

N° 140

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

#### ANNEXE N° 30

#### SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

*Rapporteur spécial* : M. Éric JEANSANNETAS

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE MISSION DYNAMIQUE, QUI S'ÉCARTE DU PLAFOND FIXÉ PAR LE BUDGET TRIENNAL .....</b>	<b>7</b>
A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2020 SOUS L'IMPULSION DE TROIS FACTEURS .....	7
B. UN NON-RESPECT DU TRIENNAL PRÉVISIBLE, CONJUGUÉ À UNE INCERTITUDE SUR L'ÉVOLUTION ULTÉRIEURE DE LA MISSION.....	9
1. <i>Une dynamique tendancielle, qui pousse la mission au-delà du triennal .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Des politiques prioritaires, dont les conditions de financement devront être précisées lors de la prochaine loi de programmation des finances publiques.....</i>	<i>11</i>
<b>II. DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SPORT EN PROGRESSION, MAIS UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE .....</b>	<b>15</b>
A. LE « BUDGET DES SPORTS » : MYTHES ET RÉALITÉS .....	15
B. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU SPORT : UNE TRANSITION, DES QUESTIONS À TRAITER .....	16
1. <i>La création de l'Agence nationale du sport, une ambition pour le sport français qui soulève plusieurs questions.....</i>	<i>17</i>
a) <i>Une nouveauté dans la gouvernance du sport.....</i>	<i>17</i>
b) <i>...qui s'accompagne de questions en suspens .....</i>	<i>19</i>
2. <i>Le soutien aux opérateurs du sport, une stabilité en trompe-l'œil ?.....</i>	<i>21</i>
C. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024 : UN COÛT CROISSANT, UNE ANNÉE CHARNIÈRE.....	24
<b>III. BÂTIR UNE SOCIÉTÉ DE L'ENGAGEMENT, UNE AMBITION FORTE À CONSOLIDER .....</b>	<b>27</b>
A. LE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE : UN IMPÉRATIF QUI DOIT ÊTRE MIEUX AFFIRMÉ .....	28
1. <i>La concrétisation du compte d'engagement citoyen, levier de reconnaissance de l'engagement des bénévoles.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Un climat d'incertitudes à surmonter .....</i>	<i>29</i>
B. L'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE : UNE PRIORITÉ, DES MODALITÉS À PRÉCISER.....	31
1. <i>Dix ans du service civique : la cible de 150 000 jeunes atteinte, un succès à conforter.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Le service national universel : une ambition, des questions.....</i>	<i>32</i>

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....	37
• ARTICLE 78 <i>unvicies</i> (nouveau) (Art. L. 312-20 du code monétaire et financier) Affectation au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) d'une partie des avoirs des comptes inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et consignations .....	37
• ARTICLE 78 <i>duodecies</i> (nouveau) (Art. 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Création d'une annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier public dans le domaine du sport.....	40
• ARTICLE 78 <i>tervicies</i> (nouveau) Rapport sur les effets du fonds pour le développement de la vie associative et sur l'extension de ses missions.....	43
L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	57

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Sport, jeunesse et vie associative » **poursuit sa montée en charge en 2020**, avec un montant de crédits demandés s'élevant à **1 423,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 1 227,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Neutralisée d'une mesure de périmètre, la progression des crédits par rapport à 2019 atteint **11 % en AE et 12 % en CP**. En cinq ans, les crédits portés par la mission auront été multipliés par deux.

2. **Trois éléments marquants** caractérisent l'année 2020 : la mise en œuvre de la **nouvelle gouvernance du sport** concrétisée avec la création de l'Agence nationale du sport en avril dernier, expliquant le transfert des dépenses de personnel relatives aux conseillers techniques sportifs vers le programme 219 « Sport », **la généralisation progressive du service national universel**, pour lequel une action est créée et dotée de 30 millions d'euros, et la montée en puissance des dépenses relatives aux **infrastructures des Jeux olympiques et paralympiques de 2024**.

3. **Le dynamisme de la mission l'entraîne au-delà des plafonds du budget triennal, dépassé de 3 % en 2020**, ce qui corrobore l'analyse du rapporteur spécial l'an dernier. Ce choix traduit la volonté du Gouvernement de concilier l'ensemble des objectifs poursuivis - sport pour tous, engagement de la jeunesse, préparation des Olympiades de 2024 - mais interroge car **l'ensemble des éléments était connu lors du vote de la loi de programmation des finances publiques** pour les années 2018 à 2022. Surtout, **au-delà de 2020, la mission sera confrontée à une forte hausse des dépenses**, sous l'effet conjugué du déploiement du service national universel et des décaissements liés aux infrastructures des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Faute d'actualisation de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, **l'information du Parlement est insuffisante** et l'incertitude demeure sur la façon dont le Gouvernement entend faire face à la forte progression des dépenses attendues sur la mission.

4. Hors mesure de transfert, **les crédits du programme 219 « Sport » sont stables par rapport à 2019**, avec un montant de **434,7 millions d'euros en CP**. Cette stabilité tranche avec **le doublement des crédits demandés pour le programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques de 2024 » (129,3 millions d'euros en CP)**, attestant du caractère charnière de l'année 2020, qui sera marquée par les premières dépenses de travaux, après les acquisitions foncières financées en 2019. La divergence constatée entre les deux programmes explique sans doute le choix du Gouvernement d'une approche globale des crédits dédiés au sport. Conforme à l'impulsion qu'offre cet évènement unique et à la priorité accordée à des infrastructures réutilisables, cette dialectique ne doit toutefois pas occulter que l'essentiel des infrastructures financées se concentrent sur le territoire francilien. S'il est bien complémentaire du soutien au mouvement sportif, l'effort public pour l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne doit pas se faire à son détriment.

5. **En matière de gouvernance du sport, la transition initiée en 2019 se poursuivra en 2020.** Désormais à pied d'œuvre, la nouvelle Agence nationale du sport absorbe l'ancien Centre national pour le développement du sport (CNDS). Elle percevra une subvention de **137,6 millions d'euros du programme 219** en 2020 et bénéficiera d'un produit de **146,4 millions d'euros de taxes affectées**. Cette tête de pont se déclinera au niveau régional par la mise en place des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs. L'objectif est pertinent : **assurer la cohérence des projets sportifs sur un territoire**, alors que les collectivités territoriales demeurent, de loin, la première source de financement public du mouvement sportif. **L'incertitude demeure toutefois à propos des conséquences de cette création pour les fédérations et l'administration du ministère des sports.** Il est à cet égard regrettable que les annonces du Gouvernement sur l'évolution du statut et de la gestion des conseillers techniques sportifs (CTS) soient reportées à début 2020, après la discussion budgétaire.

6. **Les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » augmentent de 8,4 % en 2020, pour atteindre 663,7 millions d'euros.** Outre les dépenses du service civique, qui fêtera ses dix ans avec l'atteinte de la cible de 150 000 jeunes escomptée en 2020, cette hausse résulte de **l'inscription de 30 millions d'euros au titre du service national universel**, pour lequel une nouvelle ligne budgétaire est introduite. L'objectif est de généraliser l'expérimentation lancée en juin 2019 pour 2 000 jeunes de treize départements, en permettant à **20 000 jeunes volontaires** de l'ensemble du territoire d'effectuer un séjour de cohésion en hébergement collectif. Il s'agit d'un premier pas avant une **montée en puissance accélérée**, le Président de la République ayant fixé la **cible de 150 000 jeunes en 2021 et 400 000 jeunes en 2022**. Les modalités concrètes de développement à rythme accéléré ne sont pas précisées, alors que de **nombreuses questions pratiques se posent**, en particulier pour les déplacements et l'accueil des jeunes.

7. **La dotation de 25 millions d'euros au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) est reconduite en 2020.** Il s'agit de la nouvelle mission confiée au FDVA en **compensation de la suppression de la dotation d'action parlementaire** à compter de 2018, dont la mise en œuvre rencontre un succès certain. Il n'en demeure pas moins que ce montant sanctionne une division de moitié des 51 millions d'euros ouverts par la dotation d'action parlementaire en 2017. Conjugué aux conséquences négatives des réformes fiscales pour les dons aux associations, qui ont reculé de 4,2 % en 2018 après une hausse continue de 9 % entre 2013 et 2017, ce recul entraîne **une fragilisation du mouvement associatif que le Gouvernement doit surmonter.**

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 52 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ; aucune réponse au questionnaire relatif au programme 163 « Jeunesse et vie associative » n'a été transmise.*

## I. UNE MISSION DYNAMIQUE, QUI S'ÉCARTE DU PLAFOND FIXÉ PAR LE BUDGET TRIENNAL

### A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2020 SOUS L'IMPULSION DE TROIS FACTEURS

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » se compose de **trois programmes** :

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte la subvention de l'État à la nouvelle Agence nationale du sport mise en place au printemps 2019, ainsi que les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport<sup>1</sup> ;

- le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui retrace les dépenses de service civique, les programmes d'aide aux associations et intègre les crédits destinés à la mise en place du service national universel ;

- le **programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »**, qui constitue le vecteur budgétaire de l'État à l'organisation des Olympiades de 2024.

**Une mesure de périmètre est opérée** avec l'intégration au sein du programme 219 des dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs (CTS), **pour un montant de 120,8 millions d'euros**, dont 37,1 millions d'euros de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il s'agit d'une nouveauté pour la mission, qui se caractérisait jusqu'à l'exercice 2019 par l'absence de dépenses de personnel. Les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée de la jeunesse et des sports hors CTS resteront portées en 2020 par le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

D'autres transferts mineurs portent le total de mouvements de transfert entrants à **122,7 millions d'euros**.

**Même neutralisés des mesures de périmètre, les crédits demandés pour 2020 connaissent une forte progression**, pour s'établir à :

- **1 423,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 21 % à périmètre courant et de 10,7 % à périmètre constant ;

- **1 227,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de 24 % à périmètre courant et de 11,6 % à périmètre constant.

---

<sup>1</sup> Il s'agit en particulier de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), des Écoles nationales du sport et de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la mission entre 2019 et 2020.

**Évolution des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020 - courant		PLF 2020 - constant		Évolution 2019-2020 - constant	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	324,2	312,2	437,7	434,7	315,0	312,0	- 3 %	-
P163 « Jeunesse et vie associative »	612,3		663,7		663,7		+ 8,4 %	
P350 « JOP 2024 »	238,0	65,3	321,7	129,3	321,7	129,3	+ 35,2 %	+ 98 %
<b>Total</b>	<b>1 174,4</b>	<b>989,7</b>	<b>1 423,1</b>	<b>1 227,7</b>	<b>1 300,4</b>	<b>1 105</b>	<b>+ 10,7 %</b>	<b>+ 11,6 %</b>
<i>Total hors P350</i>	<i>936,5</i>	<i>924,5</i>	<i>1 101,4</i>	<i>1 098,4</i>	<i>978,7</i>	<i>975,7</i>	<i>+ 4,5 %</i>	<i>+ 5,5 %</i>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**L'année 2020 sera marquée par trois caractéristiques essentielles :**

- **la première année pleine de l'Agence nationale du sport**, bénéficiaire d'une subvention de 137,6 millions d'euros du programme 219<sup>1</sup> et des 146,4 millions d'euros de produit des taxes affectées précédemment au Centre national pour le développement du sport (CNDS), fondu au sein de la nouvelle agence ;

- **la généralisation progressive du service national universel**, entraînant la création d'une nouvelle action au sein du programme 163 dotée de **30 millions d'euros** ;

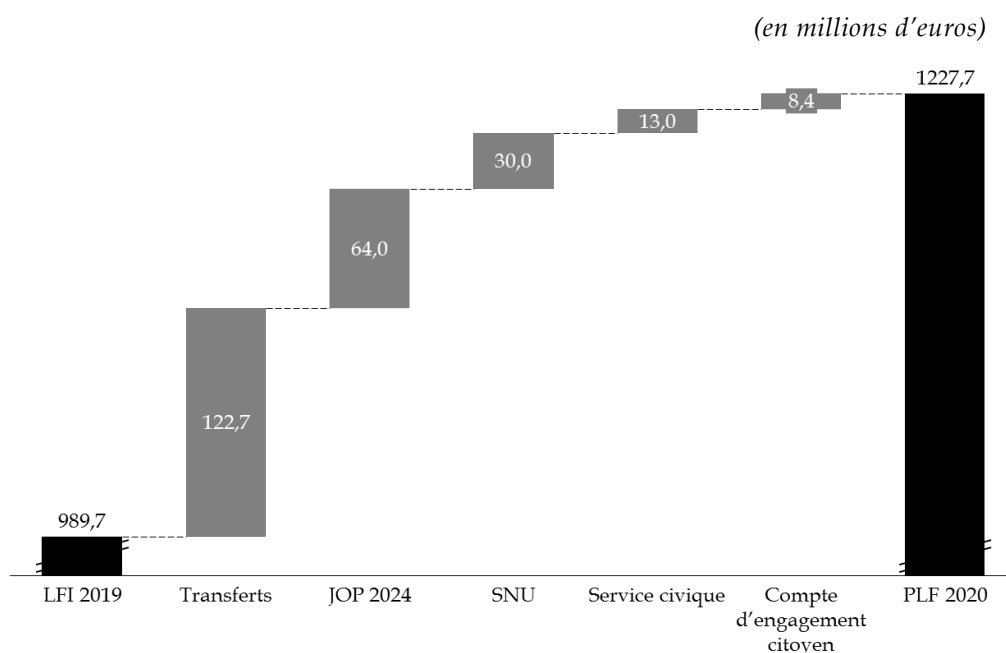
- **la montée en puissance des dépenses relatives aux infrastructures des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.**

Le graphique ci-après récapitule les principales évolutions proposées entre la loi de finances initiale pour 2019 et le présent projet de loi de finances pour 2020.

<sup>1</sup> Dans le détail, 43,8 millions d'euros sont destinés au développement des pratiques, 90 millions d'euros sont dédiés à la haute performance et 3,7 millions d'euros de subvention pour charges de service public.



**De la loi de finances initiale pour 2019 au projet de loi de finances pour 2020 :  
principales évolutions proposées**



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**B. UN NON-RESPECT DU TRIENNAL PRÉVISIBLE, CONJUGUÉ À UNE  
INCERTITUDE SUR L'ÉVOLUTION ULTÉRIEURE DE LA MISSION**

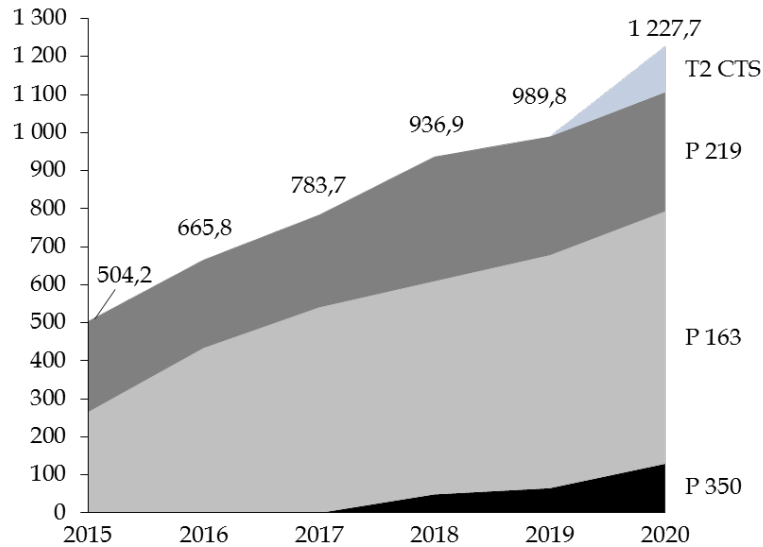
**1. Une dynamique tendancielle, qui pousse la mission au-delà du  
triennal**

La hausse des crédits demandés pour 2020 correspond à un **dynamisme fort de la mission depuis plusieurs exercices.**

Si les crédits qu'elle porte en font la vingt-cinquième mission du budget général de l'État en termes de montants, **le succès du service civique et la préparation des Olympiades de 2024 expliquent en grande partie la multiplication par deux des dépenses de la mission en cinq ans**, comme l'illustre le graphique ci-après.

**Évolution des crédits de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Pour autant, un fait nouveau marque **les crédits proposés pour 2020 : ils s'écartent du plafond du triennal** fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022<sup>1</sup>. En neutralisant les transferts entrants opérés en 2020, le plafond actualisé du triennal s'établit à 1 156 millions d'euros, de sorte que **les crédits effectivement demandés par le Gouvernement excèdent le plafond de 35 millions d'euros (+ 3 %)**, ce que détaille le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**Les crédits de paiements de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » au regard des plafonds du triennal 2018-2020**

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020
Plafonds prévus par la LPFP 2018-2022	960	1 053	1 070
<i>Périmètre PLF 2020</i>			1 156
Exécution ou prévision	938	990	1 191
<b>Écart</b>	<b>- 22</b>	<b>- 63</b>	<b>+ 35</b>
<i>En pourcentage</i>	<i>- 2,3 %</i>	<i>- 6 %</i>	<i>+ 3 %</i>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**Cet écart confirme l'analyse du rapporteur spécial** à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 : l'ajustement du budget triennal opéré à la suite de l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à la France à Lima en septembre 2017 ne suffisait pas à prendre en compte la réalité des dépenses prévisionnelles au titre de la préparation de la compétition.

Les objectifs du Gouvernement en matière de développement des pratiques sportives, de promotion de l'engagement des jeunes avec la confirmation du service civique et la mise en œuvre progressive du service national universel, ainsi que de financement des infrastructures des Olympiades ne pouvaient être atteints sans relever le plafond de crédits prévu par le triennal.

**La question de la sincérité de la prévision budgétaire du Gouvernement se pose**, dans la mesure où les facteurs de croissance de la dépense étaient d'ores-et-déjà connus lors du vote de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La capacité du Parlement à examiner et contrôler la dépense publique n'est pas assurée.

**2. Des politiques prioritaires, dont les conditions de financement devront être précisées lors de la prochaine loi de programmation des finances publiques**

Surtout, **aucun élément n'est fourni pour apprécier la soutenabilité de la mission au-delà de 2020.**

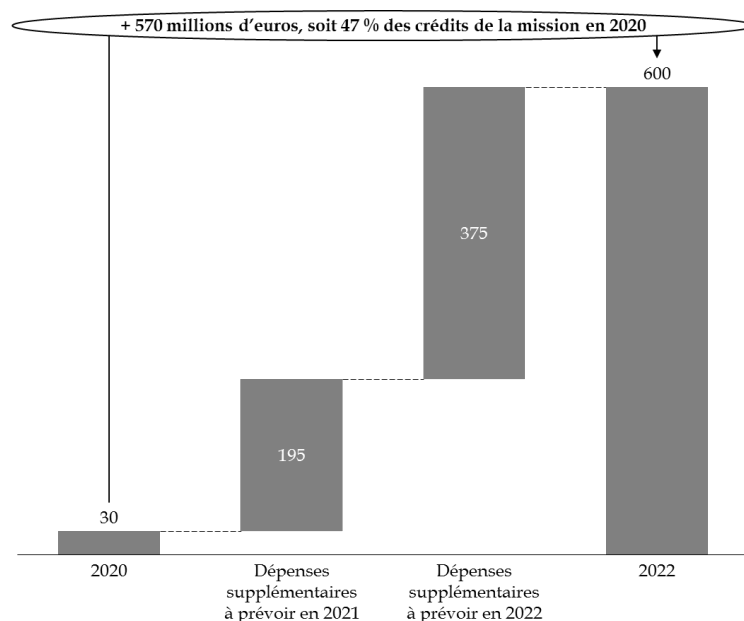
Pourtant, **trois facteurs vont fortement peser sur la mission** au cours des prochains exercices.

**La principale incertitude concerne le développement du service national universel.** À l'occasion de la conférence de presse clôturant le Grand débat national le 25 avril dernier, le Président de la République a tracé

la voie d'une mise en œuvre rapide, avec un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et d'au moins 400 000 jeunes en 2022. Compte tenu du coût moyen par jeune évalué à 1 500 euros, **ce sont 225 millions d'euros qui devront être prévus dès 2021, puis 600 millions d'euros en 2022**. Le graphique ci-après l'illustre : le besoin de financement supplémentaire d'ici à 2022 représente près de la moitié des crédits de la mission pour 2020.

Encore ce montant ne concerne-t-il que les dépenses de fonctionnement du seul séjour de cohésion. **La question des dépenses d'investissement indispensables** pour l'hébergement collectif des jeunes demeure pleine et entière, alors même que le groupe de travail missionné par le Président de la République en 2018 les avait estimées à 1,75 milliard d'euros<sup>1</sup> pour l'ensemble des 800 000 jeunes d'une classe d'âge.

**Service national universel :  
besoins de financements supplémentaires d'ici à 2022**  
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ensuite, l'année 2020 verra la première consommation de crédits au titre du compte d'engagement citoyen, dispositif créé en 2016<sup>2</sup> afin de permettre aux bénévoles de bénéficier d'heures de formation au titre de leur engagement associatif. Jusqu'à présent, les crédits consommés à ce titre ont uniquement porté sur les développements informatiques. Cependant, les

<sup>1</sup> [Voir le rapport relatif à la création d'un service national universel, établi par le général de division Daniel Menaouine, rapporteur du groupe de travail, 26 avril 2018.](#)

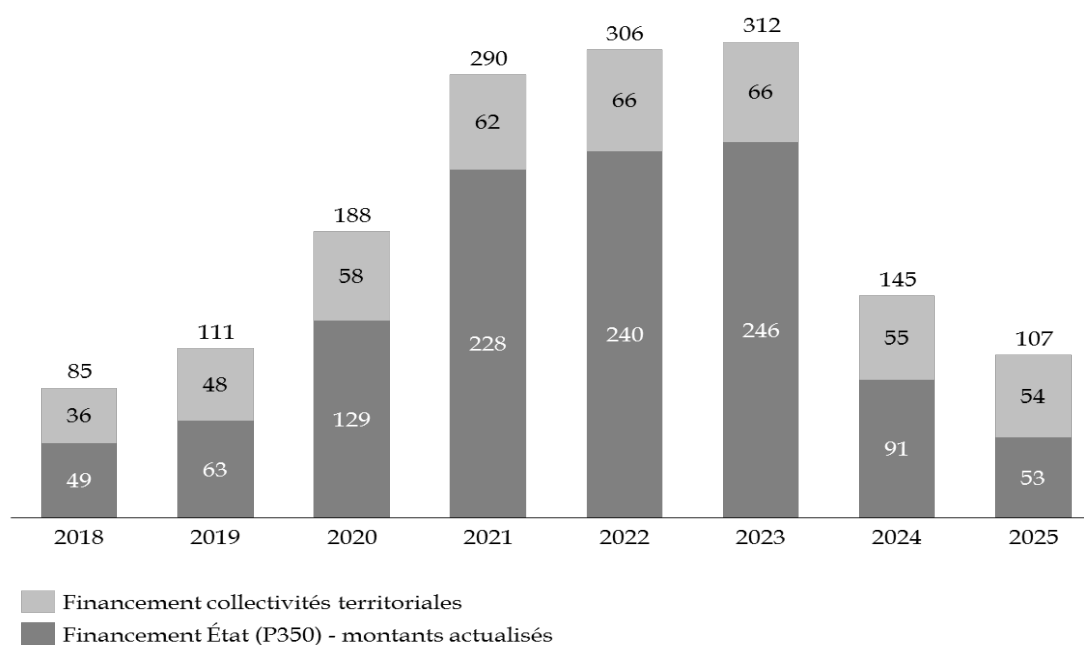
<sup>2</sup> Article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

droits ouverts à compter de 2017 se sont accumulés, pour un montant estimé à **près de 100 millions d'euros** par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). Or, pour l'heure, seuls 11,5 millions d'euros sont prévus pour 2020.

En dernier lieu, **les décaissements liés à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 commencent réellement à se matérialiser à partir de 2020, avec un pic de consommation attendu entre 2021 et 2023.** De surcroît, par rapport à la trajectoire prévue initialement dans le dossier de candidature en euros de 2016, **un coût supplémentaire résultant de l'actualisation des dépenses devra être pris en charge**, pour un montant total de près de **245 millions d'euros sur la période 2018-2025**<sup>1</sup>. Pour l'État, la dépense supplémentaire s'élève à 165,7 millions d'euros, soit **une majoration de près de 18 %**. Le graphique ci-après détaille le calendrier des financements publics à destination de la Solidéo.

#### Échéancier et répartition des financements publics de la Solidéo

(en millions d'euros)



**NB** : les montants inscrits pour l'État sont actualisés, *a contrario* des montants inscrits pour les collectivités territoriales, ce qui représente pour elles un surcoût agrégé de 79,1 millions d'euros qu'elles répercuteront à partir de 2021 selon leurs délibérations – la ville de Paris ayant déjà procédé à l'actualisation de sa contribution pour 2020. L'actualisation retenue pour l'État correspond, pour les exercices 2020 à 2022, aux montants d'ores-et-déjà prévus ; pour les exercices 2023 à 2025, la répartition du montant restant de dépenses supplémentaires liées à l'actualisation (88,4 millions d'euros) a été opérée par l'auteur au prorata de la contribution annuelle prévue sur le programme 350.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la Solidéo

<sup>1</sup> Sur la base d'une hypothèse d'évolution moyenne de 2,8 % par an des prix dans la construction, retenue à partir de plusieurs indices techniques.

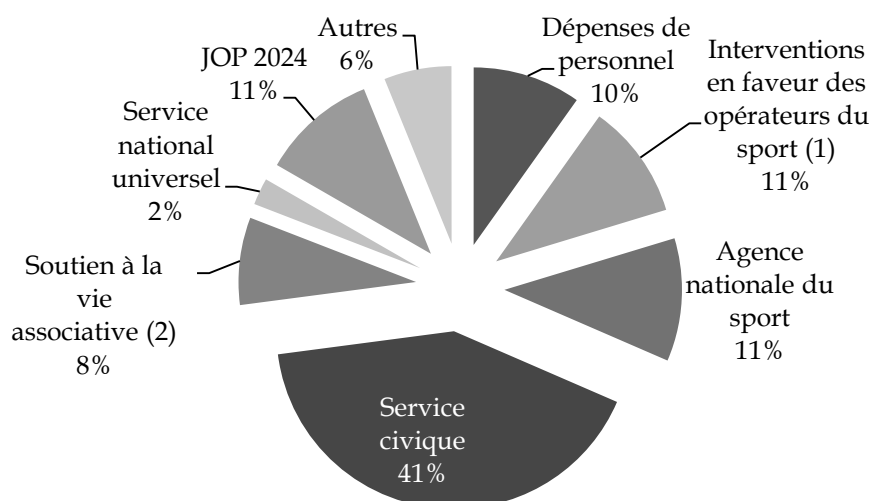
D'ici à 2022, ce sont donc 800 millions d'euros supplémentaires qui devront être dégagés pour financer les engagements pris par le Gouvernement. Ce montant représente 65 % des crédits demandés au titre de 2020.

**Le Gouvernement n'explique pas comment il entend procéder.** La forte concentration des dépenses portées par la mission, retracée dans le diagramme ci-après, rend **hautement irréaliste le plafond de crédits de 1,3 milliard d'euros indiqué dans la documentation budgétaire pour 2021 et 2022** à défaut de changements radicaux sur certains dispositifs par ailleurs non prévus à ce stade.

Certes, le choix de ne pas respecter le plafond du triennal en 2020 vise à concilier l'ensemble des objectifs fixés ; il peut de la sorte être compris.

Pour autant, dans une démarche de sincérité et de lisibilité budgétaires, **il aurait été préférable que le Gouvernement présente une nouvelle loi de programmation des finances publiques** pour préciser la façon dont il entend faire face à la forte progression des dépenses attendues sur la mission.

**Répartition des crédits de paiement de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » par principaux postes de dépenses**



(1) Cette catégorie regroupe les subventions et dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Insep, des CREPS, du Musée national du sport, de l'AFLD et de l'AMA, ainsi que des Écoles nationales du sport.

(2) Cette catégorie regroupe les dotations au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), aux projets associatifs « Jeunesse Éducation Populaire » (JEP) et au compte d'engagement citoyen (CEC).

Source : commission des finances du Sénat

## II. DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SPORT EN PROGRESSION, MAIS UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE

### A. LE « BUDGET DES SPORTS » : MYTHES ET RÉALITÉS

L'an dernier, le rapporteur spécial s'inquiétait du risque de financement des Jeux olympiques et paralympiques au détriment du développement des pratiques dans les territoires, dans la mesure où le plafond du triennal ne permettait pas de répondre aux besoins de financement du programme 350 sans arbitrage sur les crédits du programme 219.

**Ce risque est finalement écarté en 2020**, le Gouvernement ayant desserré la contrainte en s'écartant du plafond du triennal. En 2020, les crédits proposés pour le programme 219 « Sport » maintiennent, à périmètre constant, un niveau équivalent de crédits de paiement, pour un montant de 434,7 millions d'euros.

Surtout, **le Gouvernement communique sur une vision agrégée des crédits dédiés au sport**, en fondant les programmes 219 et 350. Certes, cette orientation traduit la priorité donnée à l'héritage des Jeux : l'impulsion donnée pour l'organisation de la compétition et les infrastructures rénovées voire construites à cette occasion doivent servir l'ensemble du mouvement sportif. Il n'en demeure pas moins que **les sites sont fortement concentrés sur le territoire francilien**, ce que traduit la liste des douze collectivités territoriales partenaires qui apporteront un tiers des financements publics à la Solidéo<sup>1</sup>.

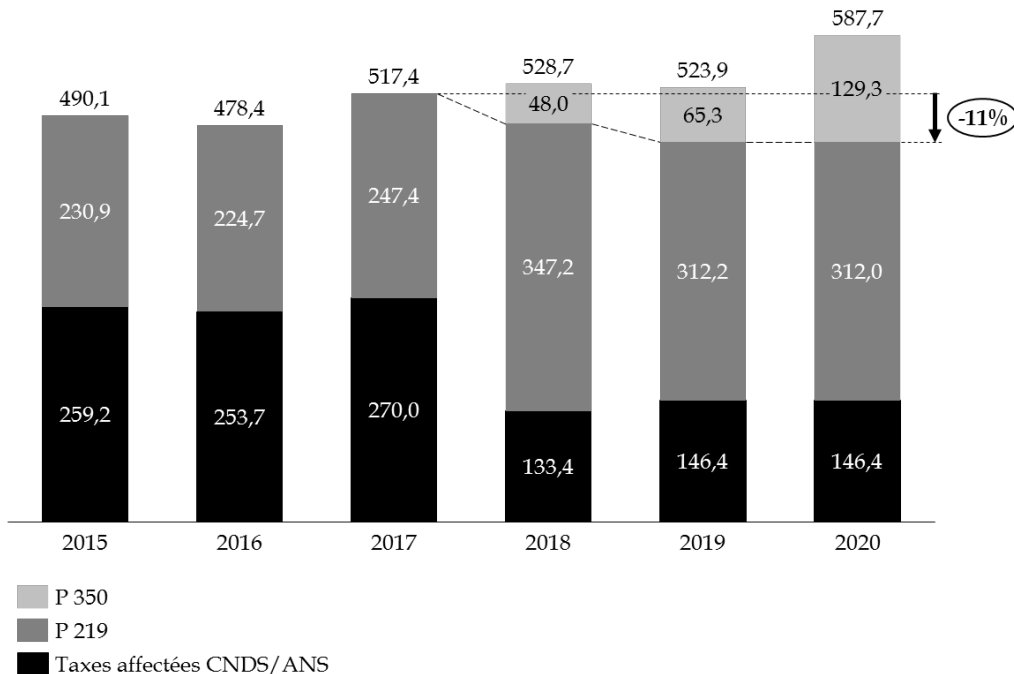
Quoique pertinente, **la vision agrégée de l'effort de l'État en faveur du mouvement sportif doit être nuancée** : il importe de décomposer la nature de cet effort. Le graphique ci-après détaille l'évolution des différents crédits destinés au sport dans son ensemble depuis 2015. À partir de 2018 et les premiers crédits destinés aux Olympiades de 2024, **force est de constater un tassement de 11 %** des crédits budgétaires et de la fiscalité affectée au Centre national pour le développement du sport (CNDS) puis à l'Agence nationale du sport, comme le souligne le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> À savoir la région Île-de-France, la ville de Paris, la métropole du Grand Paris, les Conseils départementaux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et des Yvelines, les établissements publics territoriaux de Plaine Commune et de Paris, Terres d'envol, la communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines, ainsi que les communes du Bourget, de Dugny et de Marseille.

### Évolution du soutien au sport par l'État depuis 2015 : une vision agrégée

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

**Les perspectives d'évolution du programme 219 au-delà de 2020 constituent un point d'alerte essentiel.** Selon les indications transmises par la direction des sports, en l'état des plafonds prévus, une baisse des crédits devrait s'enclencher en 2021 (- 3 %), puis s'amplifier en 2022 (- 4 %), tandis que les taxes affectées à l'Agence nationale du sport seraient maintenues à un niveau analogue. Bien que les montants demeurent susceptibles d'évoluer à l'occasion de la prochaine programmation, ils confirment que **le Gouvernement pourrait faire face au besoin de financement de la mission en réduisant les crédits destinés au mouvement sportif.**

**C'est sans doute à l'aune de cette orientation qu'il convient de lire l'approche globalisée des crédits dédiés au sport promue par le Gouvernement.**

#### **B. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU SPORT : UNE TRANSITION, DES QUESTIONS À TRAITER**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés selon les différentes actions du programme 219. La comparaison entre 2019 et 2020 se révèle toutefois d'une **portée relative**, compte tenu du changement majeur opéré à compter de 2020 : il s'agit du **premier exercice complet de la**



**nouvelle Agence nationale du sport**, dont la dotation est élatée entre les différentes actions par rapport à l'inscription antérieure des crédits.

### Évolution des crédits du programme 219 « Sport »

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020 - courant		PLF 2020 - constant		Évolution 2019-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	60,1	59,5	95,8	95,8	58,9	58,9	- 2 %	- 2 %
Action 02 « Développement du sport de haut niveau »	213,8	202,5	276,0	273,0	218,5	215,5	+ 2,2 %	+ 6,4 %
Action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »	20,3	20,3	20,6	20,6	14,9	14,9	- 26,6 %	- 26,6 %
Action 04 « Promotion des métiers du sport »	30,0	30	45,3	45,3	45,3	45,3	- 18,3 %	- 18,3 %
<b>Total</b>	<b>324,2</b>	<b>312,2</b>	<b>437,7</b>	<b>434,7</b>	<b>316,9</b>	<b>313,9</b>	<b>- 2,2 %</b>	<b>-</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

## 1. La création de l'Agence nationale du sport, une ambition pour le sport français qui soulève plusieurs questions

### a) Une nouveauté dans la gouvernance du sport...

L'Agence nationale du sport a finalement été mise en place le 20 avril dernier sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) agréant l'État, le mouvement sportif, les associations représentant les collectivités territoriales<sup>1</sup> et les acteurs du monde économique<sup>2</sup>. Ses missions ont été précisées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2019<sup>3</sup> : elle intervient dans une double perspective de développement de l'accès à la pratique sportive pour tous et de structuration de la haute performance.

Sa création procède d'une réalité : les collectivités territoriales constituent le principal financeur public du sport dans notre pays. **L'objectif est de fédérer l'ensemble du monde sportif et ses financeurs, publics et privés**, afin d'assurer la cohérence des projets sportifs territoriaux et des fédérations. Pour cela, des conférences régionales du sport ont été créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 : cette instance de dialogue et de concertation doit

<sup>1</sup> À savoir l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, France urbaine et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

<sup>2</sup> Les droits de vote sont répartis à 30 % chacun pour l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif, et à 10 % pour le monde économique.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-812 du 1<sup>er</sup> août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

déterminer les priorités de la politique sportive à conduire sur le territoire, concrétisées dans un projet sportif territorial. Sur cette base, les conférences de financeurs devront ensuite étudier les dossiers et attribuer les subventions. Les décrets d'application devraient être rapidement publiés, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le cadre juridique défini, de premières conférences régionales du sport seront ensuite rapidement créées dans trois à quatre régions pilotes. La convention d'objectif entre l'agence et l'État devra également être rapidement conclue.

En dépit du statut juridique de GIP, la convention constitutive<sup>1</sup> de l'agence prévoit que seul l'État apportera des contributions financières, sous la forme d'une dotation du programme 219 et de taxes affectées jusqu'à présent au CNDS.

**D'un point de vue budgétaire, la création de l'agence entraîne deux changements :**

- **elle remplit désormais la mission de soutien financier et de suivi des fédérations sportives**, avec lesquelles elle conclura directement les conventions d'objectifs ;

- **elle accompagne les collectivités territoriales et leurs groupements, en reprenant les missions du CNDS** qu'elle absorbe.

La loi de finances pour 2019<sup>2</sup> anticipait cette création, avec une subvention de 40 millions d'euros était inscrite sur le programme 219 et une disposition permettant à l'agence de bénéficier des taxes affectées au CNDS dès sa création effective. Pour 2020, il est proposé de reconduire à un montant identique les taxes affectées (146,4 millions d'euros) et d'inscrire **une subvention à l'agence de 137,6 millions d'euros**, soit un montant analogue à celui inscrit en 2019 sur l'ensemble des lignes budgétaires correspondantes. Dans le détail, la subvention se décompose de la façon suivante :

- 43,8 millions d'euros pour le développement des pratiques sportives ;

- 90 millions d'euros pour la haute performance ;

- 3,8 millions d'euros de subvention pour le fonctionnement de l'agence.

Soulignons toutefois que ces montants ne concernent que la subvention versée par le programme 219 : au niveau agrégé, le budget de 284 millions d'euros de l'Agence nationale du sport devrait abonder aux deux tiers le sport pour tous et à un tiers la haute performance.

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 20 avril 2019](#) portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Pour 2020, l'Agence nationale du sport bénéficie d'un plafond d'emplois de 42 ETPT, correspondant à 21 ETPT repris du CNDS, 8 ETPT de l'Insep et 13 ETPT provenant du programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Il s'agit d'un exercice de transition, l'Agence nationale du sport ayant vocation à disposer d'un plafond d'emplois supérieur en 2021.

*b) ...qui s'accompagne de questions en suspens*

De façon préalable, l'évolution des moyens attribués à l'Agence nationale du sport au cours des prochains exercices conditionnera sa capacité à répondre au double objectif fixé par le Gouvernement de développement des pratiques pour atteindre au moins trois millions de nouveaux pratiquants d'ici à 2022 et de réussite des Olympiades de 2024.

À cet égard, il convient de rappeler que **l'agence devra honorer les engagements déjà contractés par le CNDS** qu'elle a intégralement repris, pour un montant de **208,5 millions d'euros**. La constitution d'un reste à payer est cohérente avec la mission de soutien à l'équipement. Pour autant, l'Agence nationale du sport doit disposer de moyens suffisants pour lui permettre d'honorer ces engagements passés et de poursuivre son indispensable aide aux projets sportifs territoriaux.

La question cruciale de la nouvelle gouvernance du sport porte sur **les conséquences de cette nouvelle gouvernance sur les moyens humains du ministère des sports**.

Il s'agit tout d'abord de **l'évolution du mode de gestion des conseillers techniques sportifs**. Ces fonctionnaires d'État sont affectés auprès des fédérations selon des modalités propres prévues par le code du sport<sup>1</sup>, leur rémunération étant prise en charge par l'État pour un montant de 121,1 millions d'euros et un total de 1 529 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2020.

L'an dernier, à la suite de la révélation par voie de presse du schéma d'emploi demandé au ministère des sports d'une réduction de 1 600 ETP d'ici à 2022 et des vives réactions du mouvement sportif qui s'en étaient suivies, le Premier ministre avait précisé par communiqué de presse qu'« *il n'est pas question de supprimer [les CTS]. (...) Leur mode de gestion doit être modernisé, leur rôle au sein des fédérations doit ainsi être retravaillé avec*

---

<sup>1</sup> L'article L. 131-12 du code du sport prévoit que « des personnels de l'État ou des agents publics rémunérés par lui peuvent exercer auprès des fédérations agréées des missions de conseillers techniques sportifs [CTS] ». Leur statut est précisé par l'article, de nature réglementaire, R. 131-16 du même code qui prévoit, notamment, quatre catégories de CTS : directeur technique national, entraîneur national, conseiller technique national ou conseiller technique régional. Ces CTS ont principalement pour mission le développement, au sein des fédérations sportives auprès desquelles ils interviennent, du sport de haut niveau, par la détection des jeunes talents, la formation, et le perfectionnement des élites.

*le mouvement sportif. Dans le cadre de la rénovation de la gestion publique décidée par le Gouvernement, leur statut doit être réinterrogé »<sup>1</sup>.*

**Plus de douze mois plus tard, la réflexion n'a toujours pas été concrétisée.** Au printemps dernier, la ministre des sports a initié une phase de concertation sous l'égide de deux tiers de confiance<sup>2</sup>, qui devraient remettre leurs conclusions d'ici à la fin de l'automne. **Le Gouvernement renvoie donc à début 2020 les annonces sur l'évolution du mode de gestion des CTS, sur la base des conclusions de la concertation.** Un transfert aux fédérations sportives serait envisagé, sans que les modalités soient, pour l'heure, déterminées. De ce point de vue, l'inscription de la rémunération des CTS au sein du programme 219 peut être analysée comme une première étape de ce transfert.

**Le rapporteur spécial a constaté les divergences d'appréciation d'un tel projet selon les fédérations.** Pour de nombreuses fédérations ne disposant pas des ressources propres nécessaires afin de préserver ces compétences en leur sein, une remise en cause du statut des CTS paraît dangereuse. De façon générale, les fédérations regrettent le manque d'information sur les réflexions en cours et **s'inquiètent des conditions dans lesquelles un transfert pourrait être compensé.** Ces questions devront être traitées lors de l'examen des prochains projets de loi de finances.

Au-delà de la question des CTS, les missions conférées à l'Agence nationale du sport invitent à **un repositionnement de l'administration centrale du ministère des sports**, ne serait-ce que, par exemple, pour les missions de suivi des fédérations sportives.

**Le rapporteur spécial déplore l'absence totale de lisibilité en la matière, à un double niveau.**

**Identifier l'existant se révèle impossible.** Le rattachement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée de la jeunesse et des sports au programme 124 s'accompagne d'une faible lisibilité des emplois du ministère des sports. Si un total de 2 032 ETPT est inscrit pour 2020 au titre des « *personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative* », il n'est guère possible de distinguer selon les missions exercées et cette répartition est purement indicative<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [Voir le communiqué de presse du Premier ministre du 10 septembre 2018.](#)

<sup>2</sup> À savoir Yann Cucherat, ancien athlète, CTS et élu local ainsi qu'Alain Resplandy-Bernard, haut fonctionnaire.

<sup>3</sup> Ainsi que le précise le projet annuel de performances, « elle est établie sur la base du poids des effectifs affectés à la mise en œuvre de chaque politique publique et aux fonctions soutien tel qu'observé au 31 décembre 2018, notamment sur la base des résultats des « Activités » menées annuellement dans les services déconcentrés et de la situation constatée au 31 décembre 2018 des effectifs en administration centrale ».

**Envisager les évolutions ultérieures n'est guère chose aisée.** Le projet annuel de performances se contente d'indiquer que « *dans le cadre de la transformation de l'action publique, les travaux entrepris sur la rénovation de la gouvernance du sport ont débouché sur un ensemble d'actions nécessitant le repositionnement de l'administration centrale sur des missions, un fonctionnement et une organisation renouvelés. [Les mesures réglementaires] portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative seront donc modifiées au 1<sup>er</sup> janvier 2020* »<sup>1</sup>.

## **2. Le soutien aux opérateurs du sport, une stabilité en trompe-l'œil ?**

**Le soutien aux opérateurs du sport se caractérise par sa stabilité par rapport à 2019.** Les deux évolutions inscrites dans le tableau ci-après s'expliquent par des transferts opérés :

- pour l'Insep, le transfert de la mission d'optimisation de la performance et de la recherche sur la performance vers l'Agence nationale du sport ;

- pour l'AFLD, le transfert du financement de 4 ETP de coordinateurs antidopage.

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », page 26.*

**Tableau récapitulatif de l'évolution des dotations  
aux principaux établissements du sport**

*(en millions d'euros)*

Opérateur ou Agence	Subvention 2018	Subvention 2019	Subvention prévue en 2020	Évolution 2019-2020
CREPS	57,5	57,6	57,6	-
Insep	23,2	23,4	22,9	- 2,1 %
Écoles nationales des sports <sup>(1)</sup>	13,1	12,5	12,4	-
AFLD	9,6	9,6	9,9	+ 3,1 %
Musée national du sport	2,9	2,9	3,0	-

(1) École nationale de la voile et des sports nautiques ; École nationale des sports de montagne ; Institut français du cheval et de l'équitation.

*Source : commission des finances*

La stabilité de la subvention versée à l'AFLD recouvre une réalité contrastée et reflète mal l'actualité de l'agence.

**De façon préalable, il faut se féliciter qu'une solution à moyen terme soit apportée à la question du déménagement du laboratoire d'analyses de l'AFLD.** La vétusté et l'inadéquation des locaux actuels de Châtenay-Malabry pour répondre à l'accroissement des capacités d'analyses requises lors de la compétition en 2024 rendent indispensable son implantation sur un autre site. À l'issue de l'appel à manifestation d'intérêt, la décision a été prise le 4 décembre 2018 d'installer le laboratoire à Orsay, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'un bâtiment existant, porté par l'université Paris-sud. La notification du candidat retenu pour la maîtrise d'œuvre doit intervenir en novembre 2019.

Le coût total de l'opération s'élève à près de **11,6 millions d'euros**, dont l'essentiel sera financé par l'État. Pour 2020, un montant de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement est inscrit sur le programme 350, au titre de l'héritage des jeux – cf. *infra*. Si le choix de l'imputation budgétaire peut être discuté, le Gouvernement a précisé que ces crédits s'ajouteraient bien aux crédits déjà prévus pour la Solidéo. L'essentiel des crédits de paiement devra être décaissé en 2021 et 2022, pour une installation effective début 2023.

Tenir les délais sera impératif afin que le laboratoire puisse être en mesure de traiter les analyses réalisées lors de la coupe du monde de rugby en 2023.

Dans l'attente, plusieurs questions demeurent néanmoins sans réponse.

La première concerne la **continuité des capacités d'analyses**. La région Île-de-France, propriétaire des locaux actuels du laboratoire, a notifié son souhait de **mettre fin à l'occupation du site dès la fin de l'année 2019 ou éventuellement mi-2020**. Pour l'heure, aucune solution n'est définie : une mission a été confiée à l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour déterminer des localisations transitoires. La solution idoine demeure néanmoins de **parvenir à un accord avec la Région pour garantir le maintien du laboratoire** jusqu'au déménagement en 2023 et ainsi épargner les coûts inutiles qu'entraînerait inévitablement l'aménagement d'un site temporaire.

**Quoiqu'il en soit, il faut faire vite** : après les difficultés rencontrées en raison de la suspension temporaire de l'accréditation du laboratoire par l'Agence mondiale antidopage (AMA) au second semestre 2017, toute nouvelle interruption pourrait menacer le positionnement du laboratoire vis-à-vis de ses concurrents et obérer à nouveau les ressources que tire l'AFLD des analyses pour compte de tiers - qui représentent près de 12 % de ses produits en 2019.

La seconde question concerne la **capacité de l'AFLD à faire face aux exigences de l'AMA et à atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement**, qui fait de la promotion de l'intégrité dans le sport une de ses priorités.

À cet égard, le maintien à un niveau analogue de la subvention dont bénéficie l'AFLD contraste avec **les nouvelles dépenses** auxquelles cette dernière devra faire face en 2020. **Deux éléments** peuvent être relevés :

- dans le cadre de la réhabilitation des locaux d'Orsay devant accueillir le futur laboratoire, **l'AFLD doit verser 700 000 euros dès 2020**, indépendamment des autorisations d'engagement prévues sur le programme 350 ;

- **la mise en œuvre du programme de répartition des contrôles 2019-2020** doit voir la proportion des prélèvements auprès de sportifs de haut niveau atteindre 70 % - contre 45 % en 2017 et 60 % en 2018 -, ce qui se traduit par des **coûts en hausse** pour réaliser des contrôles individuels, spécialisés sur certaines substances, et parfois à l'étranger pour suivre le sportif en compétition.

En l'absence d'actualisation de sa subvention, l'AFLD pourrait être contrainte de réduire le nombre d'analyses réalisées, alors même que la France se compare défavorablement à ses principaux voisins en la matière.

C'est bien la capacité de la France à garantir les conditions d'une lutte anti-dopage à la hauteur des standards internationaux qui pourrait être compromise. Assurer l'intégrité des compétitions sportives constitue pourtant une attente essentielle de nos concitoyens et un facteur de réussite des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

### C. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024 : UN COÛT CROISSANT, UNE ANNÉE CHARNIÈRE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés pour 2020 au titre du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 ». La montée en charge des dépenses liées à la préparation de la compétition s'intensifie en 2020, à la fois pour l'engagement de nouvelles dépenses et, fait nouveau, pour les décaissements de crédits puisque le montant des crédits de paiement est doublé par rapport à 2020.

La hausse de 9,3 millions d'euros du montant proposé en crédits de paiement par rapport à la trajectoire initialement prévue en euros de 2016 correspond à l'actualisation pour tenir compte de l'évolution des prix mentionnée précédemment.

#### Évolution des crédits du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 « Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques »	238,0	65,3	320	129,3	+ 34,5 %	+ 98 %
Action 02 « Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	-	-	-	-
Action 03 « Haute performance des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	-	-	-	-
Action 04 « Héritage des Jeux olympiques et paralympiques »	-	-	1,7	-	-	-
<b>Total</b>	<b>238,0</b>	<b>65,3</b>	<b>321,7</b>	<b>129,3</b>	<b>+ 8,4 %</b>	

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires



### **Deux observations peuvent être formulées.**

Tout d'abord, **l'année 2020 constitue une étape charnière** de la préparation pour les Olympiades de 2024. Jusqu'alors, une part essentielle des dépenses de la Solidéo a été consacrée aux acquisitions foncières dans le secteur du village olympique – 80 % en 2018 et 61 % en 2019. **En 2020, les premiers crédits seront utilisés pour financer des travaux** relatifs au village olympique, au cluster des médias et au centre aquatique olympique, tandis que ces dépenses deviendront majoritaires à compter de 2021.

**C'est donc désormais que se joue la capacité de la Solidéo à respecter les délais impartis**, dans un contexte de forte tension sur les capacités de chantiers en Île-de-France. À cet égard, la Solidéo indique que les difficultés de recrutement soulignées par la Cour des comptes à propos de l'exécution 2018<sup>1</sup> sont désormais résolues et qu'elles « *n'ont pas eu d'incidence notable sur l'avancement opérationnel des ouvrages olympiques* »<sup>2</sup>. Seul le programme prévisionnel du cluster des médias a accusé un décalage d'un trimestre, sans remettre en cause la livraison de l'ouvrage dans les délais impartis.

Il s'agit d'un élément crucial, compte tenu du **caractère exigeant des délais**, comme l'avait souligné Nicolas Ferrand, directeur général de la Solidéo, lors de l'audition organisée le 21 juin 2018 par la commission des finances du Sénat sur les enjeux financiers des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : « *je ne vous cacherai pas que le calendrier est serré. Le calendrier actuel pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage aboutit au 30 septembre 2023, soit neuf mois avant le début effectif des jeux. Si on devait déborder de trois mois, cela irait encore, le COJO pourra accélérer ses propres travaux. Nous avons donc trois mois de marge sur trois ans de travaux* »<sup>3</sup>. La question se pose tout particulièrement pour le Stade de France, alors que les travaux devront intervenir dans une enceinte toujours concédée par l'État, ainsi que l'a pointé le rapport de la commission des finances du Sénat publié en juin dernier – voir l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », Cour des comptes, juin 2019, page 49.

<sup>2</sup> Réponse de la Solidéo au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>3</sup> Voir le compte-rendu de l'audition sur [le site du Sénat](#).

**Un suivi se révèle donc indispensable, ce que rend possible l'actualisation de la maquette de performances** afin d'apprécier le taux d'opérations ayant atteint un jalon essentiel dans le processus de livraison des ouvrages olympiques, à savoir la notification des marchés et le lancement des travaux. Il est ainsi prévu que 90 % des opérations aient fait l'objet d'une notification du marché d'ici à la fin de 2020, contre 30 % en prévision actualisée pour 2019, et que, pour 30 % des opérations, les travaux soient lancés.

**Logiquement, les besoins de financement augmenteront à nouveau en 2021, pour atteindre un plateau de 246 millions d'euros en 2023.**

Ensuite, **le rapporteur considère que la présentation des crédits n'est pas fidèle à la réalité de la dépense.** Les dépenses de fonctionnement de la Solidéo sont en effet présentées à 8 millions d'euros en 2020, comme en 2019. Pourtant, le plafond d'emploi de la société est parallèlement relevé de près de 30 %, progressant de 70 ETPT à 90 ETPT entre 2019 et 2020. Certes, la Solidéo dispose d'autres ressources lui permettant de financer ses dépenses de personnel. Toutefois, une démarche de sincérité budgétaire devrait conduire à retracer la réalité du coût des dépenses de fonctionnement de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

### **L'avenir du Stade de France : des avancées rapides sont attendues**

Le 26 juin dernier, la commission des finances a adopté le rapport d'information sur l'avenir du Stade de France, concrétisant le contrôle conduit par le rapporteur spécial au cours du premier semestre<sup>1</sup>.

L'objectif est de prévenir tout risque pour les finances publiques, alors que l'enceinte, dont l'État est propriétaire et dont la concession a été confiée jusqu'en 2025 à un consortium composé de Vinci et de Bouygues, doit accueillir d'ici cette date deux grands événements sportifs internationaux : la coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques en 2024.

Aussi le rapport recommande-t-il de conclure rapidement les conventions de mise à disposition du stade et de formaliser d'ici la fin de l'année un accord entre l'État et le concessionnaire sur les travaux nécessaires pour les Olympiades de 2024 et la répartition de leur financement.

Sur ce dernier point, la direction des sports indique que le tiers conciliateur mandaté par les parties pour arbitrer les écarts de chiffrage des travaux doit rendre ses conclusions à l'automne. La recommandation devrait être suivie, puisque selon les informations communiquées, « l'État arrêtera le programme de travaux et conventionnera ensuite avec le concessionnaire et avec la Solidéo, avant la fin de l'année 2019 »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le Gouvernement dispose désormais des conclusions de l'étude commandée à un cabinet de conseil sur les différents modèles économique d'exploitation de l'enceinte au terme de la concession actuelle. Selon le cabinet de la ministre des sports, une annonce devrait intervenir avant l'examen en séance publique de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». La solution privilégiée serait celle d'un nouveau modèle concessif ou d'une autorisation d'occupation du domaine public, pour lesquels la mise en concurrence devrait être lancée en 2022, afin d'aboutir avant les deux grandes manifestations de 2023 et 2024. En tout état de cause, si le rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait écarté toute prorogation de la concession actuelle, il veillera à ce que la solution retenue associe davantage les fédérations afin de résoudre l'éclatement des intérêts entre propriétaire, exploitant et organisateurs d'événements.

*Source : commission des finances du Sénat*

### **III. BÂTIR UNE SOCIÉTÉ DE L'ENGAGEMENT, UNE AMBITION FORTE À CONSOLIDER**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits proposée en 2020 pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative ». **Trois remarques** peuvent en guider la lecture :

- la forte progression des crédits de l'action 01 « Développement de la vie associative » résulte uniquement de **la montée en charge du compte d'engagement citoyen (CEC)** ;

<sup>1</sup> Voir [le rapport d'information n° 610](#) (2018-2019) d'Éric Jeansannetas, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « Jouons collectif pour l'avenir du Stade de France », 26 juin 2019.

<sup>2</sup> Réponse de la direction des sports au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

- le **service civique confirme sa stabilisation**, après plusieurs années de forte croissance des crédits dédiés, avec pour la première fois depuis 2014 une hausse inférieure à 10 % ;

- la **création d'une nouvelle action, dédiée au service national universel**, dotée de 30 millions d'euros, vise à accompagner son déploiement généralisé à l'ensemble du territoire pour un objectif de 20 000 volontaires, après une expérimentation par 2 000 volontaires de treize départements<sup>1</sup> en 2019.

### Évolution des crédits du programme 163 « Vie associative »

(en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 01 « Développement de la vie associative »	45,4	53,9	+ 18,7 %
Action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire »	71,6	71,6	-
Action 04 « Développement du service civique	495,2	508,2	+ 2,6 %
Action 06 – Service national universel (nouvelle)	-	30	
<b>Total</b>	<b>612,3</b>	<b>663,7</b>	<b>+ 8,4 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

## A. LE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE : UN IMPÉRATIF QUI DOIT ÊTRE MIEUX AFFIRMÉ

### 1. La concrétisation du compte d'engagement citoyen, levier de reconnaissance de l'engagement des bénévoles

La **concrétisation du compte d'engagement citoyen**, dispositif introduit par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, constitue un élément marquant du présent projet de loi de finances. Inscrit dans le compte personnel d'activité, il vise à **reconnaître et valoriser l'engagement** des bénévoles à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle adossées au compte personnel de formation. Concrètement, vingt heures de formation peuvent être allouées ou converties en euros aux

<sup>1</sup> À savoir les départements suivant : Ardennes, Cher, Creuse, Eure, Guyane, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Loire-Atlantique, Morbihan, Nord, Puy-de-Dôme, Val-d'Oise et Vaucluse.

individus bénéficiaires, dans la limite d'un plafond de soixante heures cumulables.

Si le périmètre des activités éligibles a été élargi à trois reprises<sup>1</sup>, ce dispositif n'avait pas encore été activé : seuls les préparatifs, en particulier informatiques, ont été opérés en 2018 et 2019, conduisant à une sous-consommation des crédits inscrits à ce titre.

**Pour 2020, un montant prévisionnel de 11,5 millions d'euros est prévu pour financer les premières ouvertures de droits au titre du compte d'engagement citoyen. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) précise que ce montant a été calculé sur la base d'un taux de recours analogue à celui constaté sur le compte personnel de formation, sans que le public cible soit toutefois identique.**

Le rapporteur spécial y voit **une incertitude majeure : il existe un risque réel de sous-budgétisation**, alors que le total des droits courants depuis 2017 est évalué à près d'une **centaine de millions d'euros** par cette même direction.

## **2. Un climat d'incertitudes à surmonter**

**Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) voit son rôle conforté en 2020** pour les deux missions qu'il remplit depuis 2018 :

- une mission historique de formation des bénévoles, pour laquelle le crédit de 8,1 millions d'euros ouvert en 2019 est reconduit en 2020, ce qui permet de soutenir près de 1 900 associations par an et de financer des projets de formation bénéficiant à plus de 180 000 bénévoles ;

- une mission introduite par la loi de finances pour 2018 en compensation de la suppression de la dotation d'action parlementaire, afin de **soutenir des associations ou des projets associatifs à un échelon départemental**<sup>2</sup>, pour laquelle **25 millions d'euros sont reconduits en 2020**.

La maquette de performances intègre cette nouvelle mission, avec la définition d'un indicateur appréciant la proportion d'associations non employeurs ou faiblement employeurs – à savoir jusqu'à deux employés – parmi celles ayant bénéficié d'une subvention du FDVA. Cet indicateur est cohérent avec l'esprit de la nouvelle mission du FDVA. Cependant, **deux limites sont identifiées :**

---

<sup>1</sup> Par la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, et la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018.

<sup>2</sup> Mission précisée par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

- d'une part, s'agissant de l'indicateur lui-même, puisque la cible de 52 % d'associations soutenues non employeurs ou faiblement employeurs se révèle très faible ;

- d'autre part, s'agissant du montant consacré, qui ne représente que **la moitié du soutien apporté par l'ancienne dotation d'action parlementaire**, ce qui conduit nécessairement à réduire le soutien à la vie associative locale.

À cet égard, **le rapporteur spécial soutient le projet d'affecter les avoirs des comptes inactifs des associations au FDVA**, pour lequel l'article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 mars dernier et par le Sénat le 9 juillet, et dont l'examen en deuxième lecture devrait prochainement intervenir à l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport. Toutefois, les mains des parlementaires sont liées par l'encadrement de la recevabilité financière des amendements : l'affectation des fonds, portée également par le Haut conseil à la vie associative<sup>1</sup>, ne pourrait résulter que d'une initiative du Gouvernement dans le cadre d'une loi de finances.

La mobilisation de fonds en déshérence pour soutenir le monde associatif est pourtant **plus que jamais indispensable**. Le rapporteur spécial constate au quotidien **les difficultés auxquelles le tissu associatif de notre pays est confronté**, alors que le dynamisme des bénévoles qui l'animent et le maillage du territoire qu'il assure constitue une réponse précieuse aux défis de notre société. Le choix du Gouvernement de réorienter la politique de soutien à l'emploi aidé conjugué aux réformes fiscales mises en œuvre ont porté préjudice à bon nombre d'associations. Ainsi, selon le baromètre publié par France générosité au printemps dernier, **les dons aux associations ont accusé une chute de 4,2 % en 2018**, après des années de progression tendancielle (+ 9 % entre 2013 et 2017).

Le projet du Gouvernement de procéder à un rabet budgétaire sur le dispositif de soutien au mécénat, figurant à l'article 50 du présent projet de loi de finances, ne fait qu'accentuer le climat d'incertitudes des structures associatives.

---

<sup>1</sup> Voir [l'avis du Haut conseil à la vie associative](#) adopté le 13 avril 2018.

## B. L'ENGAGEMENT DE LA JEUNESSE : UNE PRIORITÉ, DES MODALITÉS À PRÉCISER

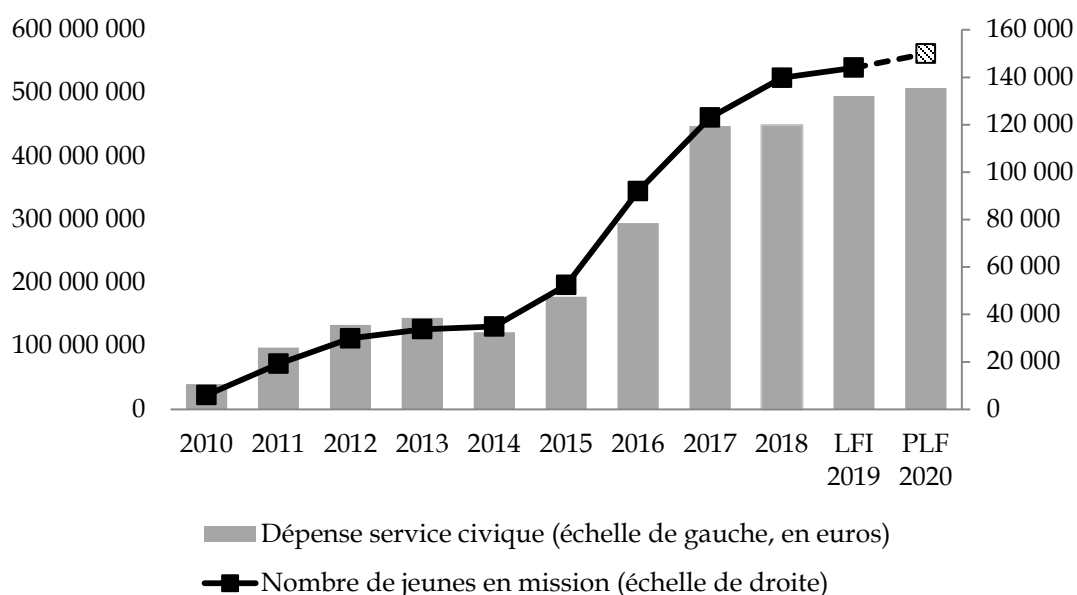
### 1. Dix ans du service civique : la cible de 150 000 jeunes atteinte, un succès à conforter

Plus de 80 % des crédits du programme 163 concernent deux dispositifs spécifiques destinés à promouvoir l'engagement de notre jeunesse : **le service civique**, pour lequel un montant de **508,2 millions d'euros** est proposé en 2020, et **le service national universel**, qui poursuit son déploiement, avec **30 millions d'euros** prévus en 2020.

Dix ans après sa création et cinq ans après son universalisation décidée par l'ancien Président de la République François Hollande, le service civique entre dans **une phase de maturité**. Le nombre de jeunes effectuant une mission de service civique devrait **atteindre le chiffre symbolique des 150 000 jeunes en 2020**. Il y a lieu de se féliciter que ce succès ait été atteint sans dégradation de la satisfaction des jeunes, comme le confirme la maquette de performances.

Le graphique ci-après illustre le succès et la stabilisation du service civique.

Dépense et nombre de jeunes en mission de service civique



NB : pour 2019 et 2020, le nombre de jeunes en mission correspond aux objectifs actualisés annoncés par le Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

La stabilisation du dispositif a facilité **une meilleure prévision** de la subvention à verser à l'Agence du service civique. En 2018, aucun crédit supplémentaire n'a ainsi dû être prévu en cours de gestion pour répondre aux besoins de financement du service civique, ce qui a toutefois été facilité par la ponction du fonds de roulement de l'agence à hauteur de 57,8 millions d'euros. **En 2019, un abondement en fin de gestion pourrait ainsi être requis**, alors que les crédits ouverts en loi de finances initiale sont inférieurs à la réalité de la dépense pour 2018, quand le nombre de jeunes en mission a augmenté de 3 %.

Au-delà, certaines associations ont alerté le rapporteur spécial sur **les effets de la régulation infra-annuelle**. Pour respecter l'enveloppe initiale de crédits, des refus de renouvellement ou d'octroi d'agrément ont été parfois opposés. **Il importe de conjuguer l'impératif budgétaire et le soutien à la vie associative** en concentrant les éventuelles mesures de prudence sur les administrations et opérateurs publics ayant fortement recours au service civique - Éducation nationale, direction générale des finances publiques, Pôle emploi.

## **2. Le service national universel : une ambition, des questions**

Promesse du candidat Emmanuel Macron, le service national universel a connu **une première concrétisation à l'été 2019**. Durant la seconde quinzaine de juin, **près de 2 000 jeunes issus de treize départements pilotes** ont effectué un séjour de cohésion en hébergement collectif. Cette préfiguration a été financée par redéploiement de crédits. **Pour 2020, le Gouvernement entend étendre ce séjour à 20 000 jeunes issus de l'ensemble du territoire, justifiant l'inscription de 30 millions d'euros.**

Pour mémoire, le service national universel se compose de **deux phases** :

- **une première phase d'engagement** à destination des jeunes de 15-16 ans, qui doit à terme être rendue obligatoire par la loi, articulée autour d'un séjour de cohésion en hébergement collectif puis d'un projet collectif devant être réalisé dans le cadre d'une mission d'intérêt général - sous la forme soit de quinze jours consécutifs, soit de quatre-vingt-quatre heures perlées - auprès d'une association, d'une collectivité publique ou d'un corps en uniforme ;

- **une phase d'engagement volontaire** pour les jeunes majeurs d'une durée de trois à douze mois, dont le service civique a vocation à constituer un élément central.

Pour l'heure, la préfiguration lancée en juin dernier ne concerne que le séjour de cohésion, sur la base du volontariat. Les résultats de l'enquête quantitative conduite par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation



populaire (Injep)<sup>1</sup> attestent de **la satisfaction des jeunes volontaires ayant été sélectionnés pour la préfiguration**. Le rapporteur spécial a également pu constater l'enthousiasme des jeunes ayant effectué leur séjour en Creuse en juin dernier : **la mixité sociale et territoriale constitue un apport indéniable**.

Néanmoins, le caractère volontaire de la démarche biaise en partie les enseignements qu'il est susceptible d'en être tiré. Ainsi, une surreprésentation des jeunes dont l'un des parents est militaire peut être observée (31 % des volontaires), tandis qu'une part élevée des jeunes volontaires souhaite par la suite s'engager dans un corps en uniforme.

Désormais, **ce sont les conditions dans lesquelles l'essai sera transformé qui interrogent**, du point de vue budgétaire, mais aussi du strict point de vue de l'organisation.

Le coût moyen par jeune d'un séjour de cohésion s'élève à 1 500 euros. À terme, pour une classe d'âge de 800 000 personnes, **le dispositif s'élève donc à 1,2 million d'euros de dépenses de fonctionnement** annuelles en rythme de croisière pour la seule phase de cohésion. Il s'agit d'un effort financier considérable dans un contexte de maîtrise de la dépense publique. **Le Gouvernement devra détailler à l'occasion de la prochaine loi de programmation des finances publiques comment cet effort sera consenti**.

Le défi concerne également **les capacités d'accueil des jeunes**, indispensables à la sécurité et à la qualité du dispositif. Libérer un espace pour 2 000 jeunes répartis dans treize départements ne présage pas des difficultés qui se présenteront lorsqu'il s'agira d'héberger des contingents mensuels de 80 000 jeunes. Les conditions dans lesquelles l'hébergement sera assuré et l'encadrement garanti ne sont pour l'heure pas connues. **La réflexion semble même peu aboutie**, dans la mesure où la direction de l'immobilier de l'État, responsable de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, a indiqué ne pas être associée aux travaux sur la mise en œuvre progressive du service national universel. En tout état de cause, le déploiement à grande échelle ne devra pas conduire à peser sur les dépenses des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Voir [l'évaluation de la préfiguration du service national universel](#), « Injep analyses et synthèses », n° 27, septembre 2019.



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Deux programmes sont concernés :

- le programme 219 « Sport », dont les crédits diminuent de 5 millions d'euros en AE et CP ;

- le programme 163 « Jeunesse et vie associative », dont les crédits diminuent de 3,5 millions d'euros en AE et CP.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

*ARTICLE 78 unvicies (nouveau)*  
(Art. L. 312-20 du code monétaire et financier)

### **Affectation au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) d'une partie des avoirs des comptes inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et consignations**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence<sup>1</sup> a confié à **la Caisse des dépôts et consignations la mission de centraliser, conserver et restituer les sommes issues de comptes inactifs et de contrats d'assurance-vie non réglés<sup>2</sup>.**

Concernant les comptes inactifs, l'article L. 312-19 du code monétaire et financier impose aux établissements de crédit, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement de **recenser chaque année les comptes inactifs ouverts dans leurs livres.** Ils doivent publier chaque année le nombre de comptes inactifs ainsi que le montant total des dépôts et avoirs qui y sont inscrits.

**Deux conditions** alternatives permettent de caractériser un compte inactif :

- **soit l'absence d'opération sur le compte** au cours d'une période de douze mois pour les comptes courants, portée à cinq ans pour les autres supports d'épargne, pendant laquelle le titulaire ou la personne habilitée ne s'est pas manifestée auprès de l'établissement ;

- **soit, en cas de décès du titulaire du compte, à l'issue d'une période de douze mois suivant le décès,** au cours de laquelle aucun de ses ayants droit n'a informé l'établissement tenant le compte de sa volonté de faire valoir ses droits sur les avoirs et dépôts qui y sont inscrits.

**Les dépôts et avoirs inscrits sur les comptes inactifs doivent être déposés à la Caisse des dépôts et consignations au terme d'un certain délai,** fixé par le I de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier, à savoir :

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives aux contrats d'assurance-vie en déshérence sont prévues à l'article L. 132-27-2 du code des assurances.

- soit, pour les comptes considérés comme inactifs pour cause d'absence d'opération, à l'issue d'un délai de **dix ans à compter de la date de la dernière opération** ou de la dernière manifestation du titulaire du compte ou de la personne habilitée ;

- soit, pour les comptes considérés comme inactifs car le titulaire est décédé, à l'issue d'un **délai de trois ans à compter de la date du décès**.

Les sommes sont conservées par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des titulaires des comptes et de leurs ayants droit.

Toutefois, **en l'absence de réclamation, les sommes sont acquises à l'État à l'issue d'un délai**, apprécié à compter de la date du dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, fixé à :

- **vingt ans** pour les comptes considérés comme inactifs pour cause d'absence d'opération ;

- **vingt-sept ans** pour les comptes considérés comme inactifs car le titulaire est décédé.

À la fin 2018, **5,1 milliards d'euros ont été transférés à la Caisse des dépôts et consignations** au titre des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie<sup>1</sup>.

Un montant de **137 millions d'euros a été reversé à l'État en 2017** à ce titre. Le montant des reversements devrait rester inférieur à 200 millions d'euros par an jusqu'en 2030 puis atteindre un pic en 2032 avec une estimation de 570 millions d'euros reversés à l'État<sup>2</sup>.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sarah El Haïry, rapporteure spéciale des crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative », avec un avis de sagesse du Gouvernement.**

Il introduit un nouveau paragraphe au sein de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier afin de permettre **le reversement d'une partie des avoirs des comptes inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et consignations à un fonds de concours visant à alimenter le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter », [insertion au rapport public annuel 2019](#), février 2019.

<sup>2</sup> Ibid.

En pratique, il est prévu que, chaque année, une commission *ad hoc*, dont la composition n'est pas précisée, fixe chaque année, parmi les sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations en application de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier et dont le titulaire est une association déclarée, une association ou une fondation reconnue d'utilité publique, une association régie par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la part qui doit être reversée par un fonds de concours pour alimenter le FDVA.

**Il est renvoyé à un décret** le soin de déterminer les conditions d'application du présent article.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Le présent article concrétise la proposition d'affecter au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) les avoirs des comptes inactifs des associations** déposés à la Caisse des dépôts et consignations et non réclamés, que votre rapporteur spécial soutient. Il s'agit ainsi de permettre au FDVA de disposer de **moyens supplémentaires** pour soutenir les petites associations, conformément à sa nouvelle mission introduite en 2018 en compensation de la suppression de la dotation d'action parlementaire.

Toutefois, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présente **une difficulté au regard du respect du droit à la propriété** consacré à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. En effet, la part devant être affectée au FDVA est constituée des sommes détenues par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des titulaires des avoirs ou de leurs ayants droit et non des sommes qui, arrivées au terme du délai de prescription de trente ans, sont versées à l'État.

C'est pourquoi il importe de **modifier la rédaction actuelle** afin d'affecter au FDVA une partie des sommes qui sont reversées chaque année à l'État en application du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier. En 2017, ce sont ainsi 137 millions d'euros d'avoirs non réclamés qui ont été reversés à l'État.

Il reviendrait à la commission déjà prévue par le présent article de déterminer la part des sommes reversées à l'État qui serait affectée au FDVA.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 78 duodecies (nouveau)*  
*(Art. 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)*

**Création d'une annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier public dans le domaine du sport**

**I. LE DROIT EXISTANT**

À la suite de l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à la France en septembre 2017, **un programme budgétaire dédié** a été créé au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » à compter de la loi de finances pour 2018<sup>1</sup>. C'est le **programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »** qui retrace l'ensemble du soutien budgétaire de l'État à l'organisation de la compétition, à savoir essentiellement les dépenses relatives aux infrastructures, comme le détaille l'encadré ci-après.

En parallèle, à l'initiative de notre collègue députée Perrine Goulet, rapporteure spéciale, l'article 174 de la loi de finances pour 2018 a créé **une annexe générale au projet de loi de finances de l'année** afin de présenter les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des **Jeux olympiques et paralympiques de 2024**.

Cette annexe vise à assurer l'information du Parlement sur l'ensemble des dépenses publiques effectuées par l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.



### **Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : organisation et financement**

La gouvernance des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 s'organise autour de **deux structures**, auxquelles s'ajoute la coordination opérée par la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP).

Le **Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO)**, constitué sous forme d'association, a pris le relais du Comité de candidature. Présidé par Tony Estanguet, il est chargé du **volet organisation**, et bénéficie **quasi-exclusivement de financements privés** - parrainages, billetterie - pour un **budget total estimé à 3,8 milliards d'euros**. Une contribution publique de 100 millions d'euros lui sera versée au titre de l'organisation des Jeux paralympiques.

La seconde structure mise en place est **la société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, **chargée de la réalisation des infrastructures** - trente-neuf ouvrages au total. **Son budget, évalué à 3 milliards d'euros, est financé à hauteur de 1,374 milliard d'euros par des contributions publiques**, répartis entre les collectivités territoriales partenaires (450 millions d'euros) et l'État (934 millions d'euros). C'est cette contribution qui est portée par le programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 ».

Dans ce cadre, le ministre de l'action et des comptes publics a confié à l'inspection générale des finances, au conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports une mission d'analyse des conditions de financement du COJO et de la Solidéo, dont les travaux ont été rendus le 30 mars dernier. Plusieurs risques ont été identifiés s'agissant de la construction des différents ouvrages, pour un montant total évalué à 500 millions d'euros.

À l'appui de ces travaux, la maquette financière a été ajustée, en particulier pour trois ouvrages : le village olympique, le village des médias et l'ensemble des infrastructures liées aux épreuves aquatiques. L'ensemble a été finalisé dans le protocole d'accord signé le 14 juin 2018 par les différentes parties prenantes<sup>1</sup>.

*Source : commission des finances du Sénat*

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Le présent article** a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Benjamin Dirx (La République en Marche), **avec l'avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à remplacer l'annexe générale au projet de loi de finances prévue par l'article 174 de la loi de finances pour 2018 par une nouvelle annexe détaillant, plus globalement, l'ensemble de l'effort financier public en faveur du sport.

---

<sup>1</sup> [Pour davantage de précisions sur les conditions de financement des Jeux olympiques et paralympiques 2024, voir l'audition organisée par la commission des finances du Sénat le 20 juin 2018.](#)

Deux éléments doivent être relevés :

- d'une part, il est précisé que l'annexe retrace **l'ensemble des concours financiers et dispositifs publics en lien avec la politique sportive**, à savoir ceux mis en œuvre par l'État, pour lesquels une présentation par ministère est prévue, mais également par la sécurité sociale et les collectivités territoriales ;

- d'autre part, les **dépenses publiques relatives à l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024** doivent faire l'objet d'une **présentation spécifique**.

Par coordination, **le I du présent article** abroge l'article 174 de la loi de finances pour 2018<sup>1</sup> prévoyant l'annexe générale spécifique sur les dépenses publiques en faveur des Olympiades de 2024.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **compléter l'information du Parlement sur le soutien public au sport**. Comme l'a souligné la récente étude annuelle du Conseil d'État<sup>2</sup>, **la politique publique en faveur du sport se conjugue au pluriel** : acteurs et financements se chevauchent, ce qui justifie une présentation agrégée comme l'envisage le présent article.

Par ailleurs, pour répondre à l'indispensable suivi des concours financiers spécifiques à l'organisation des Olympiades de 2024, il est expressément prévu que ces dépenses font l'objet d'une présentation spécifique.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Conseil d'État, [Étude annuelle 2019](#) « Le sport : quelle politique publique ? », octobre 2019.

*ARTICLE 78 ter*voicies (nouveau)

**Rapport sur les effets du fonds pour le développement de la vie associative et sur l'extension de ses missions**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Depuis 2018, le FDVA exerce deux missions :

- **une mission historique de formation des bénévoles**, pour laquelle le crédit de 8,1 millions d'euros ouvert en 2019 est reconduit en 2020, ce qui permet de soutenir près de 1 900 associations par an et de financer des projets de formation bénéficiant à plus de 180 000 bénévoles ;

- **une mission introduite par la loi de finances pour 2018** en compensation de la suppression de la dotation d'action parlementaire, afin de **soutenir des associations ou des projets associatifs à un échelon départemental**, pour laquelle **25 millions d'euros sont prévus chaque année depuis 2018**.

Cette seconde mission a été introduite à partir de 2018 afin de prendre en compte la suppression de la réserve parlementaire.

**Le décret du 8 juin 2018<sup>1</sup> a précisé les modalités d'exercice de cette nouvelle mission**, détaillée dans l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

### **Les nouvelles missions du FDVA à la suite de la suppression de la réserve parlementaire**

Le décret du 8 juin 2018 relatif au FDVA organise les modalités d'attribution de subventions aux associations de métropole et à celles des collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution.

L'article 3 du décret précise les nouvelles missions du FDVA en ces termes :

*« Le fonds a pour objet de contribuer au développement des associations, à l'exception de celles qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives, par l'attribution de concours financiers au profit des associations pour la formation de bénévoles élus ou responsables d'activités, tournée vers le projet associatif ou technique liée à l'activité ou au fonctionnement de l'association. Ces concours financiers ne peuvent dépasser le quart des ressources du fonds mentionné à l'article 2 provenant de l'État.*

*« Le fonds a également pour mission d'apporter un soutien, sous la forme de concours financiers :*

*« 1° Au plan national, à des études et des expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale ;*

*« 2° Au plan régional, au financement global de l'activité d'une association ou à la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services à la population.*

*« Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les associations qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives peuvent bénéficier des aides octroyées en application du précédent alinéa.*

*La répartition régionale des crédits affectés au soutien aux actions visées au 2° du présent article est égale par département pour la moitié des crédits affectés. Les crédits restants sont répartis au regard de critères relatifs à la population et aux associations dans chaque département. »*

**Le décret étend les missions du fonds** afin de permettre aux associations d'effectuer des demandes de subventions au titre du FDVA sans condition d'agrément ou de secteur, pour leur fonctionnement ou un projet spécifique.

Il crée dans chaque département un collège consultatif présidé par le représentant de l'État et où siègent des représentants des maires de communes et des présidents d'EPCI désignés par l'association des maires du département. Concrètement, ce collège émet un avis sur les priorités puis sur les propositions de financement et apporte ses avis à la commission régionale prévue par le décret.

*Source : commission des finances du Sénat, à partir de la DJEPVA*

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Le présent article** a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mörch (La République en Marche), **avec l'avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il prévoit la remise d'un rapport analysant les effets du FDVA, en particulier s'agissant des conséquences de l'extension de ses missions pour le financement des associations.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Le soutien à la vie associative fait l'objet de nombreuses inquiétudes**, soulevées en particulier par le recul de la générosité des Français de 4,2 % en 2018 et la suppression des ressources traditionnellement apportées par la dotation d'action parlementaire.

L'extension des missions du FDVA, qui a été mise en œuvre afin de poursuivre le soutien aux petites associations, suscite à cet égard **autant d'espoir que de questions**. C'est pourquoi l'article 271 de la loi de finances pour 2019, introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Olivier Paccaud, prévoit la remise, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2019, d'un rapport dressant un bilan de la répartition, dans chaque département, des moyens alloués par le FDVA.

**Ce rapport n'a toutefois toujours pas été transmis.**

Comme le rappelle le présent article, il importe pourtant de répondre au besoin d'information sur les effets de la nouvelle mission du FDVA pour le soutien à la vie associative.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



---

**L'AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE  
MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

N°	1
----	---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
M. JEANSANNETAS,  
rapporteur spécial

---

Article 78 *UNVICIES*

Alinéas 1 et 2

Rédiger ainsi ces alinéas :

I. - Une commission fixe, chaque année, la fraction des sommes acquises à l'État en application du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier qui est affectée au fonds pour le développement de la vie associative. Cette fraction est déterminée afin de correspondre aux sommes dont le titulaire ne les ayant pas réclamées était une association simplement déclarée, une association ou une fondation reconnue d'utilité publique ou une association régie par la loi locale applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

La composition de la commission mentionnée à l'alinéa précédent ainsi que les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret.

Objet

Cet article concrétise la proposition d'affecter au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) les avoirs des comptes inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et consignations et non réclamés. Le FDVA disposera ainsi de moyens supplémentaires

pour soutenir les petites associations, conformément à sa nouvelle mission introduite en 2018 en compensation de la suppression de la dotation d'action parlementaire.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présente toutefois une difficulté au regard du respect du droit à la propriété consacré à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. En effet, la part devant être affectée au FDVA est constituée des sommes détenues par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des titulaires des avoirs ou de leurs ayants droit. Ce n'est qu'à la fin du délai de prescription trentenaire que ces sommes sont versées à l'État.

C'est pourquoi le présent amendement propose d'affecter au FDVA une partie des sommes annuelles qui sont reversées à l'État en application du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier, pour un montant de 137 millions d'euros en 2017.

Par ailleurs, dans la mesure où les informations disponibles actuellement ne permettent pas de distinguer, parmi les sommes des comptes inactifs déposées à la Caisse des dépôts et consignations, celle détenues par des associations, une commission serait chargée de déterminer la part représentative qui serait affectée au FDVA.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Vincent Éblé, président.** – Je salue la présence des deux rapporteurs pour avis de la commission de la culture, MM. Jean-Jacques Lozach et Jacques-Bernard Magner.

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – Commençons le « marathon budgétaire » qui s’ouvre devant nous par l’examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Depuis plusieurs années, la mission est marquée par le dynamisme de quelques dispositifs emblématiques qui la composent : en cinq ans, ses crédits auront été multipliés par deux.

La présentation proposée pour 2020 ne déroge pas à la règle, puisque les crédits sont proposés en hausse de 11 % à périmètre constant par rapport à 2019. Ils s’élèvent à près de 1,3 milliard d’euros. Ces crédits servent à financer un ensemble hétérogène de politiques, éclatées entre le ministère des sports et le ministère de l’éducation nationale.

Je commencerai ma présentation par une considération strictement budgétaire. Pour notre commission, un élément doit retenir notre attention : les crédits proposés excèdent de 3 % le plafond fixé par le budget triennal. Souvenez-vous, l’an dernier, je vous avais alertés sur l’incohérence du triennal actualisé pour tenir compte de l’attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à la France.

Cette analyse se confirme en 2020 : l’ensemble des objectifs que le Gouvernement se fixe ne pouvait être poursuivi sans dépasser le plafond fixé. Ces objectifs, à savoir le développement des pratiques sportives, les politiques de l’engagement de la jeunesse ou encore la préparation des Olympiades, doivent être soutenus. Pour autant, la question de la sincérité budgétaire se pose, car ils étaient déjà connus lors du vote de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

J’en arrive désormais aux points marquants pour 2020. Les dépenses de la mission sont fortement concentrées sur quelques dispositifs, dont le service civique pour 40 %. C’est pourquoi, je souhaiterais concentrer mon propos en vous faisant part des trois nouveautés qui marquent l’année 2020.

La première concerne la mise en place de la nouvelle gouvernance du sport. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) disparaît, absorbé par l’Agence nationale du sport, un groupement d’intérêt

public créé au printemps dernier. Cette nouvelle structure procède d'une réalité et d'un objectif. La réalité, c'est que les collectivités territoriales constituent le premier financeur public du sport en France. L'objectif, c'est d'agrèger les différents acteurs pour améliorer la cohérence du soutien au sport. Il est donc prévu que l'agence nationale du sport se décline dans chaque territoire par des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs. Cette étape devrait s'enclencher en 2020. L'agence doit intervenir à la fois pour soutenir les pratiques sportives, par des subventions à l'équipement, et la haute performance. Sur le plan budgétaire, sa création se traduit par le versement d'une dotation unique de 137,6 millions d'euros et du produit des taxes affectées précédemment au CNDS pour un montant identique de 146,4 millions d'euros.

C'est donc une année de transition qui s'ouvre, pour laquelle des questions demeurent. Je pense en particulier à l'avenir de la gestion des conseillers techniques sportifs (CTS), dont la rémunération est désormais intégrée au sein du programme 219. La phase de concertation lancée au printemps dernier doit aboutir très prochainement par la remise d'un rapport sur la base duquel le Gouvernement devrait décider au début de l'année prochaine de l'évolution de leur statut. Un transfert vers les fédérations de ces fonctionnaires d'État est envisagé, ce qui suscite un accueil très différent selon les fédérations sportives. Nous le savons très bien : la question cruciale sera celle de la dotation versée en compensation aux fédérations et de son évolution dans le temps. J'y serai donc vigilant, mais il est dommage que les décisions soient reportées après la discussion budgétaire.

La deuxième nouveauté concerne un dispositif emblématique : le service national universel (SNU). Une ligne budgétaire est créée en 2020 et dotée de 30 millions d'euros, ce qui correspond à un objectif de 20 000 jeunes. Une préfiguration a eu lieu en juin dernier dans treize départements pilotes, dont la Creuse, pour 2 000 volontaires. Les résultats sont encourageants, mais ils ne présagent en rien des difficultés qu'un déploiement à grande échelle entraînera. C'est pourtant une généralisation à vitesse grand' V qui est souhaitée par le Président de la République, avec un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et 400 000 jeunes en 2022. De nombreuses questions d'organisation demeurent, pour assurer le déplacement et l'hébergement collectif de ces jeunes. Surtout, l'équation budgétaire demeure à ce stade non résolue : le coût moyen par jeune est espéré à 1 500 euros, pour une classe d'âge de 800 000 jeunes chaque année. Cela représente donc 1,2 milliard d'euros par an minimum en rythme de croisière - presque le montant des crédits de l'ensemble de la mission pour 2020.

Ces questions devront être traitées : dans l'attente, il est pour le moins regrettable qu'aucune réponse aux questions budgétaires adressées au Gouvernement pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative » ne m'ait été adressée.

Le troisième élément marquant concerne les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. L'effort budgétaire devient réel en 2020, avec près de 130 millions d'euros de dépenses prévues. Il s'agit d'une année charnière pour la construction des infrastructures, car les premiers travaux seront financés. Les dépenses augmenteront encore au cours des prochaines années, pour atteindre un pic à plus de 230 millions d'euros par an entre 2021 et 2023.

Je m'inquiète de la rhétorique du Gouvernement consistant à parler de « budget des sports », comme lors du débat d'orientation des finances publiques ayant donné lieu à une répartition des crédits par ministère. Certes, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 donne une impulsion incroyable au sport français. Les infrastructures rénovées ou construites sont pensées dans le temps long, conformément à la priorité donnée à « l'héritage » des Jeux. Pour autant, soyons clairs : l'essentiel des infrastructures concerne le territoire francilien.

Le Président de la République s'était engagé à ce que l'organisation de la compétition ne s'opère pas au détriment du soutien au sport pour tous. Or, depuis l'attribution en septembre 2017, j'observe un tassement de plus de 10 % des crédits dédiés au sport. Il importe d'enrayer cette dynamique pour que les Olympiades demeurent une chance pour tous les Français, dans tous les territoires.

De façon plus générale, compte tenu des besoins de financement élevés constatés sur la mission pour les prochaines années - estimés à 800 millions d'euros d'ici à 2022 -, je m'associe au Président de la commission des finances pour regretter que la trajectoire pluriannuelle n'ait pas été actualisée.

Avant de conclure, j'aimerais élargir mon propos au-delà des simples crédits budgétaires. La mission retrace également les différentes incitations fiscales à la générosité des Français, pour un montant de plus de 2,7 milliards d'euros l'an dernier. Un climat d'incertitude ronge le monde associatif : en 2018, les dons qu'elles reçoivent ont reculé de 4,2 % après plusieurs années de progression continue.

À cet égard, il faut se réjouir de la mise en œuvre effective du compte d'engagement citoyen en 2020. Ce dispositif vise à reconnaître et valoriser l'engagement des bénévoles à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle ; 11,5 millions d'euros y sont consacrés en 2020.

Il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle impulsion est nécessaire pour conforter un tissu associatif plus que jamais indispensable à notre société. Les 25 millions d'euros distribués par le fonds pour le

développement de la vie associative (FDVA) ne suffisent pas. Ce montant est inférieur de moitié au soutien apporté par l'ancienne dotation d'action parlementaire. C'est pourquoi je soutiens la proposition de lui affecter les avoirs des comptes inactifs des associations. Seule une initiative du Gouvernement en loi de finances pourrait y procéder : j'interrogerai le ministre sur ce point.

En conclusion, la situation de la mission reflète une double réalité. Pour 2020, les crédits proposés correspondent aux objectifs fixés par le Gouvernement, ce que je soutiens. Les questions en suspens concernent l'après 2020 : il faudra attendre la prochaine trajectoire pluriannuelle annoncée pour le printemps pour y répondre. D'ici là, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Mon propos ne concerne que le programme 219 « Sport » et est un peu prématuré : les auditions ont débuté hier, nous recevrons la ministre le 20 novembre. L'augmentation du budget des sports est plus anecdotique qu'historique. Après deux années de baisse incompréhensible, il repart à la hausse grâce à la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo), qui passe de 65 millions à 129 millions d'euros. Le changement de gouvernance est un élément clef, puisque l'on passe d'une cogestion à une responsabilité partagée avec quatre partenaires. L'année 2020 sera à nouveau une année de transition, et les représentants de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) critiquent déjà la répartition unilatérale opérée par l'État, avec un tiers des moyens de l'agence réservé au sport de haut niveau et deux tiers au développement des pratiques. Le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) avait demandé 350 millions à 400 millions d'euros pour répondre aux objectifs olympiques fixés : on est loin du compte. Le budget de l'Agence nationale du sport s'élève à 284 millions d'euros. Les manques concernent le sport santé et le sport entreprise. La question du dé plafonnement des trois taxes affectées au CNDS reste ouverte. Les mises des paris sportifs en ligne, en accroissement considérable, pourraient être davantage exploitées. Des incertitudes demeurent sur la déclinaison concrète de l'Agence nationale du sport.

Des inquiétudes s'expriment dans les clubs et les collectivités sur l'impact de la baisse des contrats aidés de 310 000 à 120 000 sur deux ans. La question des CTS parasite le débat budgétaire. On avait annoncé le transfert hors du giron de l'État de 1 600 d'entre eux, soit la moitié des effectifs du ministère des sports.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Sur les 660 millions d'euros budgétés dans le programme 163 « Jeunesse et vie associative », pas moins de 508 millions vont au service civique, auxquels il faut ajouter les 30 millions d'euros pour le SNU. Lorsque l'idée du SNU a été lancée, nous nous inquiétions des charges d'investissement nécessaires pour accueillir 800 000 jeunes. Le

service civique est largement aussi utile que le SNU et il ne faudrait pas rogner sur son budget. Il devait accueillir 300 000 jeunes pour un coût individuel de 5 000 euros par an. Cet objectif a été abandonné.

Le rapporteur a rappelé la perte sèche de 27 millions d'euros sur la réserve parlementaire. Nous déposerons à nouveau un amendement pour mobiliser les comptes inactifs des associations. La suppression des emplois aidés fragilise les associations et les collectivités. Enfin, il faut signaler l'impact négatif des réformes fiscales sur les dons auprès des fondations qui ont diminué de moitié.

**M. Dominique de Legge.** – En 2020, le SNU doit accueillir près de 20 000 jeunes pour un coût global de 30 millions d'euros, soit 1 500 euros par jeune. Êtes-vous certain de cette estimation ? Comment a-t-elle été calculée ? Les ministères dont le concours sera sollicité seront-ils remboursés ? Le ministère de la Défense, en particulier, sera largement mis à contribution. Pouvez-vous nous en dire plus sur les conditions d'hébergement de ces jeunes ? Il serait illusoire de vouloir les loger dans les anciens casernements de la défense, totalement insalubres.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je partage les inquiétudes du rapporteur spécial sur le tassement des crédits affectés aux pratiques amateurs. Les fédérations nous interpellent à ce sujet. Y a-t-il des différences entre les pratiques ? Ou bien la toise est-elle la même pour tous ?

**M. Bernard Delcros.** – Les associations font vivre les territoires. Les emplois aidés accompagnaient leur développement. Après deux ans, comment évaluer l'utilisation du fonds de développement de la vie associative (FDVA) ? Constate-t-on des différences entre les départements ? Est-il fléché vers l'ensemble des associations ou bien ne bénéficie-t-il qu'aux plus importantes ?

**M. Roger Karoutchi.** – On a choisi Paris pour accueillir les Olympiades de 2024 parce qu'après plusieurs tentatives infructueuses l'Île-de-France a fini par obtenir des équipements importants. On a pris beaucoup de retard dans le financement des études concernant les équipements qui restent à réaliser. Serons-nous opérationnels en 2024 ? La région Île-de-France réduit son intervention sur les Jeux olympiques et paralympiques en 2020, car on ne lui demande toujours pas de s'engager financièrement. Sera-t-on dans les temps ?

**M. Yvon Collin.** – Le monde du sport est paradoxal. Certains voient ruisseler les dollars par millions. Comment les clubs amateurs, qui sont le vivier et le terreau traditionnel du sport, pourraient-ils profiter de ce ruissellement d'argent ? Un sportif qui gagne 100 000 euros par jour, cela peut choquer.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour prolonger la question de Roger Karoutchi, le retard pris résulte-t-il d'un trop grand nombre de normes et de contraintes ? Y a-t-il des crédits fléchés pour les bases arrière des sites olympiques ?

**M. Marc Laménie.** – L'engagement des bénévoles est essentiel dans les territoires. La réserve parlementaire avait le mérite d'aider les petites associations. Une réglementation est-elle prévue pour les crédits concernant le fonds de développement de la vie associative qui sont gérés par les préfets ? Les élus sont-ils associés à la validation de ces crédits ?

**M. Jean-François Husson.** – Pas du tout !

**M. Marc Laménie.** – C'est inquiétant. Les Ardennes sont un département pilote pour la mise en place du SNU. Affecter les crédits sur le programme 163 n'est pas forcément judicieux. Pourquoi ne pas les affecter sur la mission « Défense » ou « Enseignement scolaire » ? On éviterait ainsi de ponctionner le programme 163.

**M. Didier Rambaud.** – Croire que la réserve parlementaire était une source de financement du mouvement sportif est une erreur, c'était surtout un facteur d'inégalité entre les clubs

**M. Vincent Éblé, président.** – C'était quand même dans le budget des clubs !

**M. Didier Rambaud.** – Quand deux clubs jouent dans la même division, l'un peut bénéficier de la réserve parlementaire, alors que l'autre n'en bénéficie pas. Méfions-nous de l'expression « sport amateur », trop floue. Il vaut mieux distinguer sport de compétition et sport de masse.

La taxe sur les droits de retransmission télévisuelle permet une redistribution efficace au bénéfice du sport de masse. Est-il prévu d'en revoir le montant ?

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative estime à 1 500 euros le coût de la prise en charge d'un jeune au titre du SNU, en se fondant sur l'expérimentation et sur des économies d'échelle. La montée en charge prévue vise à atteindre, à terme et pour un dispositif rendu obligatoire, les 800 000 jeunes d'une classe d'âge. Le rapport du groupe de travail présidé par le général Menaouine en 2018 a estimé le coût des investissements nécessaires pour l'hébergement notamment à 1,75 milliard d'euros. Le bleu budgétaire indique que certains ministères pourraient être amenés à participer au financement du SNU. On imagine bien que ceux de la Défense et de l'Éducation nationale seront concernés.

Lors des auditions, il nous a été assuré que nous étions dans les délais pour les Jeux olympiques et paralympiques. Rien ne nous dit que nous serons en retard. La trajectoire budgétaire de Solidéo est conforme aux prévisions que le directeur général avait présentées à la commission des

finances, lors de son audition. Le seul retard constaté pour l'instant concerne le *Cluster* des médias. Au Stade de France, les conventions de stade devraient être signées rapidement. Le projet de mise en conformité du stade avance dans le respect des délais. Quant aux bases arrière, beaucoup de départements se sont proposés pour accueillir des résidences de préparation aux Olympiades. Le comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) avait prévu une enveloppe pour cela. Les appels à projets devraient être bientôt publiés.

L'administration ne nous a pas transmis d'information département par département sur la répartition du fonds de développement de la vie associative - aucune réponse n'ayant été transmise ! Pas moins de 12 200 dossiers ont été déposés pour un montant moyen de 2 900 euros. Les associations concernées sont plutôt de petites associations. Parmi les bénéficiaires, 84 % n'ont aucune autre source de financement public.

Pour ce qui est du « ruissellement » vers le sport amateur, des mécanismes s'appliquent déjà. Pour le football, en cas de transfert d'un joueur, une clause prévoit qu'un pourcentage du montant du transfert est reversé au club formateur. La redistribution des droits audiovisuels participe aussi au ruissellement. Les financements sont plus importants dès lors qu'il s'agit d'une discipline olympique. D'où la levée de boucliers pour défendre le karaté menacé d'être retiré de la liste des disciplines olympiques.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision d'adopter les crédits de la mission et elle a adopté les articles 78 *duovicies* et 78 *tervicies*. Elle a aussi proposé d'adopter l'article 78 *unvicies* tel que modifié par son amendement.





## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **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 de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ;
- Mme Evelyne HOUDOIN, cheffe de la division des ressources humaines, des finances et de la logistique ;
- M. Alexis PITON, adjoint à la cheffe de la division des ressources humaines, des finances et de la logistique.

### **Ministère des Sports**

*Direction des sports*

- M. Gilles QUÉNÉHERVÉ, directeur des sports ;
- Mme Nathalie CUVILLIER, cheffe de service, adjointe au directeur ;
- M. Laurent GENUINI, chef de la mission de synthèse budgétaire.

### **Le Mouvement associatif**

- Mme Frédérique PFRUNDER, déléguée générale ;
- Mme Lucie SUCHET, responsable plaidoyer.