

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 31
Sport, jeunesse et vie associative

Rapporteur spécial : M. Éric JEANSANNETAS

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 5 |
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 | 7 |
| 1. <i>Une mission dont les crédits ont été multipliés par près de trois depuis 2012.....</i> | <i>7</i> |
| 2. <i>Une exécution marquée par la sous-consommation des crédits destinés aux dispositifs d'engagement de la jeunesse.....</i> | <i>8</i> |
| II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 10 |
| 1. <i>Des dispositifs d'aide au monde du sport importants mais qui présentent des limites.....</i> | <i>10</i> |
| 2. <i>Le service civique doit faire l'objet d'un soutien durable, à l'opposé d'une politique de « stop and go »</i> | <i>11</i> |
| 3. <i>Des interrogations qui persistent sur le calendrier de la réalisation des ouvrages olympiques</i> | <i>12</i> |
| 4. <i>Le service national universel : une formule de généralisation qui n'a pas été trouvée</i> | <i>15</i> |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2022, les crédits consommés au titre de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » se sont élevés à 1 660,4 millions d'euros. L'exécution des crédits est inférieure de 3,5 % au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022 (1 772,2 millions d'euros).

2. Cette réalisation inférieure aux prévisions résulte principalement d'une sous-exécution des dispositifs d'engagement de la jeunesse. Les crédits destinés au Service civique ont fait l'objet d'une sous-consommation de 111,9 millions d'euros, et le service national universel a également connu une sous-exécution de 34,8 millions d'euros.

3. Le Pass'Sport a également connu une sous-exécution de ses crédits. En effet, 60,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés par rapport à une prévision de 100 millions d'euros. **Au niveau quantitatif, 1,2 million de jeunes ont bénéficié du Pass'sport, ce qui est meilleur qu'en 2021, mais reste nettement inférieur à l'objectif de 2 millions.** Les causes du non-recours ne sont ainsi pas connues à ce stade, et la direction des sports a annoncé prévoir une évaluation du dispositif.

4. La cible de 220 000 jeunes devant effectuer un service civique en 2022 n'a pas été atteinte : le nombre de jeunes ayant accompli un service civique cette année est estimé à 147 000. En conséquence, le service civique a fait l'objet d'une sous-consommation de crédits de 119 millions d'euros en crédits de paiement. En effet, le financement du service civique par le plan de relance, qui a été conçu pour ne durer que deux ans, ne pouvait pas donner une visibilité suffisante aux acteurs. **Pour cette raison, la création de missions nouvelles n'a pas été à la hauteur des moyens qui ont été placés dans le service civique.**

5. Le coût par jeune du Service national universel (SNU) en 2022 (2 334,5 euros) reste élevé. Le rapporteur spécial a publié en mars 2022 un rapport de contrôle, où il recommande de surseoir au projet de généralisation du SNU. En effet, les coûts du SNU une fois généralisé présentent de nombreuses incertitudes, et le déploiement de l'expérimentation du SNU a rencontré de nombreuses difficultés matérielles, notamment en termes de recrutement et d'hébergement. **La récente annonce de la mise en place d'un SNU facultatif sur le temps scolaire soulève des interrogations quant à l'avenir du dispositif.**

6. Les informations transmises tendent à confirmer que le calendrier des constructions des Olympiades de 2024 devrait être globalement respecté. Toutefois, des inquiétudes sur le financement perdurent, principalement du côté du Comité des jeux olympiques et paralympiques (COJOP). En effet, l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a permis l'octroi d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au COJOP, en cas de défaillance des financements privés. Or, l'ensemble des partenariats ne sont pas encore sécurisés.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

1. Une mission dont les crédits ont été multipliés par près de trois depuis 2012

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » est composée de **trois programmes** :

- le **programme 219 « Sport »**, qui porte principalement sur le soutien aux fédérations sportives, sur l'ouverture à tous de la pratique sportive, et enfin le soutien aux opérateurs du sport ;

- le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui concerne essentiellement le développement du service civique, par le biais de l'Agence du service civique (ASC), la préfiguration du service national universel (SNU) ainsi que le soutien à la vie associative, en particulier par le soutien au Fonds de coopération de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (FONJEP) et le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ;

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

Deux caractéristiques de la mission doivent être relevées :

- **d'une part, son accroissement tendanciel** au cours des dernières années, à la faveur de l'universalisation du service civique et de la création du programme dédié aux Olympiades de 2024 ;

- **d'autre part, le niveau élevé de dépenses fiscales** qui lui sont rattachées et représentent près de 3 milliards d'euros.

2. Une exécution marquée par la sous-consommation des crédits destinés aux dispositifs d'engagement de la jeunesse

Exécution des crédits de la mission par programme en 2022

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2021 | Crédits votés LFI 2022 | Crédits ouverts 2022 | Crédits exécutés 2022 | LFI 2022 / Exécution 2022 | Exécution 2021 / Exécution 2022 |
|-----------|----|--------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|
| 219 | AE | 765,1 | 759,1 | 782,4 | 634,3 | - 16,4 % | - 17,1 % |
| | CP | 685,8 | 654,4 | 732,1 | 690,8 | 5,6 % | 0,7 % |
| 163 | AE | 627,4 | 772,1 | 716,8 | 681,2 | - 11,8 % | 8,6 % |
| | CP | 611,8 | 772,1 | 733,1 | 674,0 | - 12,7 % | 10,2 % |
| 350 | AE | 354,7 | 161,1 | 150,0 | 150,0 | - 6,9 % | - 57,7 % |
| | CP | 235,6 | 295,7 | 295,7 | 295,6 | 0 % | 25,5 % |
| Total | AE | 1 747,2 | 1 692,3 | 1 649,2 | 1 465,5 | - 13,4 % | -16,1 % |
| | CP | 1 533,2 | 1 722,2 | 1 465,5 | 1 660,4 | - 3,5 % | 8,3 % |

Note : les données sont retraitées d'erreurs techniques survenues sur les autorisations d'engagement du programme 350 en 2021, pour un montant de 375,8 millions d'euros. Sans ce retraitement, les autorisations d'engagement ouvertes en 2021 pour l'ensemble de la mission sont de 2 187,8 millions d'euros, et les autorisations d'engagement exécutées sont de 2 123 millions d'euros.

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

En 2022, les crédits de paiement consommés sur la mission s'élèvent à **1 660,4 millions d'euros**. **L'exécution des crédits est inférieure de -3,5 % au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022 (1 722,2 millions d'euros)**, ce qui contraste avec la sur-exécution des crédits de paiement observée lors de l'exercice 2021 (+ 12,8 %).

Cette réalisation inférieure aux prévisions s'explique intégralement par le programme 163, « Jeunesse et vie associative », qui représente désormais un peu plus de 40 % des crédits de la mission, et qui a connu en 2022 une sous-exécution de 12,7 % de ses crédits de paiement. Elle résulte principalement d'une sous-exécution des dispositifs d'engagement de la jeunesse. Les crédits destinés au Service civique ont fait l'objet d'une sous-consommation de 111,9 millions d'euros, et le service national universel a également connu une sous-exécution de 34,8 millions d'euros.

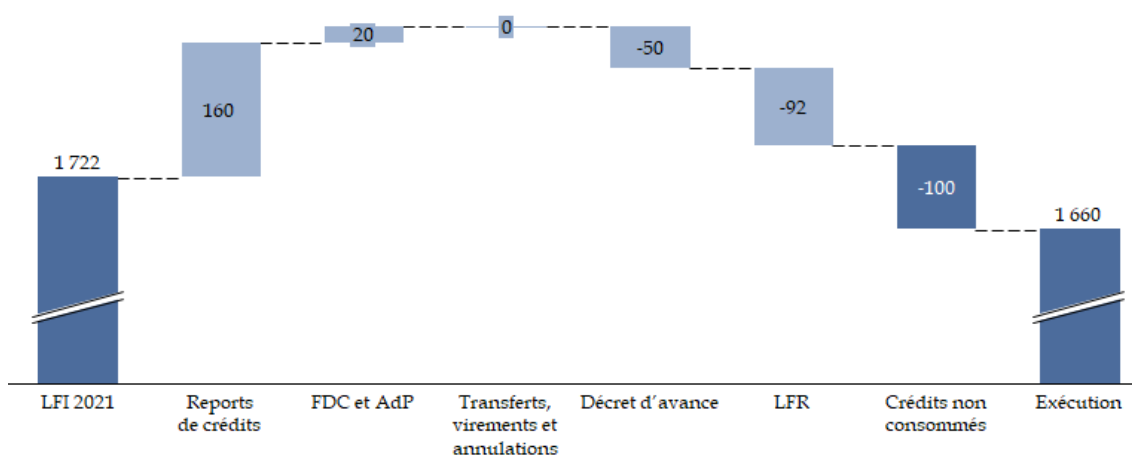
Le programme 219 « Sport » connaît quant à lui une sur-exécution de 5,6 %, et le programme 350, destiné à la préparation des Jeux olympiques, a été exécuté conformément aux prévisions.

La progression du niveau des crédits exécutés entre 2021 et 2022 (+ 8,3 %) s'explique principalement par l'augmentation des crédits pour les dispositifs d'engagement de la jeunesse, dont le service national universel,

ainsi que par la mise en place du plan 5 000 équipements sportifs de proximité.

Évolution des crédits en cours de gestion en 2022

(CP, en milliard d'euros)



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

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des dispositifs d'aide au monde du sport importants mais qui présentent des limites

Le Pass'sport a été mis en place par le décret n°2021-1171 du 10 septembre 2021, et il se traduit par une aide à la prise d'une licence sportive de 50 euros pour la saison 2021-2022. Contrairement au Pass culture, le Pass'sport est un dispositif ciblé : il s'adresse aux enfants entre 6 à 17 ans, qui bénéficient alternativement de l'allocation de rentrée scolaire ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ainsi qu'aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés jusqu'à 30 ans¹. Le décret du 2 août 2022 relatif au « Pass'Sport » l'a en outre étendu aux étudiants boursiers, dont le nombre est estimé à 800 000.

En 2021, le Pass'sport avait fait l'objet d'une forte sous-exécution : 45,8 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur 100 millions d'euros prévus. Ces dépenses correspondent à environ 1,1 million de jeunes touchés par le dispositif, ce qui est un résultat inférieur de 55 % à l'objectif de 2 millions de jeunes.

Pour 2022, une somme identique, 100 millions d'euros, a été inscrite en loi de finances initiale, à laquelle s'est ajouté un report de 33,4 millions d'euros en crédits de paiement. La cible de jeunes a également été maintenue à 2 millions. L'ouverture de ces crédits, malgré une forte sous-exécution constatée en 2021, était justifiée par son élargissement. Toutefois, les effets de l'extension du Pass'sport à de nouveaux publics se sont révélés limités.

En effet, 60,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur un total de 133,4 millions d'euros, ce qui représente un taux d'exécution de 45,3 %. Si l'on ne prend pas en compte le report de crédit, et seulement les sommes inscrites en loi de finances initiale, alors le taux d'exécution est de 60,4 %. **Au niveau quantitatif, 1,2 million de jeunes ont bénéficié du Pass'sport, ce qui est meilleur qu'en 2021, mais reste nettement inférieur à l'objectif de 2 millions.**

Dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour l'année 2022, la Cour des comptes relève toutefois que : *« des efforts ont été faits pour simplifier le dispositif en faveur des bénéficiaires et des structures. Un mail a remplacé le courrier pour le premier contact des bénéficiaires ; un portail usagers a été mis en place pour la récupération du code ; des améliorations techniques ont été apportées à l'interface de la plateforme pour les demandes de remboursement des clubs et l'ASP a été désigné pour le processus de*

¹ Extension par décret n° 2021-1808 du 23 décembre 2021.

paiement permettant une simplification du dispositif et une accélération des délais de paiement. »¹

Les causes du non-recours ne sont ainsi pas connues à ce stade, et dans l'objectif de les identifier, la direction des sports a annoncé prévoir une évaluation du dispositif associant la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Le dispositif de compensation des pertes de billetterie représente l'une des conséquences les plus visibles de la crise sanitaire sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »². Les crédits prévus en 2020 (107 millions d'euros) n'ont toutefois pas été consommés, et par conséquent, le dispositif n'a pu être véritablement mis en œuvre qu'en 2021.

Ce dispositif concernait à l'origine les manifestations sportives qui se sont tenues durant la seconde moitié de l'année 2020. Le décret n° 2021-1108 du 23 août 2021 a prolongé le dispositif pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 29 juin 2021.

Le coût total du dispositif s'établit à 207 millions d'euros en AE et en CP. 100 millions d'euros ont été ouverts par décrets de transferts, et 107 millions proviennent d'un report de crédits de 2020. Ces sommes sont particulièrement importantes, et le rapporteur spécial regrette qu'elles n'aient pas pu faire l'objet d'un examen par le Parlement.

Tout n'ayant pas été consommé en 2021, le dispositif a fait l'objet de reports en 2022 pour 6,5 millions en AE et 66,4 millions d'euros en CP.

À la fin de l'année 2022, sur le total de 207 millions d'euros en AE et CP, on compte 202,5 millions en autorisations d'engagement exécutés, et 175,5 millions d'euros de paiement consommés. **Les informations permettant un bilan du dispositif ne sont pas encore disponibles, mais des indus ont déjà été identifiés : il est estimé que 13 millions d'euros ont été versés à tort.** La reprise de cette somme n'a pas encore été réalisée. Le rapporteur spécial sera donc vigilant à l'estimation définitive des indus ainsi qu'à la récupération effective des sommes.

2. Le service civique doit faire l'objet d'un soutien durable, à l'opposé d'une politique de « stop and go »

Après la crise sanitaire de 2020, les objectifs du service civique en 2021 étaient ambitieux : il s'agissait de permettre à 245 000 jeunes d'effectuer une mission de service civique. Pour l'atteindre,

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022 « Sport, jeunesse et vie associative », avril 2023, page 44.

² Les destinataires sont les associations, sociétés et fédérations sportives délégataires, ligues professionnelles et organisateurs de manifestations sportives.

363 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale au titre du plan de relance (programme 364, « Cohésion »), et 498,8 millions ont été ouverts dans le programme 163, « Jeunesse et vie associative », pour un total de 861,8 millions d'euros.

En 2021, environ 145 000 jeunes ont finalement effectué une mission de service civique, ce qui est bien inférieur à la cible retenue en loi de finances initiale. En conséquence, l'Agence du service civique s'est constituée une trésorerie d'un montant très élevé (288 millions d'euros), en augmentation par rapport à la fin 2020 (69,4 millions d'euros), qui était déjà exceptionnelle.

En 2022, la cible du nombre de jeunes devant effectuer un service civique a été légèrement abaissée à 220 000 jeunes. Cependant, elle n'a pas non plus été atteinte : le nombre de jeunes ayant accompli un service civique cette année est estimé à 147 000. En conséquence, le service civique a fait l'objet d'une annulation de 109 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans le rapport rattaché au projet de loi de règlement de 2021, le rapporteur spécial soulignait que l'absence d'atteinte des objectifs ne pouvait pas s'expliquer entièrement par la crise sanitaire, mais que le service civique avait peut-être « atteint un plafond » en l'état de l'organisation actuelle du dispositif.

La proximité des chiffres entre 2021 et 2022 semble confirmer ce constat. En effet, le développement du service civique suppose la création de nouvelles missions par les organismes d'accueil, ce qui ne peut se faire que si ceux-ci ont la garantie que le service civique continuera à faire l'objet d'un soutien. Le financement du service civique par le plan de relance, qui a été conçu pour ne durer que deux ans, ne pouvaient donc pas donner une visibilité suffisante aux acteurs de cette politique. Pour cette raison, la création de missions nouvelles n'a pas été à la hauteur des moyens qui ont été placés dans le service civique.

Dit autrement, le fonctionnement du service civique n'est pas adapté à une politique de « stop and go », mais doit faire l'objet d'un soutien durable.

3. Des interrogations qui persistent sur le calendrier de la réalisation des ouvrages olympiques

La Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo) avait affirmé à plusieurs reprises que **la crise sanitaire n'avait pas causé de retard significatif dans la préparation des infrastructures** prévues pour l'accueil des Olympiades de 2024. Les informations transmises tendent à confirmer que le calendrier des constructions devrait être globalement respecté.

Premièrement, l'indicateur « taux d'opérations ayant atteint un jalon essentiel dans le processus de livraison des ouvrages olympiques » présente en 2022 des résultats meilleurs qu'en 2021, même s'il reste inférieur à la cible :

- 90,6 % des opérations ont atteint le jalon de notification du marché (marchés globaux) ou de validation de l'avant-projet, contre une cible de 93,5 % ;

- 79,7 % des opérations ont atteint le jalon de lancement des travaux, contre un objectif de 87,1 %.

Indicateur « Taux d'opérations ayant atteint un jalon essentiel dans le processus de livraison des ouvrages olympiques »

| | Objectif | Réalisation |
|--|----------|-------------|
| Taux d'opérations ayant atteint le jalon de notification du marché (cas des marchés globaux) ou de validation de l'avant-projet détaillé | | |
| 2021 | 82,3 % | 72,6 % |
| 2022 | 87,1 % | 79,7 % |
| Taux d'opérations ayant atteint le jalon de lancement des travaux | | |
| 2021 | 51,6 % | 38,7 % |
| 2022 | 93,5 % | 90,6 % |

Ensuite, la Cour des comptes fait le constat d'un « *avancement des ouvrages supervisés par la Solidéo globalement conforme aux budgets et aux calendriers* ». Elle précise que : « *La dernière synthèse disponible sur l'avancement des opérations montre qu'en septembre 2022, l'ensemble des soixante-quatre ouvrages supervisés étaient en cours de réalisation de façon globalement conforme au programme. Les points d'alerte existants, qui ne remettent pas en cause, à ce stade, le respect global des budgets et des calendriers, sont identifiés et traités dans le cadre de la comitologie de suivi des projets.* »¹

¹ « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 », Cour des comptes, Rapport au Parlement, Janvier 2023, page 46.

Après une actualisation le 13 juillet 2021, qui prenait en compte les tensions sur le marché des matières consécutives à la reprise économique suivant la crise de la Covid-19, la maquette financière de l'organisme a une nouvelle fois fait l'objet d'une mise à jour le 16 décembre 2022, pour intégrer l'accélération de l'inflation provoquée par l'invasion russe en Ukraine.

La maquette financière de la Solidéo prévoit désormais un financement de 1 771 millions d'euros (contre 1 553 millions dans la version du 13 juillet 2021). Sur cette somme, 1 152 millions d'euros relève de la contribution de l'État, et 619 millions d'euros de celle des collectivités territoriales, et en particulier du département de la Seine-Saint-Denis et de la ville de Paris.

**Comparaison de la maquette financière de la Solidéo (financements de l'État)
du 13 juillet 2021 et du 16 décembre 2022**

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023-2025 | Total |
|-------------------------|------|------|-------|-------|-------|-----------|---------|
| 13 juillet 2021 | 48,0 | 65,3 | 127,7 | 225,6 | 262,9 | 314,4 | 1 043,9 |
| 16 décembre 2022 | 48,0 | 65,3 | 127,7 | 225,6 | 262,9 | 451,9 | 1 152,3 |

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

La progression constatée entre les deux maquettes financières en ce qui concerne les financements de l'État, 108,4 millions d'euros sur la période 2023-2025, est cohérente avec l'inflation constatée sur le marché de la construction au cours de l'année 2022. Il n'apparaît pas à ce stade qu'il y ait une dérive sur les coûts de la Solidéo.

Les motifs d'inquiétude se trouvent en réalité davantage du côté du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP).

Certes, le financement du COJOP représente une part relativement faible du budget de l'État ; 25 millions euros de crédits de paiement étaient prévus dans la LFI pour 2022, et ils ont été exécutés conformément aux prévisions. En effet, l'essentiel du budget du COJOP est censé provenir de fonds privés. Sur un budget de 4,38 milliards d'euros, plus de 97 % doivent provenir de fonds privés.

Pour autant, le financement du COJOP **présente des enjeux financiers importants.**

La raison principale est que l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a permis l'octroi d'une garantie de 3 milliards d'euros de l'État au COJOP.

L'État avait déjà octroyé deux garanties au COJOP par l'article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. La première porte sur la contribution du Comité international olympique (CIO) liée aux revenus de diffusion des Jeux, et la seconde sur les emprunts bancaires souscrits par le COJOP pour financer des avances de trésorerie.

La garantie prévue à l'article 158 de la loi de finances pour 2022 a vocation à couvrir tout déficit du COJOP. L'article 158 dispose que la garantie peut financer, pour le COJOP, « *le solde déficitaire de son budget lors de sa liquidation* », au titre de ses emprunts bancaires contractés avant le 30 juin 2025. **L'éventuelle défaillance des acteurs privés peut dès lors constituer un risque pour le budget de l'État.**

Parmi les recettes privées, il est prévu que 1,42 milliard d'euros proviennent des recettes de partenariat. La dernière actualisation du budget du COJOP, à la mi-décembre 2022, a dû intégrer 320 millions d'euros de recettes de partenariats supplémentaires. Or, des partenariats importants, comme le partenariat de rang 1 prévu avec LVMH, restent encore à conclure.

4. Le service national universel : une formule de généralisation qui n'a pas été trouvée

Le rapporteur spécial écrivait, dans son rapport rattaché à la loi de règlement de l'exercice 2021, que « *l'année 2022 est déterminante pour l'expérimentation du SNU.* » En effet, 2022 est la première année où l'expérimentation du service national universel (SNU) s'est déroulée à une large échelle (objectif de 55 000 jeunes inscrit en loi de finances initiale pour 2022, ramené à 50 000 jeunes ensuite), et où les restrictions sanitaires ont eu une influence marginale sur le déroulement du séjour de cohésion.

Le rapporteur spécial avait ainsi décidé de mener un contrôle budgétaire sur le SNU, qui inclut l'année 2022 et qui posait la question de la possibilité et de l'opportunité de sa généralisation. Le rapport de contrôle a été adopté par la commission des finances et publié en mars 2023.

En 2022, sur une cible actualisée de 50 000 jeunes, 32 212 ont participé au séjour de cohésion, ce qui représente seulement 64,4 % de l'objectif. En conséquence, l'action du programme 163 consacrée au service national universel a connu une sous-exécution de 34,8 millions d'euros par rapport à une prévision de 110,1 millions d'euros, ce qui correspond à un taux d'exécution de 68 %. Le taux d'exécution est un peu meilleur qu'en 2021 (64,1 %), mais reste très inférieur aux objectifs.

Déroulement de l'expérimentation du service national universel

| Année | Loi de finances initiale | Exécution | Taux d'exécution / taux de réalisation |
|---|--------------------------|----------------|---|
| Exécution des crédits par rapport aux prévisions (<i>en millions d'euros et en %</i>) | | | |
| 2020 | 30,0 | 0 ¹ | - |
| 2021 | 62,2 | 39,9 | 64,1 % |
| 2022 | 110,1 | 75,2 | 68,3 % |
| Nombre de jeunes ayant réalisés le séjour de cohésion par rapport aux objectifs (<i>en nombre de jeunes et en %</i>) | | | |
| 2020 | 20 000 | 0 ² | - |
| 2021 | 25 000 | 14 653 | 58,6 % |
| 2022 | 50 000 | 32 212 | 64,4 % |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

L'exécution en 2021 fut de 39,9 millions d'euros, pour 14 653 jeunes ayant effectivement accompli le séjour de cohésion. Le rapport est ainsi de 2 723,0 euros par jeune, ce qui est un montant nettement supérieur à la prévision pour 2021, qui était de 2 492,0 euros.

En 2022, le coût du SNU est de 2 334,5 euros par jeune. Ce chiffre est meilleur qu'en 2021, mais moins bon que dans la prévision en loi de finances initiale (2 202 euros par jeune). Surtout, dans l'hypothèse d'une généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge (850 000 jeunes, selon le nombre retenu par le Gouvernement), le coût du SNU atteindrait 1,98 milliard d'euros.

Il convient de prendre ces chiffres avec précaution. Comme l'a souligné le rapporteur spécial dans son rapport sur le service national universel, les chiffres de l'expérimentation du SNU durant la phase expérimentale ne sont pas représentatifs de son coût une fois généralisé. Il y a un « monde » entre un service national universel qui réunit environ 32 000 jeunes sur un an, et le même dispositif qui en réunit 850 000.

La généralisation du service national universel à l'ensemble d'une classe d'âge peut, certes, amener à des économies d'échelle, mais par d'autres aspects elle peut conduire à un renchérissement des coûts.

¹ La pandémie a conduit à l'annulation du séjour de cohésion sur le territoire métropolitain.

² La pandémie a conduit à l'annulation du séjour de cohésion sur le territoire métropolitain.

En effet, la logistique requise pour acheminer l'ensemble d'une classe d'âge dans des centres de cohésion tout au long de l'année est **sans commune mesure** avec celle qui est actuellement mise en œuvre dans la phase expérimentale du service national universel.

De plus, les centres d'hébergement disponibles **risquent de devenir de plus en plus chers à mesure qu'il devient difficile de trouver des centres d'une taille suffisante pour accueillir un séjour de cohésion**. Or, les grands centres sont déjà en nombre limité, comme cela a été vu *supra*, et l'hébergement et la restauration sont déjà le premier poste de dépenses du séjour de cohésion.

Enfin, ces chiffrages ne prennent en compte **que les coûts de fonctionnement à l'année du service national universel, et non pas les dépenses d'investissement nécessaires pour aboutir à sa généralisation**. Or, si le séjour de cohésion devait être généralisé, la rénovation de centres d'hébergement sera indispensable.

Pour ces raisons, le rapporteur spécial a estimé dans son rapport d'information¹ que les coûts d'un SNU généralisé seraient vraisemblablement supérieurs à 2 milliards d'euros par an, et que l'estimation réalisée par le rapport des inspections générales remis au Premier ministre au printemps 2018, qui chiffrait le coût par an du SNU généralisé à l'ensemble d'une classe **de 2,4 à 3,1 milliards d'euros par an, semble proche du coût réel du dispositif**².

Ainsi, au regard des incertitudes pesant sur ces coûts, et des difficultés matérielles rencontrées lors de l'expérimentation, à la fois en termes de recrutement d'encadrants et d'hébergements disponibles, **le rapporteur spécial avait recommandé de surseoir à la généralisation du service national universel**.

Le jeudi 15 juin 2023, la Secrétaire d'État chargée du service national universel, Sarah El Haïry, a annoncé que le service national universel se tiendra sur le temps scolaire, à partir de mars 2024, et qu'il sera organisé sur la base du volontariat. Interrogée sur le maintien ou non de l'objectif de la généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge, la ministre a répondu que « *La question de l'obligation n'est pas un tabou* », mais n'a pas fait d'annonces à ce sujet.

Il est vraisemblable que la décision de ne pas annoncer la généralisation du SNU, alors qu'il était prévu que cette annonce soit faite dès janvier 2023, s'explique par les difficultés susmentionnées lors de l'expérimentation, outre le contexte social difficile qui a entouré la réforme des retraites.

¹ « *Le service national universel : la généralisation introuvable* », Éric Jeansannetas, mars 2023 : [Le service national universel : la généralisation introuvable - Sénat \(senat.fr\)](#).

² Rapport et chiffres cité dans le rapport de la Cour des comptes sur « *La formation à la citoyenneté* » d'octobre 2021, page 71.

La mise en œuvre du SNU sur le temps scolaire comporte comme avantage de permettre d'étaler plus largement dans le temps les séjours de cohésion, et donc de plus facilement réutiliser les centres d'hébergement. Toutefois, elle soulève des difficultés propres.

L'articulation du séjour de cohésion avec le déroulement de l'année scolaire n'a pas encore été détaillée, et les expérimentations qui se sont déroulées entre 2019 et jusqu'à cette année ont été menées dans l'optique d'une généralisation hors du temps scolaire, ce qui limite les enseignements qu'elles peuvent apporter pour le déploiement du SNU sur le temps scolaire.