

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

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

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. Éric JEANSANNETAS

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE ET À LA VIE ASSOCIATIVE SE POURSUIT EN 2018, MAIS LE SOUTIEN AU MOUVEMENT SPORTIF EST FRAGILISÉ	7
A. UN SOUTIEN PUBLIC EN FAVEUR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE DÉPASSANT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	7
B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS INITIÉE SOUS LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT EST MAINTENUE EN 2018	9
1. <i>Deux programmes maintenus, mais une mesure de périmètre</i>	9
2. <i>Des crédits demandés en hausse à périmètre constant</i>	10
3. <i>L'universalisation du service civique tire les dépenses de la mission à la hausse, mais les crédits en faveur du sport diminuent</i>	11
4. <i>Une dépense concentrée sur plusieurs dispositifs, se traduisant par une majorité de dépenses d'intervention et de fonctionnement</i>	13
II. LA POURSUITE DU SERVICE CIVIQUE UNIVERSEL ET LA PERSPECTIVE DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024 SE TRADUISENT PAR DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 9 % SUR LE TRIENNAL 2018-2020	16
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 9 % SUR LE TRIENNAL.....	16
B. LA VOLONTÉ DE CONCILIER PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE ET REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	17
III. POUR ÊTRE EN MESURE DE CONCRÉTISER CES DEUX PRIORITÉS, LA MISSION DEVRA RELEVER PLUSIEURS DÉFIS	18
A. LE CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT : UN RECENTRAGE BIENVENU MAIS QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE BAISSSE DE 7 % DES CRÉDITS EN FAVEUR DU SPORT	19
B. LE REcul DES SUBVENTIONS AUX FÉDÉRATIONS POURRAIT MENACER LA PRÉPARATION DES OLYMPIADES DE 2024	21
C. LA HAUSSE DE LA SUBVENTION À L'AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE N'EMPÊCHERA PAS LA MISE SOUS TENSION DE SES RESSOURCES.....	23
D. LA NON COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE MENACE LE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE	24
E. UNE PROGRESSION DE 16 % DES CRÉDITS DESTINÉS AU SERVICE CIVIQUE AFIN D'ACCOMPAGNER LE SUCCÈS DU DISPOSITIF	25

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
I. TROIS AMENDEMENTS DE MAJORATION DES CRÉDITS DE LA MISSION	29
A. UN AMENDEMENT CRÉANT UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024	29
B. UN AMENDEMENT MAJORANT LA DOTATION DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FDVA) EN COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE	30
C. UN AMENDEMENT DE CRÉDIT DESTINÉ À LA MISE EN ŒUVRE DU « PLAN ÉTUDIANTS »	30
II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES	31
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	33
• ARTICLE 65 Création d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année présentant les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Sport, jeunesse et vie associative » se caractérise dans le projet de loi de finances pour 2018 par une **maquette stable**, composée de deux programmes, le programme 219 « Sport » et le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».
2. La **dotation globale de la mission est en forte progression, passant de 728,8 millions d'euros à 888,9 millions d'euros**. Cette progression est essentiellement due à la **montée en charge du service civique** (+ 62,6 millions d'euros) et à une mesure de périmètre sur le programme 219 (+ 72,8 millions d'euros). Hors service civique et à périmètre constant, les crédits de la mission sont en hausse de 7 %.
3. La mission constitue un **axe prioritaire du budget triennal** pour les années 2018 à 2020. Ses crédits progressent de 9 % sur cette période, en raison du maintien du service civique et de la perspective exceptionnelle d'accueillir les Jeux olympiques et paralympiques de 2024.
4. S'agissant du programme 219 « Sport », la hausse des crédits à périmètre constant s'explique par la réévaluation du coût de la compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) des exonérations de charges sociales accordées au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs introduite par la loi de finances pour 2017 (+ 37,9 millions d'euros). **Neutralisée de cette mesure de relation financière entre administrations publiques, les crédits du programme 219 diminuent de 4 %**.
5. Le transfert de dépenses du Centre national pour le développement du sport (CNDS) vers la mission participe d'une démarche de sincérité budgétaire. Elle permet de surcroît de concentrer l'action du CNDS en faveur du sport pour tous.
6. Cette clarification s'accompagne toutefois d'une **forte diminution de la capacité d'intervention du CNDS**. À périmètre constant, ses dépenses reculent de 35 % entre 2017 et 2018. Il s'ensuit une menace pour le mouvement sportif dans les territoires et une perturbation potentielle du retour à l'équilibre récent du CNDS, rendu possible par l'action résolue engagée à partir de 2012.
7. La **subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)**, qui s'établit à 9,6 millions d'euros, est en hausse de 13 % par rapport à 2017. Cette hausse doit permettre à l'agence de faire face au renforcement des exigences internationales et de conforter le système antidopage français dans la perspective de 2024. Les ressources de l'AFLD pourraient toutefois être mises sous tension par la suspension temporaire du laboratoire d'analyse de Chatenay-Malabry prononcée par l'Agence mondiale antidopage le 27 septembre 2017.

8. Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » se caractérise par la **stabilisation du service civique**, qui doit accueillir, comme en 2017, 150 000 jeunes en 2018. Cependant, compte tenu du nombre de jeunes dont la mission, débutée fin 2017, se poursuivra en 2018, la dotation pour le service civique progresse de 62,6 millions d'euros pour s'établir à 447,6 millions d'euros (+ 16 %).

9. Ce dispositif, mis en place sous le précédent Gouvernement et emblématique de la priorité accordée à la jeunesse, concentre **75 % de la hausse des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2015**. Il en représente plus de la moitié des crédits.

10. **La suppression de la réserve parlementaire, qui représentait 10 % des crédits du programme 163 hors service civique en 2017, n'est pas compensée**. Conjugée à la diminution du nombre de contrats aidés, ce choix constitue une menace pour le tissu associatif.

11. La mise en place du **compte d'engagement citoyen (CEC)**, introduit par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, se traduit par l'inscription de 5,8 millions d'euros de crédits. Ce dispositif valorise l'engagement des quinze millions de bénévoles associatifs en leur ouvrant droit à des heures de formation.

12. Le **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** voit ses crédits préservés à 31,4 millions d'euros.

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

À cette date, 83 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

I. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE ET À LA VIE ASSOCIATIVE SE POURSUIT EN 2018, MAIS LE SOUTIEN AU MOUVEMENT SPORTIF EST FRAGILISÉ

A. UN SOUTIEN PUBLIC EN FAVEUR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE DÉPASSANT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » constitue la **vingt-sixième mission du budget général** en termes de crédits.

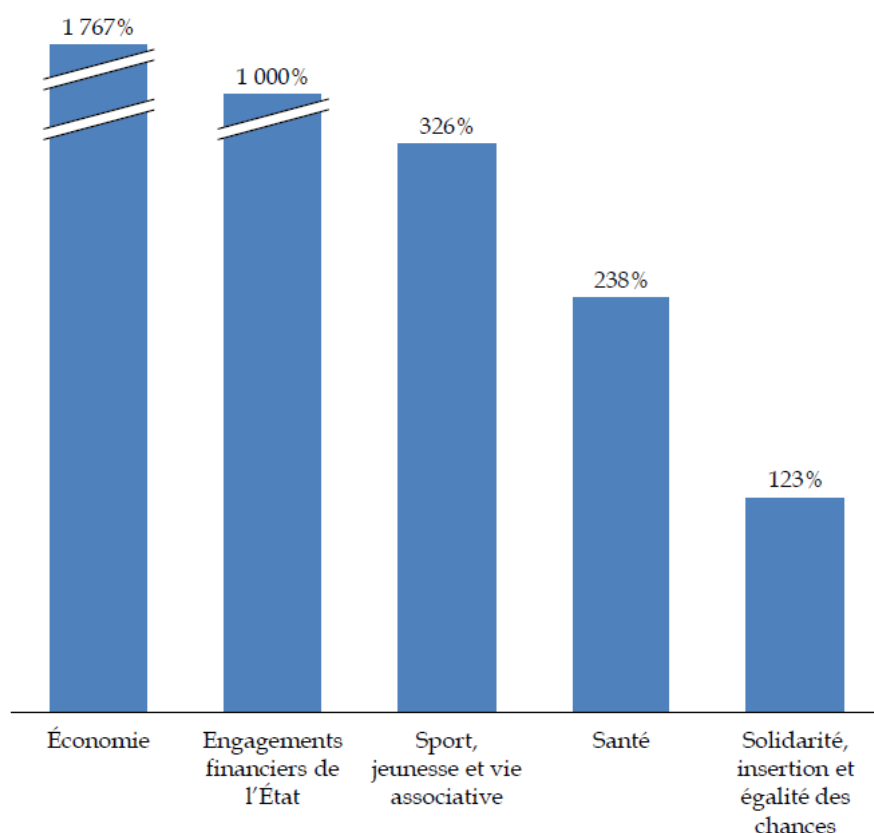
Le soutien public en faveur de la jeunesse et des mouvements sportifs et associatifs s'étend cependant **au-delà des seuls crédits budgétaires** retracés par la mission.

D'importantes **dépenses fiscales** sont portées par la mission, à hauteur de **2,85 milliards d'euros prévus en 2018**, principalement les réductions d'impôts ouvertes par les dons aux associations¹. En apportant un soutien financier indirect, ces dispositifs concourent au soutien de l'État au tissu associatif, qui représente 20 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés, soit 10 % des emplois privés.

De fait, il s'agit de la **troisième mission du budget général de l'État dont le rapport dépenses fiscales-crédits budgétaires** est le plus important.

¹ Il s'agit de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (art. 200 du code général des impôts), de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains dons (art. 885-0 V bis du CGI) et de la réduction d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (art. 238 bis du CGI).

Part des dépenses fiscales dans les crédits portés par les missions



NB : Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi, retracé dans la mission « Économie », ainsi que les différentes exonérations prévues pour les revenus d'épargne, portées par la mission « Engagements financiers de l'État », expliquent la part élevée des dépenses fiscales dans les crédits de ces missions.

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

Par ailleurs, **l'essentiel du financement public du sport est assuré par les collectivités territoriales**. La revue de dépenses réalisée en 2016 sur les dépenses publiques en faveur du sport¹ a souligné cet investissement majoritaire des collectivités, qui s'établit à 4,7 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et d'investissement directes.

¹ « L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport », revue de dépenses, avril 2016.

B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS INITIÉE SOUS LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT EST MAINTENUE EN 2018

1. Deux programmes maintenus, mais une mesure de périmètre

Comme depuis l'exercice 2015, la mission « Sport, jeunesse et vie associative » se compose, dans le projet de loi de finances pour 2018, de **deux programmes** :

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte principalement les subventions de l'État aux fédérations sportives et les subventions de fonctionnement aux opérateurs et agences du sport, en particulier l'Institut national du sport (Insep), les Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), les Écoles nationales du sport ou encore l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ;

- le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui porte essentiellement les dépenses de service civique et les programmes d'aide aux associations.

Une importante **mesure de périmètre** intervient dans le cadre du présent projet de loi de finances avec une clarification des missions entre l'État et le Centre national pour le développement du sport (CNDS). Cette mesure conduit à **majorer les crédits portés par le programme 219 à hauteur de 72,8 millions d'euros**, à travers deux évolutions :

- une rebudgétisation du fonds de concours du CNDS destiné à financer les actions nationales des fédérations sportives consacrées à la promotion du sport du plus grand nombre (21,1 millions d'euros) ;

- un transfert de dispositifs du CNDS vers le programme 219 pour un montant de 51,7 millions d'euros¹.

Cette clarification procède d'une **démarche de sincérité budgétaire**, en particulier s'agissant du fonds de concours, reconduit tous les ans. La Cour des comptes le jugeait irrégulier et en recommandait l'intégration au sein du programme 219².

¹ Il s'agit des dotations aux organismes nationaux – Comité national olympique sportif français (CNOSF) et Comité paralympique et sportif français (CPSF) – pour 8,7 millions d'euros, des subventions pour l'organisation des grands événements sportifs internationaux (GESI) pour 19,8 millions d'euros, du soutien aux équipements structurants nationaux pour 12,5 millions d'euros, des conventions et subventions à des associations nationales pour 9,2 millions d'euros et des dotations aux emplois sportifs qualifiés (ESQ) pour 1,5 million d'euros.

² Voir les notes d'exécution budgétaire successives de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

2. Des crédits demandés en hausse à périmètre constant

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2018 s'élèvent à **887,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 888,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 22 % par rapport aux crédits ouverts en 2017.**

La répartition entre programmes est la suivante :

- 347,1 millions d'euros en AE (+ 42 %) et 348,2 millions d'euros en CP (+ 41 %) pour le programme 219 « Sport » à périmètre courant, soit une **hausse de 11 % à périmètre constant** par rapport à 2017 ;

- 540,7 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative », soit une **progression de 12 %**.

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

(en millions d'euros)

À périmètre courant

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	224,7	232,2	243,7	247,4	347,1	348,2	-	
P163 « Jeunesse et vie associative »	433,1	433,6	481,4		540,7		+ 12 %	
Total	657,8	665,8	725,1	728,8	887,8	888,9	-	
<i>dont service civique</i>	294,6		385,0		447,6		+ 16 %	

À périmètre constant

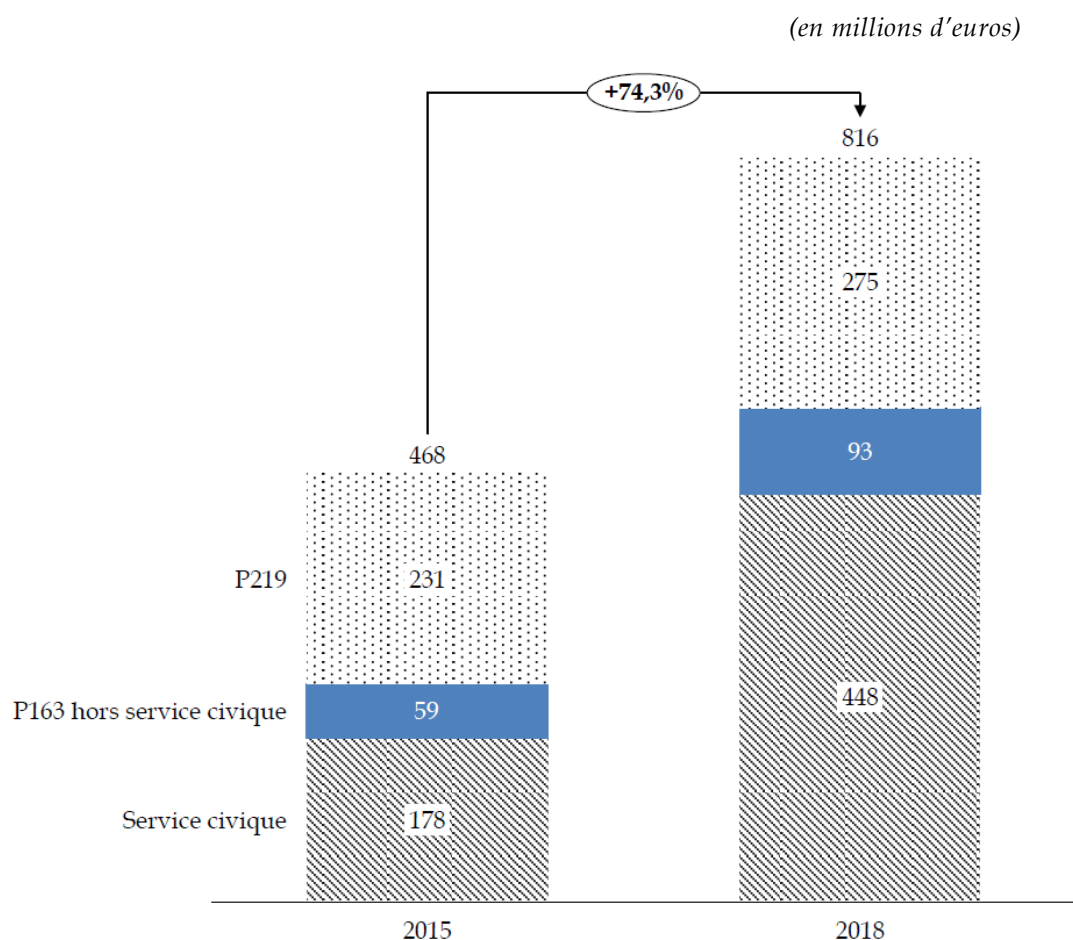
	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P219 « Sport »	224,7	232,2	243,7	247,4	274,4	275,4	+ 13 %	+ 11 %
P163 « Jeunesse et vie associative »	433,1	433,6	481,4		540,7		+ 12 %	
Total	657,8	665,8	725,1	728,8	815,0	816,1	+ 12 %	+ 12 %
<i>dont service civique</i>	294,6		385,0		447,6		+ 16 %	

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

3. L'universalisation du service civique tire les dépenses de la mission à la hausse, mais les crédits en faveur du sport diminuent

Depuis 2015, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ont progressé de 75 % à périmètre constant. Cette dynamique traduit les choix du précédent Gouvernement en faveur de la jeunesse, puisque près de 80 % de cette hausse est due aux dépenses de service civique.

Évolution des crédits de la mission entre 2015 et 2018 à périmètre constant



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

Ainsi que le montre le tableau ci-après, les dotations aux principaux établissements du sport progressent en 2018.

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

(en millions d'euros)

Opérateur ou Agence	Subvention 2016	Subvention 2017	Subvention prévue en 2018	Évolution 2017-2018
CREPS	57,18	55,2	57,5	+ 4,2 %
Insep	19,0	22,6	23,2	+ 2,7 %
Écoles nationales des sports ⁽¹⁾	11,6	13,1	13,1	0 %
Agence de lutte contre le dopage	7,8	8,5	9,6	+ 13 %
Musée national du sport	2,6	2,8	2,9	+ 2,5 %

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

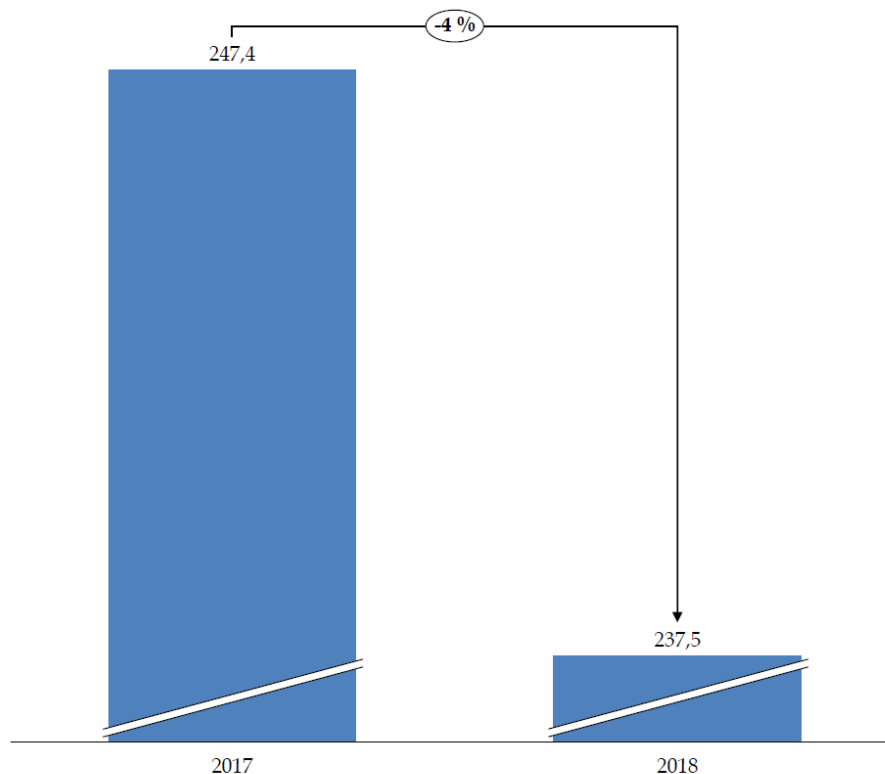
Source : commission des finances

Malgré leur progression de 11 % à périmètre constant entre 2017 et 2018, **les crédits du programme 219 « Sport » destinés à soutenir le mouvement sportif diminuent.**

En effet, 37,9 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour tenir compte de la réévaluation du coût de la compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) des exonérations de charges sociales accordées au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs. En neutralisant cette progression, imputable aux relations financières entre administrations publiques, les crédits du programme 219 consacrés au sport **reculent de 4 %.**

Évolution des crédits du programme 219 « Sport » à périmètre constant et neutralisé de la réévaluation de la compensation versée à l'Acoss

(crédits de paiement, en millions d'euros)



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

4. Une dépense concentrée sur plusieurs dispositifs, se traduisant par une majorité de dépenses d'intervention et de fonctionnement

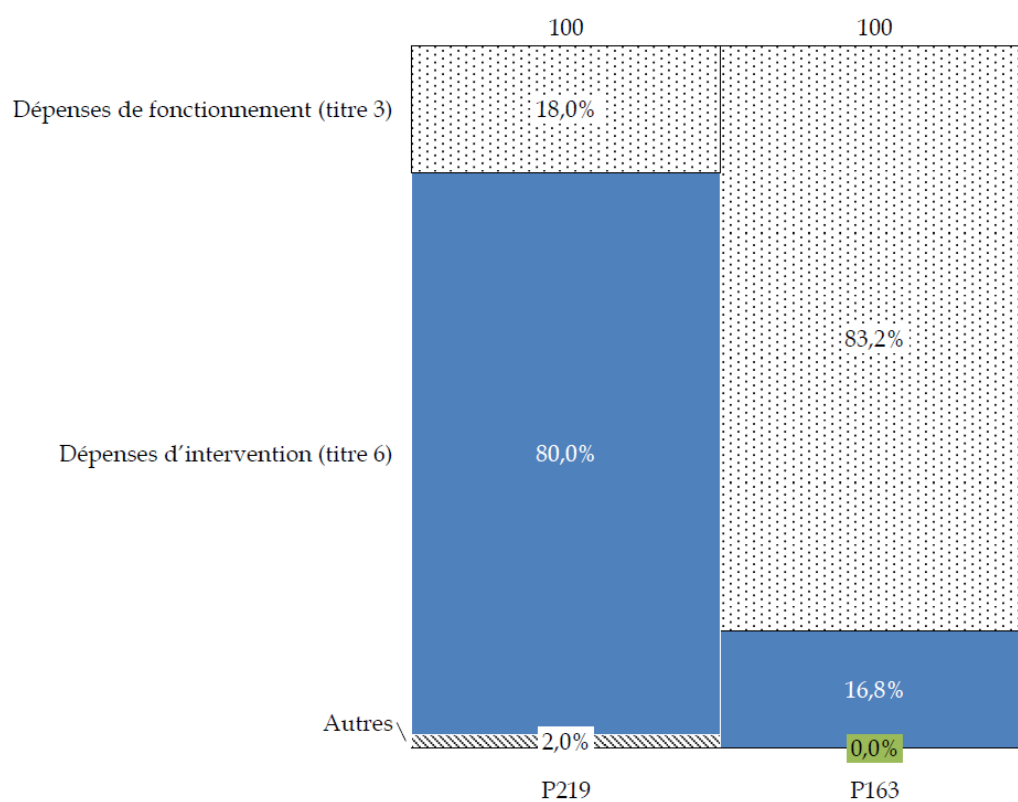
Cette évolution se reflète dans les composantes des dépenses retracées dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative » :

- **58 % des crédits sont des dépenses de fonctionnement** (titre 3), principalement les dépenses de service civique ;

- **41,5 % des crédits sont des dépenses d'intervention** (titre 6), en particulier les subventions au mouvement sportif.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée de la jeunesse et des sports sont portées par le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

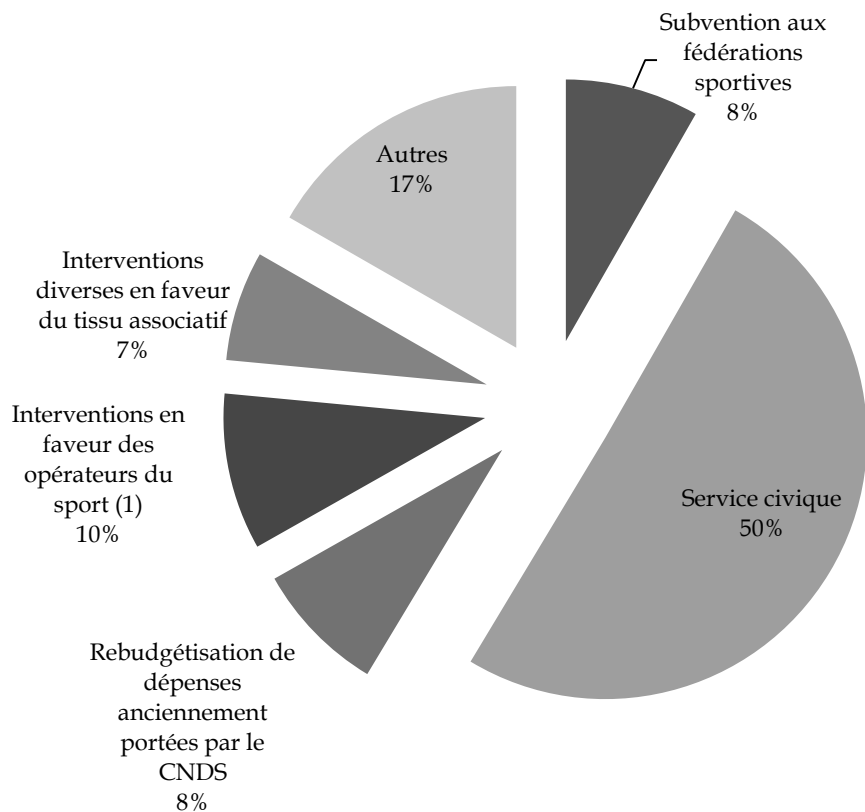
**Répartition des crédits de la mission par programme
et par titre de dépense**



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

Le graphique ci-après retrace l'orientation des dépenses de la mission en direction d'interventions pilotables.

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



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

Source : commission des finances du Sénat

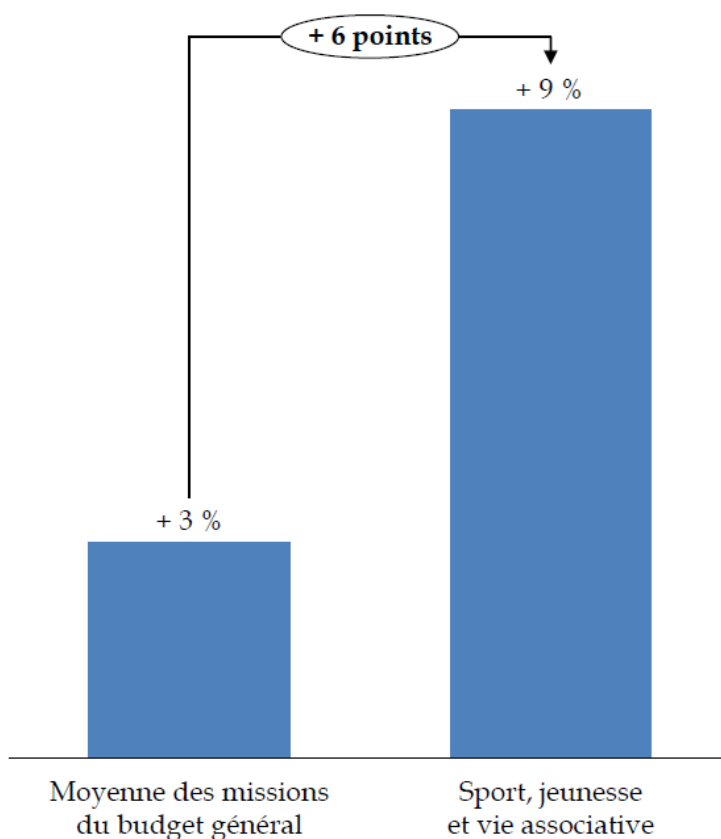
II. LA POURSUITE DU SERVICE CIVIQUE UNIVERSEL ET LA PERSPECTIVE DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024 SE TRADUISENT PAR DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 9 % SUR LE TRIENNAL 2018-2020

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 9 % SUR LE TRIENNAL

La programmation des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sur le budget triennal 2018-2020 traduit son **caractère prioritaire pour le Gouvernement**.

Les crédits augmentent de 9 %, contre 3 % en moyenne pour les missions du budget général. Il s'agit de la neuvième mission enregistrant la plus forte progression¹.

Évolution des crédits sur le budget triennal 2018-2020



Source : commission des finances du Sénat

¹ Derrière les missions « Action et transformation publiques », « Crédits non répartis », « Investissement d'avenir », « Économie », « Aide publique au développement », « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Défense », et « Justice ».

Cette dynamique reflète une **double priorité** :

- d'une part, la **poursuite du service civique universel** initié par le précédent Gouvernement, avec un objectif de 150 000 jeunes en mission de service civique en 2018, identique à 2017 ;

- d'autre part, la **perspective d'accueillir les Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024**, réussite d'une mobilisation conjointe des acteurs publics et du mouvement sportif. Conformément aux recommandations de notre collègue Didier Guillaume dans son rapport spécial l'an dernier¹, un programme budgétaire spécifique sera créé pour le financement de l'olympiade, ce qui permettra au Parlement d'identifier et de contrôler ces dépenses.

**Plafond des crédits de paiements de la mission
« Sport, jeunesse et vie associative » pour le triennal 2018-2020**

(en millions d'euros)

2018	2019	2020	Évolution 2018-2020
890	1 010	970	+ 9 %

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

La progression des crédits de la mission se conjugue avec la diminution de la réserve de précaution appliquée aux crédits votés, désormais fixée à 3 %, contre 8 % précédemment.

Le budget triennal correspond également à un nouveau cycle de contrats d'objectifs et de performance pour les opérateurs de la mission, ainsi que de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les fédérations sportives.

**B. LA VOLONTÉ DE CONCILIER PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE
ET REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS**

La diminution de 4 % des crédits prévus entre 2019 et 2020 souligne **la tension entre la participation à l'effort de redressement des comptes publics et la priorité accordée à la jeunesse**.

Dans ces conditions, **une double vigilance** sera nécessaire :

- après une phase de rapide montée en charge du service civique, sa stabilisation devra conduire à **rééquilibrer le dynamisme des deux programmes de la mission**. La progression globale des crédits de la mission

¹ Rapport général, Tome III, Annexe 32, Rapport n° 140 (2016-2017) de M. Didier Guillaume, fait au nom de la commission des finances, 24 novembre 2016.

ne devra pas s'accompagner d'une évolution divergente entre les deux programmes ;

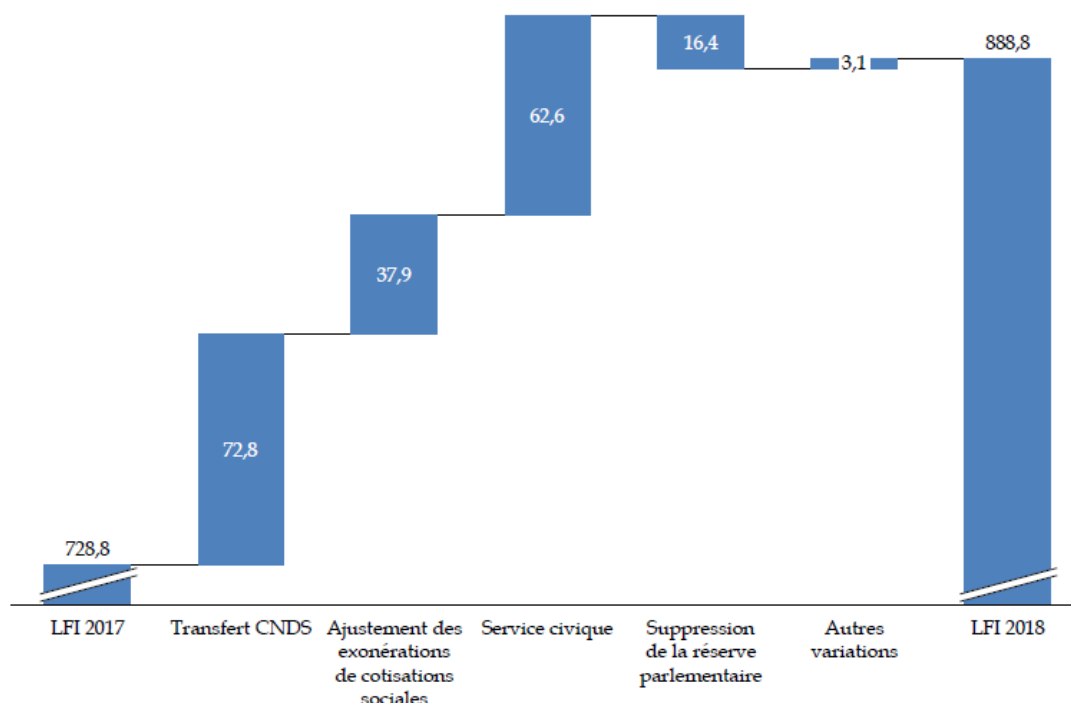
- la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 doit conduire à un **soutien de l'ensemble du mouvement sportif**. C'est d'ailleurs ce que reflètent les cibles fixées pour 2020 par la maquette de performance du programme 219 « Sport » : la proportion des moyens financiers consacrés à des actions en direction des jeunes filles et des femmes et des territoires socialement défavorisés doit fortement progresser.

III. POUR ÊTRE EN MESURE DE CONCRÉTISER CES DEUX PRIORITÉS, LA MISSION DEVRA RELEVER PLUSIEURS DÉFIS

L'évolution des crédits proposés pour 2018 par rapport aux crédits ouverts en 2017 résulte principalement de quatre éléments, retracés dans le graphique ci-après :

- la **mesure de périmètre** relative au CNDS (+ 72,8 millions d'euros) ;
- une **réévaluation importante du dispositif de remboursement du coût de la compensation** à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) des exonérations de charges sociales accordées au titre des rémunérations des arbitres et juges sportifs introduite par la loi de finances pour 2017 (+ 37,9 millions d'euros) ;
- l'augmentation des dépenses prévues du **service civique** (+ 62,6 millions d'euros) ;
- la **suppression de la réserve parlementaire** (- 16,4 millions d'euros).

De la loi de finances initiale pour 2017 au projet de loi de finances pour 2018



Source : commission des finances du Sénat

A. LE CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT : UN RECENTRAGE BIENVENU MAIS QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE BAISSÉ DE 7 % DES CRÉDITS EN FAVEUR DU SPORT

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public national à caractère administratif. Sa mission générale est de contribuer au développement du sport et de la pratique sportive par l'attribution de concours financiers. Pour financer ces soutiens, le CNDS bénéficie de ressources affectées.

Le plan de redressement financier ambitieux et pérenne lancé en 2012 par le précédent Gouvernement lui a permis de **retrouver l'équilibre budgétaire et de garantir son indispensable soutien au mouvement sportif** à travers ses deux rôles clefs : les aides à l'équipement sportif local et les subventions aux associations sportives.

Le retour à l'équilibre se traduit en 2017 par un excédent prévisionnel à hauteur de 2,25 millions d'euros.

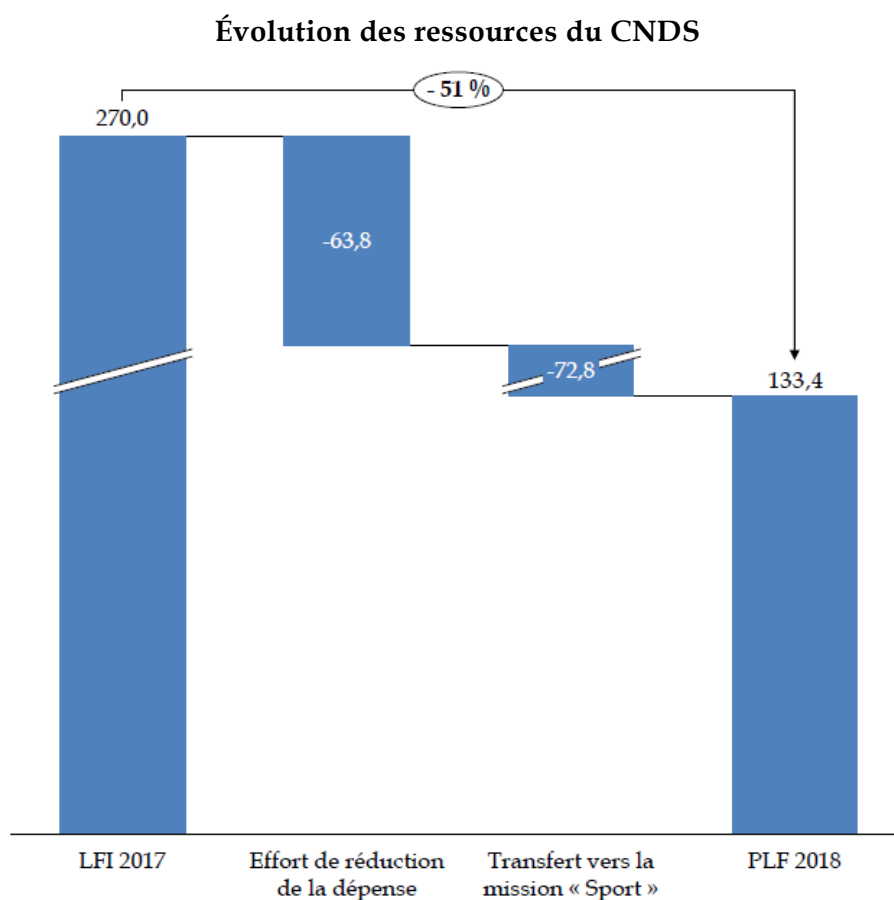
La stratégie prévue pour les prochaines années s'inscrit dans le sillage du plan mis en œuvre à partir de 2012, avec une poursuite du recentrage de l'intervention du CNDS sur la part territoriale.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la clarification des dépenses entre le CNDS et le budget général. Outre la rebudgétisation du fonds de concours destiné à financer les actions des fédérations sportives consacrées à la promotion du sport pour tous, il s'agit d'intégrer au programme 219 « Sport » les dotations versées par le CNDS en faveur du sport de haut niveau.

Ce transfert est le bienvenu ; il permet de concentrer l'action du CNDS en faveur du sport pour tous.

Toutefois, il s'accompagne d'une très forte baisse des dépenses du CNDS, ainsi que l'illustre le graphique ci-après. En effet, il est attendu un effort en dépenses à hauteur de 63,8 millions d'euros en 2018, soit 35 % des dépenses du CNDS à périmètre constant.

Le montant des ressources affectées au CNDS diminue ainsi de 270 millions d'euros en 2017 à 133,4 millions d'euros en 2018. En neutralisant l'effet du transfert de dépenses vers le programme 219 « Sport », la baisse des ressources du CNDS atteint 24 %.



Source : commission des finances du Sénat

La baisse s'explique en partie par la suppression de la ressource exceptionnelle de 10 millions d'euros au titre du financement de la part prise par l'État dans le financement de la candidature de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024. En revanche, des économies structurelles sur les dépenses de soutien aux équipements sportifs locaux sont attendues à hauteur de 53,8 millions d'euros.

Cette forte diminution des aides versées par le CNDS à l'équipement sportif local **contraste avec les ambitions affichées par le Gouvernement en faveur de la promotion du sport pour tous.**

Au niveau agrégé, **les crédits en faveur du sport portés par le programme 219 et le CNDS diminuent donc de 7 % entre 2017 et 2018.**

Ce choix pourrait également **perturber le retour à l'équilibre** du CNDS permis par l'action résolue menée à partir de 2012.

Votre rapporteur spécial identifie un **conflit d'objectifs** :

- il est prévu une forte progression de la proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics, territoires ou thématiques prioritaires, comme en atteste la cible de l'indicateur 1.2 du programme 219 ;

- cependant, cette cible est fixée en parallèle de l'attrition des capacités d'intervention du CNDS.

Cette ambition risque de **menacer le sport local dans les autres territoires**, pourtant essentiel à la mobilisation du tissu associatif et de la jeunesse. **Les objectifs ainsi fixés sont peu réalistes.**

B. LE REcul DES SUBVENTIONS AUX FÉDÉRATIONS POURRAIT MENACER LA PRÉPARATION DES OLYMPIADES DE 2024

Le Gouvernement entend procéder à un « recentrage de l'action de l'État » en accordant « *une plus grande autonomie aux fédérations sportives, au comité national olympique (CNOSF) et aux acteurs locaux* »¹.

Cet objectif se conjugue toutefois avec une diminution des moyens d'action du CNDS en direction des territoires.

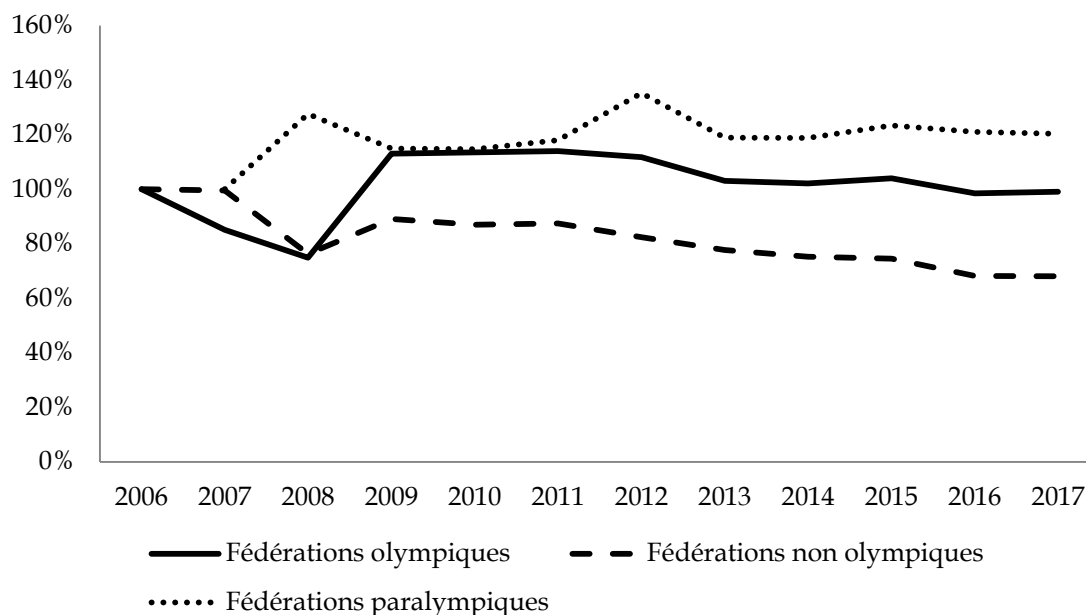
S'agissant des fédérations, les subventions prévues diminuent de 3 % par rapport à 2017 (73,5 millions d'euros)². Cette évolution correspond à la dynamique enregistrée depuis 2011, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », page 22.*

² *Cent quatorze fédérations sportives sont agréées, dont 36 olympiques, cinquante-trois unisport non olympiques et 25 multisports dont deux paralympiques.*

Évolution des subventions versées aux fédérations sportives depuis 2006

(en base 100)



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

L'indicateur 2.2 de la mission « Sport » s'attache au niveau d'indépendance financière des fédérations sportives. Il est prévu un maintien à deux fédérations sportives dont le taux d'autofinancement est inférieur à 50 % et à cinquante-six fédérations sportives dont le taux d'autofinancement est inférieur à 90 %¹.

Il importe donc que les fédérations sportives développent leurs ressources propres afin de relever le défi des années à venir. Le Gouvernement annonce en effet « *une stabilité prévisionnelle, au mieux, des financements octroyés par le ministère chargé des sports sur [2018-2020] alors que le cumul des budgets des fédérations devrait être plutôt en progression* ». En effet, « *la tendance à la multiplication des grands évènements sportifs internationaux organisés en France pour soutenir la candidature de Paris 2024 peut générer des pertes importantes pour des disciplines ne disposant pas de suffisamment de couverture médiatique permettant de boucler des budgets conséquents* »².

De surcroît, **les fédérations sportives font face à un effet de ciseaux** : la stabilité de leurs ressources depuis 2006, y compris pour les fédérations olympiques, s'est accompagnée d'une très forte hausse des tarifs de pension des sportifs à l'Insep. Depuis 2009, les tarifs mensuels de la pension complète, de la demi-pension et de l'externat ont respectivement crû

¹ La subvention du ministère chargé des sports étant alors respectivement supérieure à 50 % et à 10 %.

² Projet annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », pages 30-31.

de 46 %, 69 % et 101 %. Or l'Insep incarne la réussite du sport tricolore, puisque la moitié des médaillés des Jeux olympiques de Rio en 2016 s'y entraînaient.

Dans le double objectif de promouvoir le sport pour tous et de préparer la formidable perspective des olympiades de 2024, il est nécessaire de **maintenir le soutien aux fédérations sportives à son niveau actuel.**

C. LA HAUSSE DE LA SUBVENTION À L'AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE N'EMPÊCHERA PAS LA MISE SOUS TENSION DE SES RESSOURCES

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) est principalement chargée d'organiser les contrôles antidopage sur les compétitions dont elle a la charge et auprès d'une liste de sportifs français de haut niveau, ainsi que de **réaliser les analyses** des échantillons ainsi recueillis à travers son laboratoire d'analyse situé à Châtenay-Malabry, et de sanctionner les athlètes convaincus de dopage.

Les crédits budgétaires alloués à l'AFLD sont en augmentation, passant de 8,5 millions d'euros à **9,6 millions d'euros (+ 13 %)**. Encore ce montant doit-il être considéré avec prudence : en raison de la mise en réserve, la subvention effectivement versée à l'AFLD a été réduite à 7,8 millions d'euros en 2017.

Malgré cette progression, **l'AFLD sera mise sous tension en 2018 en raison de la suspension temporaire** par l'Agence mondiale antidopage (AMA) de l'accréditation du laboratoire de Châtenay-Malabry, annoncée le 26 septembre 2017.

Cette décision fait suite à un signalement direct par le laboratoire. Elle résulte de dysfonctionnements ponctuels intervenus de manière exceptionnelle au cours du processus d'analyse. **De telles décisions sont d'ailleurs fréquentes**, puisqu'en 2016, l'AMA a suspendu l'accréditation de 20 % des laboratoires dans le monde. Les mesures correctrices ont été mises en œuvre par l'AFLD et la suspension devrait être prochainement levée.

Pour autant, la suspension temporaire du laboratoire constitue un **double risque** pour l'AFLD.

D'abord, **la décision de l'AMA fragilise son département d'analyse dans un contexte où une concentration à moyen terme des laboratoires antidopage est envisagée** afin de répondre aux exigences croissantes en matière d'éthique sportive et de s'adapter aux évolutions techniques¹. Or

¹ Le niveau minimum annuel d'échantillons analysés pourrait être prochainement relevé à 15 000, contre 3 000 aujourd'hui.

parmi les trente-et-un¹ laboratoires accrédités par l'AMA dans le monde, quinze se situent en Europe.

Il importe donc de s'adapter aux orientations de la lutte antidopage pour être en mesure de répondre à la concurrence internationale. **L'AFLD doit disposer des moyens nécessaires au respect des critères renforcés de l'AMA.** Ainsi, l'atteinte en 2020 de la cible de 60 % de part de contrôles hors compétition², exigée par l'AMA, est indispensable. Une forte progression, telle qu'enregistrée ces dernières années, sera nécessaire puisque 50 % des contrôles ont été effectués hors compétition en 2017.

Ensuite, **cette décision menace les ressources de la lutte antidopage en France.**

La crédibilité de la lutte antidopage française explique la forte croissance des analyses réalisées pour le compte de tiers ces dernières années, multipliées par près de quatre depuis 2010. Il s'agit d'une stratégie volontariste confortée depuis 2013, ayant permis d'**accroître les recettes issues de la prestation de service, qui ont représenté 1,2 million d'euros en 2016, soit 15 % de la subvention** du programme 219 « Sport ». Or cette ressource doit permettre à l'AFLD d'accompagner son adaptation au nouveau contexte de la lutte antidopage et de répondre aux exigences renforcées de l'AMA.

La progression de 13 % de la subvention à l'AFLD est bienvenue dans la double perspective d'une concurrence accrue entre laboratoires au niveau mondial et de l'organisation des Olympiades de 2024.

Il conviendra toutefois de mesurer **l'impact de la suspension du laboratoire sur les ressources de l'agence**, dont le fonds de roulement a été progressivement asséché ces derniers exercices.

D. LA NON COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE MENACE LE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » bénéficiait traditionnellement d'un **abondement important au titre de la réserve parlementaire**. Depuis 2015, **près de 2,5 % des crédits de la mission**, soit entre 11,5 millions et 16,4 millions d'euros, étaient abondés par ce biais en cours de navette.

Malgré son caractère usuel et son intégration dès le stade de la préparation du budget, **la suppression de la réserve parlementaire par la loi organique du 15 septembre 2017³ n'est pas compensée par des crédits**

¹ Trente-et-un laboratoires étaient accrédités par l'AMA au 31 août 2017.

² Indicateur 4.2 du programme 219 « Sport ».

³ Article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

budgétaires initiaux. Elle est intégrée comme une mesure de périmètre contribuant à minorer les crédits de 16,4 millions d'euros entre 2017 et 2018.

Ce choix constitue un **défi pour de nombreuses associations**, compte tenu du rôle crucial des crédits ainsi ouverts sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Hors service civique, **10 % des crédits** du programme étaient ainsi abondés par la réserve parlementaire.

Ce sont ainsi **1 670 associations sportives locales et 2236 associations** qui ont reçu des subventions au titre de la réserve parlementaire en 2016.

Votre rapporteur spécial redoute que, conjuguée à la diminution du nombre de contrats aidés, ce recul de crédits soit préjudiciable au tissu associatif pourtant indispensable à notre économie et à la cohésion sociale.

Parallèlement, les crédits alloués au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) sont stables, pour un montant de 31,4 millions d'euros. Celui-ci a pour principal objet de soutenir l'emploi dans des fonctions de pilotage au sein de plus de 2 850 associations, permettant d'inscrire les projets associatifs dans la durée. De même, les crédits destinés au fonds de développement de la vie associative (FDVA) sont maintenus à 8,15 millions d'euros.

Surtout, 5,8 millions d'euros de crédits sont inscrits pour la **mise en place du compte d'engagement citoyen (CEC)**. Ce dispositif, créé par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, s'inscrit dans le compte personnel d'activité (CPA) afin de reconnaître et valoriser l'engagement des bénévoles associatifs en leur ouvrant droit à des heures de formation.

Ce mécanisme reconnaît le rôle crucial des 15 millions de bénévoles faisant vivre au quotidien le tissu associatif précieux à notre pays en leur ouvrant de nouveaux droits pour leur parcours de vie.

E. UNE PROGRESSION DE 16 % DES CRÉDITS DESTINÉS AU SERVICE CIVIQUE AFIN D'ACCOMPAGNER LE SUCCÈS DU DISPOSITIF

Le service civique constitue toujours le **principal facteur de hausse des crédits de la mission**, représentant 80 % de la progression depuis 2015 à périmètre constant. Il reflète **l'engagement initié par le précédent Président de la République en faveur de la jeunesse**, mettant l'accent sur l'engagement citoyen.

Le Gouvernement entend stabiliser le dispositif en accompagnant son universalisation et l'extension des organismes d'accueil prévue par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté¹.

Il permet à des jeunes de 16 à 25 ans de réaliser une mission auprès d'un organisme d'accueil agréé par l'Agence du service civique. Le volontaire bénéficie d'un régime de protection sociale et d'une indemnité nette mensuelle de 472,97 euros², dont 107,66 euros pris en charge par l'État. Les périodes d'engagement entrent dans le calcul des droits à l'assurance vieillesse.

Conformément au triple objectif du service civique, à savoir l'accessibilité, la mixité et la non-substitution à l'emploi, il est prévu que la part des jeunes en service civique peu ou pas diplômés³ soit comparable à celle de la population générale. Cet objectif est mesuré par l'indicateur 1.1 du programme 163, dont la cible pour 2020 est fixée à 28 % de jeunes peu ou pas diplômés en service civique, soit la moyenne de la population générale, contre 25 % en 2017.

Cet indicateur masque toutefois une **surreprésentation des jeunes sortis avec un baccalauréat** en mission de service civique, puisque leur part est de 40 %, contre 28 % en population générale.

Comme en 2017, l'objectif de 150 000 jeunes accueillis en service civique est fixé pour 2018. Cependant, plus que le nombre annuel de jeunes accueillis, la variable déterminante pour calculer les crédits du dispositif est le nombre de jeunes en service civique par mois – le nombre de mois-jeunes.

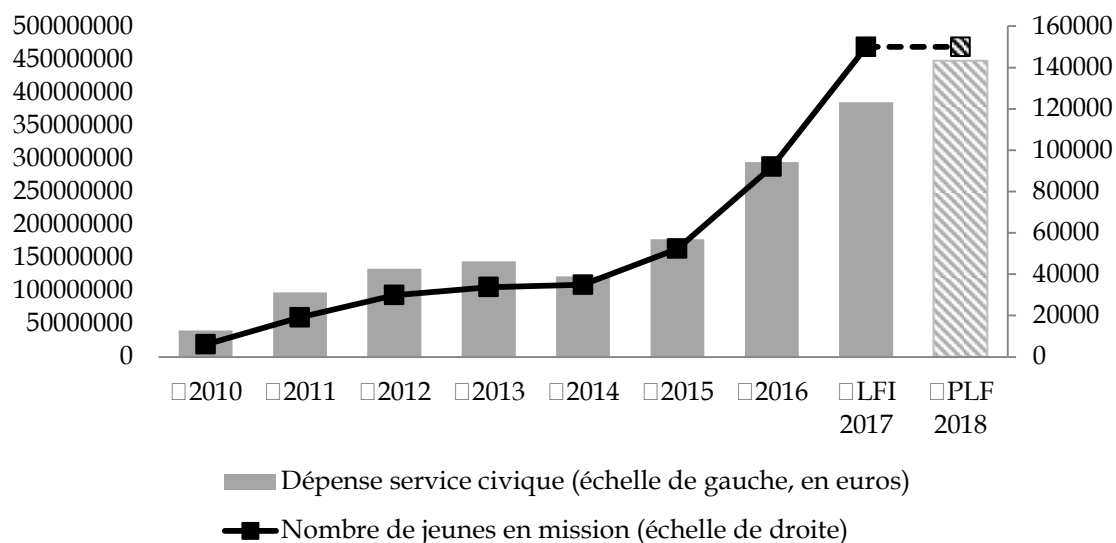
Compte tenu de l'effet des jeunes dont la mission, débutée fin 2017, se poursuivra en 2018, et de l'objectif stable à 150 000 jeunes pour 2018, **les crédits destinés au financement du service civique augmentent en 2018.** De fait, la montée en charge rapide avait rendu difficile la programmation initiale et nécessité un abondement en cours de gestion et en loi de finances rectificative. Le dispositif ayant désormais atteint un rythme de croisière, la programmation est rendue plus aisée, ce que souligne le graphique ci-après.

¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

² Cette indemnité peut être majorée sur critères sociaux.

³ Soit avec un diplôme inférieur au baccalauréat ou sans diplôme.

Dépense et nombre de jeunes en mission de service civique



NB : pour 2017 et 2018, le nombre de jeunes en mission correspond aux objectifs actualisés annoncés par le Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

Dans ces conditions, **la subvention allouée à l'Agence du service civique progresse de 16 % par rapport à 2017, atteignant 447,6 millions d'euros**, contre 385 millions d'euros en 2017. Conformément à la stabilisation du dispositif, après une forte progression les années précédentes, le plafond d'emploi de l'Agence est maintenu à 51 ETPT en 2018.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. TROIS AMENDEMENTS DE MAJORATION DES CRÉDITS DE LA MISSION

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements tendant à majorer les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » d'un montant total de **85,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 75,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit 9,5 % des autorisations d'engagement et 8,5 % des crédits de paiement initialement proposés.**

A. UN AMENDEMENT CRÉANT UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

Le premier amendement de crédits adopté **crée un nouveau programme au sein de la mission, intitulé « Jeux olympiques et paralympiques 2024 ».** Il y inscrit **58 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48 millions d'euros en crédits de paiement.**

Cette création prend acte de la décision d'attribution du comité international olympique le 13 septembre dernier.

Il s'agit de retracer les financements du budget général de l'État en vue de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques 2024, estimés à 1 milliard d'euros.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, « *le calendrier des Jeux suppose l'engagement prochain de certaines catégories de dépenses [comme] des études préalables aux futurs chantiers d'infrastructures de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, destiné à assurer la livraison des sites et des infrastructures pérennes* »¹.

Les crédits demandés comprennent en outre une dotation de fonctionnement de 8 millions d'euros pour SOLIDEO.

L'inscription de dix milliards d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement doit permettre de conclure des engagements pluriannuels.

¹ Amendement n° II-423 présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

B. UN AMENDEMENT MAJORANT LA DOTATION DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FDVA) EN COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

Le deuxième amendement de crédit adopté inscrit **25 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Ces crédits sont destinés à abonder le **Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)**.

Selon le Gouvernement, il s'agit de prendre en compte les effets de la suppression de la réserve parlementaire pour le soutien de la vie associative. Il est précisé que les crédits « *seront prioritairement destinés aux associations ne bénéficiant pas du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires* », à savoir les petites structures.

Cette dotation complémentaire **corrige la non-compensation initiale** des crédits traditionnellement abondés au titre de la réserve parlementaire. **Elle répond partiellement aux préoccupations exprimées par la commission des finances du Sénat.**

Dans cette perspective, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé de « *créer une dotation de solidarité locale, dont les crédits seraient répartis au niveau départemental, après avis de commissions comprenant des parlementaires* ». Ses crédits se seraient élevés à 80 millions d'euros en 2018, dont 30 millions d'euros à destination des associations.

Toutefois, **les modalités de financement** de la vie associative à partir des crédits supplémentaires du FDVA **doivent encore faire l'objet de précisions** « *d'ici le début de l'exercice 2018* ».

C. UN AMENDEMENT DE CRÉDIT DESTINÉ À LA MISE EN ŒUVRE DU « PLAN ÉTUDIANTS »

Le troisième amendement de crédit adopté inscrit **2,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 219 « Sport ». Ces crédits supplémentaires traduisent la **mise en œuvre du « plan étudiants »**.

*

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement et après l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement réduisant les crédits du programme 219 « Sport » de 1,1 million d'euros et du programme 163 « Jeunesse et vie associative » de 1,8 million d'euros.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La création d'un programme spécifique « Jeux olympiques et paralympiques 2024 » était recommandée par notre collègue Didier Guillaume dans le rapport spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sur le projet de loi de finances 2017.

Elle participe d'une double préoccupation :

- d'une part, **assurer l'information et permettre le contrôle** du Parlement sur les dépenses engagées au titre des Olympiades de 2024 ;

- d'autre part, **distinguer les crédits destinés à cette compétition** exceptionnelle et les soutiens nécessaires au sport pour tous.

Ensuite, l'augmentation des crédits destinés au Fonds de développement de la vie associative (FDVA) de 25 millions d'euros doit **prendre le relai des crédits traditionnellement abondés au titre de la réserve parlementaire.**

Elle prend acte des observations formulées par votre rapporteur spécial à propos de la non-compensation initiale de ces crédits, pourtant essentiels au soutien de la vie associative de notre pays.

Toutefois, les modalités d'utilisation de ces crédits demeurent à préciser. Si les dispositions relatives au FDVA relèvent du pouvoir réglementaire, le ministre de l'Éducation nationale a précisé devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication qu'un « *un groupe de travail – rassemblant entre autres des parlementaires – définira leurs modalités d'attribution* »¹.

Votre rapporteur spécial sera vigilant aux principes qui seront retenus, dans la mesure où l'amendement du Gouvernement revient à quadrupler la dotation initialement prévue pour le FDVA, dans un contexte d'érosion progressive depuis plusieurs années (-20 % depuis 2015).

Enfin, l'amendement proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale visant à relever le plafond de recettes affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS) de 63,8 millions d'euros, soit le montant d'économies attendu du Centre pour 2018 aux termes du projet de loi de finances pour 2018, a finalement été retiré en séance publique.

¹ Audition du mercredi 15 novembre 2017 devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

Deux raisons ont motivé le retrait de cet amendement :

- **la création d'un programme spécifique dédié aux Jeux olympiques et paralympiques 2024**, confirmant le recentrage du CNDS sur le soutien au sport pour tous dans les territoires ;

- **l'engagement du Gouvernement d'abonder le budget du CNDS à hauteur de « 20 millions à 30 millions d'euros »** dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Le ministre de l'action et des comptes publics a ainsi déclaré devant l'Assemblée nationale que *« pour ce qui est du Centre national pour le développement du sport – CNDS – je défends l'idée que nous ouvrons dans la seconde partie du projet de loi de finances une ligne budgétaire propre aux Jeux olympiques. C'est à la fois nécessaire et normal. Le CNDS, établissement public qui favorise la pratique du sport, s'est parfois dispersé. Sans doute éprouve-t-il des difficultés à financer un équipement sportif de proximité.*

« Certaines régions de France doivent bénéficier d'un rattrapage important dans ce domaine. On peut d'ailleurs réfléchir à la définition de ces équipements de proximité – ainsi faut-il des lignes d'eau plutôt que des piscines, mais ça, cela relève de l'histoire du développement du sport dans notre pays. Je m'engagerai à ce que, dans le projet de loi de finances rectificative, on puisse rattraper en fin de gestion le problème de paiement évident que connaît le CNDS. Une enveloppe de 20 à 30 millions, selon les chiffres de la fin de gestion, pourra s'ajouter au budget du Centre sans rien changer à l'effort organisé avec Mme la ministre des sports pour changer de modèle et opérer un recentrage, et en garantissant une ouverture de crédits pour les Jeux olympiques »¹.

Votre rapporteur spécial prend acte de cet engagement.

¹ Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la troisième séance du samedi 21 octobre 2017.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 65

Création d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année présentant les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Perrine Goulet, rapporteure spéciale, après un avis défavorable du Gouvernement.

Cet article a pour objet de **créer une annexe générale au projet de loi de finances de l'année** présentant les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des **Jeux olympiques et paralympiques de 2024**.

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

Votre rapporteur spécial recommande donc d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – J'ouvre l'examen des rapports spéciaux avec la vingt-sixième mission du budget général par l'importance des crédits, mais qui incarne le cœur de notre société, celle qui regroupe les soutiens de l'État au mouvement sportif, à la jeunesse et à la vie associative.

Sa dotation progresse de 12 % à périmètre constant par rapport à 2017. Elle s'élève à 889 millions d'euros. Un quart de ses crédits est destiné aux subventions aux fédérations sportives et aux opérateurs du sport, ainsi qu'aux interventions en faveur du tissu associatif. Surtout, le service civique concentre la moitié des crédits. Rendu universel par le précédent gouvernement, il explique 80 % de la progression des crédits de la mission depuis 2015.

Le soutien de l'État à la vie associative résulte aussi des réductions d'impôts ouvertes par les dons. D'importantes dépenses fiscales sont ainsi portées par la mission, à hauteur de 2,9 milliards d'euros prévus en 2018. N'oublions pas cependant que le soutien au sport est essentiellement assuré par les collectivités territoriales.

Le projet de loi de programmation des finances publiques que nous examinerons en commission mardi 31 octobre prévoit qu'au cours des trois prochaines années, les crédits de la mission progressent plus vite que ceux de l'ensemble du budget de l'État. Cette dynamique reflète une double priorité : la poursuite du succès du service civique et la perspective formidable d'accueillir les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cent ans après les Olympiades de 1924, cette perspective doit conduire à un soutien de l'ensemble du mouvement sportif. Ainsi que le préconisait mon prédécesseur Didier Guillaume, un programme budgétaire spécifique sera créé afin d'identifier et de contrôler ces dépenses.

Je terminerai mon intervention en soulignant les trois défis qui se poseront en 2018. En premier lieu, le soutien en faveur du sport pour tous est menacé pour 2018. Les objectifs ambitieux du Gouvernement contrastent avec la réalité des chiffres. Les crédits du programme « Sport » augmentent par rapport à 2017 en raison de deux mesures exogènes. En réalité, les crédits destinés au soutien du mouvement sportif diminuent de 4 %.

En particulier, les ressources du centre national pour le développement du sport (CNDS) sont réduites de 35 % à périmètre constant

par rapport à 2017, contraignant ce dernier à réduire son soutien au sport territorial de 63,8 millions d'euros. À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général, un amendement visant à relever de ce même montant le plafond de taxe affectée au CNDS a été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il est indispensable que le CNDS dispose des ressources lui permettant de poursuivre son soutien essentiel au sport dans les territoires.

Par ailleurs, la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) progresse de 13 % par rapport à 2017. Cette hausse est bienvenue pour permettre à l'Agence de répondre aux exigences croissantes de la lutte antidopage. Toutefois, la récente suspension du laboratoire d'analyse de Chatenay-Malabry par l'Agence mondiale antidopage entraînera une perte de recettes temporaire à laquelle elle devra faire face. Je serai donc attentif à l'évolution de ce dossier.

En second lieu, la suppression de la réserve parlementaire met sous tension la vie associative dans nos départements. En 2017, elle représente 10 % des crédits destinés à la jeunesse et à la vie associative hors service civique. Les crédits ouverts à ce titre ont soutenu près de 4 000 associations en 2016. Or cette suppression n'est pas compensée en 2018. Associée à la disparition de nombreux contrats aidés, cette décision est préjudiciable au tissu associatif pourtant indispensable à notre économie et à la cohésion sociale.

En troisième lieu, la réussite du service civique devra se poursuivre en 2018. L'objectif de 150 000 jeunes s'engageant dans une mission est maintenu. Je me félicite de l'effort public en faveur de ce dispositif symbole de l'engagement de la jeunesse.

Dans l'attente du vote de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission, s'agissant en particulier du relèvement effectif des ressources du CNDS, je vous recommande de réserver le vote sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous mesurons aujourd'hui les conséquences de la suppression de la dotation d'action parlementaire. Le Président du Sénat nous avait confié la mission, à la présidente Michèle André et moi-même, de réfléchir à une réforme de cette dernière. Le système était tout à fait transparent. Les parlementaires ont autant de légitimité, sinon plus, qu'un préfet pour proposer des subventions – puisqu'il ne s'agissait que d'une proposition. Ils ont autant la connaissance du terrain.

Nous avons été les victimes d'une appréciation de la réserve qui date d'une autre époque. Ce que nous craignons se mesure aujourd'hui. Des organismes à l'étranger – instituts français, alliances françaises, organismes humanitaires – qui ne survivaient que grâce à la dotation d'action parlementaire, vont se trouver dans de grandes difficultés, car il est difficile

de compenser par des crédits publics, comme dans les territoires, les suppressions de subventions ne sont pas compensées au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cela méritait une réforme, non une suppression.

Mme Nathalie Goulet. - « Il vaut mieux essayer d'allumer une flamme que maudire l'obscurité », disait le président Sadate. Le mécénat pourrait être une solution. Le fond de dotation Admical, qui rassemble les plus grands mécènes français, pourrait être sollicité, comme la Fondation de l'Isle ou la fondation Passions Alsace. Après le budget, nous pourrions les recevoir pour les orienter sur les territoires. Il est facile d'aider des projets à Paris, bien visibles ; c'est plus difficile sur les territoires pour des équipements moins porteurs de publicité...

M. Vincent Delahaye. - Nous avons tous regretté la suppression de la réserve parlementaire, qui occasionnera un transfert de la charge vers les collectivités territoriales qui seront évidemment sollicitées pour soutenir les associations. Il n'y a pas de montant concernant les Jeux olympiques dans ce projet de loi de finances. Avons-nous une idée du coût global pour le budget de l'État ? Nous pourrions ainsi vérifier par la suite qu'il n'y a pas de dérive.

Pourquoi réserver notre décision sur ces crédits ? Pendant la campagne électorale, ce domaine n'avait pas été jugé prioritaire ; dans une période où il faut réduire les déficits, je suis surpris que ces crédits augmentent, même si cette augmentation est en majorité liée au service civique. Dans la loi de programmation, il y a dix-huit missions dont les crédits augmentent, contre dix seulement qui diminuent et deux dont les crédits sont stables. Cela fait dix-huit priorités, autant dire qu'il n'y a pas.

M. Claude Raynal. - J'ai été rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015. Nous nous étions déjà battus pour contrer la baisse des ressources du CNDS, avec succès. Un argument avait fonctionné à l'époque, celui de rappeler cette réduction entraînerait celle des interventions sur les équipements publics de proximité. Cette participation est très incitative pour les collectivités. Le CNDS priorise les grands projets qui structurent le territoire. Il faut à nouveau contrer cette tentative. Je suis ravi que l'Assemblée nationale s'en soit préoccupée et j'espère que cela tiendra. Il faudra y veiller. Il serait curieux qu'on baisse les ressources du CNDS après nous avoir expliqué que la période d'ici 2024 devait être celle de la montée en puissance du sport pour tous en France. La proposition de réserver le vote est justifiée.

M. Victorin Lurel. - Je suis étonné que le plan de rattrapage des équipements sportifs dans les Outre-mer, que Patrick Kanner avait lancé à raison de 80 millions d'euros sur quatre ans, n'apparaisse nulle part. En juillet 2016, un rapport avait en effet parlé de nécessaire rattrapage, sachant que le ratio d'équipement par habitant est d'un tiers par rapport au reste du

pays. Nous avons déjà des difficultés à entretenir des équipements souvent vétustes.

M. Bernard Delcros. - Le service civique fait la démonstration de son intérêt, notamment dans les associations. Si l'objectif est toujours de 150 000 jeunes, pourquoi cette augmentation importante du budget ?

Quel est l'intérêt du transfert de crédits concernant le CNDS vers le programme 219 ? Quelles modalités pratiques sont-elles prévues pour que ces crédits aillent bien vers le soutien aux différents équipements ?

M. Jean-Claude Requier. - Les tarifs mensuels de la pension complète, de la demi-pension et de l'externat à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) ont respectivement crû de 46 %, 69 % et 101 % depuis 2009 ! Les repas seraient-ils livrés par le Paris-Saint-Germain ?

M. Patrice Joly. - Quel est le montant de la dépense fiscale au titre des divers dons aux associations ?

M. Pascal Savoldelli. - Quel est l'impact de la suppression des contrats aidés pour le mouvement sportif ? Je ne suis pas un *aficionado* de ce dispositif, mais il est utile aux associations sportives, et cela mériterait d'être examiné sous l'angle financier.

Comment s'expliquent les crédits destinés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour la compensation des exonérations de charges sociales des arbitres et juges ?

J'ai entendu parler du déploiement de maisons de sport-santé pour rapprocher le sport des publics les plus éloignés... Je souhaiterais que l'État soit plus en dialogue avec les maires.

M. Thierry Carcenac. - Je souhaiterais moi aussi connaître l'impact de la suppression des emplois aidés dans ce domaine.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. - Concernant les Jeux olympiques, un budget de plus de six milliards d'euros a été présenté au comité international olympique, dont 1,5 milliard d'euros d'argent public. L'organisation va bientôt se mettre en place. Je partage la proposition de Didier Guillaume d'établir un suivi spécial de ce budget qui concerne une manifestation importante pour notre pays.

Nous n'avons pas mesuré l'impact de la suppression des emplois aidés, mais il y aura certainement des difficultés pour l'encadrement des jeunes. Pour le CNDS, il nous faut attendre l'issue du débat à l'Assemblée nationale : l'enjeu est important puisqu'il concerne les dotations aux collectivités qui investissent.

L'État compense auprès de la sécurité sociale le non-paiement des charges sociales des arbitres. Les dépenses fiscales de mécénat représentent 1,4 milliard d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 200 millions d'euros au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le service civique monte en charge progressivement pour atteindre l'objectif de 150 000 en 2018, où il connaîtra un effet plateau.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

* *

*

Réunie à nouveau le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », précédemment réservés, et l'article 65.

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons, à présent, à l'examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », précédemment réservés.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Si nous avons réservé notre position sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », c'est que nous souhaitons attendre l'issue du vote de l'Assemblée nationale à propos des ressources du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et de la compensation de la suppression de la réserve parlementaire. En particulier, un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale proposait de revenir sur l'effort de réduction de la dépense demandé au CNDS pour 2018, à hauteur de 63,8 millions d'euros. Cet amendement a finalement été retiré en séance publique, compte tenu des modifications proposées par le Gouvernement, dans une double perspective. D'abord, un programme supplémentaire a été créé au sein de la mission, dédié aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et doté de 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement. Ensuite, les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » ont été abondés de 25 millions d'euros, afin de majorer la dotation au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

Selon le Gouvernement, il s'agit de prendre en compte les effets de la suppression de la réserve parlementaire pour le soutien de la vie associative. Actuellement, le FDVA accompagne le secteur associatif aux

échelons national et local, essentiellement par voie d'appels à projet pour financer des plans de formation.

Les modalités de financement de la vie associative à partir des crédits supplémentaires doivent encore être précisées. Ces dispositions relèvent du pouvoir réglementaire, mais le ministre de l'Éducation nationale a précisé devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat la semaine dernière qu'un groupe de travail, comprenant des parlementaires, sera chargé de les définir. Il s'agit d'une étape cruciale, compte tenu du fait que la majoration adoptée revient à quadrupler la dotation initiale du FDVA. Je serai vigilant sur les critères qui seront retenus.

En complément, le ministre de l'action et des comptes publics s'est engagé, devant l'Assemblée nationale, à abonder le budget du CNDS à hauteur de 20 à 30 millions d'euros dans le collectif budgétaire. Cet engagement devrait être concrétisé par voie d'amendement.

Par ailleurs, deux autres modifications doivent être signalées : 2,2 millions d'euros de crédits ont été ouverts au titre de la mise en œuvre du « Plan étudiant » dont Philippe Adnot nous a parlé hier, et un article additionnel, l'article 65, prévoyant la création d'un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances présentant les dépenses publiques engagées dans le cadre des Olympiades de 2024, a été adopté.

Dans ces conditions, si je maintiens une certaine réserve quant aux économies demandées au CNDS, je considère que les modifications introduites par l'Assemblée nationale vont dans le sens de mes observations.

La création d'un programme spécifique aux Jeux olympiques et paralympiques préserve une distinction claire entre ces dépenses et les crédits relatifs au soutien du sport quotidien. Enfin, même si le fonctionnement concret doit encore en être éclairci, je souscris à l'adoption de crédits supplémentaires destinés à l'indispensable soutien à la vie associative.

Je compléterai mon propos en indiquant qu'en seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission de 2,9 millions d'euros.

Pour toutes ces raisons, je vous recommande l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que de l'article 65, introduit à l'Assemblée nationale.

À l'issue de cette intervention, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que de l'article 65.

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que de l'article 65.