

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 42

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteuses spéciales : MMES PERRINE GOULET ET SARAH EL HAÏRY

Députées

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
DONNÉES CLEFS	8
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMMES <i>SPORT ET JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024</i> (Mme Perrine GOULET) ..	10
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>	10
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION ET UNE GESTION NON EXEMPTÉ DE TENSIONS	11
1. Un aller-retour de crédits peu lisible avec le CNDS	11
2. Un chiffrage défaillant des flux avec l'ACOSS	13
3. Une visibilité trop relative sur les emplois du ministère des sports	14
4. Des lignes directrices à redéfinir s'agissant des opérateurs	15
B. DES DÉPENSES FISCALES QUI NE CORRESPONDENT À AUCUNE STRATÉGIE ET QUI POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES	16
C. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE QUI TRADUIT L'AMPLEUR DES DÉFIS EN VUE D'UN SPORT PLUS ACCESSIBLE ET PLUS INTÈGRE ...	18
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 350 <i>JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024</i>	19
III. LES INCERTITUDES DES FÉDÉRATIONS QUANT À LEUR RÔLE VIS-À-VIS DE LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE DU SPORT	20
A. LES SPÉCIFICITÉS DE LEUR STATUT FONT DU RÉSEAU FÉDÉRAL LE VÉRITABLE PILIER DU SPORT FRANÇAIS	20
B. LA CRÉATION DE L'AGENCE ILLUSTRE LA BAISSÉ DES AMBITIONS DE L'ÉTAT	21
1. Des retards importants et une convention surprenante pour le GIP	21
2. La fin d'une tutelle historique, qui était pourtant plutôt appréciée	22

C. FORMELLEMENT MIEUX INTÉGRÉES À LA POLITIQUE PUBLIQUE DU SPORT, LES FÉDÉRATIONS SONT EN RÉALITÉ TRÈS INQUIÈTES	22
1. Des fédérations plus autonomes	22
2. ... mais moins accompagnées	23
DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE (Mme Sarah EL HAÏRY)	25
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	25
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À L'AUTORISATION	26
1. Une situation tendue pour le service civique	27
2. Une année charnière pour le fonds pour le développement de la vie associative	28
3. Des difficultés en voie de résorption pour le compte d'engagement citoyen ?	29
4. La nécessité d'adapter la maquette budgétaire en vue du service national universel	31
B. DES DÉPENSES FISCALES DONT LA PROPORTION INTERROGE	32
C. DES INDICATEURS QUI ILLUSTRENT LES DÉFIS DU PROGRAMME	33
II. LE FONDS D'EXPÉRIMENTATION POUR LA JEUNESSE : UN DISPOSITIF PERTINENT QUI SOUFFRE DE L'ÉPUISEMENT DE SES MOYENS ET DE LA TROP FAIBLE IMPLICATION DE SES PARTENAIRES PRIVÉS	34
A. UN OUTIL CRÉÉ EN 2008, QUI A DÉJÀ ACCOMPAGNÉ PRÈS D'UN MILLIER D'EXPÉRIMENTATIONS	34
1. Une gouvernance partenariale	34
a. Le rôle central du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et de la Caisse des dépôts et consignations	34
b. La représentation de toutes les parties prenantes	35
2. Une ambition scientifique progressivement rehaussée	35
a. Des dérives maintenant corrigées	36
b. Un processus objectif en sept étapes	36
c. La constitution de binômes : un enrichissement mutuel	37
3. Un soutien utile sur lequel il faut davantage capitaliser	37
a. En 2018, un appel à projets sur la lutte contre les discriminations	37
b. En 2019, un intérêt porté aux territoires ultramarins et ruraux	39
B. UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE À RÉGLER D'URGENCE	39
1. Une enveloppe qui risque de se tarir	39
2. La nécessité de mobiliser plus fortement les entreprises privées	41

ANNEXE : AXES DE FINANCEMENT PAR LE FONDS D'EXPÉRIMENTATION POUR LA JEUNESSE DEPUIS 2008	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47
Mme Perrine GOULET (programmes 219 <i>Sport</i> et 350 <i>Jeux olympiques et paralympiques 2024</i>)	47
Mme Sarah EL HAÏRY (programme 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>)	47
SOURCES	49

SYNTHÈSE

En 2018, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* a consommé 935,99 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui correspond à 97,6 % des montants ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI). La situation des trois programmes est contrastée.

- Le programme 219 *Sport* a mobilisé 327,75 millions d'euros en CP et affiche donc un taux d'exécution de 94,4 % qui, retraité de mesures de périmètre, s'élève à 81,5 % ⁽¹⁾. La LFI a procédé à une rebudgétisation de 72,8 millions d'euros de crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) vers le ministère. La sous-consommation des sommes prévues au titre des compétences rapatriées a finalement entraîné l'attribution au CNDS d'une dotation de 64,36 millions d'euros : la rapporteure s'étonne vivement de cet aller-retour de crédits, qui n'a pas bénéficié aux territoires après une année déjà difficile pour eux.

La création de l'agence nationale du sport conduit à ce que l'État abandonne sa tutelle sur les **fédérations sportives**. Nombre de ces dernières ne le souhaitent pas : elles devront à l'avenir instruire elles-mêmes les demandes de subventions exprimées par les clubs et les ligues, ce qui pose la question de leur compétence et de leur impartialité. Il faudra veiller à ce que les deniers publics soutiennent des projets d'intérêt général (sport-santé, pratique féminine, accès des personnes en situation de handicap, territoires carencés, etc.).

- L'exécution du programme 163 *Jeunesse et vie associative* s'élève à 560,25 millions d'euros en CP, soit 99,4 % du plafond voté en LFI, témoignant d'une sincérisation par rapport à l'exercice précédent. L'année a, notamment, été marquée par le dynamisme du service civique (140 000 jeunes volontaires), la réforme du fonds pour le développement de la vie associative (dont l'enveloppe est passée de 8 à 33 millions d'euros), et l'effort de rattrapage du retard pris par le compte d'engagement citoyen (CEC).

Le **fonds d'expérimentation pour la jeunesse** (FEJ), dispositif créé en 2008 pour soutenir des associations innovantes, a lancé en 2018 un appel à projets sur la lutte contre les discriminations. Pour 2019, il porte un intérêt particulier aux territoires ultramarins et ruraux. Néanmoins, ses ressources vont en s'amenuisant : sur les 260 millions d'euros de sa dotation initiale, le reliquat est de 6,79 millions d'euros. Compte tenu de sa pertinence et de ses ambitions scientifiques en hausse il est nécessaire de le réabonder, non seulement *via* le budget général de l'État, mais aussi en mobilisant plus fortement les entreprises privées.

- Le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024*, doté de 48 millions d'euros en CP, a dépensé 100 % de ce plafond en 2018.

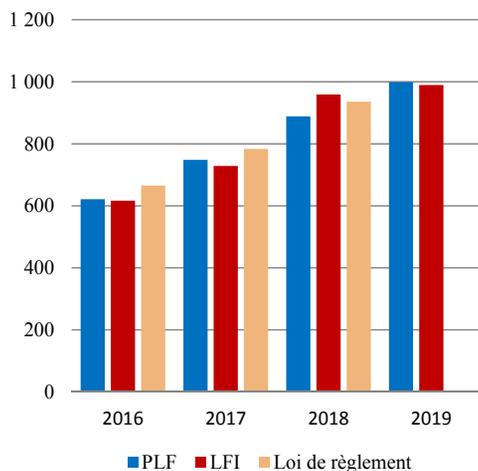
Des retards ont été pris dans certaines expropriations et acquisitions de terrain tandis qu'un risque de trésorerie est identifié. Il s'agira de les résoudre en 2019, afin d'accueillir les athlètes dans les meilleures conditions et surtout d'offrir aux Français un héritage de qualité, accessible à tous.

(1) Cf. infra (p. 11).

DONNÉES CLEFS

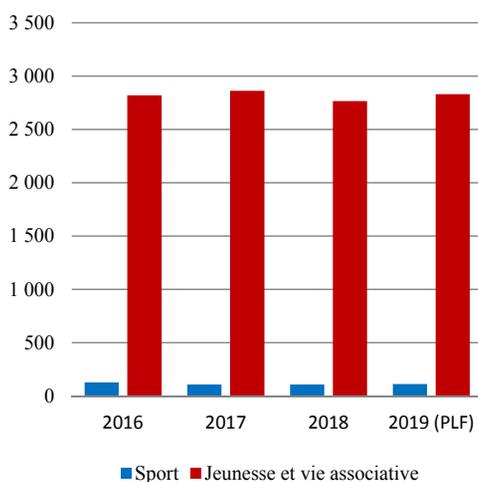
Prévision et exécution

(CP ; en millions d'euros)



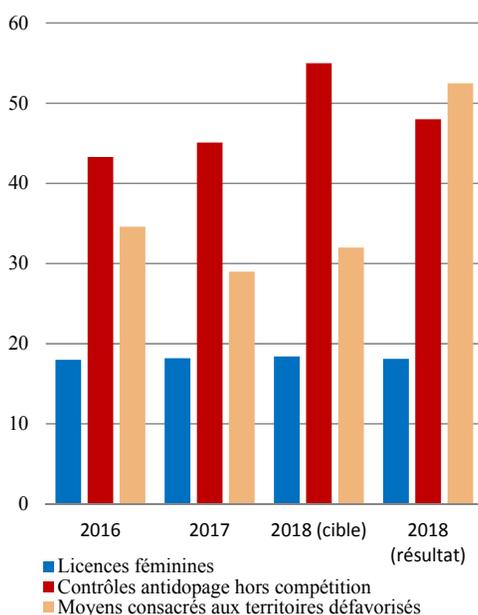
Dépenses fiscales

(en millions d'euros)



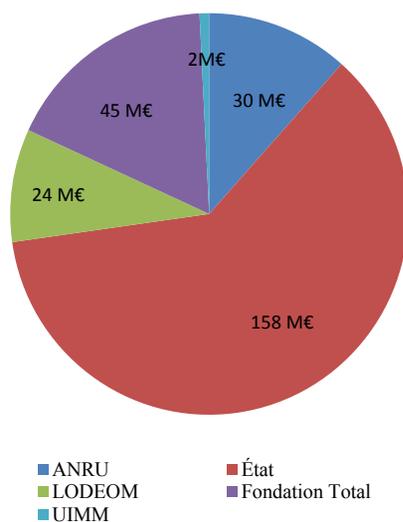
Indicateurs de performances

(P. 219 ; en pourcentage)



Répartition des dotations au FEJ

(P. 163)



INTRODUCTION

Ce rapport spécial présente :

– d’une part, une analyse de l’exécution en 2018 des crédits budgétaires adoptés par le Parlement pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ;

– d’autre part, les conclusions et propositions des rapporteuses spéciales à l’issue des travaux conduits dans le cadre du « printemps de l’évaluation » de la commission des finances, soit, pour Mme Perrine Goulet, la place et les missions des **fédérations sportives** dans la nouvelle gouvernance du secteur et, pour Mme Sarah El Hairy, le **fonds d’expérimentation pour la jeunesse**.

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée, depuis l’exercice 2018, des programmes 219 *Sport*, 163 *Jeunesse et vie associative* et 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*.

Ce dernier programme dédié à la préparation des jeux parisiens a été créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances (PLF) pour 2018, soutenu par le rapporteur général de la commission des finances et la rapporteuse spéciale. Il est donc mentionné dans le rapport annuel de performances (RAP) pour la première fois ⁽¹⁾.

Dans l’ensemble, l’exécution des crédits de la mission est à peine inférieure à la prévision : ont été consommés 959,09 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 935,99 millions d’euros en crédits de paiement (CP).

TAUX D’EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d’euros)

Programmes	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d’exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d’exécution
219 <i>Sport</i>	346,14	343	99,1 %	347,22	327,75	94,4 %
163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	563,87	560,8	99,5 %	563,87	560,25	99,4 %
350 <i>Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024</i>	58	58	100 %	48	48	100 %
Totaux	968,01	961,8	99,4 %	959,09	935,99	97,6 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Les dépenses fiscales seront étudiées au titre du programme auquel elles se rattachent. Leur total représente 2,87 milliards d’euros en 2018, soit le triple des crédits de la mission : ce volume invite à en améliorer sensiblement l’évaluation.

(1) En revanche, dans la mesure où il a été mis en place pendant la navette parlementaire relative au PLF pour 2018, le premier projet annuel de performances (PAP) à consacrer des développements au programme 350 a été celui déposé en annexe au PLF pour 2019.

PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMMES *SPORT* ET *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024* (Mme Perrine GOULET)

40,1 % des CP de la mission ont été consommés en faveur de la politique sportive, dont 35 % au titre du programme 219 *Sport*, qui porte traditionnellement les interventions de l'État en faveur du développement des pratiques et de la performance dans un milieu professionnel intègre, et 5,1 % dans le cadre du nouveau programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024*.

Sur le premier programme, on constate en 2018 une sous-exécution à hauteur de 5,6 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) : le ministère des sports semble avoir imparfaitement anticipé certaines dépenses (I).

La préparation des jeux mobilise pour l'heure un budget limité. Si l'exercice 2018 affiche un résultat satisfaisant, des difficultés sont apparues en cours d'année : il s'agit de les corriger avant que leur ampleur ne compromette l'ambition que la France s'est fixée pour l'échéance de 2024 (II).

Pour la reconduite du « printemps de l'évaluation », la rapporteure examine plus particulièrement **la place et les missions des fédérations sportives dans la nouvelle gouvernance du secteur** (III).

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 219 *SPORT*

Entre la loi de finances initiale pour 2017 et la LFI pour 2018, le programme, placé sous la tutelle de la direction des sports (DS), a vu son enveloppe passer de 247,39 millions d'euros à 347,22 millions d'euros en CP, soit une hausse de 40,4 %. Cette progression était essentiellement expliquée par :

– un réabondement à hauteur de 72,8 millions d'euros correspondant à la prise en charge par le ministère de trois missions jusqu'alors assumées par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), à savoir le financement des conventions d'objectifs, la dotation aux Comités nationaux olympique (CNOSF) et paralympique (CPSF) et une partie des subventions destinées aux grands événements sportifs internationaux (GESI) ou à des équipements ;

– une augmentation, de 21,1 à 59 millions d'euros, des sommes prévues au titre de la compensation auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de cotisations accordées au titre des rémunérations des juges et arbitres sportifs ⁽¹⁾ ;

– le solde final correspond à la différence entre des mouvements de faible ampleur, à la hausse ou à la baisse, sur d'autres lignes du programme, comme par exemple une croissance de 8,5 à 9,6 millions d'euros de la subvention attribuée à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

(1) Article L. 241-16 du code de la sécurité sociale (CSS).

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION ET UNE GESTION NON EXEMPTÉ DE TENSIONS

Les taux d'exécution en AE et en CP masquent d'importantes différences entre les quatre actions du programme : deux dépassent le plafond initial, tandis que deux donnent lieu à une consommation bien en-deçà de ce dernier.

TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
1 Promotion du sport pour le plus grand nombre	89,68	95,87	106,9 %	89,68	94,31	105,2 %
2 Développement du sport de haut niveau	208,82	198,13	94,9 %	209,9	184,73	88 %
3 Prévention par le sport et protection des sportifs	20,28	19,56	96,4 %	20,28	19,46	96 %
4 Promotion des métiers du sport	27,36	29,44	107,6 %	27,36	29,24	106,9 %
Totaux	346,14	343	99,1 %	347,22	327,75	94,4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

1. Un aller-retour de crédits peu lisible avec le CNDS

- Au cours de l'année dernière, l'établissement public du CNDS, opérateur placé sous la tutelle du ministère des sports, a vu son rôle recentré sur le soutien aux associations et à l'emploi sportifs : de ses anciennes parts dites « équipements », « nationale » et « territoriale » ne subsiste que la troisième.

Cette nouvelle définition de son champ d'action a été accompagnée d'une **diminution importante de ses moyens** via une division par deux du montant des taxes qui lui sont affectées ⁽¹⁾, passant de 259,2 millions d'euros en 2017 à 133,4 millions d'euros en 2018 et l'obligation de réaliser des économies à hauteur de 88,8 millions d'euros (pour un effort net de 63,8 millions d'euros car d'autres mouvements portaient une hausse de 25 millions d'euros). Symétriquement, le projet de loi de finances pour 2018 a procédé à augmentation de 72,8 millions d'euros en destination du programme *Sport*. Toutefois, l'ensemble de ces crédits réintégré dans le budget général de l'État n'a pas été consommé :

– les subventions aux GESI atteignent 7,98 millions d'euros en AE et 2,72 millions d'euros en CP, alors que 19,8 millions d'euros étaient programmés en AE et en CP ;

(1) Ces affectations correspondent à une fraction, sous plafond, du produit de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet » (article 302 bis ZE du code général des impôts), du prélèvement sur les sommes mises – hors paris sportifs – dans le cadre des jeux exploités par la Française des jeux (article 1606 novovicies du CGI), de celui sur les sommes mises dans le cadre des paris sportifs de la FDJ et des paris sportifs des autres opérateurs agréés (article 1609 tricies du CGI). Le prélèvement complémentaire sur les loteries de la FDJ a été supprimé en PLF pour 2018.

– le soutien aux équipements structurants nationaux a engendré une dépense de 8,92 millions d’euros en AE et de 0,75 million d’euros en CP, contre une prévision de 12,5 millions d’euros en AE et en CP.

La DS donne trois explications à ce résultat : ses nouvelles attributions lui ont demandé de procéder à des appels d’offres ; elle n’a été en mesure d’instruire les dossiers qu’au cours du second semestre, avec des décisions de versement en novembre ; l’enveloppe était calibrée pour reprendre l’ensemble des subventions alors que le CNDS a en fait conservé le traitement des dossiers déjà engagés.

• Ces données inspirent à la rapporteure une double surprise et une double proposition. Surtout, elles montrent que la sous-exécution affichée est inexacte.

D’une part, il est **difficilement compréhensible que le ministère n’ait pas anticipé le fait que deux compétences lui soient réattribuées et se soit retrouvé pris de cours**, dans l’incapacité de distribuer des aides pour lesquelles une enveloppe était disponible. Il faut souligner que, sur les 22 dossiers d’équipements validés en 2018, seuls 9 ont pu obtenir l’avance réglementaire de 30 % avant la fin de gestion.

La rapporteure recommande donc une meilleure instruction des dossiers pour éviter des sous-consommations de ce type.

D’autre part, le reliquat engendré par cette consommation incomplète - ainsi que par celle, relative à l’ACOSS, développée *infra* – a rendu possible, le **versement d’une dotation en fonds propres au CNDS à hauteur de 64,36 millions d’euros en fin de gestion, de façon à contribuer à l’apurement de ses restes à payer** (42,8 millions d’euros pour 2018 et 21,56 millions d’euros d’avance pour l’avenir).

On peut s’interroger quant à ce jeu de ping-pong consistant à ôter 136,7 millions d’euros des comptes de l’établissement en janvier pour lui en redonner la moitié en décembre... sans que cette dotation exceptionnelle ne bénéficie aux clubs et associations sur le terrain, malgré de grandes disparités entre les départements.

Enfin, il convient d’apporter une réponse la plus satisfaisante juridiquement et la plus rapide possible à la question des dettes de l’établissement public, actuellement estimées à 164 millions d’euros : **leur extinction doit, dès maintenant, être planifiée pour les prochaines années dans les dépenses de l’agence nationale du sport**, qui reprend les droits et obligations de l’ancien opérateur ; elle doit bénéficier d’une ligne dédiée dans le projet de loi de finances (PLF) ou dans le projet de loi de finances rectificatif (PLFR), sans être opportunément permise par d’éventuelles sous-consommations successives.

Surtout, la rapporteure pense indispensable de retenir une méthode de soutien aux clubs pour des projets sur une année unique, afin de ne pas régénérer de reste à payer.

Dès lors, les données du PLR doivent être retraitées : la dotation mal justifiée de 64,36 millions d'euros en AE et en CP implique une **exécution réelle de 281,78 millions d'euros en AE (soit 81,4 % et non 99,1 %) et de 282,86 millions d'euros en CP (soit 81,5 % et non 94,4 %)**.

2. Un chiffrage défaillant des flux avec l'ACOSS

Les rémunérations des juges et arbitres sportifs sont exonérées des cotisations et contributions de sécurité sociale.

L'État, *via* le programme *Sport*, compense cette perte de recettes auprès de l'ACOSS, mais, le chiffrage prévisionnel de 29,4 millions d'euros pour 2017 et 40 millions d'euros pour les années suivantes n'a jamais été juste :

– en 2017, n'a pu être effectué qu'un versement de 10,4 millions d'euros, générant une dette de 19 millions d'euros ;

– en loi de finances initiale pour 2018, ont donc été inscrits 59 millions d'euros, ce qui avait alors été présenté comme un rattrapage vertueux ;

– en gestion 2018, **l'absence de fourniture de justificatifs comptables par l'ACOSS a empêché l'État de procéder à la compensation prévue**⁽¹⁾, si bien que n'a été réglé que le retard précité de 19 millions d'euros au titre de 2017 ;

– en loi de finances initiale pour 2019, 18 millions d'euros ont été programmés alors que l'ACOSS a entretemps calculé que le besoin serait de 20 millions d'euros, si bien qu'en cas de résolution des difficultés, l'État resterait débiteur ;

– à la fin mai 2019, les services de l'État n'avaient encore rien versé pour l'exercice actuel et ne l'envisageaient d'ailleurs pas à court terme.

La rapporteure invite les administrations compétentes à mettre un terme à cette situation.

Elle sera donc particulièrement attentive aux travaux d'évaluation engagés il y a six mois entre la DS et la direction de la sécurité sociale (DSS) en vue de réfléchir à la mise en place d'une plateforme déclarative simplifiée des indemnités perçues par les juges et arbitres, qui permettrait de disposer en 2020 des états justificatifs nécessaires. L'État ne peut en aucun cas se satisfaire de l'avis de l'Association française du corps arbitral multisports, selon laquelle il ne serait pas possible d'établir des remontées d'informations fiables.

(1) Le RAP indique qu'« aucun crédit » n'a été versé, mais la Cour des comptes estime que 0,5 million d'euros ont été payés et, lors de leur audition par la rapporteure, la DS et la direction des finances, des achats et des services (DFAS) du SGMAS ont fait état d'un décaissement de 0,6 million d'euros.

3. Une visibilité trop relative sur les emplois du ministère des sports

Les crédits de masse salariale des administrations centrales et déconcentrées qui mettent en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative, et leurs moyens de fonctionnement, dépendent du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* ⁽¹⁾. Intégrée à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, cette ligne est pilotée par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS).

Ce rattachement est généralement justifié par la faiblesse des effectifs de la DS, de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Par ailleurs, d'un Gouvernement à l'autre, le sport, la jeunesse et l'engagement associatif ont parfois été attribués à un ministre également compétent en matière de santé et/ou d'affaires sociales. Il importe naturellement de saluer les efforts de mutualisation entre les services de l'État. Toutefois, force est de constater que ceux-ci ne sont pas accompagnés d'un suivi précis des emplois en fonction du ministère d'affectation.

De fait, la seule estimation repose sur une simple enquête, réalisée en 2017, au cours de laquelle les agents ont déclaré la part de leur temps de travail qu'ils pensaient consacrer à des tâches liées au sport : 144 ETPT à la DS, 863 en DRJSCS et DDCS, et 1 590,9 conseillers techniques sportifs (CTS) ⁽²⁾.

L'effectif théorique de ces derniers est encore plus malaisé à vérifier en raison de leur éclatement fonctionnel ⁽³⁾. Plusieurs fédérations auditionnées ce printemps ont déclaré que leur incapacité à se voir attribuer 100 % des CTS dont elles ont pourtant obtenu l'affectation vient de cette vue d'ensemble manquante.

La rapporteure appelle à distinguer plus finement les agents du programme 124 dont les tâches sont transversales et ceux dont l'activité est rattachée à la santé, aux sports, etc.

(1) En plus des ministères des sports et de l'éducation nationale et de la jeunesse (à l'exception, naturellement, de ses interventions – très majoritaires – en matière d'enseignement scolaire), le programme 124 soutient aussi le ministère des solidarités et de la santé, ainsi que les secrétariats d'État chargés, d'une part, six métiers, à savoir directeur technique national (DTN), DTN adjoint, entraîneur de haut niveau, responsable de pôle, référent du suivi socio-professionnel, ou responsable sectoriel national ou régional.

(2) Les CTS sont des fonctionnaires d'État mis à la disposition des fédérations. Ils peuvent être issus de deux corps, les professeurs de sport et les conseillers techniques et pédagogiques supérieurs, et exercer six métiers, à savoir directeur technique national (DTN), DTN adjoint, entraîneur de haut niveau, responsable de pôle, référent du suivi socio-professionnel, ou responsable sectoriel national ou régional.

(3) S'ils relèvent du ministère des sports par évidence thématique, les CTS dépendent également de ceux des solidarités et de la santé au titre du programme 124 et de l'éducation nationale en tant qu'enseignants, ainsi que du président de la fédération au sein de laquelle ils travaillent, et, le cas échéant, de son DTN.

4. Des lignes directrices à redéfinir s’agissant des opérateurs

Les subventions pour charges de service public, dotations en fonds propres et transferts affichent une sur-exécution de 251,9 % en AE et 254,7 % en CP ⁽¹⁾.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 219

(en millions d’euros)

Opérateurs	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d’exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d’exécution
Centre national pour le développement du sport	<i>Fiscalité affectée</i>	68,16		<i>Fiscalité affectée</i>	68,16	
Écoles nationales de voile et des sports nautiques et des sports de montagne	13,07	12,77	97,7 %	15,44	15,44	100 %
Institut national du sport, de l’expertise et de la performance	23,18	23,34	100,7 %	23,18	23,94	103,3 %
Musée national du sport	2,91	3,78	129,9 %	2,91	3,78	129,9 %
Institut français du cheval et de l’équitation	8,01	7,81	97,5 %	8,01	7,81	97,5 %
Totaux	47,89	118,65	251,9 %	46,81	119,23	254,7 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Ce résultat est essentiellement expliqué par l’attribution au **CNDS** de la dotation de 64,36 millions d’euros précitée et d’une autre dotation de 3,8 millions d’euros destinée au soutien de la production audiovisuelle des sports peu médiatisés et à des aides aux clubs en difficulté. Pour sa part, la **suppression du fonds de concours** du CNDS vers l’État est à saluer pour la clarté qu’elle apporte.

La situation des **écoles nationales** se stabilise et l’ambition du Musée national du sport (MNS) progresse, selon les éléments avancés par le ministère, ce que la rapporteure s’attachera à vérifier sur place dans les prochains mois.

L’**Institut français du cheval et de l’équitation** (IFCE) est placé sous la double tutelle des ministères des sports et de l’agriculture et de l’alimentation. Ce dernier lui a versé une subvention de 43,45 millions d’euros en 2018 ⁽²⁾.

Le positionnement de l’**Institut national du sport, de l’expertise et de la performance** (INSEP) vis-à-vis de la nouvelle gouvernance suscite toujours de vives interrogations de la part de la rapporteure : alors que le CNDS, chargé du sport pour tous, est intégré à l’agence, l’INSEP reste en-dehors de cette dernière sans que l’articulation des missions des deux opérateurs ne soit encore nette.

(1) En-dehors du tableau ci-après (p. 14), on note qu’une subvention de 12 000 euros a été attribuée à l’Agence nationale de santé publique : il s’agit de la participation de la DS à une enquête sur les noyades, réalisées par les ministères de l’intérieur et de la transition écologique et solidaire.

(2) Programme 149 Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

Les coûts du PPP de l'INSEP doivent être stabilisés

Depuis 2006, des travaux de construction et de réhabilitation de la zone nord de l'INSEP, destinés à l'hébergement, à la restauration et à l'équipe médicale, sont conduits dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP).

Estimée à 326,99 millions d'euros lors de la signature, la charge totale pour l'État sur les trente ans du PPP est désormais chiffrée à 411,81 millions d'euros : ce bond de 25,7 % n'est pas soutenable. En effet, 21 avenants ont été conclus, entraînant des frais supplémentaires à hauteur de 18,01 millions d'euros pour des modifications du projet, et une hausse des loyers pour 66,81 millions d'euros. La Cour des comptes juge que le prix de l'entretien de certains équipements a été sous-évalué et que de nouveaux travaux seront indispensables, sans avoir pour l'heure fait l'objet d'un calcul.

Il conviendrait enfin que l'INSEP, doté à cette fin des ressources humaines nécessaires, soit lui-même l'interlocuteur du partenaire et le payeur des loyers, plutôt que la DS.

B. DES DÉPENSES FISCALES QUI NE CORRESPONDENT À AUCUNE STRATÉGIE ET QUI POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme. Il reste difficile d'en indiquer le montant total, dans la mesure où celui-ci n'est connu que pour les deux premières, évaluées à 85 et 23 millions d'euros, pour une prévision de 75 et 19 millions d'euros. Ceci représente une hausse respective de 13,3 % et de 21,1 %, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire dans le RAP.

Le fait que la troisième dépense fiscale n'engendre aucune perte de recettes en 2018 s'explique par le décalage d'un an entre le calendrier olympique et paralympique et l'acquittement de l'impôt sur le revenu – ce chevauchement prendra d'ailleurs fin avec le prélèvement à la source.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

	2017	2018	Évolution
Taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles (taxe sur la valeur ajoutée)	85	85	=
Exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs (impôt sur le revenu)	23	23	=
Étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des primes versées par l'État aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques et à leur guide (IR)	€	0	n. c.
Exonération des retenues à la source prévues aux c et b du I de l'article 182 B du CGI et à l'article 119 bis du CGI à raison des revenus de source française versés ou perçus par des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale et de leurs filiales, directement liés à l'organisation de la compétition sportive internationale (retenues à la source)	n. c.	n. c.	n. c.
Exonération des retenues à la source à raison des bénéfices réalisés en France et des revenus de source française versés ou perçus par des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale et de leurs filiales, directement liés à l'organisation de la compétition sportive internationale	n. c.	n. c.	n. c.
Déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur insertion ou conversion professionnelle	n. c.	n. c.	n. c.

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

« € » : coût inférieur à 0,5 million d'euros ; « - » : niche supprimée ou non encore créée ; « n. c. » : non chiffrable.

Trois niches fiscales au bénéfice des entreprises retiennent l'attention de la rapporteure et **doivent être justifiées de manière plus précise**.

Le **taux réduit de TVA sur les droits d'accès à certaines réunions sportives**, a profité à 1 600 entreprises, mais fait l'objet d'un débat de la DS avec la direction générale des finances publiques (DGFIP). En effet, lorsqu'il s'applique au secteur culturel, le taux réduit de 5,5 % est considéré comme une simple utilisation de la possibilité ouverte par le droit de l'Union européenne ⁽¹⁾, et non comme une dépense fiscale : il importe d'harmoniser ces approches qui divergent autour d'un outil identique.

Les deux autres permettent des **exonérations d'impôt sur le revenu et sur les sociétés au titre des plus-values réalisées par les organisateurs de compétitions internationales** en France.

D'une part, leur nombre de bénéficiaires n'est pas déterminé, ce qui empêche d'en mesurer l'efficacité. D'autre part, il serait pertinent de les **recentrer sur les petites compétitions, dont la rentabilité n'est pas garantie**, afin de soutenir les fédérations promouvant des sports relativement moins visibles, plutôt que de subventionner indirectement les fédérations internationales et nationales les plus riches, qui peuvent être certaines de générer d'importants revenus.

Enfin, l'exonération d'IR pour les juges et arbitres sportifs paraît constituer un doublon de l'exonération de charges sociales dont ils bénéficient par ailleurs et dont la compensation à l'ACOSS est du même ordre de grandeur.

Par conséquent, si aucune évaluation sérieuse n'était présentée au Parlement, la rapporteure apportera son soutien à de futurs arbitrages qui viseraient à réduire les dépenses fiscales les moins utiles, dans un double objectif de rétablissement de l'équilibre des comptes publics et d'orientation de l'effort de la collectivité en faveur des publics qui en ont le plus besoin

(1) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

C. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE QUI TRADUIT L'AMPLEUR DES DÉFIS EN VUE D'UN SPORT PLUS ACCESSIBLE ET PLUS INTÈGRE

Les cinq objectifs de performance du programme, accompagnés de neuf indicateurs, connaissent certes une stabilité qui facilite leur comparaison d'une année à l'autre.

D'un point de vue technique, ils sont définis en fonction de critères objectifs et pertinents et font l'objet d'un suivi rigoureux ⁽¹⁾.

Six indicateurs peinent structurellement à atteindre leur cible : les licences féminines, le nombre de clubs garantissant l'accueil de personnes en situation de handicap, l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau, le suivi médical, les contrôles antidopage hors compétition et la proportion des diplômés dont l'emploi est en lien avec leur qualification.

La rapporteure invite à ne pas réduire l'effort sur ces buts centraux pour l'ouverture et l'exemplarité du sport français.

Elle rappelle que le Gouvernement s'est fixé pour objectif, d'une part, d'atteindre trois millions de pratiquants supplémentaires d'ici à 2022 et d'obtenir 80 médailles aux jeux parisiens de 2024 ainsi que, d'autre part, de promouvoir un sport éthique et en bonne santé.

(1) *L'accompagnement des fédérations financièrement fragiles fait l'objet de développements au titre du III de la présente partie, consacré au thème retenu dans le cadre du « printemps de l'évaluation » (p. 18).*

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

Ce nouveau programme a été doté de 58 millions d'euros en AE de 48 millions d'euros en CP. Il affiche une exécution de 100 % ⁽¹⁾.

TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 350

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
1 Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques	58	58	100 %	48	48	100 %
2 Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques						
3 Haute performance des jeux olympiques et paralympiques						
4 Héritage des jeux olympiques et paralympiques						
Totaux	58	58	100 %	48	48	100 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

En 2018, ainsi qu'en 2019, seule l'action destinée à soutenir la Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (Solidéo) a été dotée.

Deux récents contrôles indépendants interpellent la rapporteure. D'une part, **l'établissement rencontre déjà des difficultés**, liées à une qualité comptable insuffisante de sa chaîne de facturation, à la complexité de recruter certains profils hautement qualifiés dans un environnement certes très concurrentiel, et surtout à des retards. En effet, les expropriations prévues n'ont pas toutes pu être réalisées, de même que toutes les acquisitions de terrain ⁽²⁾. D'autre part, 2019 sera une véritable charnière, marquée par l'enjeu d'**éviter les ruptures de trésorerie**, possibles si les collectivités territoriales ne versent leurs subventions que tardivement au cours de l'année ⁽³⁾.

La création du programme 350 par voie d'amendement lors de l'examen du PLF pour 2018 explique qu'il ne soit pas accompagné, pour cet exercice, d'un dispositif de performance. En 2019, un indicateur relatif au « taux de signature des conventions relatives aux opérations financées par la Solidéo » a été mis en place.

(1) Les 0,96 million d'euros en CP ouverts par le décret de virement n° 2018-1109 du 10 décembre 2018 n'ont pas pu être mis en paiement en fin de gestion et ont donc été reportés sur l'exercice 2019.

(2) Note non publique de M. Jean-Claude Martin, contrôleur général économique et financier, à l'attention du conseil d'administration de la Solidéo.

(3) Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale de la jeunesse et des sports, Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les jeux olympiques et paralympiques de 2024, mars 2018.

III. LES INCERTITUDES DES FÉDÉRATIONS QUANT À LEUR RÔLE VIS-À-VIS DE LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE DU SPORT

L'organisation particulière des fédérations (A), qui étaient placées sous la tutelle de l'État (B), devra trouver sa place dans l'agence créée en avril (C).

A. LES SPÉCIFICITÉS DE LEUR STATUT FONT DU RÉSEAU FÉDÉRAL LE VÉRITABLE PILIER DU SPORT FRANÇAIS

Les fédérations sportives sont des regroupements d'associatives sportives. Ayant pour objet « *l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives* », elles jouissent du droit de délivrer des licences ⁽¹⁾. Elles animent leurs propres structures déconcentrées, à savoir les clubs, comités et ligues, et sont elles-mêmes souvent membres d'une fédération internationale. Pour leur part, les fédérations scolaires, universitaires et affinitaires sont dites « omnisports ».

Le ministre chargé des sports peut délivrer un **agrément** aux fédérations qui, « *en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public* », font figurer certaines dispositions obligatoires dans leurs statuts et adoptent un règlement disciplinaire. Une telle qualification, qui vaut reconnaissance d'utilité publique, conditionne l'obtention de financements de la part de l'État et constitue le fondement de la mise à disposition de CTS ⁽²⁾.

En outre, les associations fédérales agréées peuvent également se voir attribuer une **délégation**. Cette dernière, qui ne peut concerner qu'une fédération par discipline, emporte cinq prérogatives de puissance publique :

- l'organisation des compétitions sportives délivrant des titres ;
- la préparation des sélections requises à cette fin ;
- la proposition des inscriptions sur plusieurs listes (sportifs de haut niveau, espoirs, partenaires d'entraînement, etc.) ;
- l'édiction des règles techniques relatives à leur discipline et des règlements portant organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés ;
- la jouissance des appellations « *fédération française [ou nationale] de* », « *équipe de France* » et « *champion[ne ou championnat] de France* » ⁽³⁾.

En 2018, 77,04 millions d'euros ont été attribués par la DS aux fédérations dans le cadre de conventions d'objectifs et de performance (COP), contre 47,32 millions d'euros en 2017 et une prévision de 37,86 millions d'euros pour l'exercice 2019.

(1) Articles L. 131-1 à L. 131-7 du code du sport.

(2) Articles L. 131-8 à L. 131-13 du code du sport.

(3) Articles L. 131-14 à L. 131-21 du code du sport.

B. LA CRÉATION DE L'AGENCE ILLUSTRE LA BAISSÉ DES AMBITIONS DE L'ÉTAT

Créée dans la difficulté, l'agence nationale du sport marque l'abandon de la tutelle du ministère sur les fédérations.

1. Des retards importants et une convention surprenante pour le GIP

Initialement annoncée par le Gouvernement pour le 1^{er} janvier 2019, en cohérence avec le début de l'année budgétaire, la mise en place de l'agence nationale du sport a été repoussée au 1^{er} mars, puis au 2 avril, avant de ne pouvoir effectivement intervenir que le 24 avril. De fait, loin d'être levées à la faveur de l'avancement du projet et de la concrétisation de ses modalités, la plupart des « *extrêmes réserves sur la justification de ce projet* » que formulait la rapporteure spéciale lors de la discussion budgétaire de l'automne dernier ont conservé leur acuité ⁽¹⁾. Il convient néanmoins de saluer les avancées faites par le ministère sur le fondement de ce dernier rapport spécial, comme par exemple la réflexion visant à ne pas faire reposer trop fortement la future déclinaison territoriale de l'agence sur l'échelle de la région, car **le département reste le cadre le plus pertinent**.

La rapporteure estime également nécessaire que des parlementaires y soient nommés.

Aux termes de sa convention constitutive ⁽²⁾, seul l'État apportera des contributions financières au groupement d'intérêt public (GIP), tandis que le mouvement sportif, les associations représentant les collectivités territoriales et les acteurs du monde économique ne seront tenus qu'à des collaborations « métier ». Pour ce premier, sont ainsi prévues des « *possibilités d'activation de bases de données et/ou d'outils de communication (réseaux sociaux, magazines propres, sites internet, etc.)* ». Compte tenu du choix qui a été fait par le Gouvernement d'instaurer un GIP et non un établissement public, **la rapporteure partage les vives interrogations exprimées par la section de l'intérieur du Conseil d'État quant à cette répartition des charges**.

Compte tenu de ces modalités de financement, la rapporteure préconise que le ministère suive de très près les comptes de l'agence. Ainsi, il conviendrait de ne plus lui affecter le produit de la taxe affectée relative à la Française des jeux : renvoyée vers le budget général de l'État au profit du programme 219, elle contraindrait l'agence à défendre chaque année son budget. En revanche, le sport devant payer le sport, la taxe sur les paris sportifs et la taxe dite « Buffet » auraient vocation à être déplaçonnées.

(1) Annexe n° 42 au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2019.

(2) Arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

2. La fin d'une tutelle historique, qui était pourtant plutôt appréciée

Les prérogatives particulières qu'elles peuvent assumer impliquent que « *l'État exerce la tutelle des fédérations sportives* »⁽¹⁾. Cette relation s'inscrit dans la durée : prévue par une ordonnance du Comité français de libération nationale en date du 2 octobre 1943, elle a notamment été confirmée et adaptée par les lois dites « Mazeaud »⁽²⁾ et « Avice »⁽³⁾.

D'après le résumé des travaux préparatoires à la mise en place de l'agence⁽⁴⁾, « *aujourd'hui, la prépondérance de l'État n'est plus justifiée* » et « *un consensus s'est rapidement dessiné autour de la nécessité de remplacer la tutelle par un contrôle* » portant sur notamment sur la bonne gestion des fédérations, ainsi que sur leur responsabilité sociale et environnementale.

Plusieurs mois après la publication de ce document, la rapporteure s'étonne du vocabulaire retenu. En effet, les mots employés par les fédérations auditionnées dans le cadre du « printemps de l'évaluation » pour décrire la fin de la tutelle et la préfiguration du GIP sont d'une tout autre nature : « *grand bazar* », « *aucune valeur ajoutée* », « *blague* », « *alerte générale* », « *aucun échange avec la ministre* », « *méthode hallucinante, [...] coûteuse et stupide* », « *flou artistique complet* », « *l'État s'éloigne* », « *incertitude* », « *improvisation* », « *loi de la jungle* », « *il ne faut pas poursuivre le modèle anglais* », etc.

Force est donc de constater qu'il y a un *hiatus* entre la vision du comité olympique (CNOSF) et celle d'un grand nombre de fédérations, qui ont le sentiment d'avoir vu leur voix confisquée.

C. FORMELLEMENT MIEUX INTÉGRÉES À LA POLITIQUE PUBLIQUE DU SPORT, LES FÉDÉRATIONS SONT EN RÉALITÉ TRÈS INQUIÈTES

Le comité de pilotage chargé de préparer la création de l'agence a retenu le scénario d'une « **gouvernance partagée à responsabilités réparties** ».

1. Des fédérations plus autonomes...

Au sein du GIP, 10 % des voix ont été attribuées au secteur de l'industrie et des services et 30 % respectivement à l'État, aux collectivités territoriales et au mouvement sportif. S'agissant de ce dernier, les sièges ont été répartis ainsi :

– pour le conseil d'administration, le président du CNOSF, la présidente du CPSF, un représentant du sport professionnel, un représentant des fédérations olympiques, un représentant des fédérations non-olympiques multisports et un représentant des fédérations non-olympiques unisport ;

(1) Article L. 111-1 du code du sport.

(2) Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport.

(3) Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

(4) Rapport de Mme Laurence Lefèvre et M. Patrick Bayeux, Nouvelle gouvernance du sport, août 2018.

– pour l’assemblée générale, le président, le secrétaire général, un représentant de la commission des athlètes de haut niveau et un représentant de la commission des territoires du CNOSF, la présidente et le secrétaire général du CPSF, un représentant de, un représentant du sport professionnel, quatre représentants de fédérations olympiques⁽¹⁾, un représentant d’une fédération paralympique multisports et trois représentants de fédérations non-olympiques⁽²⁾.

Cette responsabilisation permettra aux fédérations d’être plus directement associées à la définition de la politique publique du sport. La rapporteure estime néanmoins que cette évolution positive aurait pu prendre la forme d’une plus grande consultation, et rappelle enfin l’inquiétude que suscite, à propos du devenir du ministère des sports, la lecture du rapport du comité *Action publique 2022*.

2. ... mais moins accompagnées

Deux exemples illustrent le risque que les fédérations soient livrées à elles-mêmes, contraintes de faire davantage mais sans moyens supplémentaires.

En premier lieu, une nouveauté majeure de la gouvernance en cours d’installation tient au fait que les demandes de subventions des clubs et des ligues ne seront plus instruites par les services déconcentrés de la jeunesse et des sports puis validées ou écartées par le CNDS – qui disparaît – au titre de sa « part territoriale », mais filtrées par les fédérations puis traitées par l’agence.

L’accomplissement de cette nouvelle compétence va exiger un travail considérable de la part des fédérations, qui devront recruter et former des collaborateurs disposant du savoir-faire requis. Ceux de leurs représentants qui ont été auditionnés font état de deux craintes :

– d’abord, elles n’ont reçu aucun accompagnement méthodologique sur ce point, ni sur celui de la préparation du « projet sportif fédéral »⁽³⁾ ;

– ensuite, elles savent qu’elles devront assumer, à la place de l’État, le mauvais rôle consistant à refuser des crédits aux associations.

Pour sa part, **la rapporteure s’interroge sur l’impartialité des décisions de l’agence, dans laquelle le mouvement sportif sera à la fois juge et partie** : aucune réponse n’a été donnée à ses questions relatives à l’éventuelle mise en place d’un mécanisme de déport, aux modalités de contrôle du bon usage des deniers publics et surtout aux **garanties que les dossiers aidés aillent bien dans le sens de l’intérêt général, c’est-à-dire profitent à la promotion de la pratique féminine, au développement du sport féminin ou encore à la solidarité envers les territoires carencés.**

(1) Dont au moins une fédération avec délégation olympique et une fédération ayant un secteur professionnel.

(2) Dont au moins une fédération membre du CPSF.

(3) 29 fédérations ont été retenues pour expérimenter cet outil remplaçant la part territoriale du CNDS. Le ministère leur a certes attribué une subvention de 20 000 euros chacune pour adapter leurs ressources humaines en vue de l’instruction future des dossiers des clubs.

En second lieu, un indicateur de performances du RAP pour 2018 indique que la situation financière de trois fédérations est considérée comme « fragile » et celle de sept autres comme « dégradée », soit une de plus qu'en 2017 ⁽¹⁾.

La direction des sports fournit à ces fédérations un accompagnement dont la qualité était reconnue, suivant deux axes : des rapprochements entre fédérations dotées de moyens modestes et dont les disciplines ne sont pas très éloignées, ainsi qu'une incitation à développer leurs ressources propres.

La rapporteure espère vivement que ce dispositif ne soit pas abandonné par la nouvelle gouvernance et, s'il est conservé, que les rapprochements ne prennent pas la forme de fusions autoritaires, ni la diversification des recettes celle d'une privatisation forcée.

(1) La solidité financière est établie par le ratio entre le montant des fonds propres et le total du bilan de la structure. Une situation est appréciée comme « dégradée » lorsque la valeur de ce ratio est négative, ou comme « fragile » lorsqu'elle est située entre 0 % et 10 %.

DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE (Mme Sarah EL HAÏRY)

Le programme 163 est porté par la DJEPVA, placée sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Toutefois, en raison de la pluralité des acteurs publics susceptibles de porter des chantiers envers les jeunes, la lecture de ses crédits doit être complétée par :

– le document de politique transversale (DPT ou « orange ») *Politiques en faveur de la jeunesse* annexé au PLF, qui porte sur un volume total de 94,9 milliards d'euros en 2018 et 101,6 milliards d'euros en 2019 ;

– l'annexe générale (« jaune ») *Effort financier de l'État en faveur des associations*, qui retrace un soutien à hauteur de 4,7 milliards d'euros en 2018 et 5,3 milliards d'euros en 2019.

Outre son exécution en 2018 (I), la rapporteure spéciale s'intéresse de manière approfondie au **fonds d'expérimentation pour la jeunesse** (FEJ), thème retenu dans le cadre du « printemps de l'évaluation » (II).

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Par rapport à 2017, l'exercice 2018 marque une double tendance :

– d'abord, celle d'une **augmentation**, puisque les CP du programme 163 ont progressé de respectivement 17,1 % entre la loi de finances initiale pour 2017 et la loi de finances initiale pour 2018 et de 3,7 % entre le PLR pour 2017 et le PLR pour 2018 ;

– ensuite, celle d'une **sincérisation**, dans la mesure où les dépenses constatées correspondent au plafond voté par le Parlement, alors que l'insuffisance du budget précédent avait entraîné à la fois l'ouverture de sommes importantes en gestion et un dépassement de la loi de finances initiale de 12 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE LA LFI POUR 2017 ET LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LFI 2018	Évolution	LFI 2017	LFI 2018	Évolution
1 Développement de la vie associative	24,97	46,52	86 %	24,97	46,52	86 %
2 Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	71,41	69,71	- 2,4 %	71,41	69,71	- 2,4 %
3 Développement du service civique	385,02	447,64	16,3 %	38502	447,64	16,3 %
Totaux	481,41	563,87	17,1 %	481,41	563,87	17,1 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION ENTRE 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LR 2017	PLR 2018	2017/2018	LR 2017	PLR 2018	2017/2018
1 Développement de la vie associative	22,66	44,11	+ 93,8 %	22,73	42,92	+ 89 %
2 Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	70,12	67,40	- 3,9 %	69,88	67,76	- 3,1 %
3 Développement du service civique	447,81	449,29	+ 0,3 %	447,56	449,56	+ 0,4 %
Totaux	540,58	560,80	+ 3,7 %	540,18	560,25	+ 3,7 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Malgré une exécution satisfaisante (A), les dépenses fiscales restent imparfaitement lisibles (B) et la démarche de performance apparaît perfectible (C).

L'ensemble des difficultés observées en 2018 n'a pas trouvé de solution en 2019 : la rapporteure spéciale accorde une attention toute particulière au **service civique**, au **fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)** et au **compte d'engagement citoyen (CEC)**.

Par ailleurs, les premiers mois de 2019 apportent déjà un utile éclairage sur les modalités de préfiguration du **service national universel (SNU)**, qui a vocation en 2020 à être porté par la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À L'AUTORISATION

Le PLF prévoyait un montant de 540,7 millions d'euros de crédits pour le programme. L'adoption de deux amendements a majoré cette enveloppe à hauteur de 23,2 millions d'euros, portant le montant voté à 563,8 millions d'euros en AE et en CP : ils ont conduit parallèlement à une baisse de 1,8 million d'euros imputée sur le CEC et une hausse de 25 millions d'euros au profit du FDVA afin de compenser la suppression de la « réserve parlementaire »⁽¹⁾.

Marquée par la poursuite de la hausse du nombre de jeunes accueillis dans le cadre du service civique, la DJEPVA a été contrainte à faire montre en gestion d'une « *souplesse inédite* » et à opérer des reports. Si la rapporteure spéciale salue cette conduite serrée, qui a évité de nouvelles dépenses, il importera dans le cadre du PLF pour 2020 de bien attribuer au programme 163 l'ensemble des moyens dont il aura besoin pour faire face aux enjeux.

(1) L'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a mis fin à la pratique « consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées ».

TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
1 Développement de la vie associative	46,52	44,11	94,8 %	46,52	42,92	92,3 %
2 Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	69,71	67,4	96,7 %	69,71	67,76	97,2 %
3 Développement du service civique	447,64	449,29	100,4 %	447,64	449,56	100,4 %
Totaux	563,87	560,8	99,5 %	563,87	560,25	99,4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Il convient de rappeler que les dépenses de titre 2 relatives aux effectifs contribuant aux activités portées par le programme 163 *Jeunesse et vie associative* relèvent du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* précité, piloté par le SGMAS.

1. Une situation tendue pour le service civique

Avec 449,56 millions d'euros en CP, le service civique est le principal déterminant du programme (80,2 %). Le dynamisme des entrées de volontaires (139 744 en 2018 contre 123 069 en 2017) a nécessité un prélèvement de 57 millions d'euros sur le fonds de roulement et la mobilisation de 13 millions d'euros en provenance de l'Agence de services et de paiement (ASP).

Unique opérateur du programme, l'Agence du service civique (ASC) a perçu une subvention de 443,3 millions d'euros en AE et en CP.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2018-2022 lui fixe des injonctions paradoxales : alors que la DJEPVA estime que l'opérateur aurait besoin de 20 millions d'euros supplémentaires par an, ce dernier doit tout à la fois tenir la cible de 150 000 jeunes en volontariat, exercer désormais la gestion du programme *Erasmus + jeunesse et sport* et du corps européen de solidarité, et se présenter comme un débouché naturel pour la troisième phase du service national universel (SNU), sans perdre pour autant ses spécificités.

2. Une année charnière pour le fonds pour le développement de la vie associative

Le fonds pour développement pour la vie associative (FDVA) fournit deux modalités de financement distinctes :

– 8 millions d’euros ont été orientés vers la formation de plus de 150 000 bénévoles, ce qui correspond à la mission du fonds, depuis sa création en 2011 ;

– 25 millions d’euros supplémentaires lui ont été attribués en 2018, fléchés sur une nouvelle ligne « fonctionnement et innovation », afin de compenser une partie des effets de la suppression de la réserve parlementaire.

Une fois la loi de finances promulguée, le premier semestre de 2018 n’a pas été simple pour les associations : d’une part, beaucoup étaient inquiètes dans la mesure où la part des crédits de la réserve parlementaire attribuée aux associations était d’environ 50 millions d’euros au cours des années précédentes et, d’autre part, le retard pris dans la rédaction des dispositions réglementaires permettant l’application de la réforme était source de frustration pour leurs dirigeants.

La rapporteure se réjouit de noter que ces deux craintes ont été levées : en dépit de leur publication tardive ⁽¹⁾, les modalités d’attribution des subventions ont fait l’objet d’une très bonne appropriation par l’État et par les réseaux associatifs.

Les appels à projets ont été communiqués à partir du mois de juin 2018 par les DRJSCS, qui ont pu instruire les demandes de subventions dès le mois d’octobre. Dans ces délais extrêmement contraints, il convient de noter que la quasi-totalité des crédits a pu être engagée avant le 31 décembre, seul 1,1 million d’euros en CP étant reporté sur l’exercice 2019. Les données provisoires transmises à la rapporteure, qui concernent l’emploi des concours du fonds dans 59 départements, montrent que le quadruplement des moyens du FDVA est un véritable succès : 9 500 associations ont été soutenues, soit 41,5 % des 23 000 associations candidates.

Cette réussite n’empêche pas de souligner quelques écueils : le remplissage des formulaires est une tâche qualifiée de complexe par les acteurs auditionnés ; un malentendu a conduit beaucoup d’associations à croire que seuls des projets innovants seraient éligibles ; les seuils planchers sont, dans certains territoires, trop élevés et donc trop peu inclusifs ; enfin, une partie des associations sportives est toujours exclue de l’aide du FDVA. S’agissant des formulaires, la prochaine possibilité de les renseigner directement à partir du site *lecompteasso.associations.gouv.fr* apportera une simplification considérable.

(1) Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 modifiant le n° 2011-2121 du 30 décembre 2011.

En outre, une communication conjointe du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et de celui des sports, relayés par les directions régionales et départementales, serait la bienvenue pour rappeler leurs droits aux associations intervenant dans le domaine des activités physiques.

La rapporteure appelle le Gouvernement à respecter le terme prévu, soit avant le 1^{er} octobre 2019, pour remettre au Parlement le rapport « *dressant un bilan sur la répartition, dans chaque département, des moyens alloués par le FDVA aux associations* »⁽¹⁾.

3. Des difficultés en voie de résorption pour le compte d'engagement citoyen ?

Il est regrettable de constater que le compte d'engagement citoyen (CEC), mis en place en 2016⁽²⁾, ne soit toujours pas opérationnel début 2019, même si certaines solutions semblent enfin se profiler à la suite des d'importants travaux conduits en 2018.

Les dépenses budgétées étaient de 5,80 millions d'euros en AE et en CP.

N'ont finalement été consommés que 1,45 million d'euros en AE et 0,79 million d'euros en CP, à la fois pour le développement informatique réalisé au sein de la DJEPVA (0,45 million d'euros en AE et 0,29 million d'euros en CP) et du fait de la signature, en décembre 2018, d'une convention avec la CDC (1 million d'euros en AE et 0,50 million d'euros en CP). Sur ce dernier point, il convient de noter que la création des outils informatiques en régie a constitué un choix moins coûteux que le devis proposé par la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) (2,6 millions d'euros).

Une complexité, toutefois, est vraisemblablement appelée à durer : à l'exception des engagements dans les forces de sécurité et de secours, les informations collectées resteront marquées par leur nature déclaratoire et éclatée entre une multitude de structures de taille souvent modeste, ce qui limite les capacités des services de l'État à contrôler leur véracité.

Le retard du déploiement de ce levier très attendu est d'autant moins acceptable que la communication de l'exécutif est faible, tant envers le grand public qu'à l'attention du Parlement. Ainsi, le rapport que le Gouvernement devait remettre au Parlement avant le 1^{er} janvier 2019 « *sur le financement du compte d'engagement citoyen, les modalités de sa mobilisation actuelle et l'utilisation qui en est faite* »⁽³⁾ n'a été transmis à la rapporteure que le 27 mai, après des demandes formelles⁽⁴⁾ et informelles répétées à huit reprises.

(1) Article 271 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(3) IV de l'article 2 de la loi du 5 septembre 2018, précitée.

(4) Le deuxième alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif que [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux des

La loi de finances initiale pour 2019 prévoit 3,01 millions d'euros de dépenses : l'année en cours est la première pour laquelle les activités réalisées en 2017 et déclarées en 2018 engendreront l'enregistrement, sur les comptes personnels de formation, de droits acquis au titre du CEC. La DJEPVA estime que son besoin en 2020 avoisinera les 100 millions d'euros, en raison de la nécessité de procéder à des paiements correspondant à trois campagnes (2017, 2018 et 2019), avant que cette charge ne diminue à nouveau, à la faveur d'un retour à des annuités simples.

Un outil novateur de valorisation des compétences

Avec les comptes personnels de formation (CPF) et de prévention de la pénibilité (CPP), le compte d'engagement citoyen (CEC) fait partie du compte personnel d'activité (CPA). **Le CEC vise à recenser et à valoriser les activités citoyennes, afin de faciliter l'acquisition de droits à la formation, sous réserve de remplir certaines conditions.**

Son périmètre a été progressivement complété ⁽¹⁾. Par ailleurs, un mode de calcul en euros s'est substitué à la prise en compte initiale des heures d'engagement. Il existe désormais 12 types d'activités éligibles, réparties en 18 catégories dont le service civique, la réserve militaire, la réserve communale de sécurité civile, la réserve sanitaire, l'activité de maître d'apprentissage, certaines formes d'encadrement bénévole, le volontariat dans les armées.

L'exercice de ces activités, en fonction de leur durée, entraîne l'acquisition par le titulaire du CEC de vingt heures inscrites sur son CPF, dans la limite d'un plafond de soixante heures, ainsi que de jours de congés dédiés. L'obtention de ces droits se fait différemment en fonction des catégories précitées.

La CDC assure la gestion du dispositif, tandis que la mobilisation des heures de formation est financée, selon les cas, soit par l'État, soit par la collectivité territoriale ou l'établissement public compétent.

commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

(1) Lois n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires ; n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ; n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

4. La nécessité d'adapter la maquette budgétaire en vue du service national universel

Le budget pour 2018 n'a pas porté de crédits destinés à la mise en place du service national universel (SNU). Si la LFI pour 2019 ne contenait pas non plus de ligne spécifique, la DJEPVA a indiqué que sa préfiguration avait déjà entraîné une dépense de 4,04 millions d'euros en CP, au titre d'une avance en gestion.

Il s'agira d'expliquer ces dépenses lors de l'examen du PLR pour 2019. Toutefois, le « printemps de l'évaluation » doit permettre à la commission des finances d'émettre des recommandations avant le prochain débat budgétaire.

Le Gouvernement a indiqué que le projet de loi de finances pour 2020 comportera une nouvelle action 5 *Développement du service national universel* au sein du programme 163 *Jeunesse et vie associative*.

Deux remarques paraissent importantes à la rapporteure :

– sur le fond, la DJEPVA estime que 95 millions d'euros seront nécessaires au financement du SNU ; il s'agira de veiller à une juste répartition de la charge avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et, au ministère des armées, la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) ;

– sur la forme, le choix entre des interventions budgétaires directes et l'attribution de subventions pour charges de service public à un opérateur existant, comme une Agence du service civique transformée, ou installé spécialement, devra se faire en tirant les leçons des difficultés consécutives à la de la nouvelle agence nationale du sport (cf. *infra*).

La rapporteure estimerait plus pertinent de créer un programme plutôt qu'une action, afin que les règles de fongibilité ne portent pas atteinte au SNU.

Le SNU : une réponse forte au besoin de cohésion sociale de la Nation et au désir d'engagement des jeunes

Le SNU fait l'objet d'une expérimentation en 2019, avec la participation de 3 000 jeunes dans 13 départements. Les appelés volontaires participeront à un séjour de cohésion de deux semaines au mois de juin 2019, puis réaliseront une mission d'intérêt général de la même durée entre juillet 2019 et juin 2020. Ils devront ensuite effectuer un engagement individuel de 3 à 6 mois. Le dispositif diffère d'un territoire à l'autre : par exemple, il est largement délégué au mouvement scout dans le Nord, tandis que le préfet a choisi de le piloter directement en Loire-Atlantique.

Des adaptations législatives seront nécessaires afin de rendre le SNU obligatoire ⁽¹⁾. Plusieurs questions devront être prises en compte : la mixité et le genre, les éventuelles sanctions en cas de refus ou d'abandon, la place des forces armées, etc.

(1) L'article 34 de la Constitution dispose que : « la loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens. [...] La loi détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale ; de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; de l'enseignement [...] ».

B. DES DÉPENSES FISCALES DONT LA PROPORTION INTERROGE

Onze dépenses fiscales principales sur des impôts d'État et une subsidiaire sont rattachées au programme. La baisse de 3,4 % affichée pour leur montant total doit être lue de manière nuancée puisque, pour plus de la moitié d'entre elles, il n'existe pas de chiffrage.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

	2017	2018	Évolution
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons	1 400	1 495	7 %
Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune	132	132	=
Franchise de taxe sur la valeur ajoutée en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas un seuil de chiffre d'affaires, indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, dans le PLF	130	130	=
Exonération d'IS des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives	90	90	=
Taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les produits titres de créances négociables sur un marché réglementé, perçus par des organismes sans but lucratif	15	15	=
Exonération de taxe sur la valeur ajoutée des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif	1	1	=
Abattement sur la part nette de l'héritier à concurrence du montant des dons effectués au profit de fondations, de certaines associations, de certains organismes reconnus d'utilité publique, des organismes mentionnés à l'article 794 du CGI, de l'État et de ses établissements publics (<i>droits d'enregistrement et de timbre</i>)	ε	ε	=
Exonération des mutations en faveur de certaines collectivités territoriales, de certains organismes, établissements publics ou d'utilité publique, ou de personnes morales ou d'organismes étrangers situés dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'espace économique européen dont les objectifs et caractéristiques sont similaires (<i>droits d'enregistrement et de timbre</i>)	n.c.	n.c.	n.c.
Franchise d'IS pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas 60 000 €, dans une limite indexée, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac	n.c.	n.c.	n.c.
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	902	n.c.	=
Réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains dons	192	-	
Exonération de taxe sur la publicité télévisée sur les messages passés pour le compte d'œuvres d'utilité publique à l'occasion de grandes campagnes nationales	n.c.	n.c.	n.c.
Coût total	2 862	2 765	- 3,4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

« ε » : coût inférieur à 0,50 M€ ; « - » : niche supprimée ou non encore créée ; « n. c. » : non chiffrable.

Le volume des niches fiscales représente 4,94 fois celui des crédits et fait l'objet d'une alerte de la Cour des comptes, qui y voit une « disproportion ».

Cependant, il convient de rappeler que l'ensemble des dépenses fiscales de soutien aux associations est rattaché à la DJEPVA, alors que la réciproque n'est pas vraie s'agissant des subventions destinées à celles-ci.

C. DES INDICATEURS QUI ILLUSTRONT LES DÉFIS DU PROGRAMME

Trois des sept indicateurs du programme enregistrent d'excellents résultats en 2018, atteignant ou dépassant la cible fixée dans le PAP, à savoir :

– la part des jeunes ayant moins d'opportunité ⁽¹⁾ parmi les bénéficiaires d'un soutien des offices franco-allemand (OFAJ) et franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ), ou du programme *Erasmus + jeunesse et sports* ;

– la proportion des associations faiblement dotées en personnel salarié parmi celles ayant perçu une subvention fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ;

– la proportion des associations non-employeuses ou faiblement employeuses parmi celles soutenues au titre du FDVA.

Ces résultats montrent le volontarisme du Gouvernement en faveur de la diversification du profil des jeunes effectuant une mobilité internationale, ainsi que la pertinence du ciblage du FONJEP et du FDVA, qui interviennent dans une logique d'équité entre les acteurs associatifs.

En revanche, les résultats de quatre indicateurs sont en régression et nécessiteront, au cours des prochains mois, un effort redoublé de la part des services compétents :

– les deux premiers sont relatifs à la qualité du service civique ;

– les deux derniers concernent les accueils collectifs de mineurs (ACM).

(1) La notion désigne les jeunes peu ou pas diplômés, issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou de zones rurales enclavées, ou encore scolarisés en zone d'éducation prioritaire (ZEP).

II. LE FONDS D'EXPÉRIMENTATION POUR LA JEUNESSE : UN DISPOSITIF PERTINENT QUI SOUFFRE DE L'ÉPUISEMENT DE SES MOYENS ET DE LA TROP FAIBLE IMPLICATION DE SES PARTENAIRES PRIVÉS

En dix ans d'existence, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a prouvé son utilité en soutenant plusieurs centaines de projets (A). Néanmoins, face à l'attrition de ses crédits, il conviendrait de revenir à l'esprit originel de ce fonds en y associant davantage le secteur privé (B).

A. UN OUTIL CRÉÉ EN 2008, QUI A DÉJÀ ACCOMPAGNÉ PRÈS D'UN MILLIER D'EXPÉRIMENTATIONS

L'organisation du fonds permet un accompagnement optimal des projets.

1. Une gouvernance partenariale

La loi du 1^{er} décembre 2008 crée « *un fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes et de leur engagement [...]. Ce fonds est doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour [...] favoriser la réussite scolaire des élèves, développer la mobilisation des jeunes au service de causes d'intérêt général et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. La gestion de ce fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations* »⁽¹⁾.

a. *Le rôle central du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et de la Caisse des dépôts et consignations*

Le fonds est animé par la mission d'expérimentation et d'évaluation des politiques publiques, qui dépend de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

L'INJEP : une mutualisation réussie au sein de la DJEPVA

En 2016, l'INJEP est passé du statut d'établissement public à celui de service à compétence nationale du ministère de l'éducation nationale. Son intégration paraît être un succès : il bénéficie des fonctions transversales de la DJEPVA et ses dépenses de fonctionnement s'élèvent à seulement 0,86 million d'euros en 2018, imputés sur l'action 2 *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire*.

En 2017 et 2018, l'INJEP a retenu quatre thèmes principaux : les inégalités, les discriminations et le non-recours aux droits ; les parcours, les mobilités et les enjeux territoriaux ; l'engagement et l'éducation populaire ; la société civile en action, la vie associative et les innovations sociales.

(1) Article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Cette mission emploie dix collaborateurs, répartis entre un pôle chargé de l'accompagnement des projets et un autre responsable de leur évaluation.

La rapporteure salue la qualité du travail réalisé par cette équipe restreinte.

En revanche, la gestion de ses crédits est confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ses missions sont définies par une convention avec la DJEPVA. La CDC en rend compte dans un rapport annuel dédié. Il s'agit de la gestion administrative des deux comptes bancaires du FEJ, de l'encaissement des contributions publiques et privées, du traitement des ordres de paiement reçus de l'INJEP et du contrôle de leur conformité au regard de la disponibilité des crédits, ainsi que du suivi des coordonnées bancaires des bénéficiaires.

La Caisse mobilise deux gestionnaires à cette fin, pour des vacances valorisées à 0,31 million d'euros en 2017 et 0,29 million d'euros en 2018.

b. La représentation de toutes les parties prenantes

Les thématiques prioritaires du FEJ et l'allocation de ses concours sont définies par un conseil de gestion.

Les deux collègues de ce dernier comprennent, d'une part, les représentants des ministères concernés (emploi, éducation nationale, enseignement supérieur, jeunesse, outre-mer, etc.) et, d'autre part, ceux des contributeurs publics et privés autres que l'État. La CDC est invitée à ses réunions, avec voix consultative⁽¹⁾.

Il convient de noter que le conseil se réunit fréquemment et que les échanges y sont riches, permettant d'aboutir à des décisions consensuelles.

La rapporteure propose que, sur le modèle des instances de gestion du FDVA, un député et un sénateur en soient nommés membres.

2. Une ambition scientifique progressivement rehaussée

Le FEJ a pour vocation de soutenir des expérimentations puis de les évaluer, afin de proposer la généralisation des dispositifs les plus efficaces. Cette démarche nécessite une méthodologie rigoureuse, qui a pu faire défaut il y a quelques années mais qui semble aujourd'hui clairement consolidée.

(1) Article 3 du décret n° 2011-1603 du 21 novembre 2011.

a. Des dérives maintenant corrigées

Instauré en 2008 sous l'impulsion de M. Martin Hirsch, alors haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse, le fonds a, quelques années plus tard, semblé dévier de ses objectifs initiaux : il ressort des auditions que ses subventions avaient parfois pu être distribuées selon des critères faisant une part insuffisante aux objectifs scientifiques.

Pour résoudre les difficultés qui en sont résultées, la fusion de cet organe avec le conseil scientifique et d'orientation de l'INJEP a été opérée.

Les personnes entendues par la rapporteure s'accordent pour saluer cette excellente initiative, qui a permis au FEJ de renouer avec son esprit originel, c'est-à-dire associer le subventionnement d'un projet à des logiques d'incubation et d'évaluation.

Néanmoins, en dehors de l'adoption de recommandations méthodologiques, un certain flou entoure les activités du conseil scientifique : les porteurs de projets et leurs évaluateurs entendus indiquent n'avoir jamais été en contact avec les membres du conseil scientifique, dont la DJEPVA reconnaît le « *manque de fréquence des réunions* ».

b. Un processus objectif en sept étapes

Le FEJ s'organise selon une double logique, descendante quand des expérimentations sont lancées par le Gouvernement pour **tester une politique avant de l'étendre** et ascendante par le biais d'appels à projets nationaux lancés vers toute structure publique ou privée désireuse de **proposer une action innovante** ou de contribuer à réformer des dispositifs existant.

En pratique, sept phases se succèdent :

- la préparation, au cours de laquelle l'INJEP élabore les appels à projets ;
- la communication autour de la nouvelle campagne, relayée par des coordinateurs régionaux placés auprès des DRJSCS ;
- la sélection des lauréats par des jurys composés de personnalités qualifiées d'horizons divers (représentants des institutions engagées dans la conduite du fonds, acteurs associatifs, chercheurs, etc.) ;
- le conventionnement tripartite entre l'INJEP et le binôme porteur/évaluateur (cf. *infra*) ;
- la mise en paiement par la CDC ;
- l'expérimentation *stricto sensu*, qui donne lieu à la remise régulière de rapports d'étape par les associations soutenues, ce qui permet leur suivi administratif et financier ;
- enfin, la capitalisation à partir des rapports finaux.

L'INJEP indique que les projets sont sélectionnés par les jurys en fonction de leur qualité et de leur capacité à produire des enseignements pour les politiques publiques. Cependant, les associations reçues font état d'un manque de retour à la fois sur les critères présidant au choix des dossiers, à la détermination du montant des subventions et à la constitution des binômes. S'il est évident que l'ensemble des candidatures ne puisse trouver satisfaction, un effort supplémentaire de transparence pourrait réduire, année après année, la tendance à privilégier les entités disposant d'une ingénierie rodée.

La rapporteure formule donc deux suggestions :

- premièrement, un échange pourrait être organisé entre les examinateurs et les associations écartées, afin de leur permettre d'identifier les points qui ont fait défaut dans leur candidature ;
- deuxièmement, des membres du jury annuel ainsi que du conseil scientifique et d'orientation pourraient être mieux associés au séminaire qui réunit, au début de chaque campagne, les porteurs et les évaluateurs retenus.

c. La constitution de binômes : un enrichissement mutuel

La mise en relation systématique d'un porteur de projet et d'un évaluateur vise à apporter la preuve de la réussite d'un programme avant son éventuelle généralisation. Cette évaluation peut être menée par toute structure publique ou privée dotée d'un niveau standard d'expertise qualitative et quantitative.

Il apparaît que ces rapprochements sont une excellente initiative.

Toutefois, la rapporteure juge que davantage de transparence sur les critères retenus pour l'appariement serait souhaitable.

3. Un soutien utile sur lequel il faut davantage capitaliser

Au total, depuis dix ans, 959 **expérimentations** ont été menées et **258,79 millions d'euros** engagés grâce au FEJ. Ses campagnes annuelles reflètent les défis de la jeunesse⁽¹⁾. Plusieurs projets soutenus à ce titre ont ensuite fait l'objet d'une généralisation. La rapporteure note ainsi avec satisfaction que la politique publique de lutte contre le décrochage scolaire et la garantie jeunes n'existeraient pas telles qu'elles sont définies aujourd'hui si le FEJ n'avait pas permis leur préfiguration, en 2008-2011 et 2012-2013. La Grande école du numérique a elle aussi profité du soutien de cette enveloppe en 2016-2017.

a. En 2018, un appel à projets sur la lutte contre les discriminations

L'année dernière, le FEJ a lancé un appel à projets visant à identifier des expérimentations pour prévenir et lutter contre les discriminations envers les jeunes de moins de trente ans, liées à leur appartenance ethnique réelle ou

(1) L'annexe (p. 41) présente l'ensemble des thèmes financés depuis la création du FEJ.

supposée ou à leur territoire d'origine, dans l'accès aux stages, aux études et à la formation, à l'emploi, au crédit, aux assurances et complémentaires, au logement public ou privé, à la création d'entreprise, aux loisirs, etc.

170 dossiers ont été déposés et 30 équipes d'évaluation se sont portées candidates. À l'issue d'une première phase, 20 projets et 15 évaluateurs ont été présélectionnés. L'INJEP a alors mis en relation les porteurs et les évaluateurs afin que chaque binôme se présente devant le jury. En fin de compte, **neuf projets ont été sélectionnés**, bénéficiant pour certains d'un soutien financier inférieur à leur demande initiale et/ou de préconisations sur les actions envisagées.

PROJETS RETENUS ET SOUTIENS ATTRIBUÉS PAR LE FEJ EN 2018

(en euros)

Thèmes des projets	Binômes	Montant alloué
Genre et sexualités en milieu rural	Mouvement rural de jeunesse chrétienne	125 000
	Pennec études et conseils	80 500
Lutte contre les inégalités et les discriminations multifactorielles à l'orientation scolaire	Ville de Villeurbanne	110 000
	Inter-services migrants (centre d'observation et de recherche sur l'urbain et ses mutations)	95 000
Technique d'accompagnement vers l'entreprise (TALENT)	Missions locales du bassin chambérien	86 877
	Fédération « travail, emploi et politiques publiques » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et université Paris Est Marne-la-Vallée	36 071,97
Engagement national des missions locales pour lutter de façon systémique contre les discriminations	Association des missions locales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur	135 000
	Fédération « travail, emploi et politiques publiques » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et université Paris est Marne-la-Vallée	74 102,16
Jeunesse pour l'égalité, informer sans enfermer	Observatoire des inégalités	150 000
	Quadrant conseil	70 000
Prévention et lutte contre les discriminations dans le monde agricole	Lycée agricole privé de machinisme de Meynes	12 000
	Groupe d'étude et de recherche sociales	75 000
Recherche-action sur les pratiques professionnelles des enseignants	Léo Lagrange centre-est	4 000
	Agence PHARE	28 428
Aidons les jeunes à devenir acteurs de leur parcours d'orientation professionnelle	Réseau Étincelle	120 000
	Université de Bourgogne	68 000
Discriminations vécues de jeunes de quartiers populaires de l'agglomération grenobloise et d'autres territoires métropolitain ou de banlieue	Grenoble Alpes métropole	130 000
	Agence PHARE	100 000
Total		1 499 979

Source : commission des finances d'après la documentation transmise par l'INJEP.

Le montant total des subventions accordées en 2018 a atteint 1,50 million d'euros : la moyenne s'élève à environ 97 000 euros pour les porteurs et 70 000 euros pour les évaluateurs.

Deux projets ont particulièrement retenu l'attention de la rapporteure, à savoir *Genres et sexualité en milieu rural* et *Aidons les jeunes à devenir acteurs de leur parcours d'orientation professionnelle*.

Le premier vise à identifier les difficultés propres aux jeunes habitants des territoires ruraux, à proposer, avec leur participation, des dispositifs adaptés et à rompre avec le silence et l'isolement sur ces questions pour lutter efficacement contre les violences sexuelles, le sexisme et la phobie envers les personnes LGBT.

Le second promeut une démarche de prévention du décrochage scolaire et de lutte contre les discriminations, en proposant aux jeunes un parcours de stage au sein d'entreprises. Une restitution théâtrale permet de déconstruire les préjugés respectifs des parties prenantes.

b. En 2019, un intérêt porté aux territoires ultramarins et ruraux

Plusieurs appels à projets sont en cours concernant les départements, régions et collectivités d'**outre-mer**, accompagnés d'un appel à manifestation d'intérêt pour les équipes d'évaluation. Ils concernent :

– l'éducation et la réussite scolaire, l'insertion professionnelle des jeunes, la cohésion sociale et la promotion de la santé (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion) ;

– l'insertion sociale et professionnelle au regard des freins relatifs à la mobilité, à l'hébergement, et le développement du soutien à la vie associative pour et par les jeunes (Réunion).

En outre, un appel à projets sera prochainement lancé au sujet des jeunes vivant en **milieu rural**, sur les enjeux de mobilité, de capacité à entreprendre et de développement de leurs bassins de vie.

B. UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE À RÉGLER D'URGENCE

L'épuisement des ressources du FEJ doit inviter à son réabondement, non seulement grâce au budget de l'État, mais aussi, et surtout, par le secteur privé.

1. Une enveloppe qui risque de se tarir

L'addition de l'ensemble des sommes virées à la CDC pour alimenter le FEJ s'élève, depuis sa création, à 258,79 millions d'euros.

Elle se répartit entre 61,2 % de crédits du budget général de l'État, 20,7 % d'autres contributions publiques et 18,1 % de participations privées.

RESSOURCES DU FEJ AU 18 AVRIL 2019

(en euros)

Contributeurs	Montants versés à la Caisse des dépôts et des consignations	Reliquat disponible
Agence nationale de la rénovation urbaine	30 000 000	687 692,86
Budget général de l'État	158 288 123	227 646,10
LODEOM ⁽¹⁾	23 536 130	4 533 045,21
Fondation Total	44 963 937	358 978,43
Union des industries et métiers de la métallurgie	2 000 000	986 485,66
Total	258 788 190	6 793 848,53

Source : commission des finances d'après la documentation transmise par l'INJEP.

En raison de l'extinction progressive des sources de financement du FEJ, son solde au premier semestre 2019 est de 25,9 millions d'euros. Si l'on en retranche les sommes dont l'attribution est déjà programmée vers certains projets, le reliquat réellement disponible s'élève à 6,79 millions d'euros.

Le financement du FEJ par l'État notamment bénéficié du « plan de relance » mis en place par le Gouvernement après la crise de 2008, ainsi que des programmes d'investissements d'avenir (PIA) en 2015, avec pour ce dernier cas un fléchage spécifique vers la Grande école du numérique et La France s'engage, à hauteur de respectivement 5 et 25 millions d'euros.

Les contributions privées ont pris deux formes.

D'une part, « les bénéficiaires des entreprises [en zones franches d'activités] situées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte ou à La Réunion peuvent faire l'objet d'un abattement » sous certaines conditions, dont précisément le versement d'une contribution au FEJ ⁽²⁾ : les recettes à ce titre ont représenté entre deux et trois millions d'euros par an depuis 2010.

Toutefois, l'article 19 du PLF pour 2019 a abrogé ce dispositif fiscal. Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse estime que la moins-value atteindra 2,50 millions d'euros en 2020.

D'autre part, deux sociétés privées s'étaient originellement investies dans un partenariat avec le FEJ : la fondation Total et l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM).

La première a soldé son engagement en 2018, par un dernier versement de 211 906 euros, afin de le réorienter directement vers La France s'engage.

(1) Article 4 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(2) Article 44 quaterdecies du code général des impôts.

La seconde avait signé une convention portant sur 3 millions d'euros. Seuls 2 millions d'euros ont effectivement été versés, dont 0,98 million d'euros n'a pas encore été dépensé. L'abandon du dernier tiers semble venir de ce que le conseil scientifique et d'orientation a refusé des projets qui intéressaient particulièrement l'Union des industries et métiers de la métallurgie, en raison de la qualité de ceux-ci. Le lien s'est alors rompu, malgré les reprises tentées par l'INJEP.

2. La nécessité de mobiliser plus fortement les entreprises privées

Afin de continuer à mener de futures expérimentations, il est indispensable de donner au FEJ des moyens suffisants.

Dans un premier temps, la rapporteure estime souhaitable de revenir à un solde de 10 millions d'euros.

Dès le PLF pour 2020, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* pourrait porter un effort de 1,66 million d'euros, tandis que la seconde moitié aurait vocation à être obtenue par une souscription auprès du secteur marchand.

Dans un second temps, la rapporteure juge nécessaire d'augmenter progressivement l'enveloppe annuelle d'au moins 30 millions d'euros.

Les fondations d'entreprises et les enseignes de la grande distribution, pour certaines déjà très engagées dans le mécénat, seront des interlocuteurs que la DJEPVA devra privilégier.

Par le dépôt d'une proposition de résolution ⁽¹⁾, la rapporteure rappelle que les financeurs privés d'initiatives bénéficiant à la jeunesse et à la vie associative doivent être encouragés par le Gouvernement : plutôt qu'une charge, leur participation est un investissement en faveur de nos concitoyens.

(1) N° 2009, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2019.

ANNEXE : AXES DE FINANCEMENT PAR LE FONDS D'EXPÉRIMENTATION POUR LA JEUNESSE DEPUIS 2008

2008-2011 :

- programme de sécurisation des parcours d'apprentis (huit sites)
- opération « 10 000 permis pour réussir »
- dispositifs d'engagement des jeunes et de valorisation des compétences acquises
- pratiques artistiques et culturelles en faveur des jeunes
- portefeuille d'expériences et de compétences, destiné aux étudiants
- programme d'aspirations scolaires et lutte contre le décrochage (Versailles)

2010-2012 :

- comparaison des chances d'obtention d'un entretien en fonction de la voie professionnelle et de la mention d'activités bénévoles
- plateforme d'offres d'emplois salariés, afin de réduire l'échec des étudiants en licence
- activités à temps partiel pour les adolescents déscolarisés (Nanterre)

2011 : partenariat au service de la réinsertion de jeunes placés sous main de justice

2012-2013 :

- revenu contractualisé d'autonomie pour les jeunes
- garantie jeunes

2014 :

- meilleure articulation des opérateurs de l'information sur l'orientation
- prévention des violences faites aux femmes par la lutte contre les stéréotypes sexistes (outre-mer)
- éducation populaire pour et par les jeunes : pratiques numériques, lieux innovants et médias de jeunes

2015 :

- plateformes régionales de la mobilité européenne et internationale des jeunes
- essaimage en outre-mer (capitalisation sur des projets antérieurs)

2016-2017 :

- Grande école du numérique
- « La France s'engage »
- médiation sociale en milieu scolaire (lutte contre le harcèlement)
- égalité des chances et *management* de la diversité (magasins de distribution)

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le lundi 3 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Cour des comptes : MM. André Barbé, président de section à la troisième chambre, Grégoire Herbin, conseiller référendaire, et Laurent Le Mercier, rapporteur extérieur

Mme Perrine GOULET (programmes 219 *Sport* et 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*)

Direction des sports : MM. Gilles Quénéhervé, directeur, et Christophe Villegas, adjoint au chef de la mission de la synthèse financière

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales : Mmes Claire Gasançon-Bousselin, adjointe au sous-directeur des affaires budgétaires à la direction des finances, des achats et des services, et Marie Badina, chargée de la synthèse financière au bureau de la synthèse et des programmes de soutien

Agence nationale du sport : MM. Frédéric Sanaur, directeur général, Claude Onesta, *manager* général de la haute performance, et Mme Mathilde Gouget, inspectrice de la jeunesse et des sports, directrice générale adjointe chargée des affaires générales

Comité national olympique et paralympique français : MM. Denis Masseglia, président, et Stéphane Goudeau, directeur de cabinet

Comité paralympique et sportif français : Mme Marie-Amélie Le Fur, présidente, et M. Élie Patrigeon, directeur de cabinet

Fédérations olympiques (*table ronde*)

Fédérations non olympiques (*table ronde*)

Mme Sarah EL HAÏRY (programme 163 *Jeunesse et vie associative*)

Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

– Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative : M. Jean-Benoît Dujol, directeur, délégué interministériel à la jeunesse, Mmes Évelyne Houdoin, inspectrice de classe exceptionnelle de l'action sanitaire et sociale, cheffe de la division des ressources humaines, des finances et de la logistique, Amandine Hubert, adjointe au chef du bureau de la vie associative, et M. Alexis Piton, attaché

– Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire : M. Thibault de Saint-Pol, directeur, et Mme Malika Kacimi, cheffe de la mission d'expérimentation et d'évaluation des politiques publiques, chargée de l'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse

Caisse des dépôts et consignations : Mme Marion-Anne Macé, responsable des affaires générales et de la gouvernance à la direction des retraites et de la solidarité, MM. Laurent Durain, directeur de la formation professionnelle, Emmanuel Serrié, directeur des solidarités et autres fonds, et Adil Taoufik, chargé de mission à la direction des relations institutionnelles, internationales et européennes

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes : M. Olivier Noblecourt, délégué (*contribution écrite*)

Associations

– Mouvement rural de jeunesse chrétienne : Mmes Aline Coutarel, secrétaire nationale, et Mathilde Bourgerie, chargée de mission, et MM. Jean-Michel Bocquet, directeur général, et Philippe Labbé, docteur en sociologie, consultant pour Pennec études conseils

– Réseau Étincelle : MM. Olivier Vigneron, délégué général, et Jean-François Giret, professeur de sciences de l'éducation à l'université de Bourgogne, directeur de l'institut de recherche sur la sociologie et l'économie de l'éducation

SOURCES

Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Sport, jeunesse et vie associative*, mai 2019

Rapports annuels de performances pour 2018 :

- *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*
- *Solidarité, insertion et égalité des chances*
- *Sport, jeunesse et vie associative*

Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable et inspection générale de la jeunesse et des sports, *Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les jeux olympiques et paralympiques de 2024*, mars 2018

Mme Laurence Lefèvre et M. Patrick Bayeux, *Nouvelle gouvernance du sport*, août 2018