



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

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 2017* (n° 980),

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
I. L'EXÉCUTION DE L'EXERCICE 2017	5
A. UNE HAUSSE GLOBALE DE LA MISSION MAIS UNE TRAJECTOIRE EN CISEAUX POUR LES DEUX PROGRAMMES 219 ET 163	5
1. Un exercice 2017 surexécuté	5
2. Une dynamique pluriannuelle à préserver	6
3. L'importance des dépenses fiscales et des crédits hors programmes	6
B. PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>	7
1. Des crédits affectés pour deux tiers au sport de haut niveau	7
2. Des dépenses fiscales insuffisamment documentées	8
3. Des inconnues ou des incohérences à clarifier	8
C. PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i>	10
1. La poursuite de la montée en puissance du service civique	10
2. Des dépenses fiscales cinq fois supérieures aux crédits	11
II. LE CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT : UNE GESTION EXCÉDENTAIRE MAIS FRAGILE EN 2017, DES MISSIONS ET DES MOYENS RÉDUITS EN 2018 (Mme Perrine GOULET)	12
A. 2017 : UN EFFORT DE MAÎTRISE À POURSUIVRE AU REGARD DU VOLUME DES RESTES À PAYER ET DE LA DÉGRADATION DE LA TRÉSORERIE	12
1. Des recettes principalement issues de taxes affectées	12
2. Des dépenses maîtrisées grâce à la gestion de l'opérateur	13
3. Un effort de soutenabilité certain, mais fragile	13
B. 2018 : UNE REBUDGÉTISATION DE 72,8 MILLIONS D'EUROS, CONSÉQUENCE D'UN RECENTRAGE DU RÔLE DU CNDS, QUI N'EST PAS SANS POSER DE DIFFICULTÉS	14
1. Une division des recettes par deux	14
2. Les priorités de l'opérateur pour 2018	15

III. L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA JEUNESSE ET D'INCITATION ET DE VALORISATION DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF (Mme Sarah EL HAÏRY)	17
A. L'AFFAIBLISSEMENT DE CERTAINS LEVIERS QUI AVAIENT FAIT LEURS PREUVES MENACE LE SECTEUR DE L'ENGAGEMENT	17
1. La transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI)	17
2. Les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire	18
3. La réduction du nombre de contrats aidés	19
B. NE PAS RENONCER À L'AMBITION DU COMPTE D'ENGAGEMENT CITOYEN ET APPROFONDIR CELLE DU CONSEIL D'ORIENTATION DES POLITIQUES DE JEUNESSE	19
1. Accélérer et amplifier le déploiement du CEC	19
2. S'appuyer plus fortement sur les travaux du COJ	20
PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 1040 RELATIVE AU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
DÉPLACEMENTS ET PERSONNES AUDITIONNÉES OU SOLLICITÉES PAR ÉCRIT PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES	28
Mme Perrine GOULET (programme 219 <i>Sport</i>)	28
Mme Sarah EL HAÏRY (programme 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>)	28

I. L'EXÉCUTION DE L'EXERCICE 2017

A. UNE HAUSSE GLOBALE DE LA MISSION MAIS UNE TRAJECTOIRE EN CISEAUX POUR LES DEUX PROGRAMMES 219 ET 163

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est composée, jusqu'en 2017, des programmes 219 *Sport* et 163 *Jeunesse et vie associative* ⁽¹⁾. **782 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 783,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été exécutés en 2017**, pour une prévision votée en loi de finances initiale (LFI) de 725,1 millions d'euros en AE et de 728,8 millions d'euros en CP (contre 755,4 millions d'euros et 748,4 millions d'euros en dans le projet de loi de finances).

1. Un exercice 2017 surexécuté

Si les crédits de la mission ont progressé en cours de gestion (*via* l'ouverture de 41,4 millions d'euros en CP et l'abondement de 21,6 millions d'euros par le fonds de concours du CNDS), avec une consommation supérieure de 7,5 % en CP par rapport à l'autorisation en LFI, **les deux programmes ont connu une trajectoire inverse**, avec une diminution en gestion de 1,6 % en CP pour le programme *Sport* (et même une chute de 8,3 % par rapport aux prévisions du PLF) et une hausse de 12,2 % en CP pour le programme *Jeunesse et vie associative*.

ÉVOLUTION 2017 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AU PROJET DE LF

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF 2017	LR 2017	Évolution	LFI 2017	LR 2017	Évolution
P 219 <i>Sport</i>	263,3	241,4	- 8,3 %	266,9	243,5	- 8,8 %
P 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	481,4	540,6	12,3 %	481,4	540,2	12,2 %
Totaux (y. c. FDC et ADP)	755,4	782	3,5 %	748,4	783,6	4,7 %

ÉVOLUTION EN GESTION 2017 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
P 219 <i>Sport</i>	243,7	241,4	99 %	247,4	243,5	98 %
P 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	481,4	540,6	112 %	481,4	540,2	112 %
Totaux	725,1	782	108 %	728,8	783,6	108 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

(1) À partir de 2018, elle comportera un programme 350 Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Les crédits d'intervention représentent 34,6 % de la consommation et les subventions pour charges de service public (SCSP) 61,9 %.

2. Une dynamique pluriannuelle à préserver

En comparaison avec le début de la précédente législature, les crédits de la mission ont crû de plus de deux tiers (68,7 % en CP), cette hausse masquant une baisse pour le programme *Sport* (– 8,3 % en CP) et un quasi-triplement des crédits pour le programme *Jeunesse et vie associative* (172 % en CP). Il faut cependant préciser que la tendance à la réduction des crédits *Sport* a été ralentie en 2017 : la baisse est plus nette encore (– 13 % en CP) en arrêtant l'analyse à l'exercice 2016.

Tout en tenant compte des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, **les rapporteuses spéciales estiment important que cette progression se poursuive pour la jeunesse et la vie associative et que cette baisse cesse pour le sport** : les deux programmes sont majeurs pour l'image de la France, la cohésion sociale et l'équité intergénérationnelle.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement						Évolution 2012-17
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	
P 219 <i>Sport</i>	260,7	242,5	236,3	229,6	224,7	241,4	– 7 %
P 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	198,1	244,5	210,8	265,1	433,1	540,6	173 %
Totaux	458,8	487	447,1	494,7	657,8	782	70 %

Programmes	Crédits de paiement						Évolution 2012-17
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	LR 2017	
P 219 <i>Sport</i>	265,4	254,6	241,6	238,8	232,2	243,5	– 8 %
P 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	199,0	244,6	209,3	265,4	433,6	540,2	172 %
Totaux	464,4	499,2	450,9	504,2	665,8	783,6	69 %

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2017.

3. L'importance des dépenses fiscales et des crédits hors programmes

Deux précisions doivent être apportées quant au périmètre de la mission.

En premier lieu, **17 dépenses fiscales sont rattachées à la mission, représentant plus de 3 milliards d'euros de crédits et/ou de réductions d'impôt**, soit près du quadruple de l'enveloppe totale des deux programmes. Là encore, la situation est distincte pour les deux programmes, avec un rapport d'un tiers pour le sport, et du quintuple pour la jeunesse et la vie associative.

En second lieu, il convient d'ajouter les **448,1 millions d'euros de crédits de soutien** (titre 2) déversés depuis les programmes 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (406,3 millions d'euros) et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* (41,8 millions d'euros).

B. PROGRAMME 219 SPORT

La rapporteure spéciale s'étonne de la ventilation des crédits entre les actions, de l'évaluation non rigoureuse des dépenses fiscales et du manque de transparence sur plusieurs dossiers majeurs.

1. Des crédits affectés pour deux tiers au sport de haut niveau

L'action *Promotion du sport pour le plus grand nombre* compte seulement pour 16 % des CP, tandis que 65 % des CP financent l'action *Sport de haut niveau*.

En 2017, le total des crédits consacrés au sport pour tous ont été inférieurs de 20 % à ceux du sport de haut niveau, programme 219 et budget du Centre national pour le développement du sport (CNDS) confondus. **Cette différence donne un signal défavorable à l'encontre du développement des pratiques sportives pour la population dans son ensemble** et est en contradiction avec la volonté que la France compte trois millions de sportifs supplémentaires.

Il faut, par ailleurs, relever la surestimation du coût de la compensation à de l'agence centrale de recouvrement des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges accordées au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs : 36,1 millions d'euros supplémentaires ont été abondés alors que 9 millions d'euros auraient suffi.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Promotion du sport pour le plus grand nombre	55,2	39,1	71 %	55,2	38,9	70 %
Développement du sport de haut niveau	160,1	156,5	98 %	164,6	159	97 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	19,1	16,6	87 %	19,1	16,6	87 %
Promotion des métiers du sport	28	28,9	103 %	28	29	104 %
Totaux (hors FDC et ADP)	243,7	241,4	99 %	247,4	243,5	98 %
Totaux après mouvements (y compris FDC et ADP ⁽¹⁾)	263,3	241,4	92 %	267	243,5	91 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

(1) Fonds de concours et attributions de produits.

2. Des dépenses fiscales insuffisamment documentées

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme. Il n'est pas possible d'en indiquer le montant total, dans la mesure où celui-ci n'est connu que pour les deux premières, qui sont évaluées respectivement à 75 millions d'euros et à 19 millions d'euros.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

	2016	2017	Évolution
Taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles (<i>taxe sur la valeur ajoutée</i>)	110	75	- 32 %
Exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportif (<i>impôt sur le revenu</i>)	19	19	=
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 (<i>IR</i>)	-	ε	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 <i>bis</i> 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 (<i>retenues à la source</i>)	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 2017.

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

Pour les trois d'entre elles indiquées comme non chiffrables par le Gouvernement, la rapporteure spéciale estime nécessaire, soit de les évaluer rigoureusement, soit de les supprimer.

3. Des inconnues ou des incohérences à clarifier

La rapporteure spéciale partage l'avis de la Cour des comptes sur :

– les conditions d'exécution du partenariat public-privé (PPP) avec la société Sport partenariat, relatif à la rénovation de la zone nord de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), qui fait l'objet d'une instabilité chronique en raison de la multiplication des avenants au contrat, lesquels entraînent des coûts supplémentaires pour l'État, sans que les prestations aient été évaluées depuis plus de deux ans. **Il est urgent de faire réaliser l'étude prévue par la convention de PPP ;**

– l'absence de transparence quant aux actions envisagées afin de stabiliser les relations entre le Consortium du Stade de France (CSDF) et la Fédération française de rugby (FFR), qui pourrait amener l'État à s'acquitter d'une indemnité pour absence de club résident (IACR) à hauteur de 23 millions d'euros par an ;

– le manque de lisibilité d’un rattachement de la rémunération des cadres techniques sportifs (CTS), détachés auprès des fédérations, au programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* plutôt qu’au présent programme *Sport*. **La rapporteure spéciale préconise à nouveau un rattachement des CTS au programme 219 dès la loi de finances initiale pour 2019.**

La rapporteure spéciale rappelle enfin toute l’importance d’une visibilité du Parlement et des citoyens sur les dépenses relatives à la préparation des jeux de 2024. Si un nouveau programme 350 a été créé en loi de finances pour 2018, se pose dès 2017 la **question de la future affectation du « bonus » du Comité d’organisation (COJO)** entre le Comité international olympique (CIO), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et des œuvres sportives ⁽¹⁾.

(1) Auditionné par la commission des affaires culturelles et de l’éducation sur le projet de loi relatif à l’organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024, M. Jean CASTEX, délégué interministériel, faisait part des éléments suivants : « La répartition du bonus du COJO est fixée par le contrat de ville hôte. En cas d’excédent, 20 % seraient rendus au CIO. Sachez qu’en règle générale, le CIO ne réclame pas le versement de ces 20 % – je ne devrais pas le dire, car ces sommes lui reviennent en théorie. Une autre part de 20 % reviendrait au représentant français du CIO, c’est-à-dire le CNOSF. Les 60 % restants seraient distribués en faveur de causes en lien avec le sport. Souvent, ils bénéficient au CNOSF, à des fédérations sportives ou des établissements en lien avec le sport. Les statuts du COJO préciseront cela ; je n’ai fait que vous décrire les stipulations du contrat de ville hôte. » <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0484.asp>

C. PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Si l'évolution à la hausse des crédits du programme s'explique par le développement du service civique, une question de périmètre se pose avec insistance compte tenu du volume des dépenses fiscales, qui atteint le quintuple de celui des crédits budgétaires.

1. La poursuite de la montée en puissance du service civique

Parmi les trois actions du programme, celle intitulée *Développement du service civique* représente 82,9 % des CP. En dépit de la croissance des crédits par rapport à 2016 et du dégel de la réserve de précaution (62 millions d'euros), l'engagement de 130 000 volontaires a rendu nécessaire l'ouverture de 62,1 millions d'euros supplémentaires en CP par le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017.

La progression en 2018 et 2019 du nombre de volontaires s'opère avec un plafond d'emplois inchangé pour l'Agence du service civique (ASC), engendrant des tensions d'autant plus nettes que, depuis le 1^{er} janvier 2016, les activités relevant de l'agence française Erasmus + jeunesse & sport sont intégrées à l'opérateur.

La rapporteure spéciale suivra avec une grande attention les résultats de l'évaluation menée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), avec notamment l'appui de la direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en vue d'élargir l'éventail des formations proposées, de favoriser l'insertion de personnes handicapées et d'augmenter la part des missions réalisées au sein des collectivités territoriales.

TAUX D'EXÉCUTION 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution	LFI 2017	LR 2017	Taux d'exécution
Développement de la vie associative	25	22,7	91 %	25	22,7	91 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	71,4	70,1	98 %	71,4	69,9	98 %
Développement du service civique	385	447,8	116 %	385	447,6	116 %
Totaux (y compris FDC et ADP)	481,4	540,6	112 %	481,4	540,2	112 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

2. Des dépenses fiscales cinq fois supérieures aux crédits

Onze dépenses fiscales sont rattachées au programme.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

	2016	2017	Évolution
Réduction d'impôt au titre des dons (IR)	1 365	1 390	2 %
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (IR et IS)	930	990	6 %
Réduction d'impôt au titre de certains dons (ISF)	179	200	12 %
Franchise 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, retenue dans le PLF de l'année (TVA)	125	130	4 %
Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction d'ISF	115	115	=
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	=
Taxation à un taux réduit des produits de titres de créances négociables sur un marché réglementé, perçus par des organismes sans but lucratif (IS)	15	15	=
Exonération des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif (TVA)	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 (droits d'enregistrement et de timbre)	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 (droits d'enregistrement et de timbre)	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.
Coût total des dépenses fiscales	2 820	2 931	4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2017.

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

La rapporteure spéciale partage l'interrogation de la Cour des comptes sur le caractère « disproportionné » du ratio de 1 à 5 entre le montant des dépenses fiscales, qui a atteint 2,9 milliards d'euros en 2017 (et reste en 2018 à un montant élevé de 2,7 milliards d'euros), et les CP du programme. La seule réduction de l'impôt sur le revenu au titre des dons représente 1,36 milliard d'euros en 2016, 1,39 milliard d'euros en 2017.

Par ailleurs, si leur progression peut être comprise comme une hausse du soutien aux associations, elle est aussi susceptible d'être lue, au regard de leur ampleur, comme un choix par l'État de ne pas piloter la majorité des aides et de laisser des choix privés procéder à l'allocation des ressources envers le secteur associatif.

II. LE CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT : UNE GESTION EXCÉDENTAIRE MAIS FRAGILE EN 2017, DES MISSIONS ET DES MOYENS RÉDUITS EN 2018 (Mme Perrine GOULET)

Dans le cadre du programme d'évaluation des politiques publiques de la commission des finances, la rapporteure spéciale a choisi de faire porter son analyse sur le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

En effet, cet établissement public de l'État connaît en 2018 un recentrage de son rôle au niveau des territoires, en soutien aux associations et à l'emploi sportif (sport pour tous), ainsi qu'une division par deux de ses recettes fiscales affectées. L'abandon des missions en faveur du sport de haut niveau et des grands événements sportifs internationaux (GESI) entraîne une rebudgétisation de crédits à hauteur de 72,8 millions d'euros, mais les diminutions que subit le budget du CNDS ne se font pas à due concurrence des activités qui lui sont retirées.

Les travaux de concertation entre les acteurs de la gouvernance du sport qui sont actuellement conduits semblent s'orienter vers la création d'un nouvel organe collégial, dont la structure interne chargée du sport pour tous signerait, selon les points de vue, la suppression pure et simple du CNDS ou bien la consécration de son modèle. La rapporteure spéciale y sera attentive d'ici à la fin de l'année 2018 et au début de l'année 2019.

A. 2017 : UN EFFORT DE MAÎTRISE À POURSUIVRE AU REGARD DU VOLUME DES RESTES À PAYER ET DE LA DÉGRADATION DE LA TRÉSORERIE

Principal opérateur du programme 219, le CNDS présente en 2017 un **solde excédentaire de 39,3 millions d'euros** – dont 27 millions d'euros votés en LFR pour 2017 –, avec 285,7 millions d'euros de recettes et 257,4 millions d'euros de dépenses en CP.

1. Des recettes principalement issues de taxes affectées

Jusqu'en 2017 compris, le CNDS est majoritairement financé par de la fiscalité affectée, pour 259,2 millions d'euros ventilés de la façon suivante :

– 152,6 millions d'euros au titre du prélèvement sur les jeux (hors paris sportifs) de la Française des Jeux (taux de 1,8 %) ;

– 24,5 millions d'euros au titre du prélèvement complémentaire sur les jeux (hors paris sportifs) de La Française des jeux (FDJ) pour les stades de l'Euro 2016 et la candidature de Paris à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 (taux de 0,3 %) ;

– 42,8 millions d'euros au titre du prélèvement sur les sommes mises aux paris sportifs (taux de 1,8 %) ;

– 39,3 millions d’euros au titre de la taxe sur les droits de retransmission télévisuelle des événements sportifs (taux de 5 %).

Cependant, ces deux premiers prélèvements connaissent un plafonnement, limitant *de facto* leur affectation à respectivement 1,3 % et 0,2 %. Sans cette limitation, le CNDS aurait bénéficié de 88,7 millions d’euros de ressources supplémentaires.

La FDJ contribue donc à 79 % des recettes du CNDS.

Les autres ressources du Centre proviennent de 27 millions d’euros abondés en loi de finances rectificatives (LFR) pour 2017 (ramenés à 25,9 millions d’euros en gestion), à la suite de l’intervention de la rapporteure spéciale, et de 0,3 millions d’euros de ressources propres.

2. Des dépenses maîtrisées grâce à la gestion de l’opérateur

Les dépenses ont été de 246,4 millions d’euros en CP en 2017. Elles se répartissent comme suit :

DÉPENSES 2017 DU CNDS (BUDGET INITIAL + BUDGET RECTIFICATIF)

(en millions d’euros)

	AE	CP	Taux d’exécution
Personnel (dont pensions pour 0,3 M€ en AE et en CP)	1,7	1,7	88 %
Fonctionnement	0,7	1	97 %
Intervention (dont mécénat pour 0,1 M€ en AE et en CP)	263,9	243,7	96 %
Investissement	0,3	0,3	82 %
Total	266,3	246,4	96 %

Source : rapport de gestion et compte financier du CNDS pour 2017.

3. Un effort de soutenabilité certain, mais fragile

Un effort de maîtrise du solde budgétaire a été mené par le CNDS depuis 2012, mais des points de fragilité demeurent et semblent devoir se renforcer avec la réduction de ses recettes (voir *infra*).

Si les restes à payer atteignent encore 180,3 millions d’euros en 2017, ils étaient de 255,9 millions d’euros en 2011 (– 29,5 %). Sur la même période, le fonds de roulement s’est consolidé, passant de 33,1 millions d’euros à 77,8 millions d’euros (+ 135 %), après un creux à 12,5 millions d’euros en 2014. Cependant, les engagements pluriannuels pèsent encore sur la situation de l’opérateur : certes, ils ont baissé de près d’un tiers depuis 2012 (353,7 milliards d’euros), mais leur montant représente toujours 250 millions d’euros, engendrant un ratio d’endettement de 88 %.

Dès lors, entre 2016 et 2017, la trésorerie du CNDS s'est améliorée, passant de 42,2 millions d'euros à 81,1 millions d'euros.

B. 2018 : UNE REBUDGÉTISATION DE 72,8 MILLIONS D'EUROS, CONSÉQUENCE D'UN RECENTRAGE DU RÔLE DU CNDS, QUI N'EST PAS SANS POSER DE DIFFICULTÉS

En 2018, la part territoriale du budget du CNDS est réduite à **55,8 millions d'euros** hors emploi (contre 88,2 millions d'euros en 2017), réduisant de 30 % les budgets dans certains départements, ce que la rapporteure spéciale considère comme un **signal surprenant au regard de l'objectif de 3 millions de pratiquants supplémentaires**.

1. Une division des recettes par deux

L'établissement public du CNDS voit en 2018 ses taxes affectées diminuer de moitié, passant de 259,2 millions d'euros à 133,4 millions d'euros. Cette évolution recentre son action sur le financement du sport pour tous à l'échelon local, en soutien aux associations et à l'emploi sportif. L'ancienne part « nationale » est abandonnée, de même que celle du cofinancement des équipements.

Par conséquent, **72,8 millions d'euros sont rebudgétisés vers le programme 219 Sport**. Ils financeront les conventions d'objectifs avec les fédérations, la dotation au mouvement olympique et paralympique et les subventions aux grands événements sportifs internationaux (GESI).

Le CNDS se voit demander un **effort net de 63,8 millions d'euros**. Les baisses (88,8 millions d'euros) sont de trois ordres : 53,3 millions d'euros d'économies sur les équipements de proximité ; 10 millions d'euros au titre de la non-reconduction de la hausse du plafond sur les paris sportifs votée l'année précédente ; 25,5 millions d'euros au titre de la non-reconduction du prélèvement exceptionnel de 0,3 % sur les jeux de la FDJ. Une dotation supplémentaire de 25 millions d'euros destinée au plan « héritage 2024 » tempère ce solde.

Trois points principaux attirent l'attention de la rapporteure spéciale :

– la division par deux des recettes de l'opérateur n'est pas accompagnée de la diminution de ses obligations dans les mêmes proportions, d'autant qu'il doit encore clôturer certains dossiers ne relevant plus de ses missions mais engagés depuis plusieurs années, comme l'appel à projets sur les équipements démonstrateurs dans les territoires ultramarins ;

– le ratio d'endettement double symétriquement, de 88 % à 167 % ;

– le cofinancement des équipements par le CNDS créait, précisément, de fortes externalités positives ⁽¹⁾.

En revanche, la rapporteure spéciale note avec satisfaction que la recommandation sur la suppression du fonds de concours relatif aux conventions d'objectifs avec les fédérations sportives, que la Cour des comptes estimait « irrégulier », est tenue par le CNDS.

2. Les priorités de l'opérateur pour 2018

Le CNDS s'est fixé des priorités pour 2018 afin, avec des moyens fortement réduits, de rester un acteur majeur du sport pour tous. 50 % de son budget d'intervention seront fléchés vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et leur proximité, ainsi que les zones de revitalisation rurale (ZRR) et en particulier vers une cinquantaine de zones très carencées en équipements sportifs. Un concours d'idées doit permettre de retenir un projet innovant par région, en raison de ses choix architecturaux, de l'originalité des pratiques qu'il permet ou de sa capacité à être imité. Un autre appel, adressé aux écoles d'architecture, concerne les sports de sable et d'intérieur.

Les 105,2 millions d'euros en CP (117,1 millions d'euros en AE) de la part territoriale pour 2018 seront orientés, pour 50 millions, vers les **aides à l'emploi sportif** dans un contexte de baisse des emplois aidés et, pour 55 millions, vers la **réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive, le sport-santé et la lutte contre les discriminations, les violences et le harcèlement**.

*

La politique publique du sport est en pleine évolution.

D'une part, sa gouvernance est appelée à connaître dans les prochains mois une profonde réforme, fruit de la réflexion confiée à M. Claude ONESTA par la ministre des sports. Il est probable que le CNDS subisse encore un changement de portage dans les mois à venir.

Si l'aboutissement précis de ce chantier n'est pas encore connu, la rapporteure spéciale salue la méthodologie collégiale qui y préside. Elle tient en revanche à ce que la mise en lumière des initiatives et des structures chargées du haut niveau, légitime et même nécessaire à l'image de la France à l'approche de la coupe du monde de rugby et des jeux olympiques et paralympiques que notre pays accueillera en 2023 et 2024, ne relègue pas dans l'ombre le développement des pratiques sportives pour tous.

(1) Comme le faisait remarquer la rapporteure spéciale dans son précédent rapport spécial : « l'action du CNDS avait un fort effet de levier, en agrégeant d'autres financements ; elle était de plus, au regard des élus, un gage de qualité des projets. Sa disparition aura d'ailleurs des conséquences différenciées suivant les territoires : les collectivités les moins riches, peu susceptibles de trouver d'autres financements, seront les plus affectées. Les actions de sport pour tous seront donc mises en danger sur ces zones. ».

Dans la perspective de la loi de finances pour 2019, la rapporteure spéciale estime souhaitable que :

– premièrement, le nombre d'éducateurs sportifs soutenus par le CNDS dans les territoires carencés ne soit pas réduit au-delà du seuil de 3 400 actuellement envisagé (contre 5 200 aujourd'hui) ;

– deuxièmement, son enveloppe relative aux équipements soit préservée afin que le recentrage sur une cinquantaine de « zones blanches » soit une vraie action prioritaire pour la lutte contre les inégalités et non une simple mesure d'économie ;

– troisièmement, la future gouvernance identifie nettement la place et le poids financier de chaque partie prenante.

D'autre part, la présente mission budgétaire a vu la création, en loi de finances pour 2018, d'un nouveau programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques de 2024*. La rapporteure spéciale sera particulièrement attentive à la qualité du rapport présenté par le Gouvernement sur les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des jeux de 2024.

III. L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA JEUNESSE ET D'INCITATION ET DE VALORISATION DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF (Mme Sarah EL HAÏRY)

Dans le cadre du printemps de l'évaluation conduit par la commission des finances, la rapporteure spéciale a souhaité s'intéresser à l'accompagnement des jeunes et des associations.

La rapporteure spéciale partage l'objectif d'une « société de l'engagement » que portent le président de la République et le Gouvernement. Dès lors, il convient d'accorder une attention vigilante à ce que certains choix tendant à l'efficacité du système fiscal, à l'équilibre des comptes publics ou à la transparence de la vie politique ne portent pas préjudice à la jeunesse et au secteur associatif. À l'inverse, certains outils instaurés plus récemment doivent poursuivre leur montée en charge.

A. L'AFFAIBLISSEMENT DE CERTAINS LEVIERS QUI AVAIENT FAIT LEURS PREUVES MENACE LE SECTEUR DE L'ENGAGEMENT

Si les mesures ci-dessous, prises au début de l'actuelle législature, étaient justifiées et sont assumées, il s'agit de veiller à ce que leur application ne se révèle pas défavorable aux politiques publiques de la jeunesse et de la vie associative, en diluant l'accessibilité des acteurs à la générosité publique.

1. La transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI)

Les redevables de l'ISF pouvaient obtenir une réduction d'impôt en imputant certains dons au secteur associatif, à hauteur de 75 % des dons et dans la limite de 50 000 euros. Si le Gouvernement a reconduit ce dispositif (à l'exclusion de la dépense fiscale « ISF-PME »), la réduction de l'assiette a conduit nombre d'associations à s'inquiéter quant à un potentiel manque à gagner sur les dons, et ce, alors que le rapport entre le nombre de donateurs et celui des assujettis à l'ISF était en nette augmentation (de 7 à 14 % entre 2010 et 2016⁽¹⁾), de même que le montant de don moyen (désormais de 5 220 euros).

Des effets en sens contraire peuvent être anticipés. D'un côté, la baisse des dons aux associations pourrait venir d'une croyance, erronée, de l'impossibilité désormais pour les redevables de l'ancien ISF d'acquitter un moindre impôt en imputant des dons, alors que cette faculté reste ouverte avec un taux et un même plafond inchangés. Par ailleurs, ceux qui ne sont plus redevables en raison de la réduction de l'assiette de l'ISF vers celle de l'IFI sont susceptibles de ne pas continuer à effectuer les mêmes dons qu'auparavant, n'en percevant plus la « contrepartie » fiscale.

(1) Contre 46 % dans la tranche supérieure à 78 000 euros pour l'impôt sur le revenu.

De l'autre, la réforme peut s'avérer favorable aux associations sous certaines conditions. Pour les contribuables encore assujettis à l'IFI, l'arbitrage avec le dispositif « ISF PME » a disparu. Ceux qui ne sont plus assujettis mais souhaitent poursuivre leur soutien au monde associatif peuvent reporter leur imputation vers l'impôt sur le revenu (IR).

Ainsi, les conséquences réelles de cette réforme ne pourront être appréhendées qu'au fur et à mesure de la consolidation des données fiscales. La campagne déclarative de l'IFI, notamment, ne prendra fin qu'au 15 juin et ne donnera lieu à des modélisations qu'en septembre 2018, tandis que l'année 2018 est en partie « blanche » dans le cadre de l'IR, auquel s'appliquera en 2019 le prélèvement à la source.

2. Les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire

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 ».

La suppression de la réserve parlementaire porte, sur le terrain, le risque d'une diminution des aides aux associations, et notamment pour les plus petites d'entre elles, dont les besoins modestes justifiaient la sollicitation des députés et sénateurs proches de leur zone d'action et qui ne disposent pas du dimensionnement national nécessaire à la récolte de fonds importants.

À partir de 2018, **le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)**, géré par le ministère de l'éducation nationale, **s'y substitue** afin de financer, en plus de la formation des bénévoles tel qu'il le fait aujourd'hui (180 000 personnes concernées chaque année), le fonctionnement courant et les projets innovants des associations, y compris dans le domaine sportif.

Si la loi de finances pour 2018 a bien abondé le FDVA à hauteur de 25 millions d'euros, **le décret d'application n° 2018-460** portant modification du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011, qui avait institué le FDVA, **n'a été publié que le 8 juin 2018**.

Le retard dans la prise de ces dispositions réglementaires a placé le monde associatif dans une position de frustration, voire d'inquiétude. Par la **proposition de résolution n° 1040**, déposée le même jour, la rapporteure spéciale invite le Gouvernement à veiller à une mise en œuvre optimale du renforcement des moyens et des missions du FDVA.

Enfin, à compter de 2019, les commissions régionales du FDVA labelliseront les formations éligibles au compte d'engagement citoyen (CEC).

3. La réduction du nombre de contrats aidés

La réduction du nombre de contrats aidés, passant de 456 723 en 2016 à 310 000 en 2017 puis à 200 000 en 2018 avec un taux de prise en charge par l'État de 50 %, a exclusivement porté sur le secteur non-marchand. La mesure apparaît compréhensible au double regard de l'objectif de maîtrise des comptes publics – l'économie réalisée est d'1 milliard d'euros – et du constat partagé que l'insertion professionnelle des personnes ayant bénéficié d'un emploi aidé est moins aisée après une telle expérience dans le secteur non-marchand que dans le secteur marchand. Toutefois, la rapidité avec laquelle elle a été menée a posé des difficultés au monde associatif.

Deux garanties doivent donc être apportées :

– en premier lieu, la transformation des contrats aidés en « parcours emploi-compétences », comprenant un accompagnement renforcé des bénéficiaires par le service public de l'emploi, qui devra être évaluée régulièrement et rigoureusement ;

– en second lieu, le recours aux emplois francs, qui permettent aux entreprises et aux associations affiliées à l'assurance chômage d'embaucher un demandeur d'emploi résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) en CDI – pour une aide 5 000 euros par an pendant trois ans – ou en CDD d'au moins six mois – pour une aide de 2 500 euros par an sur deux ans au maximum. Il est souhaitable que l'expérimentation du dispositif entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019 ⁽¹⁾ conduise, si elle est positive, son extension à l'ensemble des QPV.

B. NE PAS RENONCER À L'AMBITION DU COMPTE D'ENGAGEMENT CITOYEN ET APPROFONDIR CELLE DU CONSEIL D'ORIENTATION DES POLITIQUES DE JEUNESSE

L'abondement d'heures de formation grâce au CEC et la montée en charge de la nouvelle structure consultative qu'est le COJ sont deux chantiers prometteurs à la continuation et à la valorisation desquels la rapporteure spéciale accordera la plus grande attention au cours des prochains mois.

1. Accélérer et amplifier le déploiement du CEC

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 a mis en place le compte personnel d'activité (CPA), composé du compte personnel de formation (ex-droit individuel à la formation), du compte personnel de prévention de la pénibilité (CPP) et du compte d'engagement citoyen (CEC).

(1) Sont concernés les territoires suivants : le département de Seine-Saint Denis, les agglomérations de Roissy-Pays de France et de Cergy-Pontoise dans le Val d'Oise, le territoire de Grand Paris Sud-Seine-Essonnes-Sénart englobant Évry et Grigny dans l'Essonne et la Seine-et-Marne, la métropole européenne de Lille, la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la communauté urbaine d'Angers-Loire Métropole.

Ce dernier volet du CPA vise à recenser et à valoriser les activités citoyennes ⁽¹⁾, afin de faciliter l'acquisition de droits à la formation, sous réserve de remplir certaines conditions telles qu'une durée minimale d'engagement.

Les activités associatives apportent des expériences et des compétences utiles dans la vie personnelle et le parcours professionnels de ceux qui s'y consacrent, tandis que la puissance publique et les initiatives privées ne pourraient pas seules, et en tout état de cause pas à de si moindres frais, remplir l'ensemble des missions de lien social prises en charge par le tissu associatif français (1,3 million de structures pour 1,8 million de salariés dans 167 000 d'entre elles, soit 10 % de l'emploi privé et une masse salariale de 38 milliards d'euros).

Il existe certes un décalage inévitable entre la réalisation des activités d'engagement, leur abondement sur le CEC, leur conversion en heures du CPF, et enfin l'utilisation de ces dernières. Néanmoins, **la rapporteure spéciale constate avec regret la faiblesse de la communication relative à ce dispositif innovant, ainsi que le retard de son déploiement complet (prévu en 2019)** de la part des administrations centrales concernées et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui en assure la gestion opérationnelle.

Le CEC ne doit pas bénéficier aux seuls dirigeants associatifs, mais au plus grand nombre de bénévoles : les centres d'information et d'orientation (CIO) apparaissent comme un lieu utile pour le promouvoir auprès des jeunes, sous réserve de la possibilité pour ceux qui ne sont pas scolarisés en lycée de bénéficier des conseils des CIO.

2. S'appuyer plus fortement sur les travaux du COJ

Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), créé par le décret n° 2016-1377 du 12 octobre 2016, est placé auprès du Premier ministre avec une triple mission d'expertise, d'initiative et d'évaluation. **Son instauration constitue une avancée que la rapporteure spéciale tient à saluer.**

Il peut être consulté sur les projets de loi et de textes réglementaires et adresser au Gouvernement toutes propositions relatives à l'amélioration des politiques publiques relatives aux jeunes de 16 à 30 ans, à l'éducation populaire et au dialogue entre les acteurs concernés par ces questions.

Les dépenses du COJ, qui relèvent du simple fonctionnement courant, sont imputées sur le programme 124 précité (crédits de support des ministères chargés des affaires sociales). Le Conseil n'ayant pas de personnalité morale, il ne dispose pas de budget distinct ni de comptabilité spécifique. Ses dépenses se sont élevées à 51 329 euros en 2017 et sont estimées à 60 000 euros pour 2018.

(1) Huit activités sont éligibles : le service civique, la réserve opérationnelle des forces armées et de la gendarmerie nationale, la réserve civile de la police nationale, la réserve sanitaire, la maîtrise d'apprentissage, le bénévolat comme dirigeant d'une association, le volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers et la réserve civique.

Les 82 membres de l'instance sont répartis en huit séries, représentant les collectivités publiques, les jeunes, les associations d'éducation populaire et les partenaires sociaux. Ses principales structures sont une formation plénière et deux commissions permanentes, « éducation populaire » et « insertion ».

En 2017, les travaux de la commission chargée de l'éducation populaire ont concerné deux thèmes : « globalité et continuité éducatives – de la nécessaire complémentarité des acteurs éducatifs sur les territoires » (en lien avec le « plan mercredi » porté par le ministre de l'éducation nationale) et « des initiatives citoyennes au pouvoir d'agir – restaurer une confiance dans la démocratie ».

La commission en charge de l'insertion des jeunes s'est penchée sur quatre questions : « autonomie et droits sociaux », « sécuriser et fluidifier le parcours d'orientation », « discriminations dans l'accès au monde du travail » et « repérer et mobiliser les jeunes pour faciliter leur insertion ».

Par ailleurs, le COJ a rendu un avis sur le futur **service national universel et obligatoire (SNUO)** : ce document présente quatre *scenarii* alternatifs, estime que son caractère obligatoire serait très mal perçu par une majorité de jeunes et affirme l'importance de profiter de ses différentes séquences pour améliorer l'insertion sociale et professionnelle des individus concernés. Enfin, il s'est intéressé à l'application de la « **clause d'impact jeunesse** »⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale espère que les administrations centrales feront un appel croissant à l'éclairage du COJ pour la réaction des textes normatifs dont elles ont la responsabilité et partage sa proposition qu'un comité interministériel soit rapidement organisé sur la place des jeunes dans la société.

*

La rapporteure spéciale rappelle son attachement à une conception optimiste de la jeunesse et de la vie associative. Il est souhaitable d'aller vers une politique publique en faveur des jeunes globale, lisible, attractive et durable : cela pourrait notamment passer par l'**identification claire d'un unique département ministériel pilote sur la jeunesse**.

À l'heure actuelle, les services responsables, et donc les crédits budgétaires, correspondants sont éclatés entre les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des armées, des sports, des solidarités et de la santé, du travail, etc.

Le soutien à l'engagement associatif, doit être perçu comme un investissement au fort effet d'élasticité, plutôt que comme une charge ou de moindres recettes pour les finances publiques.

(1) La circulaire n° 5857-SG du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires a rendu obligatoire la prise en compte de la situation des jeunes dans les travaux d'évaluation préalable des textes législatifs et réglementaires préparés par le Gouvernement, eux-mêmes prévus par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

La rapporteure spéciale souhaiterait voir conduits des travaux indépendants mesurant les bénéfices des aides aux associations pour la société. Enfin, il s'agit de de veiller à une **articulation cohérente des dispositifs d'engagement citoyen** existants et à venir : SNUO, service civique, Garde nationale, volontariat de sapeurs-pompiers, *etc.*

PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 1040 RELATIVE AU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

La proposition ci-dessous a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2018.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*invitant le Gouvernement à veiller à une mise en œuvre optimale
du renforcement des moyens et des missions
du fonds pour le développement de la vie associative,*

présentée par Madame

Sarah EL HAÏRY,

députée.

*

* *

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté d'association, garantie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, participe de manière fondamentale à la réalisation du pacte républicain.

En effet, le mouvement associatif fournit à nos concitoyens, et notamment aux jeunes femmes et aux jeunes hommes, des possibilités d'engagement riches et variées, dans un esprit altruiste, bénévole et non lucratif.

Le Président de la République et le Gouvernement mènent d'ailleurs une action forte en vue du renforcement de la « société de l'engagement » en France.

Une part déterminante des missions de promotion des pratiques sportives et culturelles, d'aide sociale, de sécurité civile et de secourisme, de soutien caritatif ou humanitaire, d'accompagnement scolaire, d'éducation populaire, de lien entre les communautés et les générations ou de préservation de l'environnement ne pourrait être assurée par la seule puissance publique et les seules entreprises privées, ou en tout état de cause pas sans une augmentation massive de la charge financière afférente pour ces deux derniers secteurs.

La réserve parlementaire fournissait un soutien parfois déterminant aux plus petites associations, dont les besoins modestes justifiaient la sollicitation des députés et sénateurs proches de leur zone d'action et qui ne disposent pas du dimensionnement national nécessaire à la récolte de fonds importants.

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 cette 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 ».

Dans une perspective de transparence de la vie publique, cette évolution était nécessaire. C'est pourquoi, à titre compensatoire, le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), institué en 2011, doit se voir attribuer 25 millions d'euros supplémentaires en 2018.

Le décret d'application devant permettre l'engagement de ces nouveaux moyens en faveur non seulement de la formation des bénévoles, comme c'est le cas actuellement, mais aussi du fonctionnement courant et des projets innovants des associations, sera prochainement publié.

Il est souhaitable que le Gouvernement, et notamment le ministre de l'éducation nationale, chargé de la vie associative, veille à une mise en œuvre optimale du renforcement des moyens et des missions du fonds pour le développement de la vie associative.

Un certain nombre de leviers de politique publique, établis de longue date ou mis en place plus récemment, contribuent à la valorisation des différentes formes d'engagement au service de la collectivité nationale.

L'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a prévu l'instauration du compte d'engagement citoyen (CEC), adossé au compte personnel d'activité (CPA). Son futur déploiement viendra faciliter la reconnaissance du bénévolat associatif ainsi que des expériences et des compétences acquises à son occasion.

Par ailleurs, le projet de service national universel (SNU) vise à offrir à chaque génération un parcours républicain porteur des valeurs de laïcité, de mixité et de mobilité sociales, et de solidarité, à renforcer l'esprit de défense au sein de la jeunesse et à servir de tremplin pour des engagements associatifs ultérieurs.

Ainsi, le soutien à l'engagement associatif doit être perçu comme un investissement au fort effet d'élasticité, plutôt que comme une charge ou de moindres recettes pour les finances publiques.

Dès lors, et au-delà de la présente proposition de résolution, il apparaît opportun de s'assurer de la pérennité du soutien aux associations, d'en évaluer les

principales modalités au titre de la fiscalité et de leviers hybrides, tels que le mécénat, et, enfin, d’engager une réflexion sur les possibles évolutions de ces dispositifs.

*
* *

Article unique

L’Assemblée nationale,

Vu l’article 34-1 de la Constitution ;

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu l’article 136 du Règlement de l’Assemblée nationale ;

Vu le rapport annuel de performances sur la mission interministérielle *Sport, jeunesse et vie associative* du budget général de l’État, annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2017, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 23 mai 2018 sous le n° 980 ;

Vu la note d’analyse de l’exécution budgétaire de la Cour des comptes sur cette même mission pour 2017 ;

Vu les travaux de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale, réunie en commission d’évaluation des politiques publiques le 6 juin 2018 ;

Considérant que la liberté d’association, garantie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association, participe à la réalisation du pacte républicain ;

Considérant que le mouvement associatif fournit à nos concitoyens, et notamment aux jeunes femmes et aux jeunes hommes, des possibilités d’engagement riches et variées, dans un esprit altruiste, bénévole et non lucratif ;

Considérant qu’une part déterminante des missions de promotion des pratiques sportives et culturelles, d’aide sociale, de sécurité civile et de secourisme, de soutien caritatif ou humanitaire, d’accompagnement scolaire, d’éducation populaire, de lien entre les communautés et les générations ou de préservation de l’environnement ne pourrait être assurée par la seule puissance publique et les seules entreprises privées sans une augmentation massive de la charge financière afférente pour ces deux derniers secteurs ;

Considérant que la réserve parlementaire facilitait l'accès des associations les plus modestes à la générosité publique ;

Considérant que 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 cette 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 » ;

Considérant que le décret portant modification du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative, devant permettre à titre compensatoire l'engagement de moyens supplémentaires à hauteur de 25 millions d'euros en faveur non seulement de la formation des bénévoles, mais aussi du fonctionnement courant et des projets innovants des associations, n'a pas encore été publié ;

Considérant que l'absence de publication dudit décret réduit la visibilité du mouvement associatif sur le volume et la pérennité du soutien public envers ses initiatives ;

Invite le Gouvernement, et notamment le ministre de l'éducation nationale, chargé de la vie associative, à veiller à une mise en œuvre optimale du renforcement des moyens et des missions du fonds pour le développement de la vie associative.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 18 heures, le mercredi 6 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale, et Mme Laura FLESSEL, ministre des sports.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

DÉPLACEMENTS ET PERSONNES AUDITIONNÉES OU SOLLICITÉES PAR ÉCRIT PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES

Cour des comptes : MM. André BARBÉ, conseiller-maître, président de section à la 3^{ème} chambre, et Grégoire HERBIN, conseiller référendaire, rapporteurs de la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB)

Mme Perrine GOULET (programme 219 *Sport*)

Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) du Centre-Val de Loire : M. Djamel CHEIKH, directeur, et Mme Marina LACROIX, responsable du service financier

Comité national olympique et sportif français (CNOSF) : M. Denis MASSEGLIA, président, et M. Stéphane GOUDEAU, directeur de cabinet

Centre national pour le développement du sport (CNDS) : Mme Armelle DAAM, directrice générale et M. Jérôme RODRIGUEZ, directeur financier

Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) : MM. Ghani YALOUZ, directeur général, Denis AVDIBEGOVIC, directeur général adjoint chargé de l'administration, et Bâbak AMIR-TAHMASSEB, chargé de mission, et Mmes Audrey PERUSIN, directrice générale adjointe chargée de la politique sportive, et Anne-Marie VANSTEENE, cheffe de mission « grand INSEP »

Ministère des sports : Mme Nathalie CUVILLIER, cheffe de service adjointe à la direction des sports (DS), MM. Jean-Marc BETEMPS, sous-directeur des affaires budgétaires à la direction des finances, des achats et des services (DFAS) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) et Laurent GENUINI, chef de la mission de synthèse financière à la DS, et Mme Catherine THÈVES, responsable du centre de gestion opérationnelle des conseillers techniques sportifs (CGOCTS)

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

Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) : Mmes Hélène GRIMBELLE, vice-présidente de la commission « éducation populaire », et Sandrine CHARNOZ, vice-présidente de la commission « insertion des jeunes »

Direction de la législation fiscale (DLF) : MM. Bastien LIGNEREUX, chef du bureau C2 « fiscalité du patrimoine » et Paul-Henri GEORGE, chef de la section en charge de l'impôt sur la fortune immobilière, et Mme Audrey HAINAUT-ADAM, rédactrice

Haut conseil à la vie associative (HCVA) : Mmes Joëlle BOTTALICO, vice-présidente, et Chantal BRUNEAU, secrétaire générale, et M. Philippe-Henri DUTHEIL, membre du bureau

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) : M. Jean-Benoît DUJOL, directeur, délégué interministériel à la jeunesse