



N° 4597

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2021.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2022*,

TOME VI

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

PAR M. BERTRAND PANCHER,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **4482, 4524** (annexe n° 41).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 219 « SPORT »	9
A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DU BUDGET THÉORIQUE DES SPORTS, MAIS DE FORTES INCERTITUDES SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	9
1. Une situation encore fragile pour les associations sportives, alors que s’amorce le retour à une activité normale	10
2. Une forte hausse des crédits pour le sport amateur, dont la consommation complète s’annonce incertaine	12
a. Le Pass’Sport : une intention louable mais une mise en œuvre contestable	12
b. Des crédits en légère hausse pour le reste des actions en faveur du sport amateur	14
3. Un budget en demi-teinte pour le sport de haut niveau, à moins de trois ans des Jeux de Paris	14
4. La prévention par le sport et la protection des sportifs	16
a. Une augmentation bienvenue du budget de l’AFLD, en cohérence avec ses nouvelles missions et dans la perspective des JOP	16
b. De nouveaux moyens pour le sport santé et la lutte contre les incivilités	17
5. Une dotation stable pour les métiers du sport	17
B. UNE DIMINUTION REGRETTABLE DU BUDGET GLOBAL RÉEL DE L’AGENCE NATIONALE DU SPORT	18
C. HORS BUDGET DE L’ÉTAT, L’INVESTISSEMENT MASSIF DES COLLECTIVITÉS DANS LE SPORT	23
1. Un investissement fort dans les infrastructures et le monde associatif	23
2. Un engagement important dans la préparation des Jeux	24
II. LE PROGRAMME 350 « JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024 »	25
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA SOLIDEO, CONFORMÉMENT AU PLAN DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS OLYMPIQUES	26

B. UN BUDGET CONFORME AUX PRÉVISIONS POUR LE COJO, QUI SUIV LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DÉCIDÉE EN 2018.....	28
III. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	33
A. VIE ASSOCIATIVE : DES CRÉDITS EN HAUSSE, UN BESOIN DE SIMPLIFICATION QUI DEMEURE	34
B. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LA JEUNESSE, HÉLAS JUSQU'À L'EMPILEMENT DES DISPOSITIFS	37
1. Un nombre croissant d'instruments pour une stratégie globale qui reste floue.....	37
2. Le service civique : une dotation importante mais à la pérennité incertaine	38
3. Le service national universel : des crédits en nette hausse, un projet de généralisation à l'opportunité discutable	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	43
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	45

INTRODUCTION

• La mission *Sport, jeunesse et vie associative* rassemble trois programmes :

– le programme 219 « Sport », qui porte la subvention de l'État à l'Agence nationale du sport mise en place au printemps 2019, les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport ainsi que, depuis 2020, les dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs ;

– le programme 163 « Jeunesse et vie associative », qui finance le service civique, le soutien aux associations et intègre les crédits destinés à la mise en place du service national universel (SNU) ;

– le programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 », qui rassemble les crédits dédiés à l'organisation des Olympiades de 2024.

À l'échelle de la mission, les crédits demandés au Parlement au titre de ces trois programmes s'élèvent à 1,49 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,62 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances pour 2022. Ils progressent ainsi respectivement de 118,8 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021, soit une hausse de 27,52 %.

Une fois soustraits les crédits du programme 350, qui obéissent à une programmation budgétaire propre, les crédits de la mission s'élèvent à 1,32 milliard d'euros en AE et CP soit 190 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2021.

Le budget du sport en est le principal bénéficiaire, avec une croissance de ses moyens à hauteur de 100 millions d'euros destinés au financement du « Pass' Sport ». À cela s'ajoutent des moyens supplémentaires pour le SNU, à hauteur de 47 millions d'euros, et le mentorat créé en 2021, pour 24 millions d'euros.

• **La progression des crédits mérite d'être saluée, eu égard aux difficultés majeures auxquelles font face les associations et le mouvement sportif depuis le début de la crise sanitaire.** Entre septembre 2019 et septembre 2020, les associations sportives ont subi une baisse de 30 % du nombre de licenciés, dont la conséquence a été une diminution sans précédent de leurs ressources.

À la faveur d'importants efforts financiers et d'un soutien fort des pouvoirs publics, au niveau local et au niveau central, aucun effondrement n'a été observé. Mais la situation demeure fragile, alors que les associations peinent de plus en plus à recruter des bénévoles et que du temps sera nécessaire pour revenir au niveau d'activité de 2019.

Il convient pour ces raisons de **préserver un soutien fort des pouvoirs publics au monde sportif en 2022 et, le cas échéant, en 2023**. Cela implique notamment de sanctuariser, en 2022, les crédits de l'Agence nationale du sport alloués au fonds de compensation des pertes de licences.

Au-delà, une réflexion redoublée sur le **soutien public au bénévolat** doit être menée, pour donner aux associations les moyens non seulement financiers mais aussi humains de poursuivre leur activité.

● **Le rapporteur s'interroge néanmoins sur la crédibilité de plusieurs engagements budgétaires de l'État dans le champ de la mission.**

Du fait de sa complexité d'utilisation, d'une appropriation parfois limitée par les familles et de sa redondance avec les dispositifs locaux dans certains territoires, le Pass'Sport risque fort, selon l'avis unanime du mouvement sportif, d'être nettement moins utilisé que ne l'anticipe le Gouvernement.

La consommation des 110 millions d'euros demandés pour le SNU peut également être remise en question, compte tenu de l'objectif très ambitieux de 50 000 volontaires accueillis, soit plus du double des 19 000 jeunes accueillis en 2021.

Un flou subsiste par ailleurs sur la programmation budgétaire du service civique au-delà de 2022, alors que plus d'un tiers des crédits alloués pour l'exercice à venir est inscrit sur la mission *Plan de relance*.

S'agissant enfin des ressources, le montant retenu de 74,1 millions d'euros pour le plafond de la taxe « Buffet » affecté à l'Agence nationale du sport paraît mal calibré, dès lors qu'il est désormais certain que le rendement de la taxe sera compris entre 45 et 49 millions d'euros en 2022.

Au-delà de la déception que ce décalage risque de produire à terme au sein du mouvement sportif, se posent des questions de lisibilité et de crédibilité des engagements budgétaires de l'État.

● **La cohérence globale des dispositifs en direction de la jeunesse et des sports mérite également un examen approfondi, eu égard à la création constante de nouveaux dispositifs, le plus souvent dans la précipitation.**

S'ils ne sauraient le plus souvent être contestés en leur principe, ces dispositifs n'en produisent pas moins un **sentiment regrettable d'empilement**, d'autant plus marqué qu'aucun travail de mise en cohérence d'ensemble au niveau interministériel ne paraît avoir été engagé.

Le rapporteur déplore notamment la **faible attention portée à l'articulation des politiques menées par l'État et celles des collectivités**, qui apportent pourtant près de 90 % des financements annuels en faveur des sports. Le Pass'Sport aura par exemple un effet **très limité voire nul dans le département de**

la Seine-Saint-Denis, où la caisse des allocations familiales (CAF) prend déjà en charge en intégralité les coûts d'adhésion à une association sportive pour un grand nombre de familles.

Les mêmes questions se posent pour le plan « Équipements sportifs », présenté le 14 octobre par le président de la République, après une préparation par les services de l'État en une **durée record de 28 jours**.

Outre une revue générale des politiques mises en œuvre, **le rapporteur juge par conséquent urgent d'engager un large choc de décentralisation et de simplification dans le périmètre de la mission**, en redonnant la main aux collectivités sur les politiques ne relevant pas de missions régaliennes de l'État et en conditionnant l'intervention de l'échelon central au constat de carences avérées au niveau local.

Pour ces raisons, et à moins que des modifications substantielles ne soient apportées par voie d'amendement lors de l'examen en commission, **le rapporteur émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission**.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 71 % des réponses étaient parvenues.

I. LE PROGRAMME 219 « SPORT »

A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DU BUDGET THÉORIQUE DES SPORTS, MAIS DE FORTES INCERTITUDES SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Les crédits demandés au Parlement au titre du programme 219 « Sport » s'élèvent à **552,32 millions d'euros en AE** et **547,61 millions d'euros en CP en 2022**, soit une progression de respectivement 115,8 et 112 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219 SPORT DEPUIS 2019

(en millions d'euros)

		LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022
Action 01- Promotion du sport pour le plus grand nombre	AE	45,06	90,78	91,89	190,46
	CP	44,45	90,78	91,89	190,46
Action 02- Développement du sport de haut niveau	AE	228,82	273,97	273,63	286,70
	CP	217,50	271,01	272,74	281,99
Action 03- Prévention par le sport et protection des sportifs	AE	20,28	20,61	25,92	29,37
	CP	20,28	20,61	25,92	29,37
Action 04- Promotion des métiers du sport	AE	29,99	45,33	45,05	45,79
	CP	29,99	45,33	45,05	45,79
TOTAL	AE	324,45	430,69	436,50	552,32
	CP	312,22	427,73	435,61	547,61

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2022.

Cette hausse très significative de 22 % s'explique essentiellement par les **100 millions d'euros inscrits au titre du « Pass'Sport »** en 2022, compris dans le périmètre de l'action 01.

● Le ministère des sports bénéficie par ailleurs de **55 millions d'euros de crédits de paiement inscrits en 2022 sur la mission Relance** :

– 25 millions d'euros pour la **rénovation énergétique des équipements sportifs** (33 équipements sportifs nationaux et plusieurs dizaines d'équipements locaux en 2021 et 2022 selon le ministère) ;

– 20 millions d'euros de soutien à la **création d'emplois dans le sport** ;

– 6 millions d'euros au titre du dispositif **SESAME** (Sésame vers l'emploi pour le sport et l'animation dans les métiers de l'encadrement), destiné à accompagner 3 000 jeunes vers les métiers du sport en 2022 ;

– 4 millions d'euros pour la **transformation numérique des fédérations**, après un soutien apporté à 60 fédérations en 2021 selon le ministère.

● **Si la hausse significative du budget en faveur des sports ne peut être que saluée** compte tenu des difficultés encore rencontrées après un an et demi de crise sanitaire, **le rapporteur s’interroge sur la consommation réelle des crédits** et le bénéfice réel qu’en retireront les familles et le mouvement sportif. **La principale interrogation porte sur le Pass’Sport**, dont la mise en œuvre pratique s’avère complexe (*cf. infra*).

1. Une situation encore fragile pour les associations sportives, alors que s’amorce le retour à une activité normale

● **La situation des 180 000 associations sportives françaises demeure fragile**, après 18 mois de crise sanitaire marqués par tantôt l’arrêt, tantôt le fort ralentissement de leur activité.

Les clubs et structures fédérales ont fait face à une baisse de 30 % du nombre de licences entre septembre 2019 et septembre 2020, avec pour conséquence une diminution massive de leurs ressources. La fédération française de boxe a ainsi perdu la moitié de ses licenciés ; la fédération française de natation un quart ; la fédération française de basket-ball un sixième. Le phénomène est particulièrement important chez les jeunes âgés de 12 à 17 ans. Même les disciplines potentiellement mieux préservées des conséquences de la crise car se pratiquant en plein air ont subi d’importants départs, à l’instar de la fédération française de cyclotourisme qui a perdu 15 000 licenciés, soit plus de 10 % de ses effectifs d’avant-crise.

Face à ces difficultés, les fédérations ont déployé **d’importants plans d’économie et de réduction de leur budget**. Plusieurs fédérations sont également venues en aide à leurs associations membres, comme la fédération française de basket-ball, qui a mené une campagne de remboursement des licences auprès des clubs.

Le mouvement sportif a heureusement pu bénéficier des dispositifs généraux mis en place à partir du premier confinement, à savoir essentiellement le chômage partiel et les prêts garantis par l’État. Le chômage partiel a ainsi représenté une aide de 400 000 euros à la fédération française de natation sur l’exercice 2020. Lors de leur audition par le rapporteur, plusieurs fédérations ont également indiqué avoir bénéficié du service civique et des dispositifs de soutien à l’apprentissage.

L’État a enfin débloqué en 2021 un **fonds de compensation en faveur des fédérations** touchées par la perte de licences, doté de 10 millions d’euros et déployé par l’Agence nationale du sport.

Tous dispositifs de soutien et secteurs confondus – associatif, professionnel, commercial –, le ministère des sports évalue à **7,1 milliards d’euros le soutien de l’État à la filière du sport pendant la crise sanitaire**.

Ce soutien a été salubre et doit se poursuivre. Le rapporteur juge indispensable de maintenir un fort soutien financier de l'État aux associations sportives pour leur permettre de surmonter les effets durables de la crise. Il convient par conséquent de reconduire en 2022 le fonds de compensation ouvert sur le budget de l'ANS en 2021.

• Outre la question des ressources, **les clubs font face à d'importantes difficultés de recrutement des bénévoles depuis le début de l'épidémie.** Une baisse sensible de leur nombre est constatée par toutes les fédérations, qui voient deux explications à ce phénomène :

– le **départ en « retraite » des bénévoles les plus âgés**, dans un contexte de moyenne d'âge élevée avant la crise sanitaire et parfois d'une peur légitime de contracter la maladie au cours de l'épidémie ;

– un **effet d'éloignement du bénévolat lors de la crise sanitaire**, avec parfois des réticences chez des personnes auparavant très engagées à réinvestir du temps – en général le week-end – pour l'association après l'avoir consacré à des activités personnelles et familiales pendant les confinements successifs.

Le rapporteur juge urgent de renforcer les moyens dont disposent l'État et les collectivités pour redonner une dynamique au bénévolat dans les clubs, et inverser la tendance à l'éloignement du monde associatif produite par les confinements successifs. Il conviendrait de ce point de vue de conduire une réflexion nouvelle sur le statut du bénévolat, au bénéfice de l'ensemble du monde associatif (*cf. infra, III.A.*).

• À plus long-terme, on peut s'inquiéter des **conséquences sur la santé publique de la forte baisse du nombre de licenciés chez les jeunes**, qui s'expliquerait, selon les personnes auditionnées, autant par une **moindre pratique du sport lors des confinements** que par la **condition de double vaccination** exigée pour toute adhésion à un club à partir du 30 septembre.

Cette condition imposée aux clubs suscite de fortes interrogations au sein du mouvement sportif, eu égard à la différence de traitement sur ce point avec le milieu scolaire pour lequel aucun pass sanitaire n'est exigé – malgré des conditions d'exposition au virus sensiblement similaires.

Si la protection de la santé des plus jeunes et la lutte contre la propagation de l'épidémie sont évidemment des priorités indiscutables, **le rapporteur n'en partage pas moins pleinement la demande formulée par le mouvement sportif d'un allègement des contraintes liées au pass sanitaire pour les jeunes, et plus particulièrement d'un report de la date de l'obligation vaccinale préalablement à l'adhésion.**

2. Une forte hausse des crédits pour le sport amateur, dont la consommation complète s'annonce incertaine

Le projet de loi de finances propose d'allouer **190,5 millions d'euros en AE et CP au titre de l'action 01 « Promotion du sport pour le plus grand nombre »**, soit **plus du double des 88,9 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2021**.

a. Le Pass'Sport : une intention louable mais une mise en œuvre contestable

La hausse des crédits procède pour sa quasi-totalité de **l'inscription de 100 millions d'euros en AE et CP en faveur du « Pass'Sport »**, annoncé par le Président de la République en mai 2021. Le présent projet de loi s'inscrit ainsi dans la continuité de la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021, qui avait donné lieu à une dotation supplémentaire de 100 millions d'euros pour le lancement du dispositif au cours de l'été ⁽¹⁾.

Le Pass'Sport

Annoncé le 19 mai 2021 par le Président de la République, le Pass'Sport représente une aide financière d'un montant forfaitaire de **50 euros** versée par l'État à une association pour réduire le coût d'inscription d'un enfant – notamment les frais d'adhésion et de licence – à une activité sportive proposée par celle-ci pour la saison sportive 2021-2022.

Les droits sont ouverts pour leurs bénéficiaires du 1^{er} juillet au 31 octobre 2021 au titre de l'adhésion ou de la prise de licence pour la saison sportive 2021-2022. Au-delà de cette date, les clubs ne seront plus habilités à percevoir l'aide du Pass'Sport pour une nouvelle adhésion.

Deux critères cumulatifs d'éligibilité sont posés pour le bénéfice du Pass :

- l'enfant doit être âgé de 6 à 17 ans révolus ;
- le foyer doit être bénéficiaire de l'allocation de rentrée scolaire en 2021, ou l'enfant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les structures habilitées à percevoir les aides correspondant au Pass'Sport sont les associations et structures affiliées aux fédérations sportives agréées, ainsi que les associations agréées non affiliées domiciliées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), notamment les associations soutenues par le programme « Cités éducatives » de l'État.

Les associations ne pouvant se voir imposer d'accepter le Pass'Sport comme paiement, le Gouvernement s'est engagé au mois de juin à ce qu'une liste de structures volontaires soit transmise aux parents « d'ici l'été ».

Selon le Gouvernement, 3,3 millions de familles pour un total de 5,4 millions d'enfants éligibles au Pass'Sport ont reçu à la fin du mois d'août un courrier à l'en-tête du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports les informant qu'elles bénéficient de l'aide.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Le rapporteur salue en son principe la création du Pass'Sport, qui vient indéniablement apporter aux familles et aux associations sportives un soutien financier très attendu dans le contexte actuel de crise sanitaire.

Des interrogations fortes demeurent néanmoins au sujet de sa concrétisation, compte tenu des difficultés liées à la nécessité pour les associations sportives de créer un compte spécifique géré par l'État, appelé « **compte Asso** », pour bénéficier des fonds.

Le compte Asso

Créé en 2018, le compte Asso est présenté par le Gouvernement comme un outil devant faciliter la gestion financière des associations en leur permettant de :

- rassembler un maximum de démarches administratives au sein d'un compte unique ;
- simplifier les démarches administratives en limitant les doubles-saisies et en exploitant des flux de données des répertoires nationaux ;
- faciliter l'accès à l'information pratique pour aider les dirigeants à gérer leur association, par l'intermédiaire de différents supports : tutoriels, chatbot, foires aux questions ;
- adapter plus facilement la gestion de l'association aux particularités locales et juridiques de leur association (loi 1901, régime local, Nouvelle-Calédonie...).

Pour ouvrir un compte, les associations doivent fournir leurs numéros RNA (*Registre national des associations*) et INSEE, gérés respectivement par le ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Si cela ne semble pas poser pas de difficulté excessive pour les clubs de taille suffisamment importante, qui utilisent ces numéros de façon ordinaire, tel n'est pas toujours le cas des associations anciennes et de petite taille. Selon le témoignage livré par les fédérations, **un nombre conséquent de clubs préfèrent par conséquent renoncer au bénéfice du dispositif.**

Selon les données communiquées au rapporteur, **au 20 septembre 2021, seuls 52 000 comptes Asso avaient été créés sur un total de 180 000 associations sportives en France.**

En définitive, il ressort des auditions menées dans le cadre du présent avis la conviction unanimement partagée au sein du mouvement sportif que **les 100 millions d'euros inscrits en loi de finances rectificative pour 2021 ne seront pas consommés.**

La solution retenue par le Gouvernement paraît donc **nettement en-deçà des attentes**, et complexe au regard des autres dispositifs qui auraient pu être mis en place, en s'inspirant soit du « coupon sport » créé lors du ministère de Marie-Georges Buffet, soit des chèques sport proposés par de nombreux départements et régions.

Il aurait été souhaitable de **mieux associer les collectivités territoriales et de mobiliser leur expertise en matière de soutien aux activités sportives autant que leur connaissance du tissu sportif local. Une complémentarité devra être trouvée pour 2022**, au regard notamment du doublon que le Pass' Sport représente dans certains territoires déjà très engagés dans ce domaine.

Le rapporteur appelle par conséquent le Gouvernement à **réexaminer en profondeur les modalités de déploiement du Pass' Sport, autant sur la forme du dispositif en vue de l'année 2022 que sur la réallocation, au bénéfice des associations sportives, des crédits non consommés au titre de l'exercice 2021.**

b. Des crédits en légère hausse pour le reste des actions en faveur du sport amateur

● En dehors du Pass' Sport, les **dépenses d'intervention dans le périmètre de l'action 01 affichent une légère progression de 1,3 million d'euros** pour atteindre 46,3 millions d'euros en 2022.

Cette hausse procède de la dotation accordée à l'ANS au titre du sport amateur en 2022, portée à 40,3 millions d'euros en AE et CP contre 39 millions d'euros en 2021.

Selon la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances, ces moyens supplémentaires seront fléchés vers le plan « aisance aquatique » mis en œuvre par l'Agence.

● **Les dépenses de personnel et de fonctionnement dans le périmètre de l'action sont stables**, s'inscrivant respectivement à 37,1 millions d'euros et 7,05 millions d'euros en 2022, soit des montants équivalents à ceux votés en loi de finances initiale pour 2021.

3. Un budget en demi-teinte pour le sport de haut niveau, à moins de trois ans des Jeux de Paris

L'action 02 « Développement du sport de haut niveau » rassemble les dépenses en faveur du sport de haut niveau dans le périmètre de la mission. Le présent projet de loi propose de les porter à **286,7 millions d'euros en AE et 282 millions d'euros en CP, soit une progression respectivement de 13,5 et 9,7 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2021.**

L'essentiel de ces crédits est confié à l'ANS au titre de ses programmes de soutien à la performance et au haut niveau (88,7 millions d'euros), aux Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) (55,9 millions d'euros) et à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) (22,8 millions d'euros).

- La hausse des crédits s'explique en premier lieu par le **coût du chantier de rénovation de la zone nord de l'INSEP**, qui donnera lieu au paiement d'un loyer de 16,65 millions d'euros en AE et 15,95 millions d'euros en CP en 2022 contre 13,4 millions d'euros en AE et CP en 2021. Ce loyer est payé à la société Sport Partenariat, prestataire chargé de la rénovation du site dans le cadre du contrat de partenariat public-privé (PPP) signé en 2006. La hausse du loyer prévue pour 2022 s'explique, selon les documents budgétaires annexés au présent projet de loi, par les travaux d'« évolution des caractéristiques techniques » des équipements destinés à accueillir les équipes de France olympiques.

- Le second élément explicatif est la **hausse de subvention à destination des CREPS**, qui passe de 49,2 millions d'euros en 2021 à 55,9 millions d'euros en 2022. Ces 6,7 millions d'euros supplémentaires sont liés au **transfert d'effectifs** depuis le programme 214 « support » du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et au basculement de 20 CTS dans le périmètre des CREPS.

- Une fois ces éléments pris en compte, on constate que **l'effort de l'État en faveur du sport de haut niveau ne progresse pas de façon significative par rapport à 2022. La seule mesure nouvelle annoncée est une ligne de 6,7 millions d'euros en faveur du sport de haut niveau dans le budget de l'ANS, elle-même financée par un redéploiement des crédits dans le périmètre de l'Agence.** D'après les documents budgétaires annexés, cette dotation nouvelle doit financer les futures conventions d'objectifs conclues entre les fédérations sportives et l'Agence, de nouvelles bourses à destination des athlètes de haut niveau ou encore un plan « data » pour accompagner la performance sportive.

En outre, **l'INSEP voit ses effectifs diminuer dans la nouvelle programmation budgétaire, passant ainsi de 82 ETP en 2021 à 77 en 2022.**

Lors de la cérémonie en l'honneur des médaillés olympiques et paralympiques, le président de la République a affirmé vouloir investir un maximum de moyens financiers dans le succès des sportifs français aux Jeux de Paris ⁽¹⁾. **Au regard des crédits proposés pour 2022, on peut s'interroger sur la suite donnée à ces propos.**

- Au-delà des moyens financiers, il ressort des auditions menées par le rapporteur un besoin de **clarification de la stratégie de l'État en matière de haut niveau, en confortant l'ANS dans un rôle de définition de la stratégie et d'appui à la haute performance, et les fédérations dans un rôle de préparation et de suivi sur le long-terme.** Cela implique naturellement une relation de qualité entre les acteurs et une définition claire des rôles de chacun par le ministère des sports, qui doit également trouver sa place dans ce nouveau paysage.

(1) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/13/ceremonie-en-lhonneur-des-medailles-olympiques-et-paralympiques-aux-jeux-de-tokyo-2020>

4. La prévention par le sport et la protection des sportifs

Les crédits proposés pour l'**action 03 « Prévention par le sport et protection des sportifs »** connaissent une progression de **3,4 millions d'euros par rapport à 2021 pour atteindre 29,37 millions en AE et CP en 2022**.

Cette hausse est principalement due aux nouvelles dotations pour l'Agence française de lutte contre le dopage (1,84 million d'euros), la lutte contre les incivilités et la violence dans le sport (0,8 million d'euros) et la stratégie nationale « sport santé » sur la période 2019-2024 (0,5 million d'euros).

a. Une augmentation bienvenue du budget de l'AFLD, en cohérence avec ses nouvelles missions et dans la perspective des JOP

● L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) est une autorité publique indépendante chargée de l'organisation des contrôles antidopage sur le territoire français et de l'analyse des prélèvements recueillis à cette occasion.

Sa dotation connaît une progression notable, passant de 10,74 millions d'euros en 2021 à 12,58 millions d'euros en 2022. Le présent projet de loi propose par ailleurs de porter le plafond d'emplois à 84 ETPT, soit 5 ETPT en plus par rapport à 2021.

Ces fonds supplémentaires doivent permettre à l'Agence de mener à bien les nouvelles missions qui lui ont été confiées en 2021 et poursuivre la montée en puissance de la politique française de lutte contre le dopage en vue des Jeux de Paris 2024.

Transposant les nouvelles dispositions du code mondial antidopage, l'ordonnance n° 2021-488 du 21 avril 2021 ⁽¹⁾ a en effet confié deux nouvelles missions à l'agence :

– une mission de **prévention renforcée**, par la désignation de référents antidopage et un nouveau programme d'éducateurs antidopage, ayant vocation à former les personnels du mouvement sportif à la lutte contre le dopage ;

– une mission d'**investigation**, matérialisée dans le fonctionnement de l'agence par la création d'un département des enquêtes, chargé de rechercher et rassembler les éventuelles preuves suite à une violation des règles antidopage. En cours de constitution, ce nouveau département devrait permettre de mieux lutter contre le trafic de produits dopants visant le territoire français. L'Agence bénéficie pour ce faire de nouvelles prérogatives en application de l'ordonnance du 21 avril 2021 précitée, lui permettant notamment d'utiliser des noms d'emprunt sur internet et d'acheter des substances dopantes à des fins d'investigation sans crainte de poursuites pénales.

(1) Ordonnance n° 2021-488 du 21 avril 2021 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage.

● Outre la dotation « ordinaire » sur le programme 219, le projet de loi de finances prévoit une dotation budgétaire annexe au bénéfice de l’AFLD dans le programme 350, inscrite à l’action 04 « Héritage des Jeux olympiques et paralympiques » et destinée à financer le nouveau laboratoire de l’Agence française de lutte contre le dopage, construit sur le campus d’Orsay sur le plateau de Saclay.

Les crédits demandés au Parlement pour 2022 au titre de cette action s’élèvent à 11,1 millions d’euros en AE et 7,66 millions d’euros en CP.

Ce déménagement vise à améliorer les capacités d’analyse de l’agence, afin de répondre aux enjeux liés aux JOP de 2024, et doit permettre de positionner le laboratoire antidopage français au premier plan sur la scène internationale.

Toutes dotations confondues, le budget de l’Agence connaît une progression notable qui doit être saluée. **Au-delà de 2022, le rapporteur juge indispensable de sanctuariser ces moyens et de prolonger leur progression.**

b. De nouveaux moyens pour le sport santé et la lutte contre les incivilités

Les crédits nouveaux inscrits dans le périmètre de l’action 03 soutiennent également la montée en puissance des actions de **lutte contre les incivilités et la violence dans le sport**, qui croissent de **0,8 million d’euros entre 2021 et 2022**.

La **stratégie nationale « sport-santé »**, qui doit s’échelonner jusqu’à 2024, est quant à elle dotée de 0,5 million d’euros supplémentaires en AE et CP pour un total de **4,2 millions d’euros en 2022**.

5. Une dotation stable pour les métiers du sport

● L’action 04 « Promotion des métiers du sport » vise à soutenir le développement du sport amateur en veillant à la formation d’éducateurs pour encadrer la pratique sportive.

Le projet de loi de finances pour 2022 propose d’inscrire **45,79 millions d’euros en AE et CP au titre de cette action, soit une progression limitée de 0,7 million d’euros par rapport à 2021**. Ces nouveaux crédits sont fléchés vers les dépenses de personnel du programme, qui devraient croître de 0,7 million d’euros en 2022.

Les subventions versées aux trois principaux opérateurs dans le périmètre de l’action sont reconduites à des montants équivalents à ceux votés en 2021 : 7,22 millions d’euros pour l’Institut français du cheval et de l’équitation (IFCE), 8,19 millions d’euros pour l’École nationale des sports de montagne (ENSM), et 3,44 millions d’euros pour l’École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN).

● Comme en 2021, **3,6 millions d’euros sont mobilisés pour le dispositif « Sésame vers l’emploi dans le sport et l’animation pour les métiers de**

l'encadrement » (SESAME), dont 2,8 millions d'euros par l'intermédiaire de l'action 04 du programme 219 et 0,8 millions d'euros dans la mission *Plan de relance*. Le dispositif doit permettre d'accompagner des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés d'insertion et résidant dans un quartier classé politique de la ville (QPV) ou une zone de revitalisation rurale (ZRR).

B. UNE DIMINUTION REGRETTABLE DU BUDGET GLOBAL RÉEL DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT

a. Un bilan globalement positif pour l'ANS pour le fonctionnement du mouvement sportif

● Instituée par la loi n° 2019-812 du 1^{er} 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, l'Agence nationale du sport (ANS) est un groupement d'intérêt public (GIP) chargé :

– **de l'accès à la pratique sportive pour tous** (emplois sportifs, subventions aux associations et aux équipements) ;

– **du sport de haut niveau et de la haute performance sportive** (en particulier dans les disciplines olympiques).

Son action prend la forme d'un soutien financier apporté aux associations et fédérations sportives ainsi qu'aux collectivités territoriales, sur la base d'appels à projets.

L'Agence a succédé au Centre national du développement du sport (CNDS) dans un objectif de **rationalisation de la politique du sport au niveau national** et de **renforcement du rôle du mouvement sportif, des collectivités territoriales et du monde économique dans le processus de décision**.

Cette volonté se retrouve dans la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration du GIP, où siègent quatre collègues représentant l'État (30 % des droits de vote), le mouvement sportif (30 %), les collectivités territoriales (30 %) et la filière économique du sport (10 %). Ainsi, l'État ne possède plus une majorité de principe dans la prise de décision, exception faite du sport de haut niveau où ses droits de vote sont doublés à 60 %.

● L'Agence occupe aujourd'hui une **place centrale dans la conduite de la politique du sport, du fait de ses larges attributions et de ses moyens conséquents** (cf. *infra*).

Les fédérations interrogées à l'occasion de la préparation du présent avis dressent un **bilan positif de sa création**, saluant notamment une amélioration significative de la qualité du dialogue depuis la création de l'agence du fait de la gouvernance partagée. Les représentants des collectivités territoriales ont également témoigné du progrès significatif que représente selon eux le fonctionnement de

l'agence par rapport au fonctionnement centralisé du CNDS. Outre le partage dans la prise de décisions, a également été salué le dialogue entre les acteurs que permet cette gouvernance, particulièrement utile au moment de la crise sanitaire.

● Pour autant, **le travail de reconfiguration des autorités en charge du sport demeure inachevé.**

Auparavant doté de très larges attributions, le ministère des sports s'est recentré, avec la création de l'ANS, sur des missions de stratégie, de conception des politiques publiques et de contrôle, incluant notamment la tutelle sur les établissements et les fédérations, ainsi que l'éthique du sport.

Il revient aujourd'hui à l'État de réussir son repositionnement stratégique et de consolider sa place dans ce nouveau paysage, de façon à ne pas affaiblir sa capacité de contrôle et de direction.

Pour sa part, **l'Agence doit trouver le bon positionnement dans sa relation avec le mouvement sportif**, s'agissant notamment du sport de haut niveau et de la haute performance (*cf. supra*).

● Au-delà, le chantier de la **déclinaison territoriale de l'Agence** reste à mener pour que toutes les promesses faites lors de la création du GIP soient tenues.

Le schéma mis en place avec l'ANS doit en effet reposer à terme sur un double circuit de financement :

– une **partie nationale**, allouée par le conseil d'administration de l'ANS, au niveau central ;

– une **partie locale**, attribuée au niveau régional par les « **conférences des financeurs** » instituées au niveau de la région et rassemblant les acteurs de l'ANS au niveau local. La conférence émet ainsi un avis sur les projets et actions en co-financement présentés sur la base des crédits territorialisés de l'Agence nationale du sport, mais également au regard des compétences et budgets propres des autres membres ou d'autres acteurs locaux ou nationaux (sponsoring, mécénat, fonds européens) et en conformité avec les objectifs et priorités des plans sportifs territoriaux (PST) mis au point par les conférences régionales du sport.

Deux ans après la création de l'Agence, **la déclinaison territoriale demeure inachevée**. Un important retard a été pris dans l'installation des conférences régionales du sport, dont certaines viennent tout juste d'être constituées, à l'instar de la conférence de la région Occitanie.

Au début du mois d'octobre 2021, aucune des 18 conférences des financeurs n'était encore créée. Les crédits déconcentrés des exercices 2020 et 2021 ont par conséquent été attribués par les seuls préfets, ce qu'une personne auditionnée a paradoxalement résumé comme un « retour au temps du CNDS ».

Selon le ministère des sports, les premiers PST verront le jour avant la fin de l'année 2021, de façon à installer les premières conférences des financeurs du sport au printemps 2022.

Dans la continuité du travail mené par les députés Michel Larive et Bertrand Sorre dans le cadre de leur mission flash sur la déclinaison territoriale de l'ANS en avril 2021 ⁽¹⁾, **le rapporteur appelle par conséquent l'État et l'Agence à redoubler d'efforts dans la mise en place des conférences des financeurs.**

Il sera tout autant indispensable de **faire vivre les conférences régionales du sport, en leur donnant du contenu.**

● Au-delà, un travail de coordination entre les services de l'ANS et des préfectures doit être mené pour **faciliter les démarches des candidats aux appels à projet**. En particulier, la temporalité de candidature à la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) auprès des services de l'État dans le département d'une part et aux crédits de l'ANS d'autre part a parfois conduit des collectivités à être exclues du bénéfice de l'une comme de l'autre.

Une **simplification des procédures** mérite également d'être envisagée concernant les canaux d'appel à projets, afin de **renforcer leur lisibilité et leur accessibilité pour les collectivités de petite taille et les services de l'État déconcentrés.**

● **Le rapporteur s'interroge enfin sur le rôle désormais dévolu au ministère des sports**, dont les prérogatives ont été recentrées sur la mission de production législative et réglementaire et la tutelle des fédérations.

b. Une réduction budgétaire à hauteur de 15 à 20 millions d'euros en 2022 du fait de la crise des droits sportifs, insuffisamment explicitée par le Gouvernement

- S'agissant des ressources, l'ANS bénéficie de deux canaux de dotations :
 - une dotation budgétaire directe de l'État, par l'intermédiaire du programme 219, dont le montant proposé pour 2022 est de 135 millions d'euros ;
 - les recettes issues de **trois taxes affectées**, dans la limite d'un plafond défini à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 : le **prélèvement sur les paris sportifs en ligne** ⁽²⁾ ; le **prélèvement sur les jeux exploités par la Française des jeux hors paris sportifs** ⁽³⁾, et la **contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives**

(1) <https://www2.assemblee-nationale.fr/contenu/download/339372/3324861/version/1/file/MI+DECLINAISON+TERRITORIALE+DE+L%27ANS+synth%C3%A8se.pdf>

(2) Article 1609 tricies du code général des impôts.

(3) 1^{er} alinéa de l'article 1609 novovicies du code général des impôts.

ou « **taxe Buffet** » ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2022 propose de porter ce plafond à 180 millions d’euros.

En cumulant ces deux canaux de financement, le présent projet de loi de finances propose donc de confier à l’Agence un **budget global théorique de 315 millions d’euros, soit le même montant qu’en 2021.**

PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES À L’AGENCE NATIONALE DU SPORT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

(en milliers d’euros)

Imposition ou ressource affectée	Plafond 2021	Prévision de recettes pour 2021	Plafond proposé 2022	Prévision de recettes pour 2022
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne (article 1609 <i>tricies</i> du code général des impôts)	34 600	111 318	34 600	111 318
Prélèvement sur les jeux exploités par la Française des jeux hors paris sportifs (1 ^{er} alinéa de l’article 1609 <i>novovicies</i> du code général des impôts)	71 844	234 480	71 844	234 480
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ou « taxe Buffet » (article 59 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999))	74 100	74 100	74 100	40 000
TOTAL	180 544	419 898	180 544	385 798

Sources : Rapport de la Commission des Finances de l’Assemblée nationale sur les conditions générales de l’équilibre financier ; Évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2022, tome 1.

Après ajout des 55 millions d’euros apportés par le plan de relance, le budget total doit s’élever à 370 millions d’euros.

• En pratique toutefois, le **budget réel de l’Agence sera très probablement assez significativement inférieur à ce montant, du fait de moindres recettes perçues au titre de la taxe « Buffet ».**

Le rehaussement du plafond voté en loi de finances initiale pour 2021 faisait en effet suite à la vente des droits de diffusion de la Ligue 1 et de la Ligue 2 de football sur les saisons de 2020 à 2024 pour la somme inédite de 1,15 milliard d’euros contre 750 millions d’euros auparavant.

Tirant parti de la forte progression attendue de l’assiette de la taxe à compter de l’entrée en vigueur des nouveaux contrats, prévue pour l’été 2020, le législateur avait ainsi augmenté le plafond de 34 millions d’euros pour le porter 74,1 millions d’euros.

Depuis, le **montant des droits de diffusion du football français a été significativement revu à la baisse**, consécutivement à la faillite de l’acquéreur initial des droits et à la remise en vente des matches. En définitive, la valeur totale des droits de la Ligue 1, qui représente l’essentiel de l’assiette de la taxe, sera de 660 millions d’euros en 2022 au lieu des 1,15 milliard attendus initialement.

(1) Article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

Le rendement de la taxe sera par conséquent **certainement plus proche des 54,3 millions d’euros perçus en 2019 que du plafond de 74,1 millions d’euros demandé au Parlement par le présent projet de loi de finances**. Selon les prévisions du Gouvernement dans l’annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi, le **rendement serait de 40 millions d’euros** ⁽¹⁾ ; entendue au mois d’octobre, la direction des sports a quant à elle indiqué un montant de **49 millions d’euros, soit un écart de 25 millions d’euros par rapport au plafond**.

● Au début de l’année 2021, la ministre des sports s’était engagée à compenser le manque de ressources pour l’ANS, promettant « *d’examiner la possibilité d’augmenter la dotation budgétaire de l’ANS en procédant au relèvement des plafonds des deux autres taxes affectées à l’Agence, à savoir la taxe sur les paris sportifs et la taxe sur les jeux en ligne, ou bien via le programme 219* » ⁽²⁾.

Une réponse devrait effectivement être apportée pour l’exercice 2021, avec l’inscription de 25 millions d’euros de dotation budgétaire en loi de finances rectificative de fin d’année, ainsi que l’a indiqué M. Michel Cadot, président de l’Agence, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles le 5 octobre dernier ⁽³⁾.

Le rapporteur s’interroge toutefois sur l’état de cette compensation en 2022, alors que le plafond au titre de la taxe « Buffet » n’a pas été revu à la baisse et que la dotation budgétaire de l’ANS n’a pas été augmentée par ailleurs. **On peut par conséquent s’attendre, en l’absence de compensation budgétaire, à un manque à gagner pour l’ANS d’environ 25 millions d’euros**.

Si l’ajustement à la baisse des recettes de l’ANS tirées de la taxe Buffet semble logique après la faillite de Mediapro, conformément au principe de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, **le rapporteur n’en déplore pas moins l’opacité qui entoure la gestion du produit de la taxe**.

Au-delà des seules conséquences budgétaires, **l’utilisation du plafond comme composante à part entière du budget de l’ANS dans la communication gouvernementale relative au projet de loi de finances pour 2022** ⁽⁴⁾ est contestable, dès lors qu’il est certain que le rendement de la taxe sera **significativement inférieur à ce plafond**. Le véritable enjeu, au-delà de la compensation, est par conséquent celui de la **lisibilité des engagements budgétaires et fiscaux de l’État en faveur du sport**.

(1) *Évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2022, Tome I, p. 158.*

(2) *Sénat, séance du 9 février 2021.* <https://www.senat.fr/seances/s202102/s20210209/s20210209006.html>

(3) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.11255064_615c6bf702cc2.commission-des-affaires-culturelles--m-michel-cadot-president-de-l-agence-nationale-du-sport-ans-5-octobre-2021

(4) <https://www.sports.gouv.fr/presse/article/un-budget-historique-pour-le-sport>

C. HORS BUDGET DE L'ÉTAT, L'INVESTISSEMENT MASSIF DES COLLECTIVITÉS DANS LE SPORT

Au-delà des seuls crédits inscrits sur le budget de l'État et figurant dans la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, le rapporteur souhaite également souligner le **rôle essentiel joué par les collectivités territoriales en matière de sport**, comme l'ont montré les auditions menées pour la préparation du présent avis.

Il appelle de ses vœux une **réflexion large sur la décentralisation du soutien au sport, en s'appuyant le plus possible sur l'expertise et les moyens disponibles au niveau local.**

1. Un investissement fort dans les infrastructures et le monde associatif

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* ne comprend naturellement que l'effort financier de l'État en direction du sport. Pour autant, les collectivités territoriales **apportent une contribution essentielle au financement ordinaire des infrastructures et activités sportives.**

L'investissement total des collectivités dans le sport représente en effet plus de 11 milliards d'euros par an, soit environ 85 % des dépenses consenties par les pouvoirs publics. Les communes et leurs groupements sont les premières contributrices avec 10 milliards d'euros, suivies par les départements (424 millions d'euros en 2015) et les régions ⁽¹⁾.

Outre la prise en charge de la construction d'équipements sportifs, qui représente une partie significative de ces dépenses, les collectivités ont lancé depuis plusieurs années des plans d'action pour soutenir l'activité sportive chez les jeunes. Lors de l'annonce du Pass'Sport, un tiers des départements avait ainsi déjà mis en place un « chèque-sport », permettant de financer une partie du coût d'adhésion d'un jeune à une association sportive agréée. **Le nombre de départements engagés dans cette démarche a augmenté en 2021, répondant ainsi à l'appel formulé par le ministère des sports.**

Les collectivités soutiennent également le **sport paralympique**, autant par les aides indirectes aux associations de sport adapté que par les partenariats pour développer les offres sportives. Le département des Ardennes travaille ainsi avec le comité départemental des fédérations françaises de rugby et de judo pour proposer une course d'obstacle partagée, et, de façon permanente au cours de l'année, des activités de rugby et de judo adaptées. Les départements de la Loire-Atlantique, des Landes ou encore du Territoire de Belfort ont construit des partenariats sportifs avec leurs maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) respectives et le tissu associatif départemental.

(1) Source : réponses aux questionnaires budgétaires et données transmises au rapporteur par l'AMF, l'ADF et l'ANDES.

2. Un engagement important dans la préparation des Jeux

Les collectivités sont également très impliquées dans la **préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024**.

- Les collectivités **accueillant les épreuves des Jeux contribuent fortement au financement des équipements olympiques, pour une contribution totale atteignant un tiers du budget total de la Solideo**. Les douze collectivités participantes contribuent ainsi à hauteur de 508 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros prévus dans la dernière trajectoire financière adoptée en juillet 2021. L'effort sera particulièrement marqué en 2022 et 2023, avec des dépenses prévues à hauteur de respectivement 92,2 et 90,5 millions d'euros.

- Un périmètre plus large de collectivités est par ailleurs associé par l'intermédiaire du **label « Terres de Jeux 2024 »**, délivré aux communes, départements et régions participant à l'accueil des délégations olympiques et organisant des actions en faveur du sport en partenariat avec le COJO. En mars 2021, 1 360 villes et intercommunalités, 90 départements et 11 régions avaient reçu le label.

- S'agissant enfin du **sport paralympique**, l'Assemblée des départements de France a signé en 2020 un accord avec le Comité paralympique et sportif français dans le cadre du programme « Héritage Sport et Handicap », qui vise à accompagner quatre départements (Doubs, Aube, Loire-Atlantique, Pas-de-Calais) dans une démarche de renforcement de leur offre d'activités et équipements sportifs adaptés.

La mobilisation des communes, départements et régions dans cette dynamique doit être saluée, et appelle à une appropriation des Jeux par les collectivités pour faire du développement de la pratique sportive une priorité de la politique d'héritage. **Afin de poursuivre cette dynamique, le rapporteur appelle de ses vœux la mise en place d'une structure permanente de dialogue entre le COJO et les représentants des collectivités.**

II. LE PROGRAMME 350 « JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024 »

Créé par la loi de finances initiale pour 2018, le programme 350 porte **l'ensemble des crédits dédiés à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.**

L'organisation des Jeux repose sur une structure duale :

– le **Comité d'organisation des Jeux olympiques de Paris 2024 (COJO)**, association relevant de la loi de 1901, est chargé de planifier, d'organiser, de promouvoir et de financer les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 ainsi que les événements associés ;

– la **Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo)**, établissement public industriel et commercial de l'État créé par la loi du 28 février 2017 ⁽¹⁾, est responsable de la livraison des sites et des infrastructures olympiques, ainsi que de leur réaménagement conforme aux besoins du grand public après l'Olympiade.

Le présent projet de loi de finances pour 2022 propose de doter le programme 350 de **161,09 millions d'euros en AE et 295,65 millions d'euros en CP**, dont :

– **80 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP pour le COJO**, fléchés vers **l'organisation des Jeux paralympiques** ;

– **69,89 millions d'euros en AE et 262,8 millions en CP pour la Solideo**, conformément à la trajectoire financière révisée adoptée en juillet 2021 (*cf. infra*). L'écart s'explique par l'effet attendu de « rattrapage » des autorisations d'engagement ouvertes par les précédentes lois de finances, à mesure que les équipements olympiques sont livrés.

(1) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 350
« JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES »
DEPUIS 2018**

(en millions d'euros)

		LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022
01- Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques	AE	58,00	238,00	320,00	340,26	69,89
	CP	48,00	65,25	129,25	225,61	262,89
02- Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	AE	0,00	0,00	SO	0,00	25
	CP	0,00	0,00	SO	0,00	25
04 - Héritage des Jeux olympiques et paralympiques	AE	0,00	0,00	1,70	11,10	11,10
	CP	0,00	0,00	0,00	5,14	7,66
05-Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques	AE	SO	SO	SO	3,34	0,10
	CP	SO	SO	SO	3,34	0,10
TOTAL	AE	58,00	238,00	321,70	354,70	161,09
	CP	48,00	65,25	129,25	234,09	295,63

Sources : lois de finances initiales 2018 à 2021 ; projet annuel de performances pour 2022.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA SOLIDEO, CONFORMÉMENT AU PLAN DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS OLYMPIQUES

a. Une décrue progressive des crédits conforme à la trajectoire financière

● Établissement public placé sous la tutelle de l'État, la Solideo a pour mission d'**assurer la livraison des équipements pérennes nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, puis, après les compétitions, de garantir leur réaménagement conforme aux besoins du grand public.**

À la différence du COJO, dont le budget prévisionnel repose quasi-exclusivement sur des recettes privées (cf. *infra*), **la Solideo doit être financée sur fonds publics à hauteur de 1,55 milliard d'euros, dont 1,04 milliard financé par l'État et 500 millions d'euros par les collectivités,** selon la dernière trajectoire financière adoptée en juillet 2021.

L'établissement perçoit également des ressources propres issues de la vente de charges foncières, pour un montant total estimé à 162,1 millions d'euros sur la période 2019-2025, dont 128,6 millions d'euros sur le secteur du village olympique et 33,5 millions d'euros sur celui du village des médias.

● Les crédits budgétaires apportés par l'État sont étalés sur huit années budgétaires, de 2018 à 2025. **Les crédits demandés au Parlement dans le présent projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à 263 millions d'euros en CP et 70 millions d'euros en AE,** soit une décrue conforme aux prévisions par rapport aux 340 millions d'euros en CP et 225 millions d'euros en AE de la loi de finances initiale pour 2021.

Au total, depuis 2018, la Solideo aura bénéficié d'autorisations d'engagement pour un montant total de 1,03 milliard d'euros. Sur ces AE, 731 millions d'euros auront été dépensés au cours des exercices 2018 à 2022.

b. Un redimensionnement du budget proportionné à la hausse des coûts de construction

La maquette budgétaire de la Solideo a été revue à la hausse en deux étapes depuis l'automne 2020, avec un accroissement du périmètre des équipements livrés puis une prise en compte dans le budget initial de 2016 de la hausse des coûts de construction.

• Un nouveau budget pluriannuel à « euros constants » de 2016 a d'abord été voté lors du conseil d'administration de l'établissement le 13 octobre 2020.

Ce nouveau budget intègre un nouveau périmètre d'ouvrages à la charge de la Solideo : le nombre d'ouvrages olympiques placés sous la supervision de l'établissement est ainsi définitivement fixé à soixante-deux. Ce périmètre a fait l'objet d'une convention avec le COJO, approuvée par le conseil d'administration de l'établissement le 4 mars 2021.

Il en résulte une légère hausse du budget de la Solideo de 8 millions d'euros, passant de 1,378 milliard d'euros à 1,386 milliard d'euros. La contribution de l'État aux ressources de l'établissement est inchangée entre l'ancienne et la nouvelle maquette, s'établissant à 933 millions d'euros.

Cette hausse finalement marginale au regard du budget total de l'établissement s'explique essentiellement par la révision à la baisse de certains postes de dépenses par rapport à la maquette de 2018, concernant notamment le village des médias, les voies olympiques et les centres de préparation des Jeux.

• Le conseil d'administration de la Solideo du 13 juillet 2021 a ensuite procédé à une nouvelle révision à la hausse du budget de l'établissement, après prise en compte de la hausse des coûts de construction.

Cette évolution était prévue par le protocole financier du 14 juin 2018 qui avait fixé le niveau de subvention de l'État et de chacune des collectivités contributrices au budget de la Solideo en valeur 2016 et envisageait une « clause de revoyure » en 2021 pour ajuster ces montants en fonction des coûts d'actualisation.

Ceux-ci résultent de l'évolution naturelle des coûts de construction calculés à partir des indices généralement utilisés dans le secteur du bâtiment, qui a connu certaines tensions sur les prix au cours de ces dernières années en Île-de-France.

Au total, le surcoût prévu est de 167 millions d’euros par rapport au budget approuvé en octobre 2020. La nouvelle maquette budgétaire de la Solideo en euros courants passe à 1,553 milliard d’euros, dont 1,04 milliard d’euros à la charge de l’État, les 509 millions d’euros restants relevant des collectivités et des établissements publics territoriaux.

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DE LA SOLIDEO SUR L’ENSEMBLE DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

Financiers (en milliers d'€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Région IdF	16 875	16 875	16 875	16 875	30 875	26 875	16 875	10 432	152 557
Ville de Paris	15 575	10 000	16 571	18 571	23 571	23 571	23 571	22 212	153 642
Métropole du Grand Paris	0	2 500	2 500	2 500	6 750	3 500	2 200	1 890	21 840
CD92	0	500	750	750	1 300	1 850	543	0	5 693
CD93	0	6 740	8 424	8 424	13 479	13 479	12 563	12 577	75 686
CD78	1 500	0	0	0	0	2 000	250	250	4 000
EPT Plaine Commune	2 135	4 375	4 935	4 935	7 435	5 935	5 375	3 821	38 946
EPT Paris, Terres d'envol	0	2 000	3 600	5 400	4 400	5 600	800	604	22 404
Le Bourget	0	450	450	450	550	550	425	425	3 300
Dugny	0	420	420	420	510	540	540	536	3 386
CASQY	0	500	500	500	-	400	200	200	2 300
Marseille	0	3 300	3 300	3 300	3 300	6 200	3 150	2 664	25 214
Total apports collectivités	36 085	47 660	58 325	62 125	92 170	90 500	66 492	55 611	508 968
Etat	48 000	65 250	127 731	225 607	257 000	200 000	80 000	40 273	1 043 861
Total général	84 085	112 910	186 056	287 732	349 170	290 500	146 492	95 884	1 552 829

Source : Société de livraison des ouvrages olympiques.

La crise sanitaire a entraîné une interruption des travaux pendant un mois sur les futurs sites olympiques. **Cette interruption ne devrait pas emporter de conséquences sur le respect des délais, à la faveur de l’avance de trois mois prise par la Solideo dans son plan initial.**

En définitive, le rapporteur salue la gestion rigoureuse de la Solideo, grâce à laquelle la crise sanitaire et la hausse mondiale des coûts de construction n’auront qu’un effet minime sur le budget global des Jeux.

B. UN BUDGET CONFORME AUX PRÉVISIONS POUR LE COJO, QUI SUIVRA LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DÉCIDIÉE EN 2018

Constitué sous la forme d’une association relevant de la loi de 1901, le COJO a pour mission, dans le respect du contrat de ville hôte signé entre le Comité international olympique (CIO), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et la ville de Paris, de planifier, organiser, financer et livrer les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024.

Créé en janvier 2018, le COJO est présidé par Tony Estanguet et administré par un conseil d’administration, qui réunit le CNOSF, la Ville de Paris, l’État, la Région Île-de-France, le Comité paralympique sportif français (CPSF), la Métropole du Grand Paris, le Conseil départemental de Seine Saint-Denis et des représentants des collectivités locales associées aux Jeux.

Le projet de loi de finances pour 2022 propose d'inscrire 80 millions d'euros en AE et **25 millions d'euros en CP au bénéfice du COJO**, soit la **première dotation budgétaire au bénéfice du Comité depuis la création du programme 350**. Cette dotation doit représenter la **contribution totale et définitive de l'État au COJO**, au titre de l'organisation des Jeux paralympiques.

Ceci est **conforme à la trajectoire financière prévue en 2017**, et à l'engagement exprimé lors de la candidature de Paris d'un **impact minimal de l'organisation des Jeux sur le budget de l'État**. La candidature de Paris telle qu'approuvée lors de la 131^e session du comité international olympique à Lima le 13 septembre 2017 reposait en effet sur un budget prévisionnel de 3,81 milliards d'euros, dont seulement 100 millions d'euros de contributions publiques fléchées vers l'organisation des Jeux paralympiques et financées par l'État (80 millions d'euros), la région Île-de-France (10 millions d'euros) et la ville de Paris (10 millions d'euros).

Le COJO affiche ainsi un **budget global de 3,9 milliards d'euros** issu à 97 % de fonds privés, provenant pour l'essentiel de la contribution du CIO (1,2 milliard d'euros), du *sponsoring* (1,1 milliard) et de la billetterie (1,17 milliard).

BUDGET PRÉVISIONNEL DU COMITÉ D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES DE PARIS 2024



Source : Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024

• **La crise sanitaire a nécessité une révision de la trajectoire budgétaire du COJO, qui s'avère finalement marginale au regard du budget total du Comité, et sans conséquence sur les apports de l'État et des collectivités participantes.** Le nouveau budget présenté lors du conseil d'administration du

17 décembre 2020 prévoit ainsi des dépenses totales de 3,903 milliards d’euros, soit 100 millions d’euros supplémentaires par rapport au budget initial.

En recettes, des marges de manœuvre ont été dégagées grâce à un effort supplémentaire des partenaires dits « TOP » (The Olympic Programme) du CIO ainsi qu’une prévision à la hausse des recettes de billetterie liée à l’augmentation de la jauge de spectateurs pour certains sports : rugby à sept au Stade de France et non plus au stade Jean Bouin, handball au Stade Pierre Mauroy à Lille au lieu du Parc des Expositions de la Porte de Versailles. Ceci doit ainsi permettre au COJO de percevoir une centaine de millions d’euros supplémentaires.

Des efforts ont également été réalisés en dépenses. Le COJO fait ainsi état d’une optimisation des coûts des infrastructures pour plus de 100 millions d’euros, ainsi que d’une rationalisation des coûts dans l’organisation du COJO pour près de 100 millions d’euros également. Des économies ont ainsi été opérées sur les événements, la communication ou encore les relations internationales.

Si des incertitudes pouvaient peser l’année dernière sur les recettes de *sponsoring*, le danger paraît avoir été en grande partie écarté au regard des résultats enregistrés depuis la fin de l’année 2020. En octobre 2021, 56 % des revenus de partenariat avaient été sécurisés, soit un montant globalement conforme à la trajectoire fixée initialement. Le bilan semble satisfaisant du point de vue des entreprises françaises, avec une participation de 612 millions d’euros à date, soit la somme la plus importante jamais consentie pour un événement ayant lieu en France.

Le rapporteur salue la rigueur du Comité d’organisation dans la préparation des Jeux : l’impact de la crise sanitaire semble maîtrisé et la trajectoire financière respectée. Il revient désormais au COJO et à la Solideo de poursuivre leurs efforts pour tenir l’engagement d’une sobriété exemplaire des Jeux de Paris sur le plan budgétaire.

La modification de la garantie accordée au COJO dans le projet de loi de finances pour 2022

L'article 39 du projet de loi de finances pour 2022 modifie le dispositif de garantie octroyée par l'État afin de couvrir tout éventuel déficit du comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) Paris 2024.

Il actualise ainsi la garantie octroyée par l'article 81 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017, qui prévoyait :

- en cas d'annulation partielle ou totale des Jeux, le remboursement de la quote-part attribuée, par le CIO au COJO, des recettes du programme international de marketing ;
- pour l'ensemble des cas définis dans l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle, le remboursement de la quote-part attribuée, par le CIO au COJO, des recettes issues des droits de diffusion télévisuelle ;
- le remboursement d'emprunts bancaires contractés par le COJO pour lui permettre de couvrir ses éventuels décalages temporaires de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses.

Les deux premiers éléments du dispositif de garantie sont actuellement plafonnés, ensemble, à hauteur de 1,2 milliard d'euros. La garantie des emprunts bancaires visant à assurer la trésorerie temporaire du COJO est, quant à elle, plafonnée à hauteur de 93 millions d'euros pour des montants unitaires empruntés inférieurs à 50 millions d'euros.

Conformément aux règles fixées par le CIO pour l'accueil des Jeux, cette première garantie doit être complétée par une garantie générale de l'État couvrant l'éventuel déficit du comité d'organisation. L'article 81 du projet de loi de finances pour 2022 introduit une telle garantie, dont le montant maximal est fixé à 3 milliards d'euros.

Par ailleurs, le projet de loi ajuste la garantie déjà ouverte en loi de finances rectificative pour 2017. Le remboursement des revenus issus du programme international de marketing du CIO est retiré du périmètre de la garantie de l'État, dans la mesure où la garantie était accordée de façon extensive sur l'ensemble des apports provenant du CIO, mais que celui-ci a ensuite confirmé que seules les avances au titre des droits de diffusion audiovisuelle pouvaient faire l'objet d'une demande de remboursement. Par conséquent, le plafond est abaissé au montant des seuls droits de diffusion audiovisuelle, soit 800 millions d'euros contre 1,2 milliard d'euros actuellement.

III. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Le montant des crédits demandés au Parlement au titre du **programme 163 « Jeunesse et vie associative »** progresse de **78,9 millions d’euros** par rapport à l’année précédente pour atteindre **772,1 millions d’euros en AE et CP en 2022**.

Cette hausse conséquente est due à plusieurs postes de dépenses :

– la création du dispositif « **Un jeune, un mentor** » annoncé par le Président de la République en mars 2021, qui s’inscrit dans la politique plus générale « Un jeune, une solution » du Gouvernement et bénéficie dans le présent projet de loi d’une **dotation de 27 millions d’euros en 2022**, inscrite dans le périmètre de l’action 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l’éducation populaire » ;

– la **montée en puissance prévue du service national universel (SNU)**, dont les crédits prévisionnels **augmentent de 47 millions d’euros** pour atteindre **110 millions d’euros en 2022** dans l’action 06 du programme. Selon le Gouvernement, ces crédits supplémentaires doivent permettre d’accueillir 50 000 jeunes l’année prochaine, contre 19 000 en 2021 ;

– la progression des crédits allouée au **compte d’engagement citoyen** à hauteur de **2 millions d’euros**, pour un **total de 14,4 millions d’euros en 2022** dans l’action 01 ;

– la création d’une **nouvelle ligne budgétaire de 0,7 million d’euros** dans la même action 01 destinée au **développement numérique des associations**.

Le reste des crédits demandés au Parlement, notamment en faveur du service civique – hors plan de relance – reste stable.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » DEPUIS 2018

(en millions d’euros)

		LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022
Action 01- Développement de la vie associative	AE	46,52	45,44	53,78	55,08	58,99
	CP	46,52	45,44	53,78	55,08	58,99
Action 02- Actions en faveur de la Jeunesse et de l’Éducation populaire	AE	69,71	71,61	71,30	77,10	104,25
	CP	69,71	71,61	71,30	77,10	104,25
Action 04 – Développement du Service civique	AE	447,64	495,20	505,30	498,80	498,80
	CP	447,64	495,20	505,30	498,80	498,80
06-Service national universel	AE	SO	SO	29,83	62,26	110,05
	CP	SO	SO	29,83	62,26	110,05
TOTAL	AE	563,87	612,25	660,21	693,23	772,08
	CP	563,87	612,25	660,21	692,23	772,08

Sources : lois de finances initiales 2018 à 2021 ; projet annuel de performances pour 2022.

• La jeunesse et la vie associative font également l'objet de dotations budgétaires de l'État dans la mission *Plan de relance*, pour un montant total de **215,4 millions d'euros** répartis de la manière suivante :

– **201 millions d'euros pour le service civique**, destinés à soutenir un objectif affiché de 200 000 contrats de service civique en 2022 après cumul des crédits avec ceux du programme 163 (*cf. infra*) ;

– **14,4 millions d'euros de soutien aux emplois dans les associations de jeunesse et d'éducation populaire dits « postes FONJEP »**, devant financer 2 000 emplois supplémentaires.

A. VIE ASSOCIATIVE : DES CRÉDITS EN HAUSSE, UN BESOIN DE SIMPLIFICATION QUI DEMEURE

• Relevant d'une large variété de politiques publiques, les crédits en faveur de la vie associative sont apportés par de nombreuses missions du budget de l'État. Toutes missions cumulées, le soutien de l'État à la vie associative atteignait ainsi la somme de **7,8 milliards d'euros en 2019** ⁽¹⁾.

Rassemblant une partie de ces crédits, les actions 01 « Développement de la vie associative » et 02 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » du programme 163 financent plusieurs dispositifs généraux de soutien aux associations :

– le **Fonds de développement de la vie associative (FDVA)**, dont les moyens devraient atteindre **50,6 millions d'euros en 2022** dont **33,08 millions de dotation budgétaire** ;

– le soutien aux associations agréées « Jeunesse et éducation populaire », sous la forme d'une part de **subventions directes**, d'autre part d'emplois financés par l'État dits « postes FONJEP », pour des montants respectifs de **24,5 et 37,8 millions d'euros en 2022** ;

– le **Compte d'engagement citoyen (CEC)**, doté de **14,4 millions d'euros** en 2022 ;

– divers dispositifs de soutien aux associations, notamment à destination des **Centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)**, dotés de 2,77 millions d'euros, et de la transformation numérique des associations, pour un montant de 0,76 million d'euros.

• Tous dispositifs confondus, **le projet de loi de finances propose de porter les crédits dédiés à la vie associative dans le périmètre du**

(1) Source : *jaune budgétaire* « Effort financier de l'État en faveur des associations » *annexé au projet de loi de finances pour 2021*.

programme 163 à 106,32 millions d’euros, dont 58,99 millions d’euros au titre de l’action 01 soit 3,91 millions d’euros supplémentaires par rapport à 2021.

Ces moyens supplémentaires doivent financer **le développement du Compte d’engagement citoyen** (2 millions d’euros), la **transformation numérique des associations** (0,7 million d’euros) et de **nouveaux postes FONJEP** au titre de l’accompagnement des associations au niveau local (1,2 million d’euros).

● Si une hausse des moyens est toujours bienvenue sur le principe, **le rapporteur constate dans la pratique une complexité et une centralisation croissantes des dispositifs d’aide publique en faveur du monde associatif.**

Il insiste par conséquent sur la nécessité d’un **choc de décentralisation, en confiant une pleine compétence aux communes, régions et départements en matière de jeunesse et de vie associative dans une logique de responsabilisation et, le cas échéant, de contractualisation avec l’État.**

a. Des financements stables pour le FDVA, dans l’attente d’un bilan global de la suppression de la réserve parlementaire

● Créé par la loi de finances initiale pour 2018 lors de la suppression de la réserve parlementaire, le FDVA est un fonds destiné à **accompagner le secteur associatif, aux niveaux national et local.** Le fonds est ouvert tous les secteurs associatifs, à l’exception de son volet « formation » dont ne peuvent bénéficier les associations sportives ⁽¹⁾. En 2020, 9 668 associations et 10 042 actions ont été soutenues.

Le Fonds comprend deux volets :

– le FDVA « **Formations** », destiné à financer les plans de formation des associations à destination des bénévoles. Il est doté de **8,08 millions d’euros en 2022** ;

– le FDVA « **Fonctionnement et innovations** », destiné à apporter un soutien global au fonctionnement de l’association ou soutenir la mise en œuvre de projets innovants. **25 millions d’euros sont demandés au Parlement au titre de ce volet en 2022.**

Par ailleurs, le FDVA bénéficie depuis le début de l’année 2021 des concours issus des comptes bancaires inactifs et contrats d’assurance vie en déshérence, conformément à l’article 272 de la loi de finances initiale pour 2020 qui prévoit que 20 % des sommes issues de ces comptes seront versées au fonds de concours « Participations financières privées ou publiques au financement d’actions en faveur de la vie associative » ⁽²⁾. **En 2022, 17,5 millions d’euros sont attendus au titre de ce prélèvement.**

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Tous apports confondus, le budget du FDVA devrait atteindre **50,58 millions d’euros en 2022, soit des moyens identiques à ceux apportés en 2021.**

- Face à cette stagnation des crédits et la complexification des démarches que représente le FDVA tant pour les services de l’État déconcentrés que pour les associations, le rapporteur s’interroge sur la **valeur ajoutée du fonds depuis sa création en 2018, par rapport à des dispositifs plus simples.**

Il serait par exemple préférable de **confier les fonds directement aux collectivités, qui sont mieux à même que les préfetures de connaître les besoins des associations sur leur territoire.**

Au-delà, le rapporteur appelle à mener une étude globale sur les **conséquences de la suppression de la réserve parlementaire, s’agissant du niveau total des ressources dédiées aux associations et de la simplicité de leurs démarches administratives.**

b. Une progression attendue des bénéficiaires du compte d’engagement citoyen, selon des modalités qui restent à préciser

- Créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 ⁽¹⁾, le compte d’engagement citoyen (CEC) vise à reconnaître et à valoriser l’engagement, notamment le bénévolat et le volontariat, à travers l’octroi d’heures de formation citoyenne ou professionnelle, adossées au compte personnel de formation (CPF). Il s’insère dans le compte personnel d’activité (CPA).

Le présent projet de loi propose d’allouer **14,4 millions d’euros au CEC en 2022, soit près de 2 millions d’euros de plus qu’en 2021.** Ces crédits supplémentaires doivent servir la progression de 15 % du nombre de bénéficiaires au cours de l’exercice suivant.

- **Sans nier ses mérites pour beaucoup d’associations, le rapporteur s’interroge néanmoins sur la pleine efficacité du compte pour promouvoir le bénévolat,** eu égard à l’importante part de retraités – sur lesquels le CEC n’a aucun effet incitatif – parmi les bénévoles associatifs. La réflexion doit par conséquent se poursuivre sur les **autres moyens que pourraient déployer les pouvoirs publics, notamment au niveau local.**

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

B. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LA JEUNESSE, HÉLAS JUSQU'À L'EMPILEMENT DES DISPOSITIFS

Le programme 163 rassemble l'essentiel des dispositifs mis en œuvre par l'État en direction de la jeunesse :

– le **service civique**, dont les crédits sont inscrits à l'action 05 du programme et qui bénéficie à ce titre en 2022 de **498,80 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent **201 millions d'euros de CP apportés par le plan de relance** ;

– le **service national universel**, doté de **110 millions d'euros en 2022** ;

– plusieurs instruments de soutien à destination des jeunes et dotés de **56,95 millions d'euros** dans le périmètre de l'**action 02**, en matière notamment d'**échanges internationaux**, de **loisirs éducatifs** et d'**information des jeunes**.

Les crédits alloués à ces actions dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à **664,5 millions d'euros dans le périmètre du programme 163**, soit une hausse de **74 millions d'euros par rapport à 2021**. Le SNU et le mentorat sont les bénéficiaires des nouveaux crédits, à hauteur respectivement de 47 et 27 millions d'euros.

1. Un nombre croissant d'instruments pour une stratégie globale qui reste floue

• L'action 02 « Jeunesse et éducation populaire » rassemble plusieurs dispositifs spécifiquement dédiés aux associations d'éducation populaire et à la jeunesse.

Les crédits demandés en 2022 s'élèvent à **104,25 millions d'euros en AE et CP**, soit une nette progression par rapport aux 77,09 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Une fois soustraits les dispositifs dédiés aux associations agréées « Jeunesse et éducation populaire », pouvant être considérés comme dédiés au monde associatif (*cf. supra*), les crédits alloués aux diverses politiques de jeunesse pour 2022 s'élèvent à **56,95 millions d'euros en 2022**.

Les 27 millions d'euros supplémentaires sont dédiés à la **nouvelle mesure de mentorat**, dénommée « Un jeune, un mentor » et engagée depuis 2021.

Les autres dépenses en faveur de la jeunesse connaissent une très légère progression. Les **échanges internationaux de jeunes** bénéficient de 18,68 millions d'euros, dont 16,05 millions d'euros en faveur de l'**Office franco-allemand de la jeunesse (OFAJ)**. La hausse de 1,25 million d'euros de la subvention doit financer le **Fonds citoyen franco-allemand**, issu du traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019.

2,85 millions d'euros en AE et CP sont inscrits en faveur des **Centres d'information et de documentation jeunesse (CIDJ)**. Cette subvention doit permettre aux centres de poursuivre leur mission d'information et d'accompagnement des jeunes dans leurs démarches d'insertion dans la vie professionnelle, après une aide apportée à 5 millions de jeunes dans les centres en 2021 et 10 millions en ligne selon le projet annuel de performance. **Les centres régionaux (CRIJ) bénéficient pour leur part de 3,93 millions d'euros**. La hausse des crédits de **0,5 million d'euros par rapport à 2021** est destinée à financer le **relogement du Centre régional de l'information jeunesse (CRIJ) d'Île-de-France**.

Lourdemment frappées par la crise sanitaire, les **colonies de vacances** sont subventionnées à hauteur de 1,97 million d'euros dans la programmation budgétaire pour 2022.

● De façon générale, le constat s'impose d'un **manque de cohérence d'ensemble des politiques en direction de la jeunesse**, eu égard au **nombre sans cesse croissant de dispositifs et à l'absence de stratégie globale proposée par le Gouvernement**, au-delà du label « un jeune, une solution » recouvrant en réalité une multitude d'outils différents. La récente création du « mentorat », qui n'avait pas donné lieu à concertations préalables avec les associations, en est une nouvelle illustration.

Le rapporteur appelle donc à engager **une remise à plat des politiques en faveur de la jeunesse**, dont le préalable serait **un inventaire et un examen approfondi des dispositifs déjà mis en œuvre**. Cela implique également des choix en termes de programmation budgétaire, eu égard aux moyens conséquents mobilisés sur le SNU (*cf. infra*).

2. Le service civique : une dotation importante mais à la pérennité incertaine

Créé par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 ⁽¹⁾, le Service civique vise à favoriser l'insertion des jeunes par le biais de leur engagement, ainsi que par l'acquisition de compétences dans un *continuum* éducatif. Il s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans (ou 30 ans pour les jeunes en situation de handicap) et leur donne la possibilité d'accomplir des missions de 6 à 12 mois auprès d'un organisme sans but lucratif ou d'une personne morale de droit public agréés par l'Agence du service civique (ASC) ou ses délégués territoriaux ⁽²⁾. Les volontaires reçoivent une indemnité mensuelle prise en charge par l'État (de 472,97 euros) et un soutien complémentaire sur critères sociaux, en nature ou en argent (de 107,58 euros), pris en charge par la structure d'accueil.

(1) *L'organisation du Service civique et de l'Agence du Service civique procède aujourd'hui des articles L. 120-1 à L. 120-36 du code du service national.*

(2) *La mission peut être accomplie dans un des neuf domaines d'intervention reconnus prioritaires, définie par la structure d'accueil et validée par l'agence.*

Le projet de loi de finances propose d'allouer **498,80 millions d'euros au service civique en 2022**, soit un **montant identique à celui ouvert en 2021**.

Le plan de relance complète ces crédits par une **dotation de 201 millions d'euros en crédits de paiement en 2022**, après l'ouverture de 363 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2021.

Au total, **le budget 2022 prévoit donc d'allouer près de 700 millions d'euros au Service civique**, pour un objectif d'accompagnement de 250 000 jeunes en 2022, soit le même nombre que la cible fixée pour 2021.

• **Malgré un ralentissement notable consécutif au confinement, le service civique a montré une forte capacité de résilience lors de la crise et ainsi témoigné de sa popularité auprès des jeunes.** La diminution du nombre de missions a finalement été modérée, avec un total de 132 000 en 2020 contre 140 000 en 2018 et 2019.

Les moyens de l'Agence ont par la suite été renforcés, conformément à l'annonce du Président de la République en juillet 2020 d'un objectif de 245 000 missions à l'horizon 2022. À cette fin, 363 millions d'euros en AE et CP ont été ouverts dans la mission *Plan de relance* en loi de finances initiale pour 2021, en sus des 498,80 millions ouverts dans la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Force est de constater que grâce à une importante mobilisation, l'Agence est parvenue à suivre le mouvement. Un total de 200 000 missions – comprenant le stock de jeunes en contrat au 1^{er} janvier et le flux entrant jusqu'au 31 décembre – est aujourd'hui attendu pour la fin de l'année 2020.

• **Le travail de l'Agence doit être salué**, compte tenu du défi qu'a représenté la crise sanitaire en termes de « débouchés » pour les volontaires auprès des organismes partenaires.

Le raccourcissement de la durée des missions avait pu être un motif d'inquiétude par le passé ; la dotation budgétaire ne permettait par exemple pas, en 2020, de proposer des contrats d'une durée supérieure à 7 mois. Force est de constater que **des progrès significatifs ont été faits sur ce point**, avec une durée moyenne des missions de 8 mois en 2021. **Il convient désormais de poursuivre cette dynamique.**

• **Prudence reste toutefois de mise pour l'avenir, s'agissant des moyens pérennes dont disposera l'Agence** pour continuer à développer le service civique. Près d'un tiers des crédits alloués en 2022 sera en effet fourni par la mission *Plan de relance*, qui a vocation à s'éteindre à la fin de l'année prochaine. **Il serait regrettable que cela conduise à une diminution équivalente des moyens alloués au service civique, eu égard à l'utilité du dispositif pour la jeunesse.**

Le rapporteur appelle donc à une clarification rapide de la place qui sera donnée au service civique dans la politique de jeunesse après 2022.

Il convient également de ne pas faire des objectifs quantitatifs la finalité ultime du travail de l'État et de l'Agence, au risque de dégrader la qualité des missions.

• Au-delà, le rapporteur salue le travail de l'Agence pour développer l'ouverture à l'international des volontaires. **Il appelle de ses vœux un renforcement du soutien de l'État en cette direction, afin d'exposer un maximum de jeunes à une expérience à l'étranger.**

3. Le service national universel : des crédits en nette hausse, un projet de généralisation à l'opportunité discutable

Lancé en 2020, le Service national universel (SNU) est, selon la description donnée par le Gouvernement dans le projet annuel de performance, un « *projet de société visant à affirmer les valeurs de la République pour renforcer la cohésion sociale et nationale, susciter une culture de l'engagement et prendre conscience des grands enjeux sociaux et sociétaux* ». Il s'adresse aux jeunes filles et garçons âgés de 15 à 16 ans, après la classe de 3^{ème}.

Il comporte deux phases :

– une **première phase « obligatoire »** pour les volontaires, constituée d'un séjour de cohésion de deux semaines, en hébergement collectif et hors de son département de résidence, ainsi qu'une mission d'intérêt général auprès d'une association, d'une collectivité, d'une structure publique ou d'un corps en uniforme, de deux semaines également ;

– une **deuxième phase facultative**, à réaliser avant l'âge de 25 ans, prenant la forme d'un engagement de trois mois au service de l'intérêt général, sur des missions relevant de la défense, la sécurité, l'accompagnement des personnes ou encore la protection de l'environnement, potentiellement sous la forme d'un contrat de service civique.

Le dispositif est financé par l'action 06 « Service national universel » du programme 163, introduite en loi de finances pour 2020.

En 2022, les crédits demandés au Parlement au titre de cette action s'élèvent à **110,05 millions d'euros, soit une progression majeure de 61 % par rapport aux 77 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2021.**

• **La crise sanitaire a mis en difficulté le déploiement du SNU, avec une montée en puissance des effectifs accueillis plus lente que prévu.** Selon les données communiquées par le Gouvernement, 20 000 volontaires sur 30 000 ont été accueillis en 2020 ; une décreue a ensuite été observée en 2021 avec 18 000 jeunes accueillis sur un objectif initial de 29 000.

Les résultats du dispositif semblent relativement mitigés, non pas tant du point de vue de la satisfaction des participants, plutôt bonne, que de l'atteinte des objectifs fixés par le Gouvernement, à savoir « *renforcer la cohésion sociale et développer une culture de l'engagement* ».

Un rapport d'évaluation de l'INJEP publié en 2020 concluait en effet que l'objectif de mixité sociale n'était que « *partiellement atteint* », notant « *une surreprésentation des enfants de militaires, les familles des volontaires plutôt à l'aise financièrement, un engagement plus important des parents des volontaires SNU que la moyenne française, une majorité de volontaires venant de filières générales et technologiques et des volontaires SNU meilleurs élèves que la moyenne* »⁽¹⁾.

● **Un temps incertain, la généralisation semble encore d'actualité.** En juin 2021, le journal *L'Étudiant* faisait état de propos du cabinet de la secrétaire d'État à la jeunesse et à l'engagement selon lesquels est attendue une « *montée en charge progressive dans la perspective d'une généralisation dans quelques années* », avec un SNU devenu obligatoire d'ici « *trois à quatre ans* »⁽²⁾.

La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a pour sa part indiqué **se préparer à une généralisation à moyen-terme**. Sur le plan administratif, la transformation de la « Mission SNU » en une sous-direction de la DEJPVA indique en tout état de cause une pérennisation du dispositif.

● **Le rapporteur s'interroge toutefois sur l'opportunité d'une telle généralisation**, eu égard au coût budgétaire considérable que cela représenterait. L'accueil d'une classe d'âge complète, à savoir entre 700 000 et 800 000 jeunes chaque année, aurait ainsi un impact budgétaire compris entre 1,5 et 1,8 milliard d'euros selon les estimations de la DJEPVA, soit plus du double des crédits prévus en 2022 pour le programme « Jeunesse et vie associative », et plus du triple de ceux alloués au Service civique.

Si le SNU présente de toute évidence des mérites pour ses participants, le coût considérable que représenterait sa généralisation mérite une réflexion d'ensemble sur l'opportunité de son maintien et, le cas échéant, sa place dans le paysage global de la politique en faveur de la jeunesse.

● À plus court-terme, un **suivi de la consommation des crédits devra être réalisé, étant donné l'objectif ambitieux de croissance du nombre de participants affiché pour 2022** : le Gouvernement vise une cible totale de 50 000 jeunes, contre 19 000 effectivement accueillis en 2021. Ce doublement ferait suite à une relative décreue observée entre 2020 et 2021 (*cf. supra*). La plus grande attention devra donc être portée à sa réalisation.

(1) <https://injep.fr/publication/evaluation-de-la-phase-de-prefiguration-du-service-national-universel-2/>

(2) <https://www.letudiant.fr/lifestyle/engagement-et-vie-associative/article/snu-le-nombre-de-jeunes-volontaires-a-augmente-de-800-en-2021.html>

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission auditionne, le mardi 19 octobre 2021, Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée des Sports, et Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État chargée de la Jeunesse et de l'Engagement ⁽¹⁾.

La commission examine ensuite, pour avis, les crédits de la mission Sport, jeunesse et vie associative et les amendements à l'article 20 – État B (M. Bertrand Pancher, rapporteur pour avis).

*Contrairement à l'avis du rapporteur, la commission donne enfin un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission Sport, jeunesse et vie associative.*

*

Le compte rendu des travaux de la commission est accessible à l'adresse suivante :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-cedu/115cion-cedu2122006_compte-rendu#

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.11342079_616ee5d0d18b5.commission-des-affaires-culturelles-projet-de-loi-de-finances-pour-2022-seconde-partie-19-octobre-2021

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

➤ *Table ronde fédérations olympiques :*

- **Fédération française de basketball (FFBB)** – **M. Christian Auger**, vice-président, en charge de la formation et de l'emploi
- **Fédération française d'athlétisme (FFA)** – **M. André Giraud**, président
- **Fédération française de boxe** – **M. Bernard Benabdallah**, chargé de mission
- **Fédération française de natation** – **M. Laurent Ciubini**, directeur général

➤ *Table ronde fédérations non-olympiques :*

- **Fédération française de rugby (FFR)** – **M. Christian Dullin**, secrétaire général
- **Fédération française de cyclotourisme** – **Mme Isabelle Gautheron**, directrice technique nationale

➤ *Table ronde des collectivités territoriales :*

- **Association des maires de France (AMF)** – **M. David Lazarus**, maire de Chambly et président du groupe de travail sport, **Mme Valérie Brassart**, conseillère en charge du sport, **Mme Nelly Jacquemot**, responsable du département action sociale, éducation et sport, et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement
- **Association nationale des élus en charge du sport (ANDES)** – **M. Vincent Saulnier**, secrétaire général de l'ANDES et vice-président en charge des sports de la Communauté de Communes du Pays de Château Gontier

➤ *Représentants du monde économique siégeant au conseil d'administration de l'Association nationale du sport :*

- **Conseil social du mouvement sportif (CoSMoS)** – **M. Philippe Diallo**, président, et **M. Thibault Aoustin**, responsable des relations institutionnelles
- **Union sport et cycle (USC)** ^(*) – **M. Julien Aubignat**, secrétaire général

- **Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public (SNEP-FSU)** – **Mme Gwenaëlle Natter**, secrétaire nationale et **M. Benoît Hubert**, secrétaire général
- **Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)** – **Mme Dominique Laurent**, présidente, **Mme Marilyn Hesry**, secrétaire générale adjointe, et **M. Jérémy Roubin**, secrétaire général
- **Comité d'organisation des Jeux olympiques de Paris 2024 (COJO) (*)** – **M. Tony Estanguet**, président, **M. Grégoire Koenig**, conseiller délégué aux relations institutionnelles, et **M. Fabrice Lacroix**, directeur exécutif administratif et financier
- **Société pour la livraison des équipements olympiques (Solideo)** – **M. Nicolas Ferrand**, préfigurateur, directeur général exécutif, **M Thibaut Chagnas**, secrétaire général, **M. Christophe Bailliez**, directeur financier
- **Conseil national des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)** – **M. Marc Guidoni**, trésorier, et **Mme Audrey Baudeau**, déléguée générale
- **Haut conseil à la vie associative (HCVA)** – **M. Kais Marzouki**, secrétaire général
- **Comité national et olympique et sportif français (CNOSF) (*)** – **Mme Brigitte Henriques**, présidente
- **Agence nationale du sport** – **M. Frédéric Sanaur**, directeur général, et **Mme Mathilde Gouget**, directrice générale adjointe des ressources et des affaires générales
- **Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)** – **M. Fabien Canu**, directeur général, et **M. Denis Avdibegovic**, directeur général adjoint
- **Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)** – **Mme Emmanuelle Pérès**, directrice, **Mme Evelyne Houdoin**, directrice des ressources humaines, des finances et de la logistique, **M. Jean-Roger Ribaud**, sous-directeur du service national universel (SNU), **M. Charles-Aymeric Caffin**, chef du bureau du développement de la vie associative au sein de la sous-direction des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative, et **M. Gilles Nedelec**, sous-directeur de l'éducation populaire
- **Agence du service civique** – **Mme Béatrice Angrand**, présidente, et **M. David Knecht**, directeur général
- **Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)** – **Mme Elsa Bouneau**, présidente, et **M. Pierre Montaudon**, secrétaire général

- **Direction des Sports – Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – M. Gilles Quénéhervé**, administrateur civil hors classe, directeur

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*