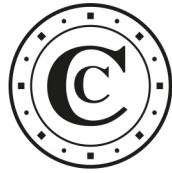


Cour des comptes



# Mission Sport, jeunesse et vie associative

---

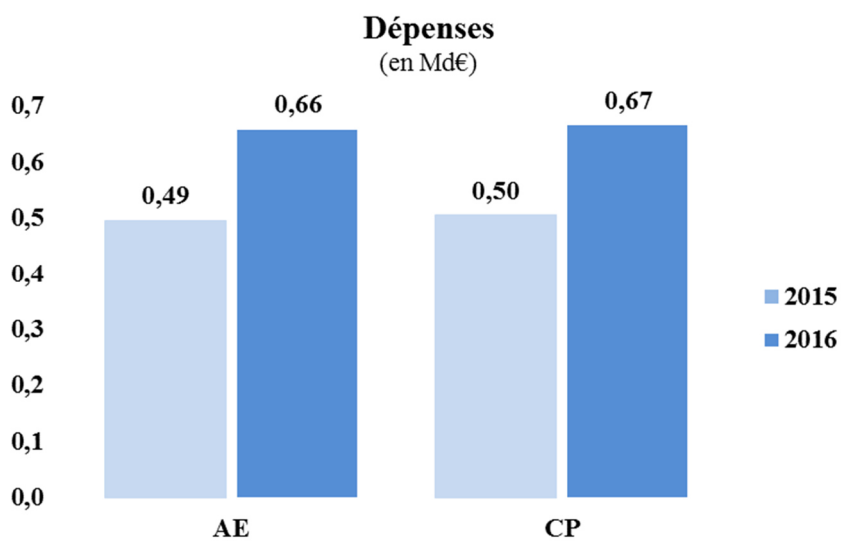
Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2016

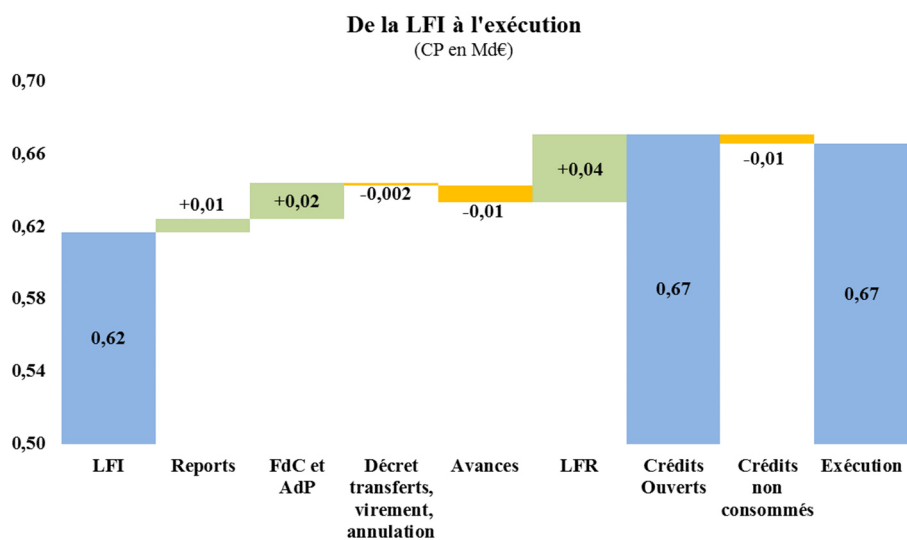
## Sport, jeunesse et vie associative

Programme 163 – Jeunesse et vie associative

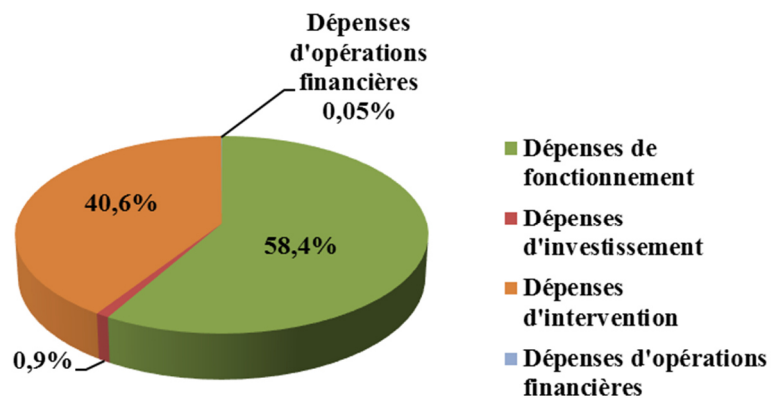
Programme 219 – Sport

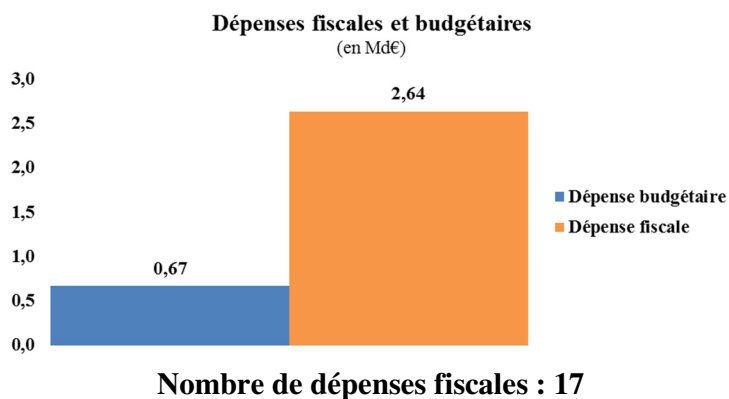


**0,2 % du budget général hors R & D**



**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP)

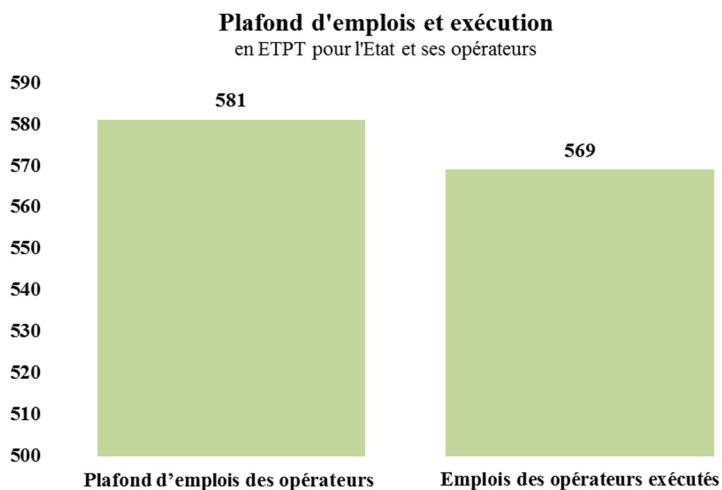




---

**Principaux opérateurs :**

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



## Synthèse

En 2016, la mission *Sport jeunesse et vie associative* est composée de deux programmes : 219 – *Sport* et 163 – *Jeunesse et vie associative*. Depuis mai 2012, elle a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

L'analyse de l'exécution budgétaire 2016 conduit tout d'abord à relever que la mission a dépassé en 2016 le cadre fixé par la LPFP 2014-2019 (503,23 M€) avec un écart de + 162,52 M€ (+ 32,3 %), sachant que les crédits inscrits en loi de finances initiale dépassaient déjà ce plafond (616,87 M€ en LFI, contre 665,75 M€ consommés).

Les crédits disponibles ont évolué à la hausse en cours d'exercice en raison de plusieurs mouvements de crédits (+ 53,53 M€ en AE et + 53,06 M€ en CP), ces mouvements ayant principalement portés sur l'action 4 désormais intitulée « *développement du service civique* » du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. En fin d'exercice, les crédits consommés sont supérieurs de 7,79 % en AE et de 7,92 % en CP par rapport aux montants votés initialement en LFI.

Par ailleurs, la mission a également bénéficié de fonds de concours pour 19,77 M€ en AE et 20,07 M€ en CP dont l'essentiel en provenance du fonds de concours du CNDS, que la Cour estime irrégulier.

Pour le programme 163- *Jeunesse et vie associative*, la gestion 2016 a été marquée par la poursuite de la montée en charge du service civique, accélérée depuis la décision du Président de la République en 2015, passant de 100 000 jeunes pris en charge à fin 2017, à 170 000 « *dès que possible* ».

En 2015, la Cour avait relevé le caractère « chaotique » de la gestion budgétaire du service civique, justifiée par le caractère imprévu de cette montée en puissance. Il apparaît que cette gestion aléatoire et incertaine a encore caractérisé l'exercice 2016.

Pour cela, le PLF pour 2016 a initialement prévu pour l'Agence du service civique (ASC) subvention pour charges de service public de 294,6 M€ (contre 174 M€ réalisé en 2015). Dans un premier temps, 10,5 M€ en AE/CP ont été annulés en juin 2016 (dont 7,5 M€ au titre de la réserve). Par la suite, un mouvement inverse a été opéré : il a été nécessaire d'ouvrir 12 M€ supplémentaires en décembre 2016 pour procéder au versement des indemnités de décembre ; le solde de la réserve de précaution de l'agence a été dégelé ainsi qu'une partie de celui de la réserve

pesant sur le programme, pour un total de 18,5 M€ au profit de l'ASC. Enfin, la LFR 2016 a ouvert 31 M€ supplémentaires justifiés par la nécessité de procéder au paiement à l'ACOSS des charges sociales dues au titre du quatrième trimestre. Le montant versé au titre de la gestion 2016 s'est finalement élevé à 326,3 M€. L'ASC a également bénéficié d'une prise en charge de ses dépenses de fonctionnement directement gérées par la DJEPVA à hauteur de 3,6 M€.

Ces difficultés posent question dans la mesure où l'ASC semble disposer de l'expérience et des outils permettant un exercice plus rigoureux de la prévision budgétaire.

Par ailleurs, la Cour recommande depuis plusieurs années que les dépenses fiscales - qui représentent 2,4 Md€ soit près de neuf 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.

S'agissant du programme 219 - *Sport*, le fait marquant de la gestion 2016 est le transfert aux régions des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, conformément à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ce transfert, qui fait passer de 17 à 6 le nombre d'opérateurs rattachés au programme 219, a une incidence sur une grande partie des dépenses, à la hausse (dépenses d'intervention, notamment) ou à la baisse (dépenses d'investissement et financement des opérateurs, notamment).

En termes de soutenabilité, l'abandon par la Fédération française de rugby (FFR) de son projet de Grand stade éloigne le risque lié à l'indemnité pour absence de club résident (IACR) due par l'Etat au Consortium du Stade de France (CSDF) susceptible de peser à moyen terme sur le programme à hauteur de 23 M€ par an. Cependant, il importe désormais de mener à bien le renouvellement de la convention actuellement en cours et arrivant à échéance au 30 juin 2017.

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

---

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

---

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	Anticiper les conséquences du projet de grand stade de la FFR pour éviter des charges budgétaires supplémentaires pour l'Etat et, parallèlement, mettre à profit la période jusqu'en 2017 pour rechercher avec la fédération des alternatives à son projet.	Devenue sans objet
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.	En cours de mise en œuvre
5	Clarifier et régulariser la situation de débiteur/créancier de la Mission Sport, jeunesse et vie associative à l'égard de l'ACOSS.	Totalement mise en œuvre

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour formule quatre recommandations au titre de l'exercice 2016 :

- 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.*
- 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.*
- 3) *Stabiliser l'exécution du PPP pour l'INSEP en menant à terme le projet d'avenant donnant plus de souplesse à la relation contractuelle ; réaliser l'étude sur les prestations, prévue depuis 2015.*
- 4) *Améliorer la prévision budgétaire du financement du service civique en lien avec le suivi réalisé de l'atteinte des objectifs.*



## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 La maîtrise des dépenses.....</b>	<b>11</b>
1.1 La programmation des crédits initiaux .....	11
1.2 La gestion des crédits .....	15
1.3 L'évolution de la dépense .....	22
1.4 La soutenabilité budgétaire .....	25
<b>2 Les grandes composantes de la dépense .....</b>	<b>35</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	35
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat .....	35
2.3 Les dépenses d'intervention .....	36
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	38
2.5 Le financement des opérateurs .....	39
2.6 Les dépenses fiscales.....	45
<b>3 La qualité de la gestion .....</b>	<b>47</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF .....	47
3.2 La démarche de performance .....	49
<b>4 Les recommandations de la Cour.....</b>	<b>53</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	53
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016.....	56

## Introduction

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

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

Les crédits de la mission sont majoritairement constitués de dépenses d'intervention qui représentent 40,6 % des crédits consommés en 2016 (contre 40 % en 2015) et de subventions pour charges de service public (SCSP) qui en représentent 55,07 % (contre 54 % en 2015).

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 253,7 M€ en 2016 pour un montant supérieur aux CP consommés sur le programme 219 – Sport (232,19 M€ en 2016).

# 1 La maîtrise des dépenses

## 1.1 La programmation des crédits initiaux

### 1.1.1 Les crédits de paiement

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

**Tableau n° 1 : Programmation initiale (en M€)**

en M€	LFI 2015	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier	Mesures nouvelles	LFI 2016
T2 hors CAS					
CAS pensions					
HT2	468,05	-0,36	145,46	15,20	616,87
<i>dont Service civique</i>	<i>148,59</i>	<i>1,16</i>	<i>151,88</i>		<i>294,63</i>
<i>dont Fédérations sportives</i>	<i>61,91</i>	<i>-2,70</i>	<i>0,00</i>		<i>59,20</i>
<b>Total mission hors CAS</b>	<b>468,05</b>	<b>-0,36</b>	<b>145,46</b>	<b>15,20</b>	<b>616,87</b>

Source : DFAS

L'architecture de la mission est restée inchangée en 2016 tout comme au PLF pour 2017. Toutefois, au titre du programme 163, le statut de l'Institut de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a été révisé. Ses activités relevant de l'Observatoire de la jeunesse ont été rattachées à la DJEPVA sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN), et un opérateur unique a été constitué, l'Agence du service civique (ASC), et chargé de la mise en œuvre du service civique et du programme européen « Erasmus+Jeunesse et Sport ».

Concernant le programme 219, conformément à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ont été transférés aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Aucune autre évolution de l'architecture budgétaire de la mission n'a été observée. Néanmoins, des transferts en base, d'un montant total de

- 0,36 M€ en AE/CP sont intervenus. Pour le programme 219 – Sport, il s’agit de deux transferts entrants pour un montant total de 0,14 M€ en provenance du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (pour 0,07 M€) et du programme 224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (pour 0,07 M€), et un sortant d’un montant de 2,70 M€ vers le programme 124, correspondant à plusieurs transferts d’ETP.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, il s’agit de deux transferts pour un montant total de 2,2M€ : l’un de – 1,6 M€ à destination du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, et de la jeunesse et de la vie associative* (masse salariale des effectifs ayant rejoint la DJEPVA et crédits de fonctionnement courant associés, suite à la disparition de l’opérateur INJEP), et l’autre d’un montant de 3,8 M€, en provenance du programme 177 - *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes défavorisées* (gestion des postes FONJEP de la DGCS).

#### 1.1.1.2 L’évolution tendancielle des dépenses

Les crédits du programme 163 progressent de 155,02 M€ de la LFI 2015 à la LFI 2016. Cette augmentation résulte pour l’essentiel du développement du service civique. En 2016, 110 000 jeunes devaient pouvoir être engagés dans une mission de service civique contre 70 000 en 2015 (chiffres prévisionnels). Les moyens supplémentaires nécessaires à cette montée en charge ont été estimés à 151,9 M€ par rapport à la LFI 2016.

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

- de l’estimation d’un « stock » de jeunes présents dans le dispositif au 1<sup>er</sup> janvier N (32 162) ;

- 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 (110 000 jeunes en service civique en 2016) tandis que le calendrier des entrées est très largement déduit de la réalité constatée en N-2 ;

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

- de l'incidence des ruptures de contrats en cours (évaluée à 9 %).

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

Par ailleurs, à l'issue du comité interministériel du 6 mars 2015 consacrée à l'égalité et la citoyenneté (CIEC) il a été décidé de mobiliser des moyens supplémentaires (11,14 M€ pour 2016) afin de poursuivre les actions entreprises en 2015 en matière d'éducation populaire et de soutenir le mouvement associatif au profit des habitants des territoires fragiles. Les autres dépenses du programme ont été diminuées de 2 M€. Enfin, un amendement « rabout » de 7,5 M€ est venu diminuer les crédits du programme lors du vote de la loi de finances.

Concernant le programme 219, la construction du PLF 2016 s'est inscrite dans le cadre prévu par la LPFP 2014-2019, prévoyant l'évolution des dépenses de l'Etat pour les années 2015-2017.

#### 1.1.1.3 Les mesures nouvelles

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

Les documents de répartition initiale des crédits (DRICE) des programmes 219 et 163 de la mission ont donné lieu à visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) le 31 décembre 2015.

Sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le CBCM a émis le 25 janvier 2015 un avis favorable avec réserves pour 2016, mettant notamment en avant un risque concernant la programmation des crédits pour l'Agence du service civique (ASC), s'agissant de la réalisation de

l'objectif fixé à celle-ci qui pourrait s'élever entre 101 M€ (pour 10 000 contrats) et 235 M€ (pour 150 000 contrats).

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le CBCM a rendu un avis favorable, observant qu'aucun risque d'insoutenabilité n'apparaissait pour 2016. Il a toutefois souligné qu'une attention particulière devrait être portée sur le financement du dispositif de retraite des sportifs de haut-niveau et qu'un suivi précis devrait être réalisé pour évaluer le besoin d'abondement de l'avance versée en 2013 à la CNAV-ACOSS, à hauteur de 8,5 M€.

### 1.1.2 La budgétisation en AE-CP

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

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

### 1.1.3 La répartition des crédits mis en réserve

Pour le programme 219 – *Sport*, il est à noter qu'un certain nombre de dispositifs ont été exonérés, ou ont supporté des taux de réserve atténués ou augmentés en 2015, avec l'accord du CBCM. Il en est ainsi des quatre opérateurs ou groupes d'opérateurs rattachés au programme, ce qui a conduit à une minoration de la réserve de précaution à hauteur de – 2,06 M€. Par ailleurs, 4,38 M€ en AE/CP ont été mis en réserve pour le financement du dispositif « Sauvadet ». S'agissant de la réserve hors opérateurs, le taux réglementaire de 8 % a bien été appliqué aux autres dispositifs. Au final, le montant de la réserve s'est élevé à 14,61 M€ en AE et 15,14 M€ en CP, soit 6,7 % de la LFI en AE et en CP.

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, la réserve de précaution s'est établie à 30,37 M€ en AE/CP, ce qui représentait 7,9 % des crédits du programme, hors réserve parlementaire.

---

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

En effet, une minoration à hauteur de 0,32 € a été appliquée à l'Agence du service civique (ASC) au titre des dépenses de personnel des opérateurs.

## 1.2 La gestion des crédits

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

En M€	Programme 163		Programme 219		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	392,21	392,21	218,03	224,66	610,24	616,87
<b>LFR</b>	40,93	41,11	-2,70	-3,72	38,22	37,39
<b>Autres mouvements de crédits</b>						
Reports yc fonds de concours	3,07	3,66	2,49	3,62	5,57	7,28
Virements	0,0	0,0	0,00	0,00	0	0
Transferts	-1,62	-1,62	0,00	0,00	-1,62	-1,62
Décrets d'avance	12,00	12,00	-9,90	-10,50	2,1	1,5
Répartitions	0,0	0,0	0,00	0,00	0	0
Annulations	-10,50	-10,50	0,00	0,00	-10,5	-10,5
<b>Fonds de concours et attributions de crédits</b>	0,25	0,25	19,52	19,82	19,77	20,07
<b>Total des crédits ouverts</b>	436,34	437,11	227,43	233,88	663,77	670,99
<b>Réserve en fin de gestion</b> <b>( e ) = ( a ) + ( b ) - ( c ) - ( d )</b>	0,00	-1,06	0,00	0,00	0,00	-1,06
Gel initial ( a )	-30,37	-30,37	-14,61	-15,14	-44,97	-45,51
Surgels ( b )	0,0	-1,06	0,00	0,00	0,00	-1,06
Dégels ( c )	-22,87	-22,87	-4,32	-4,32	-27,19	-27,19
Annulation de crédits gelés ( d )	-7,50	-7,50	-10,29	-10,82	-17,79	-18,32
<b>Crédits disponibles</b>	436,34	436,04	227,43	233,88	663,77	669,93
<b>Crédits consommés</b>	433,13	433,56	224,99	232,19	657,80	665,75

Source : DFAS

### 1.2.1 Fongibilité et auto-assurance

#### 1.2.1.1 Fongibilité des crédits

Pour le programme 219- *Sport*, si les prévisions du DRICE 2016 se sont avérées proches de l'exécution constatée en fin d'année, la fongibilité

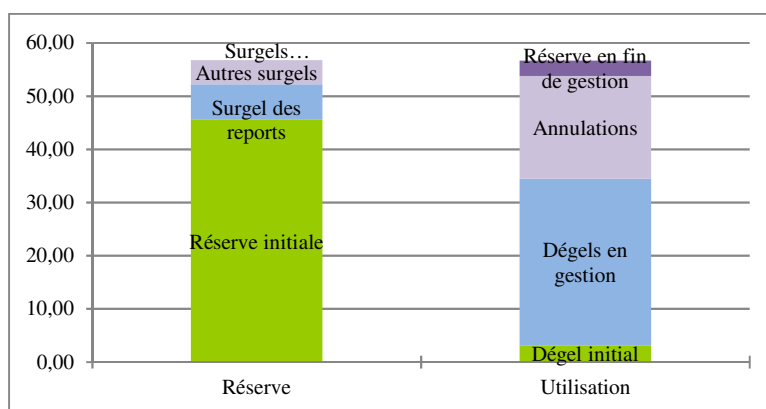
a néanmoins été utilisée. Les opérations principales ont porté d'une part sur les crédits attribués aux fédérations sportives (73,4 M€ prévus au DRICE pour 73,4 M€ de consommations en CP) ; d'autre part sur les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, où les dotations initiales (9,42 M€ prévus en DRICE) se sont traduits par une consommation de 9,68 M€ en CP. Ces différentiels ont été financés par des mouvements de crédits en provenance de la brique « fonctionnement sport ».

Sur le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, plusieurs mouvements de fongibilité ont été réalisés afin d'optimiser les ressources disponibles. En premier lieu, le solde de la réserve de précaution issu de diverses activités (3,5 M€) a été redéployé vers l'activité « Subvention pour charge de service public de l'Agence du service civique ». Plusieurs redéploiements (2,2 M€) ont par ailleurs été effectués depuis l'activité « Loisirs éducatifs » vers le « Soutien national aux associations agréées JEP » pour permettre le financement du renforcement des capacités des associations dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Des mouvements ont enfin été réalisés depuis l'activité « Fonds de développement pour la vie associative » (1 M€) vers les activités « aide au réseau information jeunesse » et « politiques partenariales ». Ces mouvements étant récurrents il a été décidé de les pérenniser dans la construction du PLF 2017.

#### 1.2.1.2 La réserve de précaution

**Tableau n° 3 : L'utilisation de la réserve (en M€)**



Source : DFAS

En cours de gestion, la réserve du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* a été levée en trois temps. En premier lieu, 7,5 M€ de la réserve



du service civique ont été annulés par le décret du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Par la suite, deux décisions ont débloqué le reste des crédits mis en réserve (hors blocages des reports) :

- en juillet 2016, dégel de 2 M€ en AE/CP au bénéfice des organismes internationaux pour les opérations financées au titre du CIEC ;
- en novembre 2016, dégel de 20,88 M€ en AE/CP, soit le solde de la réserve de précaution se répartissant entre 2,3 M€ au FONJEP, 0,1 M€ au GIP Mission du centenaire de la Première guerre mondiale et 18,5 M€ à l'Agence du service civique.

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le montant de la réserve initiale a été dégelé en quatre fois au cours de l'exercice :

- un dégel en mai 2016 de 2,8 M€ en AE/CP au titre des mesures du CIEC (plan « citoyens du sport ») ;
- un dégel de 1,52 M€ en AE/CP pour des achats de places VIP et RP pour l'Euro 2016 ;
- un dégel pour annulation de 7,5 M€ en AE/CP au titre du décret d'avance du 2 juin 2016 ;
- un dégel pour annulation de 2,4 M€ en AE et 1,5 M€ en CP au titre du décret d'avance du 3 octobre 2016.

Le solde (0,39 M€ en AE et 1,82 M€ en CP) a été annulé en loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

Sur les 4,38 M€ de crédits « Sauvadet » initialement gelés, 3,04 M€ ont effectivement financé le dispositif (deux dégels de 2,52 M€ en février puis 0,52 M€ en septembre). Le solde de 1,34 M€ a été annulé dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

## **1.2.2 Les outils techniques de gestion des crédits**

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

En 2016, plusieurs mouvements sont venus compléter les crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. En premier lieu, deux reports : l'un de 2,52 M€ en AE et 3,1 M€ en CP, autorisé par arrêté du 30 mars 2016 principalement (1,94 M€ en AE/CP) au bénéfice du nouveau service à compétence nationale INJEP. Ces crédits avaient pour origine les crédits restés disponibles issue de la subvention pour charge de service public non versée à l'INJEP en 2015 du fait de la disparition de l'établissement public au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Un second report, de 0,5 M€ en

AE/CP, issus du fonds de concours « *Investissement d'avenir : transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique* » a bénéficié au projet « *Dites-le nous une fois Associations* ».

Les crédits reportés au titre de l'INJEP ont été bloqués par les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, puis rendus partiellement disponibles par la suite. 1 M€ en CP n'a pas été débloqué pour permettre le respect de la cible d'exécution 2016 arrêtée lors des arbitrages de fin d'exercice.

En second lieu, le fonds de concours « *Investissement d'avenir : transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique* » a été abondé en gestion de 0,25 M€. Parallèlement, un nouveau fonds de concours « *Contributions aux missions d'observation et d'étude de l'INJEP* » a été créé en cours de gestion pour permettre de recueillir les participations financières des organismes partenaires de l'INJEP. Il a été abondé en fin de gestion à hauteur de 0,06 M€. Les CP ont été bloqués pour permettre le respect de la cible d'exécution 2016.

Enfin, conformément au décret du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'INJEP, le programme a bénéficié de l'attribution des produits de la vente publications de l'INJEP, à hauteur de 2,08 M€. Les CP correspondants ont été bloqués pour permettre le respect de la cible d'exécution.

Concernant le programme 219, les crédits ont été complétés en cours d'année par des reports de crédits de la LFI 2015, pour 3,62 M€ en CP. Cependant, ce montant a été immédiatement bloqué, et n'a fait l'objet que d'un dégel ciblé en mai pour l'achat des places sociales de l'Euro 2016 (0,6 M€, les crédits ayant été engagés sur la gestion 2015) et pour les travaux du CREPS de Guadeloupe dans le cadre du CPER (1,52 M€). Le solde, soit 1,5 M€, a fait l'objet d'une annulation dans le cadre du décret d'avances du 3 octobre 2016. Au final, ce n'est donc que 2,12 M€ qui auront été obtenu en reports. Le programme a par ailleurs bénéficié d'un report à caractère automatique des AE affectées et non engagées (ANE), pour 2,49 M€.

Enfin, le programme 219 - *Sport* a bénéficié de fonds de concours, pour 19,51 M€ en AE et 19,82 M€ en CP, dont principalement celui du CNDS (15,8 M€ en AE/CP), et celui relatif à la participation des collectivités locales à des opérations d'investissement dans le CREPS de Pointe-à-Pitre (0,3 M€ en CP uniquement). Le programme n'a pas bénéficié d'attribution de produits.

### 1.2.2.2 Les transferts de crédits

En cours de gestion, deux transferts sont intervenus au titre du programme 163 pour un montant total de – 1,62 M€ : - 1,5M€ à destination du programme 123 - *Conditions de vie en outre-mer* (abondement du fonds d'échanges à but éducatif, culturel ou sportif – FEBECS - destiné à faciliter la mobilité des jeunes ultra-marins), compensé par un rétablissement de crédits effectué depuis le fonds d'expérimentation de la jeunesse (FEJ) ; d'autre part – 0,12 M€ vers le programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, et de la jeunesse et de la vie associative* (financement de la refonte de l'application SIAM pour la protection des mineurs).

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

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

Pour le programme 219 – *Sport*, 9,9 M€ en AE et 10,5 M€ en CP ont été annulés. Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 a annulé, sur les crédits gelés, 7,5 M€ en AE/CP. Le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 a annulé, sur les crédits gelés, 2,4 M€ en AE et 1,5 M€ en CP. L'annulation a également porté sur une partie des reports de CP pour 1,5 M€.

Enfin, la loi de finances rectificative n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 a prévu un solde d'annulation de 2,7 M€ en AE et de 3,72 M€ en CP, consistant notamment en l'annulation de 0,39 M€ en AE et 1,82 M€ en CP, soit l'ensemble du gel résiduel à cette date, et l'annulation 1,34 M€ en AE/CP de crédits bloqués au titre du dispositif « Sauvadet » inutilisés ; l'ensemble de ces annulations étant considéré sans emploi, elles ne génèrent donc pas de report de charge.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, différents mouvements sont venus modifier les crédits au cours de l'exercice. L'essentiel a affecté le financement de l'Agence du service civique (ASC). En effet, par le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016, 10,5 M€ en AE/CP ont, dans un premier temps, été annulés en raison du constat que le nombre de jeunes déjà en service civique au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au titre de 2015 était inférieur à celui retenu pour la construction du budget initial (28 658 au lieu de 32 162). En conséquence, les besoins de financement de l'ASC au titre de ce « stock 2015 » étaient inférieurs à l'estimation initiale ;

Par la suite, le décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016, a ouvert 12 M€ en AE/CP. Cette ouverture de crédits est apparue nécessaire pour couvrir les besoins de l'ASC compte tenu du nombre de « mois-jeunes » à indemniser au titre de l'année 2016. En effet, compte tenu du nombre plus

important qu'initialement prévu d'entrées dans le dispositif au cours du premier trimestre, le nombre de « mois jeunes » à financer est désormais de 411 122 pour un coût moyen estimé à 796 € (intégrant la hausse de l'indemnité induite par la hausse du point fonction publique). En effet, la durée moyenne des contrats de service civique étant de près de huit mois, la date d'entrée des jeunes dans celui-ci détermine largement le coût final du dispositif.

Or, les actions conduites en 2015 pour assurer sa montée en charge ont, pour une part, produit leurs effets en début d'exercice 2016. En complément du dégel du solde de la réserve de précaution du programme, à hauteur de 7,56 M€, il a été nécessaire d'ouvrir 12 M€ supplémentaires par décret d'avance pour que l'agence soit en capacité de faire procéder au versement des indemnités de décembre dues aux jeunes en service civique.

Enfin, la loi de finances rectificative n°2016-1918 du 29 décembre 2016 a porté sur l'ouverture complémentaire de 40,92 M€ en AE et 41,11 € en CP, dont 30,92 M€ en AE et 31,10 M€ en CP pour l'ASC. Le reste des crédits ouverts était destiné à abonder l'action « *Projets innovants en faveur de la jeunesse* » du Programme d'investissement d'avenir (PIA) géré par l'ANRU (10 M€ en AE/CP redéployés depuis l'action « *Investissement dans la formation en alternance* »).

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

En fin d'exercice, le programme 219 - *Sport* a dû financer certaines dépenses inhabituelles : une prime de 13 000 € (médaille de bronze) a été versée à un athlète français en lutte gréco-romaine après déclassement pour dopage d'un sportif mieux classé initialement aux Jeux olympiques de Pékin. Par ailleurs, deux dotations exceptionnelles ont été versées à deux CREPS présentant un fonds de roulement insuffisant (90 000 € au CREPS Rhône-Alpes et 50 000 € au CREPS Pointe-à-Pitre). Enfin, une dotation en fonds propres a été accordée à l'ENSM de 0,35 M€ en AE et 0,15 M€ en CP pour le remplacement de la chaudière. Les crédits ont été dégagés par redéploiement interne au programme.

Au final, le taux de consommation des crédits atteint 98,79 % des AE et 99,27 % des CP. 2,76 M€ en AE (dont 2,23 M€ d'AE affectées non engagées sur des dépenses d'investissement, reportés de droit) et 1,7 M€ en CP restent non consommés dont 0,9 M€ de CP pour des opérations d'investissements au CREPS de Pointe-à-Pitre, compte tenu de retards importants des travaux.

Les charges à payer (service fait en 2016 sans que les factures n'aient pu être payées pour des raisons techniques) s'établissent à 0,34 M€,

(0,68 M€ en 2015) dont 0,28 M€ pour le BOP centrale incluant 0,22 M€ pour les travaux de rénovation du CREPS de Pointe à Pitre.

L'exécution 2016 des crédits du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* s'établit à 433,13 M€ en AE et 433,56 M€ en CP, soit un taux d'exécution respectivement de 99,6 % et 99,7 %. Le montant resté disponible au 31 décembre, soit 1,86 M€ en AE et 1,20 M€ en CP (hors réserve parlementaire), s'explique comme suit :

- 1,06 M€ correspondent aux CP bloqués pour permettre le respect de la cible d'exécution 2016 arrêtée après les arbitrages de fin d'exercice. Pour 1 M€ ces crédits proviennent du solde de reports obtenus pour l'INJEP ;
- 0,14 M€ destinés à l'évolution de l'outil de suivi Elisa (outil de suivi des contrats de service civique) n'ont pas pu être engagé avant la fin de la gestion ;
- 0,57 M€ du fonds de concours issus du PIA numérique restés disponibles ;

Aucune dépense inhabituelle n'a été effectuée sur le programme 163 en fin d'exercice. Néanmoins, il convient de souligner que le caractère particulièrement tardif du dégel des crédits bloqués a conduit à une importante concentration d'opérations en toute fin d'exercice. Aucune dépense « normale » n'a cependant dû être différée. Le montant des charges à payer au 31 décembre 2016 est de 0,37 M€ (contre 0,50 M€ en 2015).

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

**Tableau n° 4 : Facteurs explicatifs de l'exécution (en M€)**

	Programme 163	Programme 219
Reports de charges entrants (*)	2,11	0
Sous-budgétisations	0	0
Aléas de gestion (**)	10,00	0,9
Nouvelles dépenses pérennes (***)	32,60	0
Périmètre et transferts	-1,62	0
Economies de constatation	0	0
Economies structurelles	0	0
Reports de charges sortants (****)	-1,75	0,8
<b>Ecart exécution-LFI</b>	<b>41,3</b>	<b>1,7</b>

Source : DFAS

Le fait marquant reste, pour ce qui est du programme 163, la montée en charge du service civique au cours de l'année 2016 et les nouvelles dépenses pérennes qui en résultent.

### 1.3 L'évolution de la dépense

#### 1.3.1 D'exécution à exécution

L'exécution 2016 du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* est supérieure de 39 % à celle de 2015. Cette progression s'explique pour l'essentiel par le montant de la subvention pour charges de service public versée à l'ASC. On observe aussi une forte progression des dépenses imputées sur l'activité FEJ qui s'explique, quant à elle, par le versement à l'ANRU en toute fin d'exercice, de crédits (10 M€ en AE et CP) obtenus en LFR et destinés à abonder l'action « Projets innovants en faveur de la jeunesse » du PIA. Sans ces dépenses spécifiques, l'écart avec l'exécution 2015 n'est plus que de 4 %. Il est lié à la progression des dépenses du FONJEP consécutives au transfert de l'enveloppe « FONJEP » auparavant gérée par la DGCS, pour 3,8 M€.

Concernant le programme 219 - *Sport*, le taux d'exécution a augmenté entre 2015 et 2016 : il était de 98,31 % en AE et de 98,39 % en CP en 2015 ; en 2016, il est de 98,79 % en AE et de 99,27 % en CP.

### 1.3.2 Entre la LPFP, la LFI 2015 et l'exécution 2016 : analyse de la norme de dépense et des économies

#### 1.3.2.1 Les normes de dépenses

La loi de programmation des finances publiques a fixé le plafond de l'annualité 2016 de la mission Sport, jeunesse et vie associative à 501 M€ au format du PLF 2016. Le montant des crédits consommés de la mission s'élève à 665,75 M€.

**Tableau n° 5 : Comparaison LPFP / exécution 2016 (en M€) - CP**

	Programme 163	Programme 219
<i>Norme LPFP (a)</i>	270,84	233,56
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	2,20	-3,38
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	273,05	230,18
<i>Exécution 2016 (c)</i>	433,56	232,19
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,23	19,82
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>		
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	425,99	212,37
<b>Ecart Exécution-LPFP (I-II)</b>	<b>-152,95</b>	<b>17,81</b>

Source : DFAS

L'exécution est présentée hors réserve parlementaire.

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, l'exécution finale est supérieure à la cible d'exécution fixée par la direction du budget sous l'effet des crédits ouverts en LFR, transférés à l'ANRU au titre du PIA « *Projets innovants en faveur de la jeunesse* ».

La LPFP 2014-2019 prévoyait pour l'exercice 2016 un montant de 273,05 M€ (corrigé des transferts) pour le programme 163 dont 192 M€ au titre du service civique. L'objectif initial était d'atteindre 60 000 volontaires en 2016. Or le montant des crédits exécutés est de 433,56 M€. L'exécution 2016 (hors réserve parlementaire) a en effet été marquée par deux évolutions non anticipées en LPFP : d'une part la montée en charge plus forte que prévue du service (90 000 jeunes accueillis en service civique en 2016) ; d'autre part, les décisions prises par le comité interministériel du 6 mars 2015 consacrée à l'égalité et la citoyenneté (CIEC) qui ont impliqué le recours à des moyens supplémentaires afin de soutenir le mouvement associatif à hauteur de 11,14 M€ pour 2016. Le

tableau ci-dessous décrit les mouvements intervenus entre la LPFP 2014-2019 et la LFI 2016.

**Tableau n° 6 : Programme 163 – Mouvements intervenus entre la LPFP et la LFI**

	AE	CP
LPFP 2016	270 842 257	270 842 257
Crédits supplémentaires	120 019 852	120 019 852
<i>dont service civique</i>	108 879 852	108 879 852
<i>dont CIEC</i>	11 140 000	11 140 000
Application lettre plafond	-2 000 000	-2 000 000
Transferts en PLF	2 202 943	2 202 943
<i>dont transfert du P177</i>	3 800 000	3 800 000
<i>dont transfert vers P124</i>	-1 597 057	-1 597 057
Amendements	1 144 610	1 144 610
<i>dont réserves parlementaires</i>	8 644 610	8 644 610
<i>dont annulation service civique</i>	-7 500 000	-7 500 000
LFI	392 209 662	392 209 662

Source : DFAS

S'agissant du programme 219 –*Sport*, le plafond de la LPFP actualisé pour 2016 était fixé à 230,18 M€. L'arbitrage a fixé le plafond du PLF 2016 à 230,49 M€, soit + 0,31 M€, cet ajustement se faisant essentiellement sur la masse salariale des opérateurs.

En début d'année, les crédits inscrits en LFI 2016 s'élevaient à 218,03 M€ en AE et à 224,66 M€ en CP, incluant à la fois (par rapport au PLF) une majoration de crédits (au titre de la réserve parlementaire) de 5,79 M€ en AE et CP et des minorations, au titre de mesures d'économie du gouvernement (- 2,5 M€ en AE/CP, imputée à hauteur de 0,2 M€ sur l'INSEP, 0,3 M€ sur les écoles et 2 M€ sur la retraite des sportifs de haut niveau) et d'une mesure liée à la décentralisation des CREPS (- 9,12 M€ en AE/CP).

Une fois retranchée la réserve de précaution (14,61 M€ en AE et 15,14 M€ en CP), le montant des crédits disponibles s'élevait à 203,42 M€ en AE et 209,52 M€ en CP, ce montant incluant le dispositif « Sauvadet » (à hauteur de 4,38 M€ en AE/CP) faisant l'objet d'un blocage en début d'exercice.



En fin d'année, le montant des crédits ouverts s'élevait à 227,43 M€ en AE et 233,88 M€ en CP, ce montant tenant compte des mouvements intervenus en cours d'année (reports de crédits, ouvertures de crédits, rattachements de fonds de concours, réimputation de crédits de réserve parlementaire : cf. supra).

Au final, la dotation a été quasi intégralement consommée. La consommation s'élève à 224,64 M€ en AE et à 232,19 M€ en CP, soit respectivement 98,8 % et 99,3 % des crédits ouverts en 2016.

#### 1.3.2.2 Les économies

En dépit des dépenses exceptionnelles de l'exercice, 2,5 M€ d'économies ont été réalisées sur le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*. Elles ont été réparties entre les différentes activités à l'exception du service civique, du FONJEP (maintien des postes ouverts en 2015) et de l'INJEP (maintien des moyens au niveau de ceux préexistants dans l'établissement public INJEP).

Concernant le programme 219 - *Sport*, conformément à la lettre plafond pour 2016, il a été opéré une contribution exceptionnelle du fonds de roulement de l'INSEP à la maîtrise des dépenses publiques de 2 M€ via la mobilisation de son fonds de roulement. De plus, en cours de discussion du PLF 2016, le Gouvernement a décidé d'une mesure d'économie de 2,5 M€ par amendement (imputé à hauteur de 0,2 M€ sur l'INSEP, 0,3 M€ sur les écoles et 2 M€ sur la retraite des sportifs de haut niveau).

## 1.4 La soutenabilité budgétaire

### 1.4.1 La soutenabilité à court et moyen terme

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

Concernant le programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des charges à payer est de 0,37 M€. Le report de ces charges sera demandé par le responsable de programme. 89 500 € de charges à payer sont constatées au titre des réserves parlementaires (dossiers incomplets traités après la clôture de la gestion). Pour le reste, les charges portent sur un marché de communication de l'Agence du service civique (service fait attesté postérieurement à la clôture de la gestion), un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernant l'application SIAM (accueil de mineurs), et un certain nombre de factures non parvenues, notamment au titre de l'INJEP.

Concernant le programme 219 - *Sport*, la demande de reports sur l'exercice 2017 sera de 1,7 M€ et correspond aux CP non consommés en fin d'exercice, incluant 0,9 M€ au titre de retards constatés dans les travaux du CREPS de Pointe à Pitre. Les charges à payer 2016 sont estimées à 0,36 M€ dont 0,28 M€ pour le BOP centrale incluant 0,27 M€ environ de factures comptabilisées et non encore payées pour les travaux de rénovation du CREPS de Pointe à Pitre.

Les dépenses obligatoires sont estimées à 0,6 M€. Il s'agit de factures n'ayant pu être mises en paiement pour des raisons diverses ou de services faits en 2016 n'ayant pas fait l'objet de paiements avant la fin de l'exercice. Elles seront intégrées à la demande de reports de crédits de 2016 sur 2017.

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

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

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

Source : DFAS

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

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

Source : DFAS

S'agissant du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le montant des restes à payer (0,94 M€) reste estimatif, en l'absence de restitutions disponibles à date par l'outil Chorus. Pour l'essentiel ces restes à payer proviennent des commandes concernant le marché de communication de l'Agence du service civique et les marchés d'études pluriannuels de l'INJEP. Seuls les restes à payer non structurels seront demandés en report. Par ailleurs, il n'y a pas d'autorisations d'engagement affectées non engagées sur ce programme.

Quant au programme 219 – Sport, les AENE concernent pour l'essentiel les travaux menés au CREPS de Pointe-à-Pitre. Leur montant s'élève à 2,23 M€.

## 1.4.2 Les facteurs de risques

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

#### 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 évalué 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. Aucun versement complémentaire n'a été effectué en faveur de l'ACOSS depuis 2013. Selon les dernières données disponibles, transmises par la CNAMTS en juillet 2016 et relatives à l'exercice 2014, le ministère chargé des sports demeure créancier vis-à-vis de l'ACOSS à hauteur de 0,13 M€ à fin 2016. Ce montant est en nette recul par rapport aux exercices précédents (2 M€ à fin 2015). Cependant, cette diminution ne peut exonérer d'une décision sur l'avenir du financement de ce dispositif.

A contrario, il existait à fin 2015 une dette du programme 219 à l'égard de l'ACOSS, constituée sur le dispositif du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels, supprimé en juin 2010. Le coût total du dispositif n'est pas encore définitif puisque des régularisations, à la hausse comme à la baisse, interviennent dans la limite de trois années civiles après la fin du dispositif. Le coût définitif ne peut toujours pas être arrêté, selon les informations disponibles auprès de l'ACOSS, dans la mesure où les cotisants disposent de recours légaux dans le cadre du contentieux général de la sécurité sociale.

Le ministère chargé des sports a versé à ce titre à l'ACOSS depuis l'origine un total de 158,08 M€ entre 2006 et 2011. Cependant, depuis 2012, les LFI n'ont pas inscrit de crédits à ce titre et le programme 219 -

Sport n'a pas effectué de versement. A fin 2015, les informations communiquées par l'ACOSS faisait état d'une dette cumulée de 172 466 €.

Le responsable de programme a indiqué que la dette était désormais d'un montant très limité (196 €) et que les régularisations de ces dettes se faisaient désormais par compensation directes entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale, sans transiter par le programme 219.

#### 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 des anciens régimes, (volontariat associatif - loi du 23 mai 2006 ; service civique – loi du 2 mai 2010), 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 l'ACOSS.

La Cour avait observé que le montant des compensations au titre de la période 2011-2013 pouvait être compris entre 5 M€ et 20 M€, mais qu'il devait 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).

Comme l'avait recommandé la Cour, des démarches ont été entreprises par le responsable de programme en 2016 vis-à-vis de l'ACOSS.

S'agissant des cotisations prises en charge par l'Etat au titre des contrats de volontariat associatif la situation établie par l'ACOSS en août 2016 fait apparaître un solde en faveur du programme 163 de 0,20 M€. S'agissant des cotisations prises en charge par l'Etat au titre des contrats de Service civique entre 2010 et 2014, les travaux visant à l'apurement des dettes et créances sont toujours en cours. Néanmoins, selon la CNAV, les sommes dues s'élèveraient à 119,7 M€ alors que 75,4 M€ ont déjà été versés. La dette s'établirait ainsi à 44,3 M€. Ces montants doivent être expertisés avant régularisation au cours de l'exercice 2017.

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

Les investissements réalisés sur le site de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) se font, dans la zone nord, dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP), signé par l'État et le groupement Sport Partenariat en décembre 2006 pour une durée de trente

ans. Il porte sur la construction, la réhabilitation puis l'exploitation et la gestion de 12 bâtiments, représentant une surface de 34 000 m<sup>2</sup>, et destinés essentiellement à l'hébergement, la restauration, la formation, la recherche, mais aussi aux services médicaux et à l'administration. Le coût de construction assumé par les cocontractants s'élève à 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 en mai 2010.

La Cour a eu l'occasion à de nombreuses reprises de relever le nombre important d'avenants successifs signés depuis la conclusion du marché. A fin 2016, 14 avenants ont en effet été signés depuis 2006. Ces avenants n'ont pas systématiquement d'incidence financière lourde.

En 2015, la Cour a cependant relevé que l'avenant n° 9, conclu en 2013, par lequel le partenaire privé a renoncé, au profit de l'INSEP, à toute activité commerciale, en échange d'un dédommagement et de l'abandon des redevances correspondantes, avait entraîné pour l'Etat un coût supplémentaire de 3,66 M€. A cours de la même année 2015, un avenant (n° 12) a été conclu afin de prendre en compte la construction et l'exploitation de la Cellule de performance olympique et paralympique pour un montant total de 0,26 M€. En 2016, deux autres avenants ont été signés :

- l'un (n° 13) portant sur l'entretien des espaces verts et ayant pour objectif de préciser le périmètre d'intervention du partenaire et les plans d'intervention sur le site. Il est sans impact financier ;
- l'autre (n° 14) précisant les modalités de prise en charge des prestations de sécurité-sûreté complémentaires au contrat (dans le cadre d'un renforcement du plan Vigipirate). Son impact financier en 2016 est évalué à 0,40 M€ environ (en AE/CP). En 2017, ces dispositions devraient être reconduites pour un montant équivalent.

En outre, le responsable de programme a indiqué que deux avenants devraient aboutir dans le courant de l'année 2017. Compte tenu de ces évolutions, le montant total du loyer s'est élevé à 13,25 M€ en 2015 puis à 13,27 M€ en 2016.

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

Le responsable de programme avait déjà indiqué en 2015 qu'il était 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. Un avenant devait être signé en ce sens en 2016, sans que soit envisagé, semble-t-il, le risque d'un éventuel coût supplémentaire. Cependant, ce projet n'a pas abouti et le responsable de programme a indiqué qu'il était toujours en cours de finalisation en février 2017.

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

Selon le responsable de programme, l'opération devait concrètement se réaliser durant l'année 2016. Toutefois, après reprise des clauses contractuelles et constat de la nécessité de programmer dès 2017 une nouvelle étude concernant l'ensemble des autres services (entretien et maintenance, gardiennage, gestion des espaces verts, gestion des déchets), il a été décidé de regrouper en une seule et unique étude en 2017 l'analyse comparative des différents coûts des prestations de service.

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

#### 1.4.2.3 Le service civique universel : une gestion encore chaotique

Le service civique a été créé par la loi du 10 mars 2010, succédant au service civil volontaire, pour les jeunes de 16 à 25 ans voulant s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général auprès de personnes morales agréées. Géré par le GIP Agence du service civique (ASC), il est rapidement parvenu à un premier stade de développement, l'objectif initialement fixé étant d'atteindre le nombre 100 000 jeunes pris en charge en 2017. Il était prévu 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 %. Selon le responsable de programme, le coût pour l'ASC était désormais de l'ordre de 237 M€ pour 2015 (contre 170 M€ initialement prévus).

En mars 2015, le « dégel » de la réserve de précaution associée à la subvention pour charges de service public de l'ASC (11,8 M€) a été décidé. Puis, 61 M€ supplémentaires ont été ouverts par décret d'avance du 9 avril 2015 pour couvrir les nouveaux besoins de l'ASC. Cette évolution comprenait la réévaluation du plafond d'emploi de l'ASC à 25 ETP (+ 9 ETP), alors qu'il était stabilisé à 16 ETP depuis 2012. Au troisième trimestre de 2015, l'agence a finalement ré-estimé à 62 950 le nombre de jeunes pouvant être accueillis en service civique dans l'année. Le constat a également été fait d'un décalage des dates de début des contrats du milieu vers la fin de l'année (le même phénomène avait été observé en 2014). Les dépenses de l'agence ont donc été ajustées, dans un premier temps par l'annulation de 4 M€ (décret du 9 juin 2015), puis, en fin d'année, de 28,5 M€ (décret de novembre 2015).

En définitive, en dépit des moyens financiers supplémentaires qui ont pu être ouverts en cours d'exercice, l'objectif revu en janvier 2015 n'a donc pu être atteint. 53 000 jeunes ont bénéficié d'une mission de service publique en 2015.

Cette gestion aléatoire et incertaine a encore caractérisé l'exercice 2016. L'objectif fixé reste celui de 150 000 jeunes engagés en 2017. Pour 2016, il suppose que la cible de 110 000 jeunes engagés soit atteinte. Pour cela, le PLF pour 2016 a initialement prévu 224 M€ de crédits pour le financement du dispositif, soit une augmentation de 33,3 % par rapport au coût réalisé en 2015. La subvention pour charges de service public de l'ASC a été fixée à 302 M€ (contre 174 M€ réalisé en 2015), cette

évolution comprenant une nouvelle augmentation du plafond d'emploi de l'ASC à 41 ETP (contre 25 ETP en 2015)<sup>2</sup>, et, parallèlement, des effectifs hors plafond de 3 à 30 ETP.

Le montant de la subvention pour charges de service public notifiée à l'ASC au titre de l'année 2016 s'établissait initialement à 267,84 M€. Le budget initial de l'agence autorisait l'indemnisation de près de 355 000 mois/jeunes pour un coût moyen unitaire estimé à 790 €. Or, le nombre d'entrées dans le dispositif au cours du premier trimestre a finalement été plus important qu'initialement prévu, ce qui a finalement porté le nombre de mois jeunes à financer à 411 122, pour un coût moyen estimé à 796 €, intégrant la hausse du point d'indice de la fonction publique.

Cependant, par décret du 2 juin 2016, 10,5 M€ en AE/CP ont été annulés au titre du financement de l'ASC (dont 7,5 M€ au titre de la réserve). Cette annulation (préparée en mars-avril) a été justifiée par le fait que le nombre de jeunes déjà en service civique au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au titre de 2015 était inférieur à celui retenu pour la construction du budget initial puisqu'ils n'étaient que 28 658 (contre 32 162 projetés initialement). En conséquence, les besoins de financement au titre de ce « stock 2015 » étaient inférieurs à l'estimation initiale.

Un mouvement inverse a été opéré en fin d'exercice. Par décret du 2 décembre 2016, il a été nécessaire d'ouvrir 12 M€ supplémentaires pour que l'agence soit en capacité de faire procéder au versement des indemnités de décembre dues aux jeunes en service civique. Enfin, alors que le solde de la réserve de précaution de l'agence était dégelé ainsi qu'une partie de celui de la réserve pesant sur le programme, pour un total de 18,5 M€ au profit de l'ASC, la LFR 2016 a ouvert 31 M€ supplémentaires justifiés par la nécessité pour l'ASC de faire procéder au paiement à l'ACOSS des charges sociales dues au titre du quatrième trimestre. Le montant versé au titre de la gestion 2016 s'est finalement élevé à 326,26 M€.

Si la nécessité de ces crédits supplémentaires ne peut être discutée, on peut cependant s'interroger sur le caractère réellement imprévisible des besoins auxquels ils répondent, alors même que des annulations de crédits ont été décidés en milieu d'année. Dans la mesure où la durée moyenne d'un contrat de service civique est de huit mois, l'évolution du coût du dispositif semble prévisible, au moins à moyen terme. De plus, le suivi

---

<sup>2</sup> Il convient cependant de relever que ces augmentations sont aussi le résultat de la disparition de l'Institut de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) sous sa forme actuelle et de la fusion de l'ASC avec l'agence « Erasmus+Jeunesse&Sport » qui en découle. Les moyens correspondants transférés à l'ASC correspondent à 1,16 M€ et 15 ETP sous plafond.



quantitatif assuré de manière très régulière par l'ASC semble de nature à faciliter un exercice plus rigoureux de la prévision budgétaire.

Par ailleurs, le service civique constitue un projet majeur du gouvernement en faveur de l'engagement des jeunes, et sa montée en puissance est une priorité. En conséquence, il convient de rappeler que la Cour avait déjà émis, dans son chapitre du rapport public annuel 2014 intitulé « *le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser* », 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 civique<sup>3</sup>.

Aucune réflexion dans ce sens n'a pu cependant être menée en 2016, même si la mobilisation accrue des personnes morales de droit public devait permettre une baisse du coût moyen d'une mission de service civique, ces dernières ne pouvant bénéficier de l'aide mensuelle versée aux organismes sans but lucratif.

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

#### 1.4.2.4 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, 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.

---

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

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

Selon un rapport de janvier 2014<sup>4</sup>, le non-renouvellement de la convention d'usage entre la FFR et le CSDF aurait provoqué une charge supplémentaire d'au moins 23 M€ par an pour l'Etat. En effet, l'Etat serait à nouveau devenu redevable de l'IACR envers le CSDF, soit 17 M€ par an. De plus, il aurait été tenu de verser une indemnité annuelle de 6,3 M€ au double titre de la non tenue des manifestations réservées et du non-renouvellement des accords. La Cour avait donc appelé l'Etat à agir pour rechercher avec la FFR des alternatives à son projet et, en tout état de cause, à anticiper les conséquences budgétaires, juridiques et patrimoniales de ce projet.

Le comité directeur de la FFR a décidé le 14 décembre 2016 de mettre fin au projet de Grand Stade, mettant ainsi en application la volonté de son président nouvellement élu. Le ministère chargé des sports a pris acte de cette décision et a indiqué soutenir la volonté de négociation d'une nouvelle convention avec le CSDF, la convention actuellement en vigueur arrivant à échéance le 30 juin 2017. Le responsable de programme a enfin souligné qu'il conviendrait d'examiner le contrat de concession à l'aune de la décision du CIO relative à l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, attendue pour le 13 septembre 2017.

La Cour prend acte de cette décision de la FFR et restera attentive à la question du renouvellement de l'accord arrivant à expiration en 2017.

---

<sup>4</sup> *Mission d'appui relative à l'analyse du projet de grand stade de la Fédération française de rugby*, janvier 2014.

## 2 Les grandes composantes de la dépense

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

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

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

Ces dépenses<sup>5</sup> sont peu élevées : elles représentent 21,87 M€ en 2016, soit 3,28 % des crédits consommés de la mission. Entre 2014 et 2015, elles avaient progressé de 4,02 %. Entre 2015 et 2016, cette progression est de + 20,8 %.

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

	Exec. 2013	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016
Programme 163		2,37	1,22	3,23	1,66	5,30
Programme 219			15,66	14,87	15,60	16,57
Total Mission	17,72	17,40	16,87	18,10	17,26	21,87

Source : DFAS

Une large part des dépenses de fonctionnement du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* consiste en une participation de l'Etat au fonctionnement du GIP Agence du service civique. L'augmentation sensible des dépenses de fonctionnement depuis trois ans (2,37 M€ en 2014 ; 3,23 M€ en 2015 ; 5,30 M€ en 2016) s'explique en grande partie par

<sup>5</sup> Les dépenses examinées ici correspondent à une partie des dépenses de fonctionnement du titre 3 : celles qui relèvent de la catégorie 31 « *dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel* ». Ne sont pas abordées les subventions pour charges de service public (catégorie 32), c'est-à-dire les subventions versées aux opérateurs (cf.infra).

la progression des dépenses de l'agence pour réussir la montée en charge du service civique.

Quant au programme 219 – *Sport*, la consommation des crédits de fonctionnement courant est de 16,57 M€, soit 7 % des crédits dépensés par le programme. Le responsable de programme a précisé que, compte tenu désormais de la faiblesse des montants des budgets des BOP régionaux, les marges d'action pour opérer des économies transversales étaient limitées. L'accent est donc mis sur la réforme de certains dispositifs ciblés. Les efforts de rationalisation des achats entrepris au niveau du BOP centrale en 2015 avec la signature d'un contrat de service avec la DFAS, visant à la sécurisation juridique des achats, se sont poursuivis en 2016, avec un accent particulier sur les gains de performance à attendre de cette mutualisation des moyens au service de l'achat public.

### 2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 270,5 M€ en 2016 dont 102 M€ pour le programme 163 et 168,5 M€ pour le programme 219. Après une progression de 8,97 % en 2015, elles marquent à nouveau une nette progression de 35,90 % par rapport à l'exécution 2015 pour la mission. Cette évolution concerne surtout le programme 219 dont les dépenses d'intervention progressent de 50,4 % par rapport à 2015, et dans une moindre mesure le programme 163 (+ 17,24 %).

**Tableau n° 10 : Evolution des dépenses d'intervention (en M€)**

Catégorie	2013	2014	LFI 2015	2015	LFI 2016	2016
Dépenses de guichet	16,3	0,2	2,2	0,2	2,5	1,9
<i>dont programme 163</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>dont programme 219</i>	16,3	0,2	2,2	0,2	2,5	1,9
Dépenses discrétionnaires	194,3	181,4	179,3	198,9	245,6	265,2
<i>dont programme 163</i>	80,5	71,2	84,3	87,0	95,9	102,00
<i>dont programme 219</i>	113,8	110,2	95,0	111,9	149,7	163,2
Dotations réglementées	32,3	1,2	0,0	0,1	5,0	3,4
<i>dont programme 163</i>	32,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>dont programme 219</i>	0,0	1,2	0,0	0,1	5,0	3,4
<b>TOTAL</b>	<b>242,9</b>	<b>182,8</b>	<b>181,5</b>	<b>199,2</b>	<b>253,1</b>	<b>270,5</b>

Source : DFAS

Ces crédits concernent, pour les dispositifs les plus importants : le soutien aux fédérations sportives (78,71 M€ en 2016, 78,4 M€ en 2015,

86,3 M€ en 2014, 87,5 M€ en 2013), ainsi que le soutien aux projets associatifs FONJEP (30,73 M€ en 2016, 25,5 M€ en 2015, 16,9 M€ en 2014, 24,8 M€ en 2013). Il convient de noter que la LPFP n'a ni repris, ni reformulé d'objectif global de réduction des dépenses d'intervention.

Au sein du programme 219 – *Sport*, cette progression des dépenses était prévue et intégrée dans le PLF pour 2016. En effet, elle était liée notamment à l'intégration des subventions correspondant au montant de la masse salariale des CREPS, auparavant imputées en subvention pour charges de service public (catégorie 32), les CREPS, suite à la décentralisation au profit des régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016, perdant leur qualité d'opérateur. D'autre part des augmentations étaient prévues en raison de la création, au 1<sup>er</sup> juillet 2016, du dispositif des couvertures des accidents du travail et des maladies professionnelles des sportifs de haut niveau (premier versement en 2016). Cette progression affecte donc la catégorie des dépenses discrétionnaires qui était restée stable sur la période 2013-2015.

Des économies avaient été réalisées en 2014. Les effets ont perduré en 2016. Elles sont liées :

- 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 période<sup>6</sup>.
- 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 niveau<sup>7</sup>. 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€<sup>8</sup>) ayant été versée en 2013.

---

<sup>6</sup> Quatre saisons : 2013/2014 ; 2014/2015 ; 2015/2016 ; 2016/2017.

<sup>7</sup> L'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 permet la prise en compte de périodes pendant lesquelles des personnes ont été inscrites sur la liste annuelle des sportifs de haut niveau établie par arrêté du ministre chargé des sports, pour l'ouverture du droit à pension dans le cadre du régime général, sous certaines conditions d'âge, de ressources et de nombre total de trimestres.

<sup>8</sup> Estimation du coût de la compensation à l'ACOSS fondé pour une hypothèse de 2 000 sportifs validant en moyenne trois trimestres de cotisation.

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

Les dépenses d'intervention du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* concernent pour l'essentiel les subventions directes (soutien à la structuration du projet associatif ou autres subventions dans le cadre de partenariats). Ces dépenses (CP) ont progressé de 15 M€ de 2015 à 2016, mais de seulement 3 M€ si on exclut les réserves parlementaires et le versement de fin d'exercice à l'ANRU. Cette progression s'explique notamment par 5,3 M€ au titre du FONJEP (dont 4,5 M€ issus du transfert des « postes FONJEP » de la DGCS depuis le programme 177).

Le programme ne réalise pas réellement de « dépenses de guichet ». Néanmoins, les sommes versées au FONJEP (les « postes FONJEP » sont alloués pour trois ans) et au titre des conventions internationales apparaissent comme fortement contraintes. Or ces deux types de dépenses représentent à eux seuls 44,6 M€ soit 46 % des dépenses d'intervention votées en LFI 2016.

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

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

L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement en 2016 confirme la tendance d'une baisse des crédits dédiés à ces opérations. Pour le programme 219 - *Sport*, ces dépenses se sont élevées à 6,32 M€ en CP en 2016. En AE, l'exécution conduit à une consommation négative liée à un rétablissement de crédit de 0,7 M€ en raison de la diminution du budget consacré à la démolition de la piscine provisoire de l'INSEP (reversement de l'OPPIC, compte tenu des avances versées). Ainsi, l'exécution traduit une sous consommation des CP à hauteur de 79 % et de 160 % s'agissant des AE.

**Tableau n° 11 : Dépenses d'investissement (en M€)**

	Exéc. 2013		Exéc. 2014		LFI 2015		Exéc. 2015		LFI 2016		Exéc. 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 163	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Programme 219	10,66	14,30	14,30	18,63	6,99	18,56	8,14	17,55	0,69	8,00	- 0,63	6,32
<b>Total</b>	10,66	14,30	14,30	18,63	6,99	18,56	8,14	17,55	0,69	8,00	- 0,63	6,32

Source : DFAS

La perspective de la décentralisation du patrimoine des CREPS, à compter de janvier 2016, a conduit à limiter dès 2014 le lancement d'opérations nouvelles dont la prise en charge doit désormais être assurée par les régions après le transfert de compétences, y compris les 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.

Les projets financés en 2016 ont concerné des opérations de réhabilitation et de mise aux normes de l'existant et des opérations lancées précédemment (CPER), déjà prévues aux SPSI des établissements.

Deux opérations nouvelles urgentes (remplacement de chaudières à l'INSEP et au Centre national du ski nordique et de moyenne montagne) ont en outre pu être programmées grâce à des restitutions à hauteur de 1,5 M€ dans le cadre de l'opération de construction du nouveau centre aquatique de l'INSEP

Enfin, le report de 2,23 M€ en AE ANE a été demandé pour les opérations se poursuivant en 2017. Ce montant reflète une légère diminution par rapport à celui de l'année dernière en raison de retard important pris sur les travaux du CREPS de Pointe-à-Pitre (principalement la salle d'escrime).

## 2.5 Le financement des opérateurs

Le nombre d'opérateurs rattachés à la mission *Sport, jeunesse et vie associative* a sensiblement évolué depuis 2015.

Alors que vingt-trois opérateurs étaient rattachés au programme 219 – *Sport* jusque fin 2015, ce périmètre a évolué, puisque, conformément à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les 17 centres de ressources, d'expertise et de performance

sportives (CREPS) ont été transférés aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Désormais, six opérateurs sont rattachés au programme 219<sup>9</sup>.

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

### **2.5.1 L'évolution des subventions**

En prenant en compte les taxes affectées et les différentes catégories de subvention, les dépenses destinées au financement des opérateurs de la mission se sont élevées à 620,39 M€ en 2016, en augmentation de 14 % par rapport à l'exécution 2015. Les subventions pour charges de service public (titre 32) représentent, à elles seules, 65,51 % du total des dépenses de la mission (contre 54,31 % en 2015).

---

<sup>9</sup> L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), l'Ecole nationale des sports de montagne (ENSM), l'Ecole nationale de voile et des sports nautiques (ENVS), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Musée national du sport (MNS) et l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), établissement du programme 154 de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* sous double tutelle avec le ministère chargé de l'agriculture.



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

Tous opérateurs de la mission	2014	2015	LFI 2016	2016	LFI 2017
Prog 163 Subventions pour charge de service public	138,71	175,18	294,63	326,25	390,00
Prog 219 Subventions pour charge de service public	96,29	98,95	43,77	40,44	46,13
Autres financements : Taxes affectées	272,20	259,20	253,77	253,70	259,20
TOTAL	507,19	544,13	660,91	620,39	695,33

Source : DFAS

Cette évolution s'explique par une augmentation de la subvention versée à partir du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* au bénéfice de l'Agence du service civique (ASC), en dépit de la dissolution de l'INJEP. L'ASC a en effet vu sa subvention pour charges de service public progresser de 87,6 % par rapport à 2015 (après avoir progressé de 28,4 % entre 2014 et 2015). Le financement du dispositif du service civique par le programme 163 atteint désormais 326,30 M€ en exécution 2016 contre 173,9 M€ en 2015.

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

#### Les taxes affectées au financement du CNDS

Il convient à ce titre de rappeler que le CNDS bénéficie de trois recettes affectées touchant à la fiscalité des jeux de loterie et de paris sportifs en ligne et en points de vente<sup>10</sup> :

\*un prélèvement principal de 1,8 % sur les mises des jeux de loterie dans la limite d'un plafond égal à 163,45 M€ en 2016 (170,5 M€ en 2015) ;

\*un prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises des jeux de loterie dans la limite d'un plafond égal à 27,6 M€ en 2016 (24 M€ en 2015) ;

\* un prélèvement de 1,8 % sur les mises de paris sportifs en ligne et en points de vente dans la limite d'un plafond égal à 31 M€ en 2016 et en 2015.

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.

<sup>10</sup> Cf. art. 1 609 novovicies et tricies du CGI.

S'agissant du prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises des jeux de loterie, il avait été mis en place pour le financement de la construction et la rénovation des stades destinées à accueillir l'Euro 2016 (152 M€ apportés via le CNDS). Il a été décidé de proroger ce prélèvement complémentaire pour permettre le financement de la contribution du CNDS au soutien de la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (10 M€).

### 2.5.2 La mise en réserve appliquée aux subventions

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

Pour le programme 219 - *Sport*, la subvention pour charges de service public étant en grande partie destinée à financer la masse salariale transférée aux opérateurs, le calcul de la mise en réserve a été dérogatoire en 2016 pour l'ensemble des opérateurs du programme (1,44 M€, en baisse de 60,6 % par rapport à 2015 – liée au transfert des CREPS-, soit un taux moyen de mise en réserve 3,3 %). Par ailleurs, il faut relever que le CNDS n'est pas concerné par la mise en réserve.

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le calcul de la mise en réserve de l'ASC a été effectué conformément aux dispositions prévues par la circulaire n° 2B2O-15-3028 du 21 août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État. Le montant était de 22,96 M€ en début de gestion 2016. Un ajustement a été opéré au titre de la modulation des dépenses supportées par l'agence à hauteur de 0,32 M€.

Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant annulation et ouverture de crédits à titre d'avance a annulé 7,5 M€ sur la réserve initialement constituée. En effet, le budget initial de l'ASC autorisait l'indemnisation de 32 162 jeunes engagés en 2015 et poursuivant leur mission au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Or, l'analyse des données disponibles au début du premier trimestre a permis de constater que le nombre de jeunes déjà en service civique au 1<sup>er</sup> janvier au titre de 2015 était inférieur à celui retenu pour la construction du budget (28 658 au lieu de 32 162). Le solde de la réserve de précaution soit 15,46 M€ a été dégelé en fin de gestion.

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

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

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

S'agissant du programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, le service civique constitue un projet majeur en faveur de l'engagement des jeunes dont la montée en puissance est une priorité. En 2016, 90 000 jeunes étaient en service civique, soit près de 15 fois plus qu'en 2010. Dans ce contexte de forte progression, la subvention pour charges de service public attribuée par l'Etat à l'Agence du service civique a progressé dans des proportions similaires soit de 22,7 M€ en 2010 à 326,3 M€ en 2016 (contre 173,9 M€ en 2015).

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

Pendant, cet objectif n'avait pas été retenu pour les CREPS afin de ne pas fragiliser la mise en œuvre de leur décentralisation partielle aux régions, et pour le MNS en 2015, première année pleine d'ouverture au public. En revanche, la subvention pour charges de service public (hors masse salariale) de l'INSEP a diminué de 45 % par rapport à 2015 (de 2,59 M€ à 1,42 M€, même si la subvention au titre de la masse salariale marque une certaine stabilité (+ 0,9 %). Enfin, pour ce qui est des écoles, après avoir marqué une baisse de 15 % entre 2014 et 2015, le montant de leur subvention pour charges de service public est reparti à la hausse (+ 6 %), alors que la masse salariale est restée stable.

Le responsable du programme 219 a souligné que le modèle économique des établissements qui lui sont rattachés se traduit par des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) très majoritairement couvertes par des recettes propres liées à leur activité (accompagnement des sportifs de haut niveau et des stagiaires de la formation professionnelle, accueil de stages organisés par le mouvement associatif.). L'accroissement de l'activité génère de la recette et de la dépense.

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

La LPFP 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 (ETP)**

	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	2016	LFI 2017
Programme 163	54	56	54	63	46	46	51
Programme 219	1 600	1 568	1 608	1 548	535	NC	529

Source : PAP et RAP - DFAS

Pour le programme 219- *Sport*, la sortie des CREPS du périmètre des opérateurs a pour effet une baisse importante du plafond en 2016, ramené à 535 ETP (contre 1 608 ETP en 2015). A ce jour, le responsable du programme ne disposait pas encore des données relatives à l'exécution 2016.

Quant aux emplois hors plafond, ils sont des emplois aidés (CAE, emplois d'avenir) sauf pour 3 emplois en 2016 à l'INSEP. La consommation des emplois hors plafond pour 2015 n'est pas connue à ce jour (comptes financiers 2016 non arrêtés). Cependant, de ce point de vue aussi, l'exercice est marqué par la sortie des CREPS qui fait passer le total des emplois hors plafond de 128 à 19 ETPT (LFI 2017).

Pour le programme 163 - *Jeunesse et vie associative*, les effectifs sous plafond de l'agence du service civique, à périmètre constant, ont progressé de 6 ETPT par rapport à la LFR 2015, 5 d'entre eux ayant été autorisés dès la gestion 2016 pour accompagner la montée en charge du service civique. Par ailleurs, l'intégration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 de l'agence Erasmus+ Jeunesse&Sport, auparavant intégrée au sein de l'INJEP, a conduit à transférer les emplois dédiés en 2015 à l'activité de l'agence Erasmus+ Jeunesse&Sport ainsi que quelques emplois « support » (soit 15 ETPT sous plafond). Il en va de même pour les effectifs hors plafond de l'agence qui sont fixés à 30 ETPT pour 2016 : à périmètre constant, ils sont restés stables (3 ETPT), mais 2016 a vu le transfert des emplois dédiés en 2015 à l'activité de l'agence Erasmus+ Jeunesse&Sport ainsi que quelques emplois « support » (soit 27 ETPT hors plafond).

## 2.6 Les dépenses fiscales

### 2.6.1 Les dépenses fiscales en 2016

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

**Tableau n°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 total (M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)
2014	13	2 446	2	19	15	2 465
2015	13	2 482	5	54	18	2 536
<b>2016</b>	<b>13</b>	<b>2 541</b>	<b>5</b>	<b>59</b>	<b>18</b>	<b>2 600</b>
<i>Evolution sur 3 ans</i>	=	+ 95	+ 3	+ 42	+ 3	+ 137
LFI 2017	12	2 574	6	95	18	2 669

Source : RAP et PAP

Le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 1 457 M€ en 2009 et est estimé à 2 600 M€ en 2016, soit une hausse de 78 % en huit ans. C'est le programme 163- *Jeunesse et Vie associative* qui concentre l'essentiel des dépenses fiscales associées à la mission (97,7 %), soit près de six fois les crédits ouverts sur le programme 163 (437 M€).

S'agissant du programme 219 – *Sport*, le nombre de dépenses est resté stable par rapport à 2015. Les plus importantes sont :

- le « *taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles* », évaluée à 75 M€ en LFI pour 2017 ;
- l'« *exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et les juges sportifs* », chiffrée à 20 M€ (LFI pour 2017).

Quant au programme 163 – *Jeunesse et vie associative*, le nombre de dépenses fiscales (13) reste inchangé, même si le ministère considère

que le rattachement de la dépense n° 300211 « *Exonération en matière d'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives* » est contestable, dans la mesure où les bénéficiaires ne relèvent pas de la « *vie associative* » qui, par définition, ne concerne que les associations et non toutes les formes juridiques d'organismes avec ou sans but lucratif.

La stratégie de réduction des « niches » fiscales et sociales, dont la mise en œuvre est recommandée par la Cour depuis plusieurs années, en vue du rétablissement des comptes publics, n'est donc pas à l'ordre du jour.

### **2.6.2 L'évaluation des dépenses fiscales**

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

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

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 et en 2014, dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances 2014 et 2015, des conférences fiscales avec les services ministériels ayant pour objet la revue des dépenses fiscales sur la base d'évaluations produites par les corps de contrôle, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ou les services ministériels. La DLF n'a pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif de conférence fiscale en 2015 ni en 2016<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La direction de la législation fiscale a précisé que « *les évaluations transmises lors du cycle 2014 des conférences fiscales à la DLF, à la demande de celle-ci, par les responsables de la mission Sport, jeunesse et vie associative se sont révélées très lacunaires et aucune proposition de suppression ou de recentrage du dispositif fiscal n'a été proposée par ces derniers* ».

Le ministère a également fait référence, au 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* ». Le « *Rapport du gouvernement au Parlement sur l'évaluation de l'impact financier des mesures d'exonération du versement transport au profit de certaines associations et fondations à but non lucratif* » d'octobre 2014 a également 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 2016 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. La Cour ne peut que réitérer sa recommandation.

**Recommandation n° 1 :** *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).*

### 3 La qualité de la gestion

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

##### 3.1.1.1 Le programme 219 - Sport

Il n'y a pas eu de **report de charges** de l'exercice 2016 sur 2017 ; le montant des AE a permis de faire face à la totalité des obligations juridiques relevant de l'exercice 2016. Il n'y a pas eu de paiements anticipés de la gestion 2017.

Un **rétablissement de crédits**, sans lien avec les investissements d'avenir, a été réalisé : 0,7 M€ avec l'OPPIC en raison de la diminution du budget consacré à la démolition de la piscine provisoire de l'INSEP (reversement de l'OPPIC, compte tenu des avances versées). Les crédits ainsi dégagés ont permis d'éviter une demande de dégel de crédits d'une partie de la réserve de précaution.

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 2016 à 19,5 M€, et le conseil d'administration du CNDS a reconduit pour 2017 ce fonds pour un montant à la hausse, de 21 M€.

Ce mécanisme est critiquable dans la mesure où il déroge au principe général de non affectation des recettes aux dépenses en substituant à une subvention pour charges de service public et à des dépenses d'intervention des impôts et taxes affectés, le CNDS étant en effet financé par des recettes fiscales affectées par la loi de finances<sup>12</sup>. Le fonds de concours versé par le CNDS permet donc à l'Etat de réaffecter au 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 public 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.

En réponse à cette observation, la directrice du budget a indiqué partager l'analyse de la Cour sur la nécessaire réduction de l'enveloppe des subventions de l'Etat aux fédérations, et par suite sur la réduction à due concurrence du fonds de concours du CNDS.

Cette réponse constitue une avancée puisque l'an dernier, le directeur de budget faisait part de son désaccord s'agissant de l'analyse de la Cour sur le fonds de concours, rappelant la réponse qu'il avait apporté au rapport public thématique de la Cour « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat* ».

---

<sup>12</sup> 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.



La Cour en prend donc acte et réitère sa recommandation.

**Recommandation n° 2 :** *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).*

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

Il n'y a pas eu de **report de charges** de l'exercice 2016 sur 2017 ; le montant des AE a permis de faire face à la totalité des obligations juridiques relevant de l'exercice 2016. Il n'y a pas eu de paiements anticipés de la gestion 2017.

En 2016 un **rétablissement de crédits** de 1,5 M€, en provenance du fonds d'expérimentation de la jeunesse, a été réalisé sur le programme. Ces crédits ont été transférés vers le programme 123 - *Conditions de vie en outre-mer*, afin d'abonder le 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.

Depuis 2016, le programme 163 dispose d'une procédure d'**attribution de produits**. Le décret du 24 décembre 2015 a créé, au sein du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative, un service à compétence nationale dénommé « Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire » (INJEP). L'INJEP a notamment pour mission de rassembler, synthétiser, diffuser et valoriser les connaissances sur les jeunes, sur les démarches d'éducation populaire et sur la vie associative ainsi que sur les politiques publiques à travers des produits documentaires, des publications et des événements. A ce titre, l'INJEP a en charge la gestion des ventes de ses publications, services donnant lieu à rémunération. L'attribution de ces produits sur le programme 163 est prévue par le décret du 8 novembre 2016 portant attribution de produits au budget du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

## 3.2 La démarche de performance

### 3.2.1 La sincérité des indicateurs

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

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).

Ces deux indicateurs, avec leurs déclinaisons en sous-indicateurs, sont considérés comme les plus importants et les plus significatifs. Ils permettent en outre des comparaisons internationales, selon le responsable du programme.

Pour le reste, les cinq objectifs du programme sont maintenus à l'identique par rapport au PAP 2015.

S'agissant des indicateurs, leur nombre est ramené de dix (PAP 2015) à neuf en raison de la suppression de l'indicateur 1.2 « *Proportion des subventions d'équipement du CNDS attribuées aux départements sous équipés* » qui a perdu sa pertinence suite à la réforme de l'enveloppe équipement du CNDS, décidée en 2015, qui prévoit notamment que tous les projets financés devront se trouver sur des territoires carencés en équipements sportifs.

Par ailleurs, le libellé de l'indicateur 1.3 du PAP 2015 (1.2 dans le PAP 2016), « *Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics ou territoires prioritaires* » devient en 2016 « *Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics, territoires ou thématiques prioritaires* ». Cet indicateur ne prenait en compte, en 2015, à travers les trois sous-indicateurs existants (handicap, jeunes filles et femmes, territoires socialement défavorisés) qu'une des priorités assignées au CNDS, soit : l'objectif de réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive. Pour 2016, deux sous-indicateurs supplémentaires sont donc ajoutés : l'un permettant de mesurer le soutien à la « professionnalisation du mouvement sportif » (aide à l'emploi y compris apprentissage) et l'autre permettant de suivre la thématique du « sport santé ». Les huit autres indicateurs du PAP 2015 sont maintenus à l'identique dans le PAP 2016.

### 3.2.1.2 Les objectifs et indicateurs du programme 163

En 2015, deux indicateurs avaient été supprimés, et deux avaient été créés :

- dans l'objectif 1, l'indicateur 2014 n°1.3 « *Place des jeunes dans la gouvernance des associations nationales agréées jeunesse et éducation populaire soutenues financièrement par le programme* » a été supprimé et remplacé par un indicateur sur le service civique

« *Proportion des volontaires satisfaits de leur mission de service civique* » ;

- dans l'objectif 3, l'indicateur n° 3.1 « *Nombre de contrôles/nombre d'accueils déclarés* » jugé trop quantitatif a été remplacé par un indicateur plus qualitatif : « *Taux de contrôle des organisateurs de séjour et des locaux connus pour des événements graves ou ayant fait l'objet d'injonctions en année n-1* ».

En 2016, les objectifs du programme sont restés inchangés dans le PAP par rapport à 2015. Selon le responsable de programme, les indicateurs couvrent correctement la mission. Néanmoins, l'indicateur n° 3.1 « *Taux de contrôle des organisateurs de séjour et des locaux connus pour des événements graves ou ayant fait l'objet d'injonctions en année n - 1* » a été supprimé. Il a été estimé que cet indicateur ne permettait pas de mettre en évidence la progression de l'action des services en matière de contrôle puisque le suivi des injonctions est un impératif absolu qui impose la fixation d'une cible à hauteur de 100 % chaque année. Un nouvel indicateur « *Rapport entre le nombre de contrôles effectués et le nombre d'accueils* » lui a été substitué.

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

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

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

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

Pour le programme 163 – Jeunesse et vie associative, le choix des indicateurs reflète les priorités politiques du ministère. Les moyens budgétaires alloués ne sont pas directement liés aux indicateurs. Néanmoins, lors de chaque dialogue de gestion tenu avec les directions régionales, un débat a lieu sur la base d'une déclinaison territoriale des objectifs et indicateurs nationaux du PAP.

S'agissant de l'Agence du service civique (ASC), un contrat d'objectifs et de performance a été signé pour les années 2015-2017 entre l'agence et le ministère. Ce contrat fixe à des priorités d'action assorties d'indicateurs de performance, et établit les modalités du soutien de l'État au déploiement du programme. Il prévoit les modalités de suivi et d'évaluation de l'atteinte des objectifs et encadre la programmation des interventions et le fonctionnement général de l'ASC. S'agissant d'un dispositif dont la montée en charge n'est pas achevée, ce contrat n'est pas adossé à une trajectoire financière pluriannuelle.

### **3.2.3 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.

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

*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 précise 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.

Il reconnaît le caractère « inhabituel » de ce fonds de concours, et que son maintien résulte d'un choix pragmatique, clairement annoncé dans le projet annuel de performances du programme (PAP) du programme 219. Selon lui, cette solution permet d'éviter la création de deux guichets de subventionnement des fédérations : l'un au CNDS et l'autre à l'Etat. Un compte rendu d'emploi des fonds est transmis ensuite par la direction des sports à l'établissement et présenté au conseil d'administration. Le conseil d'administration du CNDS de novembre 2016 a ainsi voté pour 2017 ce fonds, pour un montant de 21 M€ dans le budget initial.

Cette recommandation n'est donc pas mise en œuvre.

*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.*

Cette recommandation est formulée depuis l'exercice 2013.

Dans un rapport de juin 2013, l'Inspection générale des finances a démontré que les trois plus importantes dépenses fiscales rattachées à la mission, relatives à trois dispositifs d'exonération fiscale des dons aux organismes sans but lucratif, étaient de nature à générer des effets

d'aubaine et que leur efficacité n'était pas démontrée. Ce rapport et les recommandations qui y étaient formulées n'ont pas été suivis d'effet. Des travaux sur les dépenses fiscales ont eu lieu au cours de l'année 2014, tels que les conférences fiscales de la direction de la législation fiscales (DLF). Ils ont été interrompus à compter de 2015, la DLF n'ayant pas jugé nécessaire de reconduire ce dispositif.

Les responsables de programme ont mentionné quelques travaux d'ordre général ayant abordé depuis 2013 des aspects spécifiques propres à l'une ou l'autre des dépenses fiscales rattachées à la mission. Le responsable du programme 219 a ainsi mentionné la mission sur l'optimisation des interventions en faveur du sport avait été confiée le 7 décembre 2015 au CGEFI et à l'IGJS qui a notamment procédé à un examen du coût des dépenses fiscales rattachées au programme 219.

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

***Recommandation n° 3 : Anticiper les conséquences du projet de grand stade de la FFR pour éviter des charges budgétaires supplémentaires pour l'Etat et, parallèlement, mettre à profit la période jusqu'en 2017 pour rechercher avec la fédération des alternatives à son projet.***

Le comité directeur de la Fédération française de rugby (FFR) a décidé le 14 décembre 2016 de mettre fin au projet de Grand Stade, mettant ainsi en application la volonté de son président nouvellement élu. Le ministère chargé des sports a pris acte de cette décision et soutient la volonté de négociation d'une nouvelle convention avec le Consortium Stade de France (CSDF), la convention actuellement en vigueur arrivant à échéance le 30 juin 2017. Il a précisé qu'il conviendra en outre d'examiner le contrat de concession à l'aune de la décision du CIO relative à l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, attendue pour le 13 septembre 2017.

Cette recommandation est donc devenue sans objet.

***Recommandation n° 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 2016 (recommandation réitérée)***

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

La Cour a eu l'occasion à de nombreuses reprises de relever le nombre important d'avenants successifs signés depuis la conclusion du marché, un contrat de partenariat public-privé (PPP), signé par l'État et le groupement Sport Partenariat en décembre 2006 pour une durée de trente ans, portant sur la construction, la réhabilitation puis l'exploitation et la gestion de plusieurs équipements de l'INSEP. A fin 2016, 14 avenants ont en effet été signés depuis 2006. En outre, le responsable de programme a indiqué que deux avenants devaient aboutir dans le courant de l'année 2017. Ces avenants n'ont pas systématiquement d'incidence financière lourde, cependant, compte tenu de ces évolutions, le montant total du loyer est désormais de 13,27 M€ en 2016 (contre 12,4 M€ initialement).

Conformément à la rédaction initiale du contrat, les modifications ponctuelles demandées par l'Etat nécessitent d'avoir recours à des avenants systématiques, ce qui est une procédure particulièrement lourde. La Cour avait appelé à engager une réflexion pour donner plus de souplesse à la relation contractuelle entre l'Etat et son partenaire privé. Elle avait aussi rappelé que 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. Ces atouts ont disparu du fait des changements répétés intervenus dans la relation contractuelle.

Le responsable de programme avait déjà indiqué en 2015 qu'il était envisagé de modifier le contrat afin de permettre, « en gestion », de réaliser des modifications ponctuelles sans impacter systématiquement l'économie générale du contrat ni avoir recours à des avenants. Un avenant devait être signé en ce sens en 2016. Cependant, il était toujours en cours de finalisation en février 2017.

Enfin, il avait été annoncé en 2015 qu'une étude de parangonnage sur les prestations d'hôtellerie et de restauration devait être réalisée comme prévu par le contrat après 5 ans d'exploitation, ces deux prestations représentant 68,7 % du loyer d'exploitation. Cette étude était toujours en cours en février 2017 mais devait faire l'objet d'un regroupement avec l'étude des autres services (entretien et maintenance, gardiennage, gestion des espaces verts, gestion des déchets).

Cette recommandation est donc en cours de mise en œuvre. Elle mérite cependant d'être réitérée, dans une nouvelle rédaction, au titre de l'exercice 2016.

***Recommandation n° 5 : Clarifier et régulariser la situation de débiteur/créancier de la Mission Sport, jeunesse et vie associative à l'égard de l'ACOSS.***

Le ministère chargé des sports est créancier vis-à-vis de l'ACOSS au titre du dispositif de retraite des sportifs de haut niveau, entré en vigueur en janvier 2012. Or le coût de cette mesure n'a pas été évalué de façon suffisamment précise. Un premier versement à l'ACOSS de 5,73 M€ a été effectué en 2013, ce qui s'est révélé par la suite « largement surestimé », selon le responsable du programme. Aucun versement complémentaire n'a été effectué. A contrario, il existait à fin 2015 une dette du programme 219 à l'égard de l'ACOSS, constituée sur le dispositif du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels, supprimé en juin 2010. Le coût total du dispositif n'était pas encore définitif puisque des régularisations, à la hausse comme à la baisse, pouvaient encore intervenir. A fin 2015, les informations communiquées par l'ACOSS faisait état d'une dette cumulée de 0,17 M€.

Parallèlement, au titre du 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 des anciens régimes, une estimation réalisée par la DJEPVA a fait apparaître un trop versé par l'Etat.

La Cour avait recommandé de procéder à une régularisation de ces situations de débiteur/créancier de la mission vis-à-vis de l'ACOSS afin d'apurer ces différents montants.

Il apparaît que les responsables de programme se sont rapprochés de l'ACOSS. Les différents montants ont été affinés et leur régularisation est en cours. Ils sont déjà en net recul par rapport à la situation observée fin 2015. Il peut donc être considéré que cette recommandation est mise en œuvre.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

La Cour formule quatre recommandations au titre de l'exercice 2016 :

- 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).*
- 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).*

- 3) Stabiliser l'exécution du PPP pour l'INSEP en menant à terme le projet d'avenant donnant plus de souplesse à la relation contractuelle ; réaliser l'étude sur les prestations, prévue depuis 2015.*
- 4) Améliorer la prévision budgétaire du financement du service civique en lien avec le suivi réalisé de l'atteinte des objectifs.*