subventions qui lui sont allouées à 3,27 M€ en 2014 soit une diminution de 0,03 % rapport à 2013.

Les subventions versées au titre du programme 219 - *Sport* sont en légère augmentation (+ 2,6 %), passant de 90,06 M€ en 2013 à 93,43 M€ en 2014. Cette évolution s'explique par la prise en charge de l'impact des titularisations réalisées dans le cadre de la loi « Sauvadet » (1,26 M€) et par une subvention exceptionnelle d'investissement attribuée à l'INSEP (0,65 M€ - équipement en premier matériel sportif et scientifique des installations sportives rénovées). Par ailleurs, pour le CNDS, qui bénéficie de taxes affectées, les recettes sont stables après avoir été dynamiques sur la période 2010-2012 (224,9 M€ en 2010, 262,0 M€ en 2011 et 272,7 M€, 272,2 M€ en 2014).

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 l'objet de mesures d'assouplissement.

Pour le programme 219 - *Sport*, la subvention pour charges de service public étant en grande partie destinée à financer la masse salariale transférée aux opérateurs, le calcul de la mise en réserve a été dérogatoire en 2014 pour l'ensemble des opérateurs du programme (3,73 M€, plus favorable). Il faut relever que le CNDS n'est pas concerné par la mise en réserve.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le calcul de la mise en réserve a également pris en compte la part de dépenses de personnel dans les SCSP. De plus, pour l'INJEP, le budget retenu pour le calcul de la mise en réserve est net des dépenses d'intervention relatives à l'Agence française du programme « jeunesse en action » (AFPEJA) et des financements associés de l'Union européenne.

3 - L'évolution des crédits de fonctionnement des opérateurs

a) L'évolution des crédits de fonctionnement courant

Le rapport annexé à la LPFP pour 2011-2014 a fixé, pour les opérateurs de l'État, l'objectif d'une réduction globale des dépenses de fonctionnement décaissables (hors immobilier) de 10 % sur trois ans.

Afin d'atteindre cet objectif, les opérateurs du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* ont signé une convention de mutualisation et de remboursement avec le ministère pour bénéficier des prestations de fonctionnement. La contribution de la direction financière des achats et des services (DFAS) pour le fonctionnement du GIP Service civique a baissé de 10,7 % entre 2013 et 2014. L'INJEP poursuit également une politique de diminution de ses dépenses de fonctionnement qui se concrétise par un recul de 8,7 %.

Pour l'ensemble des opérateurs du programme 219- *Sport*, la part des crédits de fonctionnement courant hors dépense de personnel est en augmentation de 2,8 % entre 2013 et 2014.

b) L'évolution du plafond des emplois des opérateurs

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

Tableau n°8 : Emplois des opérateurs sous plafond

	Exec. 2011	Exec. 2012	Exec. 2013	Exec. 2014
programme 163 - jeunesse et vie associative	54	54	56	54
programme 219 - sport	881	1600	1568	nc
Emplois sous plafond	935	1654	1624	54

Source : PAP-RAP 2010-2014- DFAS : exécution 2014

Pour le programme 219- *Sport*, après la forte augmentation des plafonds d'emplois sur la période 2010-2012 (802 en 2010 ; 1 600 en 2012)¹⁰, le périmètre s'est stabilisé en 2013, avec 1 567,5 ETP. Pour 2014, la loi de finances a prévu une réduction de 24 ETP par rapport à 2013, tandis que la subvention pour masse salariale a augmenté de 2,12 M€ (+ 2,7 %) après prise en compte des réductions d'effectifs, de l'impact du dispositif Sauvadet (1,267 M€) et des mesures catégorielles ou indemnitaires. A ce jour, le responsable du programme ne disposait pas encore des données relatives à l'exécution 2014.

Pour le programme 163 - Jeunesse et vie associative, le plafond d'emplois de l'Agence du service civique (ASC) est de 16 ETP en 2014 comme en 2013. L'effectif de l'INJEP baisse d'un ETP en 2014 et comptabilise 39 ETP sous plafond au 31 décembre 2014.

Le nombre d'emplois hors plafond des opérateurs demeure significatif. Sur le programme 219 - *Sport*, seuls les CREPS et les écoles (ENSM, ENVSM) disposent d'emplois hors plafond ; il s'agit essentiellement d'emplois aidés (91 emplois aidés en 2013). Sur le programme 163, l'INJEP bénéficie de 21 emplois hors plafond, au titre de sa désignation comme agence française du programme Jeunesse en action (AFPEJA), ce qui est identique aux exercices précédents. L'ASC bénéficie quant à elle de trois ETP hors plafond soit un agent de plus qu'en 2013. Les responsables de programmes ne disposaient pas encore à ce jour des données exhaustives pour l'exécution 2014.

F - Les dépenses fiscales

1 - Les dépenses fiscales en 2014

L'importance des dépenses fiscales de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* et leur disproportion par rapport au budget global de

¹⁰ Cette augmentation est liée au transfert, en provenance du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociale de la jeunesse et des sports*, des emplois des écoles (168 ETP) au PLF pour 2011, et des CREPS (726 ETP) et du musée national du sport (16 ETP) au PLF pour 2012.

celle-ci ont été régulièrement relevées dans les précédentes notes d'exécution budgétaire de la Cour.

Tableau n°9 : Evolution des dépenses fiscales

	Dépenses fiscales rattachées au programme 163		Dépenses fiscales rattachées au programme 219		Dépenses fiscales rattachées à la mission	
	Nombre de dispositifs	Montant (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant (en M€)
2009	14	1457	2	15	16	1472
2010	13	1652	3	16	16	1668
2011	13	2006	3	15	16	2021
2012	13	2135	2	17	15	2152
2013	13	2249	2	17	15	2266
2014	13	2462	2	17	15	2479
Evolution sur 6 ans	-1	1005	0	2	-1	1007

Source : RAP et réponses de la DFAS

Le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 1 457 M€ en 2009 et est estimé à 2 462 M€ en 2014, soit une hausse de 69 % en six ans. C'est le programme 163- *Jeunesse et Vie associative* qui concentre l'essentiel des dépenses fiscales associées à la mission (99,3 %), soit près de douze fois les crédits ouverts sur le programme 163 (211,87 M€).

Les révisions d'estimations les plus significatives en 2014 portent sur la mesure DF 110201- Réduction d'impôt au titre des dons concernant l'impôt sur le revenu (+ 90 M€ en 2014 et + 85 M€ en 2013) et sur la mesure DF 210309- Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (- 20 M€ en 2014 et - 12 M€ en 2013). Ces deux mesures représentent 2 225 M€ soit 90 % des dépenses fiscales rattachées au programme 163.

2 - L'évaluation des dépenses fiscales

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

Depuis l'exercice 2012, la Cour a recommandé de procéder à un suivi et à une évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, en concordance avec l'article 18 de la LPPF

pour 2012-2017 qui prévoit une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales, par cinquième chaque année au cours de la programmation.

En juin 2013, dans son rapport intitulé « *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* » l'Inspection générale des finances (IGF) a passé en revue quatre dépenses fiscales rattachées à la mission dont l'une rattachée au programme 219 – *Sport* et les trois autres rattachées au programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. S'agissant des trois dispositifs d'exonération fiscale des dons aux organismes sans but lucratif, dont le rapport a relevé que les bénéficiaires étaient nombreux¹¹, il a été estimé qu'ils étaient de nature à générer des effets d'aubaine et que leur efficacité n'est pas démontrée. Le rapport a préconisé d'aligner les trois dispositifs sur un taux de 60 % dans un souci de simplification et pour prendre en compte l'effet peu incitatif de ces mesures, estimant que l'économie budgétaire serait de 112 M€. Cependant, la Cour a relevé lors de l'examen de l'exécution budgétaire 2013 que ces propositions n'avaient pas conduit à modifier les dépenses fiscales rattachées à la mission.

Le ministère chargé de la jeunesse et des sports a indiqué que, conformément à l'article 18 de la LPFP pour 2012-2017, la direction de la législation fiscale avait organisé en 2013, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 2014, 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 ministériels¹².

Le ministère a également fait référence, s'agissant des dépenses fiscales les plus importantes rattachées au programme 163 et relatives aux réductions d'impôt au titre des dons aux associations, au rapport d'enquête de 2011 de la Cinquième chambre de la Cour sur les dépenses fiscales liées aux dons, legs et libéralités dans lequel le rattachement de ces dépenses fiscales au programme 163 avait été qualifié d'« artificiel ». Le rapport avait également relevé le manque de connaissance et d'informations sur les bénéficiaires ainsi que les difficultés d'appréciation

¹¹ 5,36 millions au titre de l'IR et 25 130 au titre de l'IS, pour un coût total de 2 186 M€ en 2013 (1 300 M€ pour l'IR, 800 M€ pour l'IS et 86 M€ pour l'ISF).

¹² La direction de la législation fiscale a précisé que « *les évaluations transmises lors du cycle 2014 des conférences fiscales à la DLF, à la demande de celle-ci, par les responsables de la mission Sport, jeunesse et vie associative se sont révélées très lacunaires et aucune proposition de suppression ou de recentrage du dispositif fiscal n'a été proposée par ces derniers* ».

des estimations et chiffrages au regard de leur importance en comparaison du reste du programme.

Enfin, un rapport de décembre 2013 de parlementaires en mission auprès du Premier ministre, intitulé « *Impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) sur la fiscalité du secteur privé non lucratif* » a été mentionné.

Hormis ces différents travaux d'ordre général, il n'y a pas eu de travaux spécifiques d'évaluation. De plus, en dépit des éventuelles propositions ou conclusions qui ont pu être émises, ces travaux n'ont pas conduit à modifier ou à faire évoluer en 2014 les dépenses fiscales rattachées à la mission. En l'état, le Parlement ne dispose donc pas d'éléments objectifs pour juger du caractère optimal de ces différents avantages fiscaux.

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

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

a) Le programme 219 - Sport

Il n'y a pas eu de *report de charges* de l'exercice 2014 sur 2015 ; le montant des AE a permis de faire face à la totalité des obligations juridiques relevant de l'exercice 2014. Il n'y a pas eu de paiements anticipés en 2014.

Seuls deux *rétablissements de crédits*, sans lien avec les investissements d'avenir, ont été réalisés : l'un, de 16 744 € avec le ministère de la culture, s'agissant de la participation commune à l'étude sur les contenus des retransmissions sportives à la télévision ; le titre de perception a été comptabilisé en diminution de charges sur l'activité « pratiques sportive pour tous ». L'autre, de 18 204 € concernant un trop versé à la Fédération française de course landaise ; le titre de perception a été comptabilisé en diminution de charge sur l'activité « fédérations sportives : sport pour tous ».

S'agissant du *fonds de concours* versé par le centre national pour le développement du sport (CNDS) à l'Etat pour le financement d'une partie des conventions d'objectifs signées par le ministère, cette pratique, pourtant dénoncée par la Cour depuis l'exercice 2011, est toujours en cours. Son montant, inchangé depuis 2012, s'est élevé en 2014 à 19,5 M€, et le conseil d'administration du CNDS a reconduit pour 2015 ce fonds pour un montant identique.

Ce mécanisme est critiquable dans la mesure où il déroge au principe général de non affectation des recettes aux dépenses en substituant à une subvention pour charges de service public et à des dépenses d'intervention des impôts et taxes affectés, le CNDS étant en effet financé par des recettes fiscales affectées par la loi de finances¹³. Le fonds de concours versé par le CNDS permet donc à l'Etat de réaffecter u programme 219 – Sport une quote-part de ces recettes sans la reverser au budget général, ce qui nuit à la lisibilité du programme 219 – Sport, comme l'a souligné la Cour dans son rapport publique thématique « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat* » de janvier 2013.

A défaut de sa suppression, sur le fondement de l'article 17 de LOLF, la Cour avait proposé la participation du CNDS à la signature des conventions d'objectifs pluriannuelles les plus importantes. Le directeur général du CNDS cosigne les conventions d'objectifs depuis 2013 mais les crédits ne sont pas, comme le souhaitait la Cour, versés directement par le CNDS. Par ailleurs, la réduction de l'enveloppe des subventions de l'Etat aux fédérations sportives ne se traduit pas, comme la Cour l'avait souhaité, par la réduction à due concurrence du fonds de concours versé par le CNDS.

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

b) Le programme 163 – Jeunesse et vie associative

Les *reports de charges* de 2014 sur 2015 s'élèvent à 781 648 euros (reports attendus à solliciter auprès de la direction du budget). En outre 1,8 M€ sont des reports certains. Le retard de l'ordonnancement en fin de

¹³ Ces recettes fiscales sont d'une part, un prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux, et d'autre part, le produit de la contribution sur la cession des droits de diffusion télévisée de manifestations ou de compétitions sportives.

gestion 2014 est lié aux changements ministériels intervenus à deux reprises au cours de l'exercice 2014 ; le dernier, intervenu à la fin de l'été, a eu des impacts importants sur la fin de gestion compte tenu des circuits d'arbitrages financiers (redéploiement de 8 M€ du FONJEP sur l'Agence du service civique, notamment).

En 2014, un *rétablissement de crédits* d'1 M€ en provenance du fonds d'expérimentation de la jeunesse (FEJ) a été réalisé. En application d'une décision du comité interministériel de la jeunesse (CIJ), ce montant a été transféré au ministère en charge de l'outre-mer (programme 123) pour doubler les moyens du fonds d'échanges à but éducatif, culturel ou sportif (FEBECS). Le ministère a précisé que cette opération n'avait pas de lien avec les investissements d'avenir.

Le programme 163 n'est concerné ni par d'éventuelles procédures d'attribution de produits, ni par des fonds de concours en 2014.

B - La démarche de performance

1 - La sincérité des indicateurs

a) Les objectifs et indicateurs du programme 219- Sport

S'agissant des « indicateurs les plus représentatifs de la mission » figurant dans la « présentation de la programmation pluriannuelle » au début du PAP pour le programme 219, la direction des sports a choisi de mettre en relief les deux principaux indicateurs couvrant le sport pour le plus grand nombre et le développement du sport de haut niveau, en cohérence avec les axes stratégiques de la mission : le nombre de licences délivrées aux catégories de public prioritaires par les fédérations (indicateur n° 1.1), et le rang sportif de la France (indicateur n° 3.1).

Des modifications importantes ont été intégrées dans le PAP 2014 afin de prendre en compte à la fois les recommandations de la Cour et les orientations du ministre visant notamment à la réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive, au recentrage de l'action du CNDS sur sa mission originelle et au resserrement des priorités d'interventions de l'Etat. Ainsi, le nombre d'objectifs du programme a été réduit au PAP 2014 de six à cinq¹⁴ et certains libellés d'objectifs ont été modifiés.

Ces évolutions entraînent des modifications substantielles dans l'organisation et, le cas échéant, le libellé de certains indicateurs.

¹⁴ 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 et 6 de 2010 à 2013.

La Cour ayant observé en 2013 dans son rapport public thématique « *Sport pour tous et sport de haut niveau, pour une réorientation de l'action de l'Etat* », que l'indicateur 1.1 ne mesurait qu'imparfaitement la pratique sportive au sein des fédérations, l'indicateur 1.1.3 « *taux de licences des jeunes de moins de 20 ans* » a été remplacé par le « *taux de licences des jeunes de 14 à 20 ans* ». De plus, la proportion de licences attribuées à des personnes en situation de handicap ne faisant pas partie des indicateurs du PAP, un sous-indicateur « *nombre de clubs garantissant l'accueil de personnes en situation de handicap* » a été intégré au PAP 2015.

Pour le PAP 2015, deux indicateurs ont été supprimés. Il s'agit de l'indicateur 4.2 « *Coût moyen global des contrôles et des analyses anti-dopage* », dont il a été jugé qu'il avait davantage sa place dans le volet JPE du programme, et de l'indicateur 5.2 « *Part des formations assurées dans le réseau des établissements correspondant aux secteurs cibles cœur de métier* », qui manquait de lisibilité et avait perdu sa pertinence.

b) Les objectifs et indicateurs du programme 163 – Jeunesse et vie associative

Depuis 2013, la montée en charge du service civique, devenu le dispositif majeur du programme 163, a conduit à modifier l'indicateur le plus représentatif de la mission qui est désormais « *la part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés* », associé à l'objectif n° 1 « *favoriser l'engagement des jeunes et la mobilité des jeunes* ». De manière générale, selon le responsable de programme, les indicateurs du PAP ont vocation à mesurer des résultats et non des moyens.

Au titre des changements intervenus en 2014 à propos de l'objectif n° 1 « *Favoriser l'engagement des jeunes en service civique* », un seul indicateur du PAP 2013 a été conservé pour le service civique, les autres étant davantage des indicateurs de gestion que de performance. Parallèlement, des indicateurs, difficilement mesurables des objectifs n° 2 relatif à la vie associative, et n° 3 sur les accueils de mineurs, comme « *Qualité de service rendu pour l'information relative à la vie associative* » ou de pure gestion ont disparu en 2014. Enfin, l'objectif n° 4 portant sur les expérimentations des politiques de jeunesse innovantes a disparu, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FONJEP) ne faisant plus fait l'objet d'abondements budgétaires depuis 2013.

c) Les objectifs et indicateurs du programme 411 – Projets innovants en faveur de la jeunesse

Le programme a retenu un objectif structurant, issu du plan « Priorité jeunesse » : « Favoriser des politiques de jeunesse intégrées dans le territoire », avec trois indicateurs associés. Il était prévu au PAP 2014 que le suivi des indicateurs serait réalisé par les opérateurs en charge de la réalisation du programme d'investissements d'avenir (PIA). Aucune cible prévisionnelle n'avait été fixée, l'exercice 2014 correspondant à la phase de mise en place du PIA et de sélection des projets. Les crédits correspondant ont été versés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à la fin de l'exercice 2014. Cependant, le programme n° 411 n'a pas été reconduit pour l'exercice 2015.

Selon le responsable de programme, ces crédits sont destinés à favoriser l'émergence de projets en faveur de la jeunesse. Cette « logique expérimentale » peut se décliner, soit sous la forme de projets territoriaux de politiques intégrés de jeunesse (pour 59 M€), soit, dans le cadre de l'initiative présidentielle « La France s'engage », sous la forme d'un accompagnement de projets innovants (pour 25 M€).

La Cour s'interroge sur la définition des projets à soutenir et sur sa cohérence et son lien avec l'objectif principal du « PIA 2 » qui est le rétablissement de la compétitivité et la transition énergétique. En effet, le plan doit avoir un effet de levier en soutenant prioritairement des projets créateurs de retours financiers et créateurs d'emplois.

2 - L'utilité du dispositif de performance

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

S'agissant du CNDS, une nouvelle clé de répartition des crédits de la part territoriale a été mise en œuvre en 2014 avec un effet correcteur

entre les régions visant à allouer davantage de crédits là où les freins à la pratique sportive sont constatés ou potentiels ;

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

Pour le *programme 163 – Jeunesse et vie associative*, le choix des indicateurs reflète les priorités politiques du ministère. L'importance des économies budgétaires intervenues ces dernières années ne permet pas, selon le responsable de programme, de lier directement le montant des crédits alloués et les indicateurs.

S'agissant des opérateurs de la jeunesse, le ministère évalue leur performance par le suivi et l'analyse de leur activité ainsi que de leur budget. La définition de leurs objectifs stratégiques fait l'objet de contrats pluriannuels d'objectifs et de performance qui prévoient la fourniture périodique de bilans quantitatifs et qualitatifs de suivi des objectifs mesurés par des indicateurs, et l'établissement de documents budgétaires, comptables et financiers transmis à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) lors de la préparation et de l'exécution des budgets.

3 - Les rapports annuels de performance

Pour le *programme 219 - Sport*, la collecte des données nécessaires au volet performance du RAP repose sur la mobilisation de l'ensemble des services du ministère au niveau déconcentré et central : elle s'appuie sur deux enquêtes annuelles adressées, l'une aux services déconcentrés, l'autre aux fédérations sportives, ainsi que sur des études spécifiques par l'administration centrale. Les volets « JPE » et « opérateurs » du RAP sont préparés par la mission de synthèse financière de la direction des sports qui s'appuie principalement sur les données comptables issues de CHORUS et, pour les opérateurs, sur celles du bureau des établissements publics (DSA2). Le temps consacré à la rédaction du RAP n'a pas fait l'objet d'une évaluation précise par le ministère.

Pour le *programme 163 – Jeunesse et vie associative*, le bureau des affaires administratives et financières de la DJEPVA est en charge de la synthèse rédactionnelle du RAP, en lien avec les bureaux métiers de la direction. Il n'existe pas de difficultés majeures pour rédiger ce document, selon le responsable de programme, et les modifications

apportées par la direction du budget demeurent relativement rares dans la mesure où ce document présente un diagnostic de l'exercice écoulé.

C - La soutenabilité budgétaire

1 - Le service civique universel : une nette accélération au financement encore incertain

Le service civique a été créé par la loi du 10 mars 2010, succédant au service civil volontaire, pour les jeunes de 16 à 25 ans voulant s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général auprès de personnes morales agréées. Géré par le GIP Agence du service civique, il est rapidement parvenu à un premier stade de développement : 6 000 jeunes se sont engagés en 2010, 13 400 en 2011, 19 480 en 2012 et 19 937 en 2013. L'année 2014 devrait connaître une stabilisation avec environ 20 000 nouvelles entrées, selon le responsable de programme.

L'objectif initialement fixé par le président de la République était d'atteindre le nombre 100 000 jeunes pris en charge en 2017. La réalisation de cet objectif s'esquissait dans un cadre contraint. En 2013, les tensions budgétaires se sont traduites par un calibrage prévisionnel de la durée des missions à son niveau minimum, soit six mois, ce qui n'était pas optimal pour tous les volontaires, et éloigné de la durée réelle des missions, et par un ralentissement des nouvelles entrées au second semestre.

En 2014, le coût du dispositif (indemnisation des volontaires et des structures d'accueil) s'est élevé à 134 M€, soit 64 % des crédits consommés du programme 163. Au 31 décembre 2014, la durée moyenne des missions est de 7,4 mois et le coût mensuel d'un jeune en service civique pour l'Etat est estimé à 805 € ; la suppression en 2014 de la compensation versée par l'État à l'ACOSS, au titre des missions de service civique, a en effet réduit d'environ 20 % le coût unitaire du service civique qui était jusqu'alors évalué à environ 1 000 € mensuel par jeune.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, l'Assemblée nationale a voté en novembre 2014 une rallonge budgétaire portant à 148 M€ (contre 125 M€ prévus au projet de loi de finances pour 2015) la subvention versée à l'ASC. En tenant compte également d'un cofinancement communautaire de 18 M€ dans le cadre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), et de diverses autres ressources (telles qu'un cofinancement issu du secteur privé et de collectivités, à hauteur de 5 M€), la ressource totale pour financer le service civique en 2015 (hors frais de fonctionnement de l'ASC) devrait s'élever à 170 M€, ce qui

permettrait, selon le ministère, que le nombre de jeunes présents dans le dispositif en 2015 atteigne 45 000 (contre 34 000 en 2014).

Cependant, en janvier 2015, le Président de la République a décidé d'ouvrir davantage le service civique en fixant le nouvel objectif de « 150 000 à 170 000 dès que possible », soit, dans un premier temps, 70 000 pour 2015 selon le ministère chargé de la jeunesse, ce qui signifie que l'objectif initial progresse de 55 %. Fin février 2015, la question du financement de cette évolution n'avait pas encore trouvé de réponse.

Selon le responsable de programme, le coût pour l'ASC serait désormais de l'ordre de 237 M€ en 2015, ce qui impliquerait, compte tenu des autres sources de financement évoquées ci-dessus, un financement sur crédits de l'Etat de 213 M€, au lieu des 148 M€ inscrits en LFI, soit + 65 M€ de crédits supplémentaires. Ces crédits devraient, selon toute vraisemblance, être issus d'un gage sur les crédits d'autres missions, mais selon des modalités et dans des conditions qui restent à définir.

En tout état de cause, cette situation conduit la Cour à rappeler que, dans son chapitre du rapport public annuel 2014 intitulé « *le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser* », elle avait déjà émis des recommandations pour favoriser la soutenabilité budgétaire du dispositif, notamment la nécessité de mener une réflexion sur la réduction du coût unitaire du service civique. Ainsi, alors que l'Etat assume presque intégralement la charge du coût complet du service civique, contrairement à ce qui se passe en Allemagne par exemple, la Cour avait recommandé que soit conduite une réflexion pour que les structures d'accueil qui le peuvent prennent leur juste part du coût du service civique¹⁵.

2 - Les relations financières entre l'Etat et le consortium Stade de France : le risque lié au projet de stade fédéral de rugby

L'Etat concédant verse au Consortium du Stade de France (CSDF) une indemnité pour absence de club résident (IACR) diminuée de la redevance versé par le concessionnaire, dont les modalités de calcul sont prévues par le contrat de concession signé en avril 1995. En application de ce contrat, 114 M€ ont été versés sur la période 1998 à 2012 au CSDF,

¹⁵ Actuellement, les organismes d'accueil doivent verser une prestation nécessaire à la subsistance, l'équipement, l'hébergement ou au transport du jeune engagé. Elle peut être servie en nature, au travers notamment de l'allocation de titre-repas, ou en espèces. Le montant minimal mensuel de cette prestation est fixé à 106,31 € en application de l'article R.121-25 du code du service national. Toutefois, cette charge est compensée par l'attribution à ces organismes d'accueil d'une indemnité de 100 € par jeune et par mois.

en montant net. Compte tenu de l'importance de ces versements, l'Etat a décidé de revoir les modalités du contrat et, à compter de 2013, de ne plus inscrire de crédits destinés au versement de l'IACR. Par ailleurs, la convention d'utilisation du Stade de France conclue en 1995 par la Fédération française de rugby (FFR) avec le consortium arrivait à expiration en juin 2013.

En septembre 2013 un avenant n° 4 au contrat de concession a été conclu entre l'Etat et le Consortium Stade de France au terme duquel le versement de l'indemnité compensatrice au concessionnaire était supprimé pour la période 2013-2016 et au-delà de cette période, tant qu'il existera entre le concessionnaire et la fédération française de football (FFF) d'une part et la fédération française de rugby (FFR) d'autre part des accords économiquement comparables à celui conclu le 3 septembre 2010 avec la FFF et à celui entré en vigueur le 1er juillet 2013 s'agissant de la FFR. Cet avenant a permis de mettre fin aux charges financières pesant sur l'Etat du fait de l'IACR jusqu'en 2016, ce qui conduit à une économie de l'ordre de 16 M€ par an soit 48 M€ sur la période 2014-2016.

Cependant, si l'accord conclu avec la FFF porte sur une période relativement longue (jusqu'en 2025), celui liant le CSDF avec la FFR expire en 2017. Or le prolongement de cet accord au-delà de 2017 ou un la négociation d'un accord aux conditions comparables reste aujourd'hui en suspens, alors même que la fédération poursuit son projet de construction d'un grand stade, ce qui est susceptible de peser à moyen terme sur le budget du programme 219 – Sport.

Selon un rapport récent¹⁶, communiqué à la Cour par la Direction des sports, le non-renouvellement de la convention d'usage entre la FFR et le CSDF provoquerait une charge supplémentaire d'au moins 23 M€ par an pour l'Etat. En effet, l'Etat deviendrait à nouveau redevable de l'IACR envers le CSDF, soit 17 M€ par an. De plus, il serait tenu de verser une indemnité annuelle de 6,3 M€ au double titre de la non tenue des manifestations réservées et du non-renouvellement des accords. En outre, le CSDF pourrait invoquer une situation de « déséquilibre financier », prévue à l'avenant n° 4 de septembre 2013, et demander à ce titre des « compensations financières complémentaires ».

¹⁶ Mission d'appui relative à l'analyse du projet de grand stade de la Fédération française de rugby, janvier 2014.

3 - Les investissements à l'INSEP : de nombreux avenants aux incidences financières variables

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 sud, dans le cadre d'un marché avec un opérateur public et d'une gestion déléguée à la DDSC 75. Dans la zone nord, un contrat de partenariat public-privé (PPP) a été signé par l'État et le groupement Sport Partenariat le 21 décembre 2006 pour une durée de trente ans. Il porte sur la construction, la réhabilitation puis l'exploitation et la gestion de 12 bâtiments, représentant une surface de 34 000 m², et destinés essentiellement à l'hébergement, la restauration, la formation, la recherche, mais aussi aux services médicaux et à l'administration. La maîtrise d'ouvrage relève de la société Sport Partenariat¹⁷ et la maîtrise d'œuvre du cabinet Barthélémy & Griño. Le coût de construction assumé par les cocontractants s'élève à 77,16 M€, y compris les frais financiers et annexes, toutes taxes comprises. L'État s'engage de son côté à verser pendant 30 ans un loyer annuel d'un montant de 12,4 M€ TTC (valeur 2012), à compter de la livraison définitive intervenue le 17 mai 2010.

En 2013, le loyer versé a été porté à 13 M€ TTC pour tenir compte de l'avenant n°9 conclu le 25 juin 2013 pour régler un différend entre le partenaire privé et l'Etat concernant le développement des activités commerciales au sein de l'INSEP. Alors que le contrat de partenariat permettait au prestataire privé de développer des activités commerciales (séminaires, soirées d'entreprises, campus sportifs etc.), dans des espaces déterminés, avec des plages maximales de mise à disposition, l'INSEP a développé en parallèle ses propres activités commerciales. Par un protocole d'accord signé le 4 mai 2012, le partenaire privé a renoncé à toute activité commerciale en échange d'un dédommagement et de l'abandon des redevances correspondantes. Au total, la compensation versée par l'Etat au prestataire privé s'élève à 1,45 M€ pour le rachat sous forme de versements échelonnés jusqu'au 1^{er} avril 2018 et 2,21 M€ de hausse de loyers jusqu'en 2036 soit 3,66 M€. Les recettes commerciales estimées par l'INSEP s'élèveraient entre 4,7 et 7,8 M€ sur la période 2013-2036 hors location des installations sportives.

Lors de l'examen de l'exécution budgétaire 2013, la Cour avait relevé que, depuis l'entrée en vigueur du PPP, 10 avenants avaient déjà été signés, un 11ème était en cours finalisation avec le partenaire et deux étaient en projet. Ces avenants n'ont pas obligatoirement d'incidence financière lourde. Cependant, compte tenu de la rédaction initiale du contrat, les modifications ponctuelles demandées par l'Etat nécessitent

¹⁷ 40 % GTM Construction, 60 % BEIL-Barclays European Infrastructure Limited.

d'avoir recours à des avenants systématiques, ce qui est une procédure particulièrement lourde. Une réflexion devrait être engagée pour donner plus de souplesse à la relation contractuelle entre l'Etat et son partenaire privé.

Afin de maîtriser les risques financiers, l'INSEP et la direction de sports procèdent à un contrôle des prestations réalisées. Il est envisagé de modifier le contrat sur la partie des modifications mineures décidées par l'Etat afin de permettre, « en gestion », de réaliser des modifications ponctuelles sans impacter systématiquement l'économie générale du contrat ni avoir recours à des avenants systématiques et de régulariser juridiquement le financement des dégradations non évoquées dans le contrat.

En 2015, une étude de parangonnage sur les prestations d'hôtellerie et de restauration sera réalisée comme prévu par le contrat après 5 ans d'exploitation. Ces deux prestations représentent 68,7% du loyer d'exploitation L3 et concernent plusieurs services impactant directement la vie quotidienne de l'établissement (nettoyage, accueil, restauration...). Cette étude est financée à parité par l'Etat et le titulaire. Selon le coût facturé actuellement et le coût estimé du marché, le titulaire pourra être contraint, le cas échéant, de changer de prestataire ou cette partie du CPPP pourra être dénoncée.

L'intérêt pour l'Etat et ses opérateurs publics de recourir à un partenariat public privé (PPP) est précisément, sur le plan budgétaire, de pouvoir bénéficier d'une meilleure lisibilité des coûts et d'être assuré de leur stabilité dans le temps. La Cour observe qu'en l'espèce, ces atouts ont disparu du fait des changements répétés intervenus dans la relation contractuelle, ce qui pourrait conduire à remettre en cause le choix initial de recourir à la formule du PPP pour l'opération de l'INSEP.

Recommandation n° 5 : *stabiliser la relation contractuelle du PPP pour l'INSEP en prenant compte notamment des conclusions de l'étude sur les prestations qui sera réalisée en 2015.*

4 - Le CNDS : une situation financière encore fragile

Le CNDS ne reçoit pas de subvention pour charges de service public de la mission. Néanmoins, il est un opérateur rattaché à la mission, à laquelle il apporte par ailleurs des moyens substantiels, via un fonds de concours irrégulier. Sa situation financière a dès lors une incidence particulière sur la soutenabilité de la mission.

En février 2015, le montant estimé des recettes en 2014 s'établissait à 272,5 M€ (dont 200,3 M€ pour la française des jeux, 31 M€

pour les paris sportifs et 40,9 M€ de contributions de droits télévisuels), alors que les dépenses s'élevaient à 236,5 M€ en AE et 307,5 M€ en CP, soit un résultat négatif de 35 M€. En 2013, le résultat était positif de 6,1 M€, mais il s'expliquait par le report, en 2014, du versement de 34 M€ de subventions d'équipement au titre de l'Euro 2016, le CNDS ayant attendu que la Commission européenne autorise le 18 décembre 2013 les aides françaises à la construction et à la rénovation de stades en prévision de l'Euro 2016. Ce report de charge pèse donc sur l'équilibre financier du CNDS en 2014.

L'établissement a adopté en novembre 2012 un plan pluriannuel d'économies afin d'assurer son équilibre financier. Dans sa version de novembre 2014, le plan prévoit une baisse des dépenses de 16 % en 2015, puis de 7 % en 2016, ce qui, compte tenu de la baisse attendue des recettes d'environ 11 % sur la période 2014-2016 devrait permettre de retrouver un résultat positif dès l'exercice 2015 (2,8 M€, puis 4,9 M€ en 2016).

5 - Les obligations à l'égard de la sécurité sociale : des incertitudes subsistantes

a) Programme 219 – Sport

Le ministère chargé des sports est créancier vis-à-vis de l'ACOSS au titre du dispositif de retraite des sportifs de haut niveau. Le système entré en vigueur en janvier 2012 vise à ce que, pour les sportifs de haut niveau qui ne sont pas en mesure de valider quatre trimestres par an, le coût de la validation des trimestres manquants soit compensé par le versement par l'Etat d'une contribution à la branche vieillesse de la sécurité sociale, dans la limite de 16 trimestres.

Or le coût de cette mesure n'a pas été évaluée de façon suffisamment précise : le nombre de sportifs susceptibles d'être concernés a été estimé entre 2 000 et 4 600 ; le coût a été calculé entre 6,4 M€ et 9 M€. Cette évaluation a donné lieu à un premier versement à l'ACOSS de 5,73 M€ en 2013, ce qui s'est révélé par la suite « *largement surestimé* », selon le responsable du programme : le coût réel pour cet exercice a finalement été liquidé à hauteur d'1,7 M€. Celui pour l'exercice 2014 n'a pas encore fait l'objet d'une liquidation, mais il devrait être moindre, selon la direction des sports. En tout état de cause, aucun versement complémentaire n'a été effectué en faveur de l'ACOSS.

b) Programme 163 – Jeunesse et vie associative

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). Cependant, s'agissant de l'ancien régime, l'estimation réalisée par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) pour la période 2007-2010 a fait apparaître un trop versé par l'Etat, confirmé par un courrier de l'ACOSS du 25 juillet 2013 après une évaluation validée par la direction de la sécurité sociale. Le montant des compensations au titre de la période 2011-2013 doit encore faire l'objet d'une évaluation précise de l'ACOSS et de la direction de la sécurité sociale, en relation avec le département comptable ministériel (DCM), compte tenu également d'un trop versé supposé sur ces exercices. Le montant total des trop versé pourrait être compris entre 5 M€ et 20 M€, selon le responsable de programme.

La Cour demande au ministère chargé de la jeunesse et des sports quelles mesures sont envisagées pour permettre rapidement le versement par l'ACOSS des sommes qui lui ont été indûment versées.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

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

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

Bien que sa mise en œuvre ait été modifiée pour répondre aux préoccupations de la Cour, puisque le directeur général du CNDS contresigne désormais les conventions d'objectifs entre l'Etat et les fédérations, ce fonds de concours est maintenu. Le ministère ne donne pas droit à la recommandation. Il souligne que la suppression du fonds de concours ne pourrait être compensée par une hausse à due concurrence du plafond du programme sport, mais qu'elle conduirait à diminuer de 20 % les crédits alloués aux fédérations sportives.

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

Dans un rapport de juin 2013, l'Inspection générale des finances a démontré que les trois plus importantes dépenses fiscales rattachées à la mission, relatives à trois dispositifs d'exonération fiscale des dons aux organismes sans but lucratif, étaient de nature à générer des effets d'aubaine et que leur efficacité n'était pas démontrée. Ce rapport et les recommandations qui y étaient formulées n'ont pas été suivis d'effet. Des travaux d'ordre général sur les dépenses fiscales ont eu lieu au cours de l'année 2014, tels que les conférences fiscales de la direction de la législation fiscales. Cependant aucun n'a conduit à modifier ou faire évoluer les dépenses fiscales rattachées à la mission.

Recommandation n° 3 : Retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires.

Cette recommandation peut être considérée comme « devenue sans objet ». Même si la question générale de la soutenabilité du dispositif reste cruciale, les paramètres et objectifs ont été considérablement modifiés en début d'année 2015.

Le Président de la République a en effet décidé d'ouvrir davantage le service civique en fixant le nouvel objectif de « 150 000 à 170 000 dès que possible », soit, dans un premier temps, 70 000 pour 2015 soit une progression de 55 % par rapport à l'objectif initial, ce qui implique, selon le responsable de programme, un financement sur crédits de l'Etat de 213 M€, au lieu des 148 M€ inscrits en LFI, soit + 65 M€ de crédits supplémentaires. La Cour s'interroge sur les modalités de calcul de ce surcoût.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule cinq recommandations au titre de l'exercice 2014 :

Au titre de la régularité :

- 1) *Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des*

subventions de l'Etat aux fédérations sportives (recommandation réitérée).

Au titre de la performance :

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

Au titre de la soutenabilité :

- 3) *Stabiliser la relation contractuelle du PPP pour l'INSEP en prenant compte notamment des conclusions de l'étude sur les prestations qui sera réalisée en 2015.*