



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION
des AFFAIRES CULTURELLES,
ET DE L'ÉDUCATION

PARIS, le 23 octobre 2023

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

Sport, jeunesse et vie associative
(partie budgétaire)

M. Jean-Claude Raux, rapporteur pour avis

DOCUMENT PROVISOIRE

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
ANALYSE DES CRÉDITS	9
I. LE PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>	9
A. UNE POURSUITE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES SPORTS DANS LA PERSPECTIVE DES JEUX ET DE LA « GRANDE CAUSE NATIONALE »	9
1. Le soutien au sport de haut niveau	9
2. L'activité physique et sportive, grande cause nationale 2024 : le défi de l'APS pour tous, alors que le diptyque sport-santé peine à s'affirmer	11
3. La vigilance s'impose vis-à-vis de la santé financière des clubs et des fédérations..	13
B. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS ÉLOIGNÉS DU SPORT	13
1. Agir davantage en faveur d'un sport inclusif	13
2. Le soutien aux publics socialement défavorisés	14
3. Améliorer le taux de recours au pass'sport et corriger les disparités	15
C. CONSOLIDER LES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT POUR RENFORCER SON ACTION DANS LES TERRITOIRES	16
1. La nécessité de simplifier les modalités de financement de l'ANS tout en accroissant sa dotation ou, à défaut, de relever le plafond des taxes affectées	16
2. La gouvernance territoriale du sport est en voie de renforcement, même si des questions demeurent	18
3. Elle doit être mise au service de la rénovation des équipements sportifs et de leur adaptation au changement climatique	19
II. LE PROGRAMME 350 <i>JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024</i>	21
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : UNE FORTE DÉCRUE EN 2024, CONFORME AUX PRÉVISIONS	21

B. LE PARI DE LA PRÉPARATION AUX JO EST EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ .	22
1. Le programme de livraison des équipements par la Solideo	22
2. La trajectoire budgétaire de la Solideo est maîtrisée	23
3. Un soutien renforcé au COJOP dans la dernière ligne droite	23
4. La poursuite du programme de billetterie populaire.....	25
C. LA QUESTION FONDAMENTALE DE L'HÉRITAGE DES JEUX.....	26
1. Les objectifs sociaux et environnementaux sont-ils à la hauteur des ambitions ?..	26
2. Les enjeux d'un après-JOP réussi.....	27
III. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE.....	28
A. UNE HAUSSE DE CRÉDITS POUR LA VIE ASSOCIATIVE, MAIS DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES.....	28
1. Un tissu associatif actif et divers, confronté à des difficultés.....	28
2. Développer la formation des bénévoles et leur information ; soutenir les têtes de réseau	31
3. Simplifier les procédures	33
B. UNE POURSUITE INÉGALE ET INSUFFISANTE DE LA MONTÉE EN CHARGE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	34
1. Les dispositifs de l'action 02 en faveur de la jeunesse	34
2. Le service civique : stabilisation ou coup d'arrêt ?	35
3. Le service national universel : des crédits connaissant une hausse continue dans la perspective de la généralisation	36

INTRODUCTION

La mission *Sport, jeunesse et vie associative*, même si elle n'est pas la plus généreusement dotée du budget général, regroupe des politiques publiques revêtant une importance majeure : outre les crédits affectés aux domaines qui figurent dans son intitulé, elle porte en effet ceux qui concernent l'**engagement citoyen** de la jeunesse et l'**éducation populaire**. Les enjeux liés à cette mission sont d'autant plus grands **à quelques mois du début des Jeux olympiques et paralympiques (JOP)**, et alors que l'**activité physique et sportive (APS)** a été décrétée « **grande cause nationale 2024** ».

En 2024, comme les années précédentes, le périmètre de la mission comprendra trois programmes :

– le programme 219 *Sport* est le vecteur de l'action de l'État pour développer la pratique sportive pour tous sur l'ensemble du territoire, soutenir le sport de haut niveau et promouvoir l'éthique et l'intégrité dans le sport. La subvention versée à l'**Agence nationale du sport (ANS)** au titre du développement des pratiques et du haut niveau constitue le poste de dépenses le plus élevé ;

– le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024* regroupe les crédits destinés à l'organisation de cet événement. Dans la mesure où la plupart des investissements ont déjà été consentis lors des exercices précédents, la dotation du programme amorce **une décrue** dans le PLF 2024. À l'issue d'une année de transition en 2025, il devrait disparaître de la maquette budgétaire ;

– le programme 163 *Jeunesse et vie associative* finance, d'une part, le soutien de l'État aux associations à travers le **fonds de développement de la vie associative (FDVA)**, le **compte d'engagement citoyen (CEC)** et le **fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)**, et, d'autre part, les politiques en faveur de la jeunesse, notamment le **service civique**, le **service national universel (SNU)**, ou encore le dispositif « **1 jeune, 1 mentor** ».

Les crédits d'ensemble de la mission prévus pour l'année 2024 s'établiraient à **1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,8 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **hausse de 12,18 % en AE** par rapport à l'année 2023 et une **légère diminution en CP (2,04 %)**. La décrue globale des crédits de paiement s'explique par la forte diminution de la dotation du programme 350 (de 54,67 %, soit une baisse de 161,21 millions en valeur absolue), conformément au programme de livraison des ouvrages olympiques. Autrement dit, la quasi-totalité des autres postes connaît une augmentation plus ou moins marquée.

Le rapporteur pour avis **salue cet effort budgétaire** qui permet de porter les crédits de la mission à un **niveau sans précédent**. Toutefois, il convient d'examiner

ces crédits au prisme du contexte inflationniste ⁽¹⁾. En outre, **leur répartition de détail pose question**. Surtout, la **trajectoire des années à venir** s'annonce **problématique**, en particulier pour le programme *Sport* : la prévision pour 2025 figurant dans le projet annuel de performances fait état d'une diminution de près de 6 % des AE et de 17 % en CP, et d'une stabilisation en 2026 ⁽²⁾. Comment prolonger l'élan des JO et de la grande cause nationale si les moyens ne suivent pas ? Le projet de bâtir une « *grande nation sportive* », selon les mots du Président de la République, risque de s'en trouver fragilisé. Plus encore, ces perspectives ne permettent pas de donner un cap clair aux acteurs du monde du sport.

La réforme profonde de la gouvernance du sport engagée en 2019 avec la création de l'ANS repose sur la synergie entre l'État et les collectivités territoriales. Il n'en demeure pas moins que la puissance publique se doit de conserver à la fois une capacité d'intervention et une vision stratégique. À cet égard, **le financement de l'ANS doit être maintenu à un haut niveau et fondé sur des ressources pérennes**. Il est vrai que le programme 219 bénéficie d'un surcroît de recettes important, mais celui-ci est ponctuel : il résulte de l'animation dans les territoires à l'occasion des Jeux, des actions menées dans le cadre de la « grande cause nationale 2024 » ou encore du plan de financement d'équipements sportifs, notamment scolaires, destiné à prendre le relais du plan « 5 000 terrains de sport ».

En outre, le **financement dual de l'ANS** – il repose sur une dotation budgétaire et sur des taxes affectées – est source non seulement de **complexité inutile**, mais aussi d'insécurité. Il serait préférable d'y **mettre un terme**. À défaut, en tout état de cause, le **relèvement du plafond** de plusieurs des taxes affectées est souhaitable.

Par ailleurs, une **loi d'orientation et de programmation pluriannuelle pour le sport**, à l'image de celles qui ont été élaborées ces dernières années pour la recherche, la justice, l'armée ou encore le ministère de l'Intérieur, serait la bienvenue – elle est d'ailleurs demandée par les collectivités. Elle permettrait de prolonger l'impulsion réelle donnée depuis plusieurs années. Les acteurs du monde du sport, amateurs et professionnels, y verraient la marque d'un soutien réel de l'État. Cela paraît d'autant plus légitime que des politiques comme le développement du sport-santé et l'inclusion des personnes en situation de handicap demandent du temps : au-delà des moyens qui leur sont consacrés, les mentalités doivent évoluer.

Si les crédits du programme 163 *Jeunesse et vie associative* connaissent une progression soutenue, il convient d'aller au-delà du constat global. Le rapporteur pour avis souligne l'importance de **soutenir davantage les associations et l'éducation populaire**. Les besoins sont nombreux ; ils appellent un **effort accru et inscrit dans la durée**. Il importe, en particulier, de **renforcer les têtes de réseau**.

(1) Selon l'évaluation du Gouvernement, elle s'établirait à 2,6 % en 2024 et serait de 4,9 % au total pour l'année 2023 (projet de loi de finances pour 2024, n° 1680, p. 10).

(2) Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2024, p. 13.

Les **crédits alloués au FDVA**, bras armé du soutien de l'État aux associations, devraient être **stables, à 33 millions d'euros**, auxquels il convient d'ajouter la quote-part sur les sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance vie en déshérence : comme en 2024, **17,5 millions d'euros** seraient destinés au FDVA à travers ce mécanisme. Cependant, la secrétaire d'État Prisca Thévenot a fait part au rapporteur pour avis de l'intention du Gouvernement de relever de 20 % à 40 % le niveau de la quote-part, par voie d'amendement au PLF 2024. Le surcroît de recettes attendu serait de l'ordre de 20 millions d'euros. Un tel geste serait le bienvenu.

Le contraste est fort entre la **stagnation des crédits alloués au service civique** et **l'augmentation de 14,3 % de ceux prévus pour le SNU : 20 millions d'euros supplémentaires, soit 160 millions d'euros au total en 2024**. Certes, le poids financier des deux dispositifs apparaît encore favorable au premier d'entre eux, qui est également le plus ancien, mais l'importance accordée au SNU par le Président de la République et le coût vertigineux que pourrait avoir sa généralisation appellent une étude plus poussée. De surcroît, c'est l'occasion de s'interroger plus globalement sur la politique menée en faveur de la jeunesse. Pour ces raisons, **le rapporteur pour avis a donc choisi de consacrer au SNU la partie thématique de son rapport**.

La **généralisation du SNU** représenterait un **défi majeur** sur les plans humain et logistique, mais aussi financier, car son coût en année pleine ne saurait être inférieur à **2 milliards d'euros** – et il pourrait même atteindre des niveaux encore plus faramineux. Qui plus est, il est largement rejeté par les organisations représentatives de la jeunesse et par les personnels de l'Éducation nationale, lesquels seraient amenés à fournir les plus gros bataillons pour l'encadrement de 800 000 jeunes chaque année. Le personnel du ministère des Armées, soumis aux contraintes opérationnelles et déjà fortement sollicité pour l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC), s'interroge sur la contribution supplémentaire qu'il serait en mesure d'apporter en cas de généralisation du SNU. Les annonces contradictoires du Gouvernement et les voix dissonantes qui se sont fait entendre dans la majorité sont les signes de la difficulté qu'il y aurait à satisfaire à tout prix ce caprice du Président de la République.

Les manifestations et les incidents de l'été dernier ont également mis en évidence la nécessité d'apporter une **réponse au mal-être de nombreux jeunes** dans notre pays. Le SNU, promis par le Président de la République dès la campagne de 2017, présenté comme un remède aux maux de la société, est-il suffisant, et même tout simplement nécessaire ? **La raison commande que l'on sursoie à sa généralisation**.

Force est de constater que **la dotation d'ensemble de la mission est satisfaisante**. Toutefois, compte tenu des **problèmes de répartition** des fonds, des **incertitudes pesant sur les engagements futurs** et du **gâchis financier qui s'annonce avec le service national universel**, le rapporteur pour avis, à titre personnel, **votera contre** les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues.

DOCUMENT PROVISOIRE

ANALYSE DES CRÉDITS

I. LE PROGRAMME 219 *SPORT*

A. UNE POURSUITE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES SPORTS DANS LA PERSPECTIVE DES JEUX ET DE LA « GRANDE CAUSE NATIONALE »

Les crédits demandés pour l'année 2024 au titre du programme 219 *Sport* s'élèvent à **760,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** contre 600 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et **760,07 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** contre 700 millions d'euros en LFI 2023, soit une augmentation de 26,55 % en AE et 8,54 % en CP. Si l'on raisonne hors titre 2, la hausse est même de 33 % en AE et de 10 % en CP. La dotation du programme poursuit donc sa **montée en puissance**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219 *SPORT* DEPUIS 2020

(en millions d'euros)

		LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	PLF 2024
Action 01 – Promotion du sport pour le plus grand nombre	AE	90,78	91,89	190,46	224,91	334,47
	CP	90,78	91,89	190,46	324,91	334,38
Action 02 – Développement du sport de haut niveau	AE	273,97	273,63	286,70	299,1	343,67
	CP	271,01	272,74	281,99	298,74	343,57
Action 03 – Prévention par le sport et protection des sportifs	AE	20,61	25,92	29,37	28,31	33,815
	CP	20,61	25,92	29,37	28,31	33,86
Action 04 – Promotion des métiers du sport	AE	45,33	45,05	45,79	48,28	48,14
	CP	45,33	45,05	45,79	48,28	48,24
TOTAL	AE	430,69	436,50	552,32	600,62	760,10
	CP	427,73	435,61	547,61	700,26	760,07

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2023 et 2024

1. Le soutien au sport de haut niveau

Alors que les Jeux olympiques et paralympiques se tiendront dans quelques mois, le projet de loi de finances pour 2024 reflète l'ambition de soutenir la performance des athlètes français, puis de prolonger l'élan ainsi donné au sport dans notre pays. **L'Agence nationale du sport est le vecteur de cette politique.**

Parmi les nouveautés de l'exercice 2024, il convient de signaler le dispositif « **Gagner en France** », doté de **6,7 millions d'euros**. Il vise à faire en sorte que les athlètes français engagés aux JOP abordent la compétition dans les meilleures conditions matérielles possibles. De fait, c'est l'une des conditions essentielles de la performance. Les athlètes paralympiques, en particulier, ont eu à souffrir trop longtemps de la précarité de leur statut, lié à un manque de reconnaissance. Le rapporteur pour avis soutient donc cette mesure. Les fonds qu'il est proposé d'allouer se décomposent comme suit :

– des aides de participation spécifiques pour les athlètes non identifiés comme « médaillables » mais qui doivent quand même pouvoir prendre part aux JOP dans de bonnes conditions : **2,4 millions d'euros** ;

– l'installation des maisons de la performance à Saint-Denis et sur les sites olympiques : **1,8 million d'euros** ;

– les aides personnalisées attribuées aux sportifs de haut niveau (SHN) qualifiés pour les JOP, afin de leur garantir une rémunération minimale de 40 000 euros : **1,2 million d'euros** au total ;

– un soutien financier à l'organisation de compétitions préparatoires aux JOP, dites *test events* : **1 million d'euros** ;

– la participation aux frais d'hôtellerie et de logistique durant les JOP : **0,3 million d'euros**.

Les athlètes médaillés toucheront des primes d'un montant supérieur à celui qui était prévu. À cette fin, **7 millions d'euros supplémentaires** sont inscrits dans le PLF 2024, pour un montant total de **18,6 millions d'euros**. Le rapporteur pour avis accepte volontiers l'augure de cette dépense, d'autant plus que les encadrants bénéficieront eux aussi de la mesure ; pour la première fois, ils devraient même être récompensés à la même hauteur que les athlètes, ce qui constitue une reconnaissance méritée de leur contribution à la performance de ces derniers.

Ces aides ponctuelles sont les bienvenues, mais il faudra que ce surcroît de **soutien aux athlètes fragiles** financièrement se poursuive **au-delà des JOP**.

Condition de Jeux exemplaires, la **lutte contre le dopage** est soutenue dans le projet de loi de finances pour 2024. L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) voit ainsi sa dotation augmenter de **0,47 million d'euros**. Si cette hausse peut sembler modeste, elle correspond aux attentes de l'agence. Surtout, elle s'inscrit dans une dynamique continue depuis plusieurs années. Pendant longtemps, l'AFLD a été en retard par rapport aux agences correspondantes des autres grands pays européens de sport comme le Royaume-Uni et l'Allemagne. Désormais, elle réalise environ **12 000 contrôles par an**, ce qui lui permet de se situer au même niveau que ses homologues. Le renforcement de ses moyens lui permet de « jouer dans la cour

des grands », comme l'a déclaré sa présidente, Mme Béatrice Bourgeois, lors de son audition par le rapporteur pour avis. Qui plus est, depuis 2021, le périmètre des actions de l'AFLD a été élargi ⁽¹⁾. Ses pouvoirs d'enquête et ses capacités en matière de renseignement ont été renforcés.

Les JOP de 2024 constitueront une étape importante pour l'AFLD. Le Comité international olympique (CIO) l'a chargée par contrat de réaliser tous les contrôles pendant la compétition. C'est la première fois qu'une autorité nationale antidopage bénéficie d'un tel mécanisme. Il convient d'y voir **le signe de la réputation qu'a su gagner l'AFLD** ; c'est aussi pour l'agence un défi.

Au-delà de son rôle dans la lutte antidopage, l'AFLD mène une **politique de prévention**, notamment auprès des jeunes. Il y a là un enjeu considérable en matière de santé publique, qui doit être pris en compte dans la perspective de la construction d'une grande nation sportive. Dès lors, il conviendra de s'assurer que l'enveloppe budgétaire de l'AFLD ne sera pas revue à la baisse à l'avenir : **l'ambition en la matière ne saurait décroître, notamment en matière de recherche**.

2. L'activité physique et sportive, grande cause nationale 2024 : le défi de l'APS pour tous, alors que le diptyque sport-santé peine à s'affirmer

La **promotion de l'activité physique et sportive** a été décrétée **grande cause nationale 2024** par le Président de la République le 25 juillet 2022, à l'occasion d'une réunion du Comité olympique et paralympique (COP). Cette politique est conçue comme le « *bras armé sociétal* » des Jeux pour bâtir une nation sportive. Elle poursuit deux objectifs : d'une part, **inciter les Français à faire davantage d'activité physique et sportive** ; d'autre part, **inscrire le sport au cœur des politiques publiques et du pacte républicain** en mobilisant l'interministérialité et les énergies du mouvement sportif.

Dans cet esprit, le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques (MSJOP) prépare un plan d'action autour cinq axes :

1. La mise en place d'une stratégie de labellisation GCN2024 de projets et d'événements ;
2. La mobilisation des acteurs (associations d'élus, institutions, mouvement sportif, associations inclusives, entreprises...) afin de créer un collectif engagé ;
3. La création d'un fonds, géré par l'ANS, qui sera abondé par l'État et des partenaires privés ;

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

4. L'élaboration d'une campagne de communication ;
5. La structuration de l'agenda 2024 autour de trois types d'événements ayant pour but, d'abord, de faire du sport avec les Français ; ensuite, d'amplifier les politiques publiques qui permettront de consacrer l'héritage des Jeux ; enfin, de rassembler nos compatriotes et toutes les forces vives du sport.

Dans le PLF 2024, **5,5 millions d'euros** seraient consacrés à cette politique (AE=CP). À cette somme s'ajoutent **5 millions d'euros**, inclus dans la subvention de l'ANS, qui alimenteront le fonds précité.

Le dispositif s'articule avec d'autres mesures visant à promouvoir l'activité physique, notamment celle des jeunes. Ainsi, les « **2 heures de sport supplémentaires au collège** », engagées en 2023, devraient monter en puissance grâce à une enveloppe de **14,6 millions d'euros**. L'objectif est de toucher 2 700 établissements à la fin de l'année 2024, sur les 7 000 collèges que compte le pays (en incluant le privé sous contrat). Par ailleurs, depuis leur introduction à la rentrée 2020, les « **30 minutes d'activité physique quotidienne** » ont essaimé dans l'ensemble des écoles – du moins en théorie.

Par ailleurs, la politique en faveur du **sport-santé** se voit doter de **3,3 millions d'euros supplémentaires (pour un total de 7,5 millions d'euros)**, dans le cadre de la stratégie nationale sport-santé (SNSS) 2019-2024 – elle-même inscrite dans le **plan national de santé publique**. La SNSS est co-pilotée par le MSJOP et par le ministère de la Santé et de la prévention. Son objectif est de promouvoir l'activité physique et sportive comme facteur de santé et de bien-être. En dépit du volontarisme affiché, **les résultats de cette stratégie peinent à se faire sentir**. De plus, nous entrons dans la dernière année de la SNSS. Une « feuille de route sport-santé » devrait prendre le relais. **Il convient de revoir les ambitions à la hausse, notamment dans la perspective de l'héritage des Jeux**. Les professionnels de santé, en particulier, doivent être davantage sensibilisés aux enjeux de la pratique sportive.

Les **maisons sport-santé**, pour leur part, bénéficieront de **2 millions d'euros supplémentaires (6 millions d'euros au total)**. Fin 2022, **573 MSS** avaient été déployées sur le territoire. Leurs missions consistent, d'une part, à accueillir, informer et orienter le public concernant les activités physiques et sportives à des fins de santé et l'activité physique adaptée (APA), et, d'autre part, à mettre en réseau et à former les professionnels de santé, du social, du sport et de l'activité physique adaptée. Elles dispensent des APS et APA en direction des populations vulnérables, des personnes en situation d'affection de longue durée, de maladie chronique ou en perte d'autonomie. **Les MSS sont un outil efficace** : il conviendrait de les renforcer et, par conséquent, d'**augmenter les crédits qui leur sont consacrés**. Cela suppose aussi, naturellement, d'accroître la prescription médicale. À cet égard, le rapporteur pour avis sera attentif aux conclusions de la mission confiée à Dominique Delandre,

qui vise à accélérer le déploiement du sport-santé, notamment en encourageant les professionnels de santé à promouvoir une activité physique adaptée.

En matière de développement de la pratique sportive liée à la santé, le rapporteur pour avis a été alerté en particulier, lors des auditions, sur la nécessité d'agir davantage en faveur de **l'activité sportive des étudiants**. Selon l'Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (ANESTAPS), seuls 31,5 % d'entre eux pratiquent une activité sportive dans le cadre de l'université. S'il faut développer l'offre existante, bien entendu, il convient avant tout de communiquer autour des activités d'ores et déjà offertes aux étudiants, car la méconnaissance des dispositifs proposés apparaît comme un problème récurrent. Le manque de valorisation du sport dans le cadre des unités d'enseignement est également régulièrement dénoncé par les acteurs du secteur. Enfin, l'aménagement des emplois du temps devrait permettre de développer la pratique sportive.

3. La vigilance s'impose vis-à-vis de la santé financière des clubs et des fédérations

Selon l'**indicateur de performance 2.1**, en 2024, comme en 2023, **quatre fédérations sportives** devraient se trouver dans une **situation financière dégradée**, et quatre autres dans une situation financière fragile ⁽¹⁾. Si le choc de la crise sanitaire est donc en passe d'être surmonté, et que la santé globale des fédérations semble en voie d'amélioration, la **vigilance s'impose**, car on ne saurait se satisfaire de la situation actuelle, marquée par une forte hétérogénéité. **Il importe que le soutien financier apporté par l'ANS aux fédérations soit stabilisé dans les années à venir.**

Du reste, d'autres motifs d'inquiétude ont surgi. La **crise de l'énergie**, en particulier, risque de mettre à mal les finances de nombreux clubs. La fin du bouclier tarifaire, corrélée avec la vétusté de nombreuses infrastructures sportives, nécessite d'**accélérer la rénovation des équipements sportifs**. Si l'on veut vraiment donner une impulsion et inciter les collectivités à agir davantage, cela passe nécessairement par un **renforcement de l'effort budgétaire de l'État**.

B. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS ÉLOIGNÉS DU SPORT

1. Agir davantage en faveur d'un sport inclusif

Le développement du parasport est probablement l'un des enjeux principaux des prochaines décennies. L'effet mobilisateur des JOP pourrait jouer, à cet égard, un rôle très important. Lors de son audition, M. Michaël Aloïsio, directeur général délégué de Paris 2024, a ainsi déclaré : « *Le lendemain des JOP, la France se*

(1) *Projet annuel de performances*, p. 26.

réveillera totalement différente. » Le **nombre de clubs** garantissant l'**accueil de personnes en situation de handicap** est d'ores et déjà en augmentation : il était de **3 000 à la fin de l'année 2022**, contre **1 850 en 2021** ⁽¹⁾. Toutefois, l'objectif fixé pour la fin 2023, à savoir **8 000 clubs**, paraît très volontariste. La marche suivante est encore plus élevée : 13 000 fin 2024. Alors même que les moyens consacrés à cette politique sont loin de connaître une hausse correspondante – pour employer un euphémisme –, il est permis de se demander comment la cible pourra être atteinte. Ainsi, le PLF 2024 ne prévoit d'attribuer que **1,5 million d'euros** supplémentaire au développement du sport pour les personnes en situation de handicap : 1 million d'euros pour favoriser l'accessibilité des équipements et 500 000 euros pour les contrats de développement des fédérations spécifiques. En tout état de cause, le rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à **mettre les moyens en cohérence avec les objectifs**, que par ailleurs il partage.

2. Le soutien aux publics socialement défavorisés

Le premier objectif fixé au programme *Sport* est de **réduire les inégalités d'accès la pratique sportive**. De fait, les publics socialement défavorisés pratiquent nettement moins d'activités sportives que les autres. Fort de ce constat, le ministère soutient prioritairement la pratique sportive licenciée, « *car le club, porteur de valeurs, constitue un outil en faveur de la "mixité sociale" et favorise l'engagement citoyen* » ⁽²⁾. Le rapporteur pour avis souscrit à ce constat et approuve l'objectif, tout en s'interrogeant sur les résultats obtenus.

En effet, comme le montre l'**indicateur 1.1**, le taux de licenciés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) a diminué entre 2021 et 2022, alors que, dans le même temps, il a progressé au niveau national ⁽³⁾. Autrement dit, **le décrochage de la pratique sportive des publics en difficulté a eu tendance à s'accroître**. Dans ces conditions, on peut légitimement se demander si les cibles fixées par le Gouvernement pour l'année 2023 et les suivantes seront atteintes, alors qu'aucune inflexion significative de la politique menée n'est prévue.

Le rapporteur pour avis souligne l'importance d'**articuler davantage le soutien à la pratique licenciée** avec les dispositifs visant à développer **l'activité physique à l'école**. En particulier, la grande cause nationale 2024 devrait être l'occasion d'accélérer le **décloisonnement entre le sport licencié et le sport scolaire** : développer des actions dans ce sens peut contribuer à toucher davantage des publics connaissant des difficultés sociales.

(1) *Projet annuel de performances, indicateur 1.1, p. 23.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid., p. 24 : le taux de licences dans les QPV est passé de 12,2 % à 9,1 % entre 2021 et 2022, et celui dans les ZRR de 22,5 % à 18,2 %, quand le taux général a crû de 19 % à 22,6 %.*

3. Améliorer le taux de recours au pass'sport et corriger les disparités

Le pass'sport a précisément pour objet d'aider les jeunes ayant des moyens modestes à pratiquer une activité sportive. Cette « allocation de rentrée sportive » créée en 2021 consiste en une aide d'un montant forfaitaire de **50 euros**, permettant de réduire, pour les personnes bénéficiaires, le montant de l'adhésion ou de la prise de licence proposées par les structures et associations sportives éligibles. Elle prend la forme d'un **remboursement** par l'État aux structures concernées. La gestion administrative et financière est assurée par l'**Agence de services et de paiement** (ASP).

Les jeunes appartenant aux catégories suivantes sont concernés par le dispositif : ceux, âgés de 6 à 17 ans révolus, bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ; ceux, âgés de 6 à 19 ans révolus, bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; ceux, âgés de 16 à 30 ans, bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Depuis 2022, en outre, le pass'sport a été élargi aux 800 000 étudiants boursiers. Qu'en est-il, toutefois, des **jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation** (NEET), qui sont l'un des publics les plus difficiles à inclure dans les dispositifs ?

En 2023, la liste des structures d'accueil éligibles a été complétée : le dispositif concerne désormais **l'ensemble des associations bénéficiant de l'agrément jeunesse et éducation populaire ou sport** sur l'ensemble du territoire, et non plus seulement en QPV et les **structures du loisir sportif marchand signataires d'une charte d'engagements**. Le rapporteur pour avis regrette en revanche que l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) et l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep) ne soient toujours pas incluses dans le dispositif. Il est vrai que le coût de leur licence est faible – de l'ordre d'une vingtaine d'euros en moyenne –, mais il n'en constitue pas moins un frein pour certaines familles. Qui plus est, inclure ces fédérations constituerait un message de soutien au sport scolaire, indispensable au développement de la pratique sportive des jeunes.

Le pass'sport devrait être reconduit en 2024. La dépense totale est estimée à **85 millions d'euros en AE et CP, en recul par rapport à la LFI 2023** – 100 millions d'euros étaient inscrits l'an dernier. De fait, depuis 2021, **les enveloppes prévues n'ont pas été consommées**. Ainsi, **en 2022, 63,625 millions d'euros en CP ont été utilisés**. Ce résultat est en amélioration par rapport à la première année, mais reste inférieur aux attentes.

Le public visé est de 6,5 millions de jeunes environ. Or, il n'a été utilisé que par **1,22 million d'entre eux en 2022** (1 million en 2021). Le taux de recours national s'établit à **18,3 %** ⁽¹⁾. On constate également de **fortes disparités** de toute sorte. Le dispositif est très peu utilisé dans les outre-mer : moins de 10 % de taux de recours partout, et le niveau est même catastrophique à Mayotte (2,3 %) et en Guyane

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

(2,81 %). En métropole même, il varie de 14,29 % en Île-de-France à 23,37 % en Bretagne. Dans les QPV, il n'est que de 12,87 %, et les jeunes issus de ces quartiers ne représentent que 5,7 % des bénéficiaires du dispositif, quand ils constituent 8,1 % des éligibles potentiels. Les 6-14 ans représentent 85 % des bénéficiaires. Les filles sont très minoritaires : 38,7 %. La Fédération française de football compte pour près d'un tiers des entrants au dispositif (28,3 %), et les quatre fédérations les plus représentées pèsent pour environ 50 % de l'ensemble des participants.

Il résulte de l'audition de la directrice des sports qu'un effort de communication a été fait pour la campagne 2023-2024 auprès des bénéficiaires potentiels. Nous verrons quels en seront les résultats. En tout état de cause, il convient d'**ajuster le dispositif pour augmenter le taux de recours** et s'efforcer de **corriger les disparités les plus criantes**. Par ailleurs, à terme, il serait souhaitable de relever le montant pris en charge : ces 50 euros ne couvrent pas, tant s'en faut, le coût de l'inscription dans une association sportive.

C. CONSOLIDER LES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT POUR RENFORCER SON ACTION DANS LES TERRITOIRES

1. La nécessité de simplifier les modalités de financement de l'ANS tout en accroissant sa dotation ou, à défaut, de relever le plafond des taxes affectées

L'Agence nationale du sport, qui a remplacé le Centre national pour le développement du sport (CNDS) en 2019, est le principal opérateur de l'État dans le domaine du sport. Son rôle est « *de développer l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous et de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs conclue entre l'agence et l'État. L'Agence nationale du sport veille à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations.* »⁽¹⁾ Le choix a été fait de la constituer sous la forme d'un **groupement d'intérêt public** (GIP).

Les crédits de l'ANS sont répartis entre l'action 01 *Promotion du sport pour le plus grand nombre* et l'action 02 *Développement du sport de haut niveau*, conformément à sa **double vocation**.

En 2024, l'agence devrait voir sa dotation progresser de **106,2 millions d'euros en AE** et de **6,2 millions d'euros en CP**, pour un montant total de **270,9 millions d'euros** (AE=CP). Ce montant résulte d'une subvention pour charges de service public (**7,22 millions d'euros en 2024**) et de transferts accordés au titre du haut niveau et du développement des pratiques sportives, soit **263,64 millions d'euros** en 2024.

(1) Article L. 112-10 du code du sport.

L'ANS se voit en outre **affecter** chaque année **une fraction du produit de trois taxes** : le prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux (FDJ) et des nouveaux opérateurs agréés ⁽¹⁾, le prélèvement sur les jeux exploités par la FDJ hors paris sportifs ⁽²⁾ et la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet » ⁽³⁾. En 2024, il est prévu de **reconduire à l'identique** le niveau fixé en 2023, à savoir **166,1 millions d'euros**.

Enfin, il convient de noter que les **ressources propres** de l'ANS restent extrêmement faibles : de l'ordre de **10 millions d'euros**.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2022, le financement dual de l'ANS est « *inutilement complexe* » et « *n'a pas de fondement avéré* » ⁽⁴⁾. La Cour préconisait ainsi de recourir uniquement à une dotation budgétaire globale. Le rapporteur pour avis fait sien l'argumentaire de surcroît très clair des magistrats : « *Un tel choix, cohérent avec le statut d'opérateur de l'État de l'Agence financé quasi exclusivement par lui, aurait eu l'avantage de la clarté et aurait facilité le débat relatif aux ressources de l'Agence, sans changer quoi que ce soit au mécanisme de régulation actuel, dès lors que le Parlement vote le produit plafonné de ces taxes versé à l'opérateur comme le montant de la dotation budgétaire issue du Programme 219. Il n'aurait pas davantage remis en question l'objet de ces prélèvements, notamment ceux de la taxe Buffet et du prélèvement sur les paris sportifs de la FDJ qui ont vocation à assurer la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur* » ⁽⁵⁾. »

En outre, si les dotations de l'ANS ont progressé régulièrement depuis quelques années, une part non négligeable provient de **ressources supplémentaires non pérennes**, liées au plan de relance, aux Jeux olympiques ou encore à la grande cause nationale. C'était le cas du programme des « 5 000 terrains de sport », qui est arrivé à son terme et sera remplacé par un nouveau plan, baptisé « 5 000 terrains de sport – Génération 2024 ». Doté de **100 millions d'euros** par an, il vise à engager la construction ou la rénovation de terrains de sport dans les établissements scolaires ou à proximité. Il devrait durer **trois ans**. Si le rapporteur se félicite de cette nouvelle enveloppe, il souligne que les besoins sont beaucoup plus importants. Une **dotation globale révisée à la hausse et inscrite dans la durée paraîtrait plus adaptée**.

Le rapport d'activité de l'ANS pour l'année 2022 fait apparaître une **trésorerie s'élevant à 290,6 millions d'euros**, abondée par un **excédent budgétaire de 99,7 millions d'euros** en 2022. Même en tenant compte du fait que, sur le montant

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

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

(3) Article 302 bis ZE du code général des impôts.

(4) Cour des comptes, L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport. Des défis qui restent à relever, juillet 2022, p. 47.

(5) Ibid.

global, 194,6 millions d'euros sont fléchés vers « *des restes à payer 2022 et des exercices suivants* », **96 millions d'euros** sont disponibles⁽¹⁾. Au regard de l'ampleur des besoins des clubs sportifs, on est en droit de s'interroger sur ce point. **Le rapporteur pour avis appelle donc le Gouvernement à préciser à la représentation nationale la manière dont cette trésorerie pourrait être mobilisée, au moins en partie, au bénéfice du monde du sport.**

À défaut de simplifier, de pérenniser et d'accroître le financement de l'agence, la justice commanderait de **relever le niveau des taxes affectées**. En 2024, 59,66 millions d'euros proviendraient de la taxe Buffet. Le plafond de cette taxe avait été abaissé par la loi de finances de 2023 pour tenir compte de l'évolution de l'assiette, liée à la diminution des recettes provenant de la diffusion des compétitions sportives. En revanche, **le rapporteur pour avis regrette que le Gouvernement persiste à refuser de relever le plafond des deux autres taxes affectées**. Ainsi, la fraction de la taxe sur les paris sportifs en ligne affectée à l'ANS est limitée à 34,6 millions, alors que le produit attendu est de 181 millions. Qui plus est, compte tenu de l'engouement suscité par les Jeux olympiques, il semble légitime d'anticiper une forte augmentation des recettes liées aux paris sportifs.

2. La gouvernance territoriale du sport est en voie de renforcement, même si des questions demeurent

En 2022, la Cour des comptes avait critiqué la « *composition pléthorique* »⁽²⁾ des conférences régionales du sport (CRS) et l'absence de clarification des compétences dans le domaine du sport entre les différents niveaux de collectivités, tous représentés au sein de celles-ci. Elle notait, enfin, que la gouvernance régionale du sport reposait quasi exclusivement sur les services de l'État – à savoir les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), qui assurent le secrétariat des conférences – et sur les financements en provenance de l'ANS. Au total, la Cour recommandait de clarifier le statut des CRS. Ce sujet de préoccupation demeure, et le rapporteur pour avis s'associe à la recommandation de la Cour.

L'an dernier, la précédente rapporteure pour avis, Mme Claudia Rouaux, avait pointé un « *important retard pris dans la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance territoriale du sport* ». Au cours de son audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation le 28 septembre 2022, le président de l'ANS, M. Michel Cadot, avait indiqué que seules trois conférences des financeurs avaient été installées. Entre-temps, une partie de ce retard a été comblée. Selon les réponses fournies au questionnaire budgétaire, seize conférences de financeurs auront été installées d'ici à la fin 2023. En Corse, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, la mise en place interviendra dans les prochains mois. Cette étape est nécessaire pour

(1) Agence nationale du sport, *Rapport d'activités 2022*, p. 20.

(2) Ibid., p. 89.

la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de financements, censés devenir les instruments privilégiés de l'action dans les territoires. Cependant, la Cour des comptes, dans le même document, manifestait son scepticisme à l'égard de ce dispositif et appelait à en clarifier la nature et la portée juridique ⁽¹⁾.

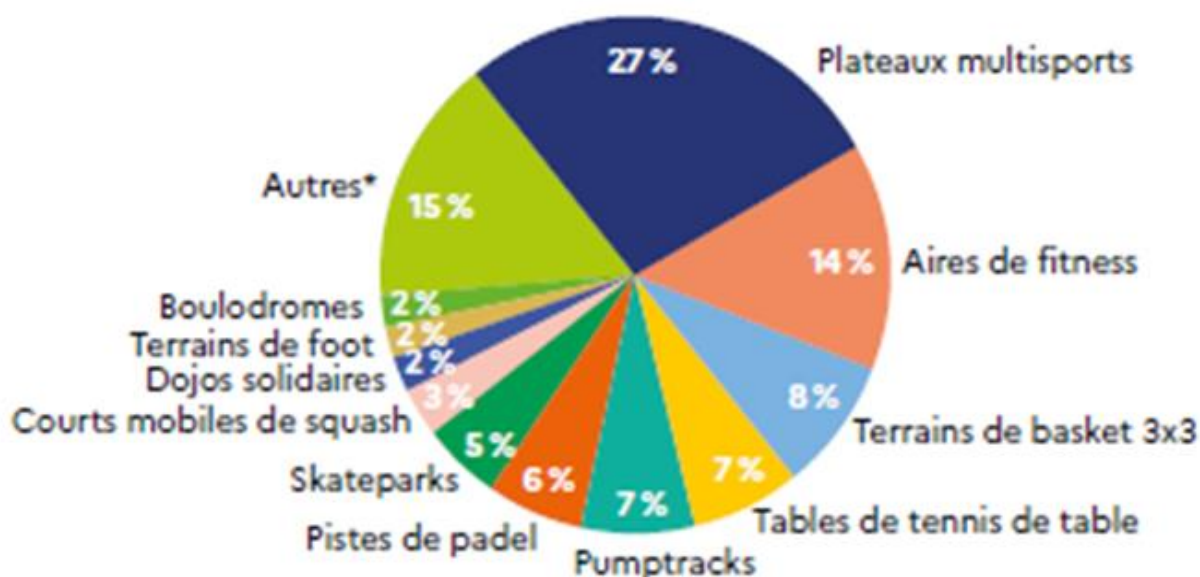
3. Elle doit être mise au service de la rénovation des équipements sportifs et de leur adaptation au changement climatique

Ces questions autour de la gouvernance territoriale du sport méritent d'être tranchées car les besoins d'investissement dans les territoires sont considérables, aussi bien pour la construction de nouveaux équipements que pour la rénovation du parc existant et son adaptation au changement climatique.

L'État a commencé à prendre ses responsabilités en matière d'investissement dans les infrastructures sportives de proximité à travers le **plan « 5 000 terrains de sport »**, dont le **bilan apparaît satisfaisant**. Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire annuel, ce plan avait permis de financer, au 31 août 2023, **4 578 équipements en 2022 et 2023**, pour un **montant total de subventions de 163 millions d'euros**, et une subvention moyenne par équipement de 36 000 euros. On recense près de 70 types d'équipement différents. Les plateaux multisports sont l'équipement le plus financé – il y en a plus de 1 000 –, devant les espaces de fitness, les terrains de basket 3x3, les tables de tennis de table et les *pumptracks*. Compte tenu du niveau de réalisation au 31 août 2023, des crédits restant à allouer – 28 millions d'euros pour le volet régional et 5 millions d'euros pour le volet national – et des projets en cours d'étude, l'**objectif** des 5 000 équipements devrait être **atteint, voire dépassé**.

(1) Ibid., p. 15.

Voici la répartition des équipements par type :



* Terrains de tennis, tables de teqball, terrains de hand 4x4, kits mobiles multi-gym, terrains de beachvolley, bassins, terrains d'air badminton, blocs d'escalade, etc.

Source : MSJOP – réponses au questionnaire budgétaire

Le nouveau plan « 5 000 terrains de sport – Génération 2024 » se veut en cohérence avec le déploiement des politiques publiques destinées à développer les activités physiques et sportives des jeunes. Il devrait être doté de 300 millions d'euros sur trois ans. Sur ce montant, **30 millions d'euros** devraient être destinés à développer les **cours d'école actives** : 1 500 sont prévues, dont 500 dans les QPV. Un second objectif consiste à construire ou rénover 500 équipements structurants utilisés par les scolaires dont 150 en QPV, à raison de **150 millions d'euros** : gymnases, piscines, salles de combat, etc. Enfin, 2 500 équipements de proximité utilisés par les scolaires, dont 800 en QPV, devraient être déployés, pour un montant de 120 millions d'euros. **Tout en saluant ce plan, le rapporteur tient à souligner qu'il reste en deçà des besoins**, notamment en matière de **rénovation**. L'ANS estime en effet que **60 % des équipements, soit 180 000, sont vétustes**.

À cet égard, il convient d'accélérer l'adaptation de nos infrastructures sportives au changement climatique. Le **Fonds vert** prévoit **2 milliards d'euros** de crédits déconcentrés, destinés notamment à la rénovation énergétique des bâtiments publics. Les équipements sportifs y sont éligibles. **Compte tenu de l'ampleur de la tâche, le rapporteur pour avis appelle à amplifier l'effort**.

Par ailleurs, le MSJOP a décidé de se doter d'un « **plan national d'adaptation au changement climatique pour le sport** ». Il s'agira d'une déclinaison sectorielle du troisième plan national dont l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique supervise l'élaboration. Le plan concernant le sport réunira les mesures d'adaptation à mettre en place d'ici à 2030 afin de permettre une évolution des pratiques sportives amateurs et professionnelles, encadrées ou

libres, face aux conséquences actuelles et futures d'un réchauffement mondial moyen de 2 °C. L'ambition est de garantir une pratique sportive de qualité pour tous, complémentaire aux efforts d'atténuation des impacts du sport sur le climat. Les acteurs concernés ont été associés à la démarche à travers des ateliers thématiques. Une consultation publique d'une durée d'un mois a également été organisée. Un rapport devrait être publié d'ici à la fin de l'année. Le rapporteur salue cette démarche nécessaire. Il prendra connaissance de ses conclusions avec intérêt.

II. LE PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : UNE FORTE DÉCRUE EN 2024, CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le programme 350, créé par voie d'amendement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 à la suite de l'attribution des Jeux à la France, retrace l'ensemble des crédits que l'État consacre à la préparation et à l'organisation des JOP. Dans la mesure où nous ne sommes plus qu'à quelques mois du début des compétitions, la plupart des investissements ont d'ores et déjà été réalisés. C'est ce qui explique la **forte décreue des crédits du programme**.

Les crédits inscrits s'élèveront en 2024 à **42,91 millions d'euros en AE** (contre 81,36 millions d'euros en LFI 2023) et **133,65 millions d'euros en CP** (contre 294,86 millions d'euros l'an dernier).

En ce qui concerne les AE, en dehors des 150 000 euros destinés à l'action 05 *Autres dépenses liées aux Jeux olympiques et paralympiques* – visant à réaliser des enquêtes liées à l'impact des JOP –, les sommes inscrites alimenteront en totalité l'action 01, consacrée à la Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques (Solideo).

Fort logiquement, la plus grande partie des CP se concentre elle aussi sur l'action 01 : **103,5 millions d'euros**. Le reste sera versé pour l'essentiel au COJOP : **30 millions d'euros**, les 150 000 euros restants correspondant aux études prévues à l'action 05.

Comme le souligne le projet annuel de performances, « *les crédits du programme 350 sont constitués à près de 90 % par les subventions de l'État à la Solideo sur l'ensemble de la période 2018-2025. Leur cadencement épouse le rythme des chantiers et par conséquent les dépenses de l'établissement, qui connaissent un pic en 2022 et 2023, avant une décreue forte en 2024, et en 2025 durant la phase dite "d'héritage" (travaux de reconfiguration)* »⁽¹⁾. Alors que la cérémonie d'ouverture des JO aura lieu le 26 juillet 2024, la Solideo entre dans la phase de livraison des ouvrages.

(1) *Projet annuel de performances*, p. 132.

B. LE PARI DE LA PRÉPARATION AUX JO EST EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ

1. Le programme de livraison des équipements par la Solideo

Pour rappel, la Solideo est un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la cotutelle du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et du ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. L'établissement, présidé par la maire de Paris, est doté d'un directeur général exécutif nommé par décret. Le conseil d'administration est composé de trente-huit membres, se répartissant de la façon suivante : dix-neuf représentants de l'État, issus de huit ministères ou secrétariats d'État, ainsi que le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) ; douze représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics contributeurs au budget de la Solideo ; le président du COJOP ; le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ; la présidente du Comité paralympique et sportif français (CPSF) ; deux représentants du personnel et deux représentants des partenaires sociaux.

La Solideo a pour mission d'assurer la livraison au COJOP de **soixante-huit ouvrages olympiques** – dont **soixante-quatre infrastructures pérennes**. Elle exerce directement la maîtrise d'ouvrage de certains ouvrages, à savoir les villages olympique et paralympique et le village des médias. Pour le reste, elle supervise les maîtres d'ouvrage tiers – au nombre de trente, pour l'essentiel les collectivités locales associées à sa gouvernance et assurant le cofinancement. Les infrastructures sportives concernées sont soit des sites de compétition, soit des sites d'entraînement. Certaines existaient déjà mais devaient être rénovées.

Selon le calendrier fourni par la Solideo, **40 % des ouvrages auront été réceptionnés d'ici à la fin de l'année 2023**. Le reste s'échelonne jusqu'au mois de mars prochain, seule la réception des travaux au Stade de France étant prévue en mai ⁽¹⁾. **Le rapporteur pour avis se félicite de l'engagement des équipes de la Solideo, qui sont sur le point de mener à bien, dans les temps, cet ensemble de chantiers colossal.**

Il convient de noter que **l'activité de la Solideo ne s'achèvera pas au lendemain des Jeux paralympiques** : elle sera chargée de la maîtrise d'ouvrage ou de la supervision d'opérations liées à l'héritage des JOP. En effet, les villages olympique et paralympique seront transformés en logements et bureaux, et les sites pérennes de compétition et d'entraînement seront reconfigurés en vue de leur usage par le grand public. Enfin, elle conduira des chantiers connexes non nécessaires au déroulement des Jeux mais possédant une utilité sociale après l'événement :

(1) Le calendrier précis figure dans le projet annuel de performances (p. 133), et les échéances ont été confirmées par la Solideo au rapporteur pour avis lors de l'audition.

construction ou reconstruction de groupes scolaires, ou encore contribution au programme d'héritage aquatique du département de la Seine-Saint-Denis.

Conformément à l'article 24 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023, relative à l'organisation des JOP, **la société sera dissoute au plus tard le 31 décembre 2028**. Toutefois, le même article dispose qu'au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2026, **ses moyens seront mutualisés avec ceux de l'établissement public « Grand Paris aménagement »**. Selon les documents communiqués au rapporteur pour avis, les activités de la Solideo devraient se poursuivre dans ce cadre jusqu'en 2027.

Le personnel de la Solideo ne sera pas transféré à « Grand Paris aménagement ». En revanche, un plan d'accompagnement sera mis en œuvre – là encore, cette mesure avait été prévue par la loi, à la demande des parlementaires. Le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) devrait d'ores et déjà amorcer sa décrue en 2024 : **il diminuera de 24, pour s'établir à 114 ETPT**.

2. La trajectoire budgétaire de la Solideo est maîtrisée

Non seulement les ouvrages seront livrés dans les temps, mais **les objectifs budgétaires sont eux aussi tenus**, pour l'essentiel, ce dont le rapporteur pour avis se réjouit. En dehors de corrections dues à la prise en compte de l'inflation, les coûts prévus ont été globalement respectés : **la contribution de l'État à l'ensemble du programme de construction s'élève à 947,4 millions hors inflation, contre 932,8 millions d'euros prévus en 2017**. Le protocole financier liant l'État et les collectivités contributrices comprenait une clause de revoyure destinée à ajuster les montants en euros constants en tenant compte de l'inflation prévisionnelle. Le **budget** de la Solideo a ainsi été **ajusté en juillet 2021 et en décembre 2022**. Le **montant supplémentaire à la charge de l'État** a été respectivement de **111 millions d'euros et 64,1 millions d'euros**. À cela s'est ajouté, en juillet 2023, le financement de voies provisoires pris en charge par le ministère chargé des transports, à hauteur de **5 millions d'euros**. Le montant total de la contribution de l'État au budget de la Solideo entre 2018 et 2024 s'élèvera donc à **1 157,3 millions d'euros**.

Pour un programme d'une telle durée et d'une telle ampleur, et si l'on tient compte des crises qui ont marqué la période – augmentation du coût de l'énergie à partir de l'été 2021, renchérissement des prix des matériaux de construction, désorganisation des chaînes logistiques liée à la pandémie de covid-19 –, **ce respect de la trajectoire budgétaire mérite d'être salué**.

3. Un soutien renforcé au COJOP dans la dernière ligne droite

Contrairement à la Solideo, le COJOP a reçu des financements très limités de l'État depuis sa création. Il s'agit d'une association régie par la loi de 1901. Son budget est couvert à **96 % par des ressources propres** émanant du CIO – à travers

les droits télévisuels et les partenariats internationaux –, des partenariats noués au niveau national et de la billetterie. Selon le COJOP, les recettes de partenariat sont conformes aux attentes : 95 % de la cible finale ont été atteints dans le courant de l'été. Le comité a noué six partenariats de rang 1 – c'est-à-dire supérieurs à 100 millions d'euros –, quatorze de rang 2, dits « officiels » et trente-six de rang 3 ⁽¹⁾. Les revenus tirés des partenariats devraient dépasser de 40 % ceux des Jeux de Londres en 2012. C'est un signe du succès que constitue d'ores et déjà la manifestation.

Cela dit, le COJOP a dû réviser son budget à la hausse en décembre 2022. Cela s'explique en partie par l'inflation, ainsi que par la sous-évaluation de certains coûts – par exemple ce que le projet annuel de performances appelle pudiquement l'« *ambition renforcée du projet* » ⁽²⁾, en citant l'exemple de la cérémonie d'ouverture... Au-delà de ce problème d'ampleur assez limitée, force est de constater qu'un projet de cette ampleur peut être soumis à certains aléas. Le **dépassement total atteint 10 %**.

La contribution de l'État, prévue à hauteur de **80 millions d'euros**, avait été matérialisée par des autorisations d'engagement inscrites en loi de finances initiale pour 2022. C'est ce qui explique que seuls des crédits de paiement soient inscrits sur ce poste au PLF 2024. Dans la mesure où 50 millions d'euros ont déjà été versés au COJOP en 2022 et 2023, les 30 millions d'euros prévus pour l'année prochaine correspondent au solde. Le surcroît de contribution apporté par l'État du fait de la révision du budget du COJOP s'élèvera à **44,5 millions d'euros**. Pour regrettable que soit cette évolution, elle reste modérée au regard du budget d'ensemble du projet, à savoir **4,38 milliards d'euros**. La mesure devrait figurer dans un **projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2023**.

Il convient de s'assurer, à quelques mois du début des compétitions, que le COJOP dispose des ressources suffisantes pour faire en sorte que leur organisation soit optimale. Néanmoins, **le rapporteur pour avis regrette que le CIO ait réussi à imposer à la France, à travers le contrat de ville hôte, un régime fiscal avantageux**. Comme le rappelait la Cour des comptes dans un rapport au Parlement de janvier 2023, ces « *exonérations fiscales diverses, garanties relatives au remboursement des avances du CIO en cas d'annulation totale ou partielle des Jeux et, plus globalement, en cas de déficit final du budget du COJOP [...] exposent fortement les finances publiques* » ⁽³⁾.

En matière de **sécurité**, la Cour des comptes a relevé, dans un autre rapport relatif aux JOP, remis au Parlement au mois de juillet, les difficultés auxquelles les COJOP allait devoir faire face, du fait notamment des **fragilités structurelles du**

(1) Les montants précis des contrats ne sont pas rendus publics.

(2) *Projet annuel de performances*, p. 131.

(3) *Cour des comptes*, L'Organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Rapport au Parlement, janvier 2023, p. 79.

secteur de la sécurité privée. Les magistrats appelaient par conséquent l'État et le COJOP à s'accorder « *sur un scénario central* » consistant à « *organiser la mobilisation des réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie, des militaires ainsi que des forces de sécurité intérieure pour pallier la carence de l'offre privée* » ⁽¹⁾. L'attentat commis le 13 octobre à Arras et celui du 16 octobre à Bruxelles, dans un contexte international instable, ravive les craintes que des incidents graves se produisent durant les JOP. **Le rapporteur pour avis invite donc l'État à suivre la recommandation de la Cour** afin de s'efforcer d'éviter le pire.

4. La poursuite du programme de billetterie populaire

Lors de son audition par le rapporteur pour avis, M. Michaël Aloisio a tenu à évoquer longuement le programme de vente des billets, qui a suscité beaucoup de frustration et d'incompréhension. Il a défendu les choix du comité d'organisation, évoquant une « *grille extrêmement équilibrée* », élaborée après une phase de *benchmark*. Les billets les plus chers ont nécessairement attiré l'attention car ce sont eux qui sont encore disponibles : ceux dont le montant est raisonnable ont été écoulés en quelques heures. Au total, **10 millions de billets** seront proposés pour les **Jeux olympiques** ; 7 millions ont déjà été vendus. Par ailleurs, 4 millions de billets coûtent 50 euros ou moins, et seuls 5,3 % de l'ensemble ont un prix supérieur à 400 euros.

Au-delà de la vente de 1 million de billets au tarif préférentiel de 24 euros, l'État a prévu de **distribuer 400 000 billets** à des **publics prioritaires** pour faciliter leur accès au sport : aux jeunes et scolaires – en priorité les moins de 16 ans –, aux personnes en situation de handicap et à leurs aidants, aux fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales qui aident à la préparation des JOP, particulièrement ceux qui appartiennent aux catégories B et C, ainsi qu'à des bénévoles qui contribueront aux JOP et aux sports en France. La LFI 2023 avait réservé **5,5 millions d'euros** à ce programme de « billetterie populaire ». Il est proposé, dans le PLF 2024, de reconduire cette mesure à l'identique. Au total, les moyens consacrés à ce poste se seront donc élevés à **11 millions d'euros**. Le rapporteur pour avis est très favorable à cette initiative de nature à amplifier l'élan des Français autour des Jeux et de faire effectivement de ces derniers des « *Jeux pour tous* ».

Le programme de billetterie des Jeux paralympiques, pour sa part, prévoit 2,8 millions de billets. La demande étant moindre – hélas –, il n'y aura pas de tirage au sort. La moitié des billets sera proposée à 25 euros ou moins. Des « pass découverte » seront proposés à 24 euros la journée pour l'accès à une zone complète. Tout en comprenant l'attrait moindre que représentent ces compétitions aux yeux de nombreuses personnes, le rapporteur pour avis regrette vivement ce **deux poids, deux mesures**. Cela démontre l'importance d'agir davantage pour **changer le regard sur le parasport**. Le rapporteur pour avis veut espérer que la qualité du spectacle qui sera proposé y contribuera.

(1) *Cour des comptes, L'Organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, Rapport complémentaire au Parlement, juillet 2023, p. 51.*

C. LA QUESTION FONDAMENTALE DE L'HÉRITAGE DES JEUX

1. Les objectifs sociaux et environnementaux sont-ils à la hauteur des ambitions ?

Les JOP se veulent exemplaires, y compris en matière sociale et environnementale. Le COJOP a beaucoup insisté sur la signature d'une « charte sociale » avec les cinq principales organisations syndicales du pays. Il s'agissait de faire taire les critiques qui émergent inmanquablement à chaque édition des Jeux, souvent avec raison. Cela dit, **jamais les organisations syndicales n'avaient été associées à la préparation d'une olympiade**. Il convient de saluer cette innovation.

La Solideo, pour sa part, insiste sur les vertus sociales de sa démarche. Le projet annuel de performances rappelle ainsi que 2,42 millions d'heures d'insertion ont été réalisées, quand la cible était de 2,5 millions. Comme le soulignait dans son rapport la mission d'information de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation sur les retombées des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 sur le tissu économique et associatif local, il conviendrait néanmoins de prévoir un mécanisme de suivi plus performant ⁽¹⁾. Plus de 75 % de leurs bénéficiaires sont au niveau CAP ou moins. Par ailleurs, 738 millions d'euros de marchés ont bénéficié à des TPE-PME et au secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 38 % des montants engagés – l'objectif était fixé à 25 %.

La société de livraison des ouvrages olympiques communique également beaucoup sur ses ambitions en matière environnementale. Elle aspire à la neutralité carbone et promeut l'économie circulaire ainsi que la préservation de la biodiversité. Le village olympique, par exemple, utiliserait **70 % d'énergies renouvelables**. Le constructeur aurait eu recours à un **béton ultra bas-carbone**, dont la production suppose 75 % d'émissions de carbone en moins. Le **bois** utilisé dans les ouvrages olympiques serait issu à **100 % de forêts éco-gérées**. Les bâtiments du village olympique auraient été construits de manière à être résilients face au changement climatique : il y ferait moins chaud en période de canicule. La Solideo a également consacré 36 millions d'euros au soutien de projets innovants pour aider à l'émergence de la ville de demain. Forte de ces ambitions, elle considère avoir contribué à faire évoluer la filière du bâtiment.

Le rapporteur pour avis se félicite de ces objectifs louables, dont un certain nombre ont de toute évidence été atteints, mais appelle à réaliser, après la fin des JOP, un bilan complet et objectif de leur impact, et ce dans toutes leurs dimensions. Ce sera, notamment, l'objet du rapport que la Solideo doit publier d'ici à la fin de l'année 2025, conformément au III de l'**article 24 de la loi du 19 mai 2023**. Le rapporteur pour avis émet le vœu que le Parlement s'en saisisse le moment venu et en tire toutes les conséquences.

(1) Rapport d'information n° 1505 (XVI^e législature) présenté par MM. Stéphane Mazars et Stéphane Peu, déposé le 5 juillet 2023, p. 47-48.

Il conviendra aussi de vérifier que les **règles en matière de droit du travail** ont été respectées par les entreprises responsables des chantiers. En juin, les médias se sont fait l'écho de l'action intentée devant les prud'hommes par des sans-papiers qui auraient été employés sur les chantiers olympiques sans avoir signé de contrat de travail. Le 18 octobre, des centaines de sans-papiers, dont un certain nombre travaillant ou ayant travaillé sur ces mêmes chantiers, ont lancé un mouvement de grève visant à protester contre leurs conditions de travail et à demander leur régularisation.

Enfin, le 20 juin, des perquisitions ont eu lieu aux sièges du COJO et de la Solideo dans le cadre de deux enquêtes préliminaires lancées par le parquet national financier (PNF). À la suite de ces perquisitions, une troisième enquête a été déclenchée, qui a donné lieu à de nouvelles perquisitions le 18 octobre. Le rapporteur pour avis compte sur la justice pour veiller au respect de la promesse de Jeux « exemplaires » à tous égards.

2. Les enjeux d'un après-JOP réussi

Le succès des JOP se mesurera aussi à la qualité de leur héritage. Celui-ci comprendra plusieurs dimensions : sociale et environnementale, mais aussi sociétale. C'est tout l'enjeu du **plan « France 2024. Faire mieux grâce aux Jeux », publié en 2019 et qui dressait une liste de 170 mesures**. Il conviendra d'en suivre l'exécution et les résultats.

L'héritage matériel sera la partie la plus visible : outre les infrastructures sportives qui seront mises à la disposition du public, les JOP laisseront cinq ponts en Seine-Saint-Denis, cinq groupes scolaires, le village olympique donnera naissance à 2 800 logements, le village des médias à 1 400. À cela s'ajouteront les retombées économiques de la manifestation.

L'héritage immatériel sera tout aussi important : les JOP doivent permettre de développer massivement l'activité physique pour donner naissance à une nation plus sportive. On ne saurait trop insister sur l'importance de cette dimension en matière de santé publique.

Enfin, ils doivent faire émerger une société plus inclusive, respectueuse de la différence. Le changement de regard sur le parasport devrait y contribuer fortement.

En tout état de cause, les différentes composantes de l'héritage des JOP devront faire l'objet d'une **évaluation approfondie**. Le Parlement devra y contribuer, sous une forme ou sous une autre.

III. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Les crédits prévus en 2024 au titre du programme 163 *Jeunesse et vie associative* seraient de **901,07 millions d’euros en AE et CP, en hausse de 7,65 %** par rapport à la LFI 2023. Cette augmentation fait elle-même suite à une progression de 8,4 % en 2023 par rapport à l’année 2022. **Le rapporteur pour avis salue cette évolution globale, tout en regrettant qu’elle touche de manière inégale les actions.** Certaines d’entre elles, qui revêtent pourtant une importance majeure, perdent du terrain en proportion par rapport à d’autres. Ainsi, le service civique verra sa dotation stagner, tandis que celle du service national universel gagnera 20 millions d’euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » DEPUIS 2019

(en millions d’euros)

		LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	PLF 2024
Action 01 – Développement de la vie associative	AE	45,44	53,78	55,08	58,99	52,68	57,88
	CP	45,44	53,78	55,08	58,99	52,68	57,88
Action 02 – Actions en faveur de la jeunesse et de l’éducation populaire	AE	71,61	71,30	77,10	104,24	125,54	164,34
	CP	71,61	71,30	77,10	104,24	125,54	164,34
Action 04 – Développement du service civique	AE	495,20	505,30	498,80	498,80	518,8	518,8
	CP	495,20	505,30	498,80	498,80	518,8	518,8
Action 06 – service national universel	AE	SO	29,83	62,26	110,05	140,05	160,05
	CP	SO	29,83	62,26	110,05	140,05	160,05
TOTAL	AE	612,25	660,21	693,23	772,08	837,07	901,07
	CP	612,25	660,21	692,23	772,08	837,07	901,07

Sources : lois de finances initiales 2019 à 2023 ; projet annuel de performances pour 2024

A. UNE HAUSSE DE CRÉDITS POUR LA VIE ASSOCIATIVE, MAIS DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES

1. Un tissu associatif actif et divers, confronté à des difficultés

Au sein du programme 163, l’**action 01** porte les crédits consacrés au **développement de la vie associative**. Ces derniers devraient connaître **une progression de près de 10 % (AE=CP)** : s’ils sont approuvés par le Parlement, ils s’élèveront à **57,88 millions d’euros**. L’augmentation serait concentrée sur la **simplification de la vie des associations et la réserve civique (5,2 millions d’euros au total)**.

Les associations, dans toute leur diversité, sont un élément essentiel du tissu social ; elles maillent le territoire et contribuent à la cohésion de la nation. La France en compte environ **1,3 million**, rassemblant **21 millions d'adhérents** et mobilisant **15 millions de bénévoles**. Elles contribuent non seulement au lien social mais aussi à l'**activité économique**, puisqu'elles emploient **1,8 million de salariés**, soit **10 % des emplois privés** ⁽¹⁾.

On déplore fréquemment une **crise du bénévolat**. À cet égard, la position du rapporteur pour avis est plus nuancée, et les auditions qu'il a menées ont confirmé son analyse. Il vaudrait mieux parler d'une **modification des modalités d'engagement**. Les jeunes, en particulier, n'ont pas moins envie que leurs aînés de s'engager, mais ils entendent le faire différemment. Certes, le numérique a bouleversé les habitudes, dans ce domaine comme dans d'autres, mais les thématiques intéressant les jeunes ont elles aussi évolué, avec la montée en puissance des enjeux liés au changement climatique, à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) ou encore aux discriminations. Les représentants du Mouvement associatif, de même que ceux du Haut Conseil à la vie associative, ont également souligné le fait que de moins en moins de personnes souhaitent s'engager sur de longues périodes. Leurs attentes vis-à-vis des associations et de l'engagement sont différentes. Les bénévoles préfèrent désormais des modes de gouvernance partagée.

En outre, aux dires des interlocuteurs du rapporteur pour avis, ce sont plutôt les bénévoles âgés de 50 à 65 ans qui constituent un motif d'inquiétude : ils ont tendance à se désengager, en particulier des fonctions exécutives – président, trésorier, secrétaire général –, qu'il est pourtant essentiel d'assurer, faute de quoi la pérennité des structures peut se trouver menacée. Le Mouvement associatif, en particulier, a souligné « *une fatigue du monde associatif* », notamment face aux **démarches administratives** toujours plus nombreuses et à la complexité des procédures pour les demandes de financement. La dimension bénévole de la gestion de nombreuses associations n'est pas prise en compte. Les représentants de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) ont fait part au rapporteur pour avis, quant à eux, de leur inquiétude face au grand nombre de présidents d'association sportive manifestant le souhait de « *passer la main après les Jeux* ».

Le rapporteur pour avis a noté une certaine **amertume** des responsables associatifs, qui constatent que les responsables politiques préfèrent consacrer des fonds importants à des dispositifs comme le service civique plutôt qu'au soutien aux associations, alors même qu'il faut des associations en bonne santé pour que des jeunes puissent venir y exercer une mission de service civique...

L'an dernier, de la même manière, dans le cadre des auditions budgétaires, le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep), qui regroupe soixante-treize associations

(1) INJEP, Les chiffres clés de la vie associative, 2023.

nationales de jeunesse et d'éducation populaire, avait exprimé, au nom de ses membres, le « *sentiment d'être maltraité* » et avait insisté sur leurs difficultés. À cet égard, une observation récurrente de la part des responsables associatifs concerne le **manque de visibilité**, en particulier sur le plan financier. Aux dires de nos interlocuteurs, les subventions sont notifiées de manière de plus en plus tardive, par exemple, ce qui pose des problèmes de trésorerie, notamment pour les associations les plus fragiles.

Crise sanitaire, crise énergétique, inflation : les souffrances des Français sont également les maux des associations.

En 2024, il est prévu de consacrer 57,88 millions d'euros aux associations. Une part importante de cette somme – **33 millions d'euros** – devrait abonder le **fonds de développement de la vie associative**. La dotation du FDVA serait stable par rapport à la LFI 2023. Il conviendrait au contraire de développer cet instrument qui permet de distribuer chaque année 12 000 subventions aux petites associations locales ⁽¹⁾.

Le FDVA comporte deux volets. Le premier concerne la **formation des bénévoles**. Consacré au financement des plans de formation conçus par les associations à destination de leurs bénévoles, il serait doté de **8,1 millions d'euros**. Les subventions attribuées dans ce cadre sont accordées au niveau national ou au niveau régional par les agents des Drajés. Les associations sportives ne peuvent pas en bénéficier, au motif qu'elles sont soutenues par l'ANS. L'ANDES regrette cette situation. Il conviendrait d'y remédier.

Le second volet, parfois appelé « FDVA 2 », vise à financer le **fonctionnement** global de certaines associations **et les innovations** – en l'occurrence, les nouveaux projets. Il a été institué en 2018 ⁽²⁾ afin d'attribuer aux associations une part des fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire. En 2024, il bénéficierait de **25 millions d'euros** ⁽³⁾. Outre l'action 01, la quote-part sur les sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance vie en déshérence ⁽⁴⁾ alimente ce mécanisme : en 2024, comme cette année, **17,5 millions d'euros** seraient destinés au FDVA par ce moyen. Il semble, en outre, que le Gouvernement envisage de relever de 20 % à 40 % la quote-part, par voie d'amendement au PLF 2024, ce qui procurerait 20 millions d'euros supplémentaires aux associations. Le rapporteur pour avis soutiendra cette décision ; il souhaiterait même que la quote-part soit portée à **50 %**.

(1) *Projet annuel de performances*, p. 111.

(2) *Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative*.

(3) *La dotation de chacune des deux parties du FDVA serait stable par rapport à l'année 2023 : la répartition entre elles n'évoluerait pas*.

(4) *Article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020*.

Le programme 163 ne retrace pas la totalité des dépenses de l'État en faveur des associations. L'effort global est calculé sur la base des données du dernier exercice clos et présenté chaque année dans une annexe au projet de loi de finances. Le « jaune » annexé au présent projet de loi fait ainsi état de **11 milliards d'euros** de crédits destinés aux associations en 2022 (subventions, prestations de services et versements d'autres natures) ⁽¹⁾.

Parmi les évolutions qui devraient intervenir en 2024 s'agissant des associations, il convient de noter la **fin des 2 000 « postes FONJEP »** ⁽²⁾ qui avaient été financés à travers le **plan de relance**. Le rapporteur regrette vivement que le Gouvernement ait fait le choix de ne pas soutenir le secteur en compensant la fin de ces postes, même si, par ailleurs, le FONJEP devrait encore être doté de **44,58 millions d'euros en 2024** (contre **51,78 millions d'euros** cette année). En outre, lors des auditions, les représentants du monde associatif ont demandé la **revalorisation de la subvention** accordée pour ces postes : ils souhaitent la voir passer à **8 500 euros par an au minimum** – certains avancent même la somme de 10 000 euros –, contre **7 164 euros** à l'heure actuelle. Le rapporteur soutient cette revendication.

Ces **crédits consacrés aux associations** peuvent sembler importants, mais, si on les rapporte, d'une part, au nombre de structures, et, d'autre part, à l'ampleur des besoins, **ils n'ont rien d'excessif**. Il serait même tout à fait légitime de les augmenter, comme le demande le secteur associatif.

2. Développer la formation des bénévoles et leur information ; soutenir les têtes de réseau

Parmi les besoins les plus pressants, il convient de citer la **formation des bénévoles**. Si le premier objet du FDVA est de concourir aux plans de formation des associations, la direction de la jeunesse et de la vie associative (DJEPVA) estime que, chaque année, seuls 170 000 bénévoles bénéficient d'actions de formation à travers ce mécanisme. La dotation envisagée pour l'année 2024, à savoir 8,1 millions d'euros, apparaît **manifestement insuffisante**. On a trop tendance à considérer que les personnes formées feront ensuite « ruisseler » les compétences. Certes, les choses se déroulent souvent de la sorte, car les bénévoles se caractérisent, précisément, par leur capacité à s'engager, mais on ne saurait compter éternellement sur leur bonne volonté. L'État devrait prendre davantage conscience des **bénéfices que la collectivité tire de l'engagement associatif** sous toutes ses formes, et consentir à **y consacrer davantage de moyens**.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2024 – Effort financier de l'État en faveur des associations, p. 8.

(2) Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est un instrument partenarial assurant le versement de subventions d'appui au secteur associatif, dites « postes FONJEP ». Ces subventions sont destinées à la rémunération d'un personnel qualifié prioritairement de la mise en œuvre de l'action associative ou de l'animation du projet associatif. Le montant de la subvention annuelle pour un « poste » s'élève à 7 164 euros et est attribué pour une durée de trois ans. Seules les associations agréées « jeunesse et éducation populaire » (JEP) peuvent en bénéficier.

Le **compte d'engagement citoyen** (CEC) part d'une bonne intention, mais il s'avère difficile à mobiliser – en dépit de la mise en place d'un système d'informations censé faciliter l'opération –, ce qui explique sans doute la sous-utilisation chronique du dispositif et sa sous-exécution ⁽¹⁾. Le CEC « s'inscrit dans le compte personnel d'activité (CPA) et vise à reconnaître et valoriser l'engagement à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle adossées au compte personnel de formation (CPF) » ⁽²⁾. Dans la limite d'un plafond de 60 heures cumulables au titre du compte d'engagement citoyen, 20 heures de formation peuvent être allouées aux personnes accomplissant un engagement. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a permis de monétiser les heures attribuées sur le CEC : un forfait de 240 euros a été créé dans ce cadre.

En sus de sa complexité, le dispositif est **mal ciblé** : il est possible de financer des formations n'ayant rien à voir avec l'engagement bénévole qu'il est censé valoriser.

Dans ces conditions, le montant prévu pour l'année 2024, à savoir **5,97 millions d'euros, est stable par rapport à 2023**. Compte tenu de ses résultats, le dispositif devrait faire l'objet d'une évaluation complète. Il importe d'identifier les moyens de le simplifier et de développer le nombre de bénéficiaires.

Les dispositifs d'**information des associations** sont également **insuffisants**. Les **centres de ressources et d'information des bénévoles** (Crib) devraient se voir attribuer **1,17 million d'euros (AE=CP)** en 2024. Afin de répondre aux besoins d'information des dirigeants et bénévoles associatifs, les pouvoirs publics ont labellisé ces centres ayant un rôle d'orientation, de conseil et de soutien aux bénévoles. Tous les départements sont dotés d'un ou plusieurs Crib. L'intervention de l'État se traduit par l'octroi de subventions, participant à la rémunération d'un salarié associatif, versées par l'intermédiaire du FONJEP. Le nombre de Crib est beaucoup trop limité : on en comptait un pour près de 6 500 associations en 2022 ⁽³⁾...

Au-delà des actions visant à simplifier les procédures, le rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de **renforcer les têtes de réseau**, c'est-à-dire les unions, coordinations, fédérations, etc. En 2015, le Mouvement associatif avait commandé une étude ayant pour objet d'analyser l'action des têtes de réseau. Sa première observation était la suivante : « *Une association sur deux en France fait partie d'un réseau associatif organisé en tête de réseau* » ⁽⁴⁾. Cette étude identifie deux types de

(1) Réponse au questionnaire budgétaire : en 2022, par exemple, seules 3,3 % des personnes éligibles au titre d'activités exercées entre 2017 et 2021 avaient mobilisé le CEC. Depuis le lancement du dispositif en 2017, 26 160 dossiers ont été validés.

(2) *Projet annuel de performances*, p. 113.

(3) Ibid.

(4) « *Mieux comprendre l'action des têtes de réseau* » : *LMA_LIVRET-Guide-tetes-de-reseau-associatives.pdf* (lemouvementassociatif.org).

têtes de réseau. D'une part, il y a celles de premier niveau, à savoir les têtes de réseau d'associations, « *qui opèrent généralement dans une logique sectorielle. Elles accompagnent des structures locales, coordonnent leurs actions et leur donnent une visibilité à l'échelle nationale.* » D'autre part, les têtes de réseau de second niveau « *opèrent généralement dans une logique intersectorielle. Leurs membres sont des têtes de réseau de premier niveau. Elles coordonnent plusieurs secteurs associatifs pour développer une vue globale et politique sur des sujets communs. Elles cherchent à susciter des partenariats entre têtes de réseau, ou entre acteurs associatifs.* » Les trois finalités des têtes de réseau sont de se renforcer, d'influencer et d'innover.

Ces structures devraient être les mieux à même d'apporter aux associations un soutien logistique, juridique et humain : leur rôle est de mettre en réseau les associations et d'animer ces réseaux, de proposer un accompagnement personnalisé, de piloter des projets et de fournir une expertise. Or elles sont elles aussi en difficulté, du fait notamment d'un manque de financement, mais aussi en raison de l'accroissement des besoins d'accompagnement de leurs membres, auquel elles n'arrivent pas à faire face : problèmes de gouvernance, demande d'accompagnement à la recherche de financements, etc.

L'action 01 consacre **659 070 euros** (AE=CP) au **soutien aux fédérations nationales et régionales**. Des subventions sont allouées soit à des fédérations nationales actives en matière de développement du bénévolat et d'engagement citoyen, soit à des initiatives fédératrices ou innovantes en matière de développement de la vie associative, de dons et de mécénat. Cela permet à des structures telles que le Mouvement associatif, France Bénévolat ou encore le Réseau national des Maisons des associations d'être subventionnées. De toute évidence, **compte tenu de la modestie des sommes allouées, il faudrait faire beaucoup plus.**

3. Simplifier les procédures

Les difficultés précédentes sont liées à un autre problème, déjà évoqué : les associations souffrent de la **complexité des procédures**, en particulier pour les demandes de subvention. Si le problème a été identifié de longue date, la puissance publique peine à trouver des solutions. Le Gouvernement a élaboré un plan destiné à « simplifier la vie des associations ». Il l'a même érigé au rang de **politique prioritaire**. L'un des axes principaux consiste à développer « **Guid'Asso** ». Il s'agit d'un réseau de service de proximité pour les associations loi de 1901. Il est composé de structures locales diverses – mairies, institutions, associations – qui accueillent, renseignent et accompagnent les personnes désireuses de s'informer sur la vie associative ou de s'y investir, quels que soient le domaine d'intervention et le territoire d'implantation. Comme dans le cas des Crib, le soutien passe par l'attribution de postes FONJEP. Le dispositif devrait être doté de **5,45 millions d'euros** l'an prochain, soit une hausse de **2,54 millions d'euros**.

Par ailleurs, **1,65 million d'euros** est consacré au perfectionnement des **systèmes d'information de la vie associative (SIVA)**. Leur objet est de simplifier les démarches aussi bien pour l'administration que pour les associations. Ils ont permis de créer, notamment, le service « **Le Compte Asso** ». Cette plateforme, créée en 2018, a vocation à devenir une sorte de guichet unique permettant de fluidifier les procédures. **Cette politique doit être amplifiée et dotée de moyens supplémentaires, sans pour autant négliger la présence sur le terrain pour aider les associations.**

B. UNE POURSUITE INÉGALE ET INSUFFISANTE DE LA MONTÉE EN CHARGE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

En 2024, comme les années précédentes, le **service civique** (action 04) et le **service national universel** (action 06) constitueront les **principaux postes de dépenses du programme 163** : plus de **75 % des AE et des CP**. Il n'en demeure pas moins que c'est l'action 02 qui rassemble les dispositifs spécifiques en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, et qu'ils méritent de retenir l'attention des commissaires aux Affaires culturelles.

1. Les dispositifs de l'action 02 en faveur de la jeunesse

Les crédits prévus pour l'action 02 *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire* devraient s'élever à **164,34 millions d'euros** (AE=CP) en 2024. Ils connaîtraient ainsi une **augmentation très importante, de 30,91 %**, liée pour l'essentiel à l'introduction du financement des « **colos apprenantes** », à hauteur de **40 millions d'euros**. Il s'agit d'une offre de séjours incluant des temps de renforcement des apprentissages, destinée en particulier aux enfants et aux jeunes issus de milieux sociaux modestes. Le dispositif favorise leur départ en vacances, tout en rendant possibles les rencontres entre jeunes venant de différents horizons. Il comporte un objectif éducatif, en permettant aux participants d'acquérir ou de consolider des connaissances et des compétences par des méthodes conçues dans le cadre de l'éducation populaire, mais aussi un objectif culturel, en favorisant la découverte de territoires et d'activités durant lesquelles ils apprennent les règles de la vie en commun et partagent des valeurs de tolérance et de laïcité. Créé en 2020 dans le cadre du programme « vacances apprenantes », le dispositif était financé jusqu'à présent par **redéploiement de crédits** du programme 163 non employés. Le PLF 2024 le consacre en prévoyant clairement une ligne pour le financer. Toutefois, la somme qui lui serait ainsi allouée n'évoluerait pas, ce que le rapporteur pour avis regrette.

Le dispositif « **1 jeune, 1 mentor** » est l'une des composantes du plan « 1 jeune, 1 solution ». Ses crédits devraient connaître une **nouvelle hausse de 5 millions d'euros**, après celle intervenue en 2023. Son **coût total** s'élèverait ainsi à **32 millions d'euros** (AE=CP). L'objectif du plan est de permettre à chaque jeune qui le souhaite de bénéficier d'un mentor – étudiant, professionnel en exercice ou

retraité – pour l’aider à choisir sa voie professionnelle. Ce mécanisme est fondé sur le volontariat et s’inscrit dans la durée : le jeune rencontre son mentor plusieurs heures par mois, pendant au moins six mois. Le mentorat existait avant ce dispositif, mais celui-ci a permis de **multiplier par cinq** le nombre de jeunes concernés, lequel est passé de **30 000 par an jusqu’en 2020** à près de 150 000 en 2022 et 2023. Trois appels à projets ont été lancés, de même qu’une campagne de conventions pluriannuelles d’objectifs 2022-2024. Ces mécanismes ont permis de soutenir soixante structures et associations. Il apparaît que 82 % des jeunes ayant bénéficié d’un mentor en primaire et au collège sont scolarisés dans un établissement classé en réseau d’éducation prioritaire (REP) et réseau d’éducation prioritaire renforcée (REP +) ⁽¹⁾. Le dispositif semble donc vertueux. Néanmoins, **il mérite d’être évalué plus précisément**, comme n’importe quelle autre politique publique. L’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (Injep) a entamé un travail en ce sens au début de l’année. **Le rapporteur pour avis en attend les résultats avec intérêt**. Il importe de connaître **les formes** que prend le mentorat, **le profil des jeunes accompagnés dans ce cadre** et **le rôle des structures responsables** des programmes. Enfin, les **résultats concrets** du dispositif mériteraient d’être rendus publics.

Enfin, l’**éducation populaire** vise à donner à chacun la possibilité de suivre, tout au long de sa vie, une formation en dehors des institutions classiques. C’est un moyen d’évolution personnelle tout autant qu’un instrument de cohésion sociale. L’État consacrerait **54,52 millions d’euros** aux projets associatifs labellisés « jeunesse éducation populaire » (JEP) en 2024. Il convient d’affirmer davantage notre soutien à l’éducation populaire en renforçant les moyens qui lui sont consacrés.

2. Le service civique : stabilisation ou coup d’arrêt ?

La dotation de l’**Agence du service civique** (ASC) devrait être inchangée en 2024, à **518,8 millions d’euros** (AE=CP). L’ASC est destinataire de la totalité des crédits de l’action 04.

« Le service civique a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l’opportunité de servir les valeurs de la République et de s’engager en faveur d’un projet collectif en effectuant une mission d’intérêt général en France ou à l’étranger auprès d’une personne morale agréée. » ⁽²⁾ Il permet aux jeunes âgés de 16 à 25 ans – 30 ans pour les jeunes en situation de handicap – de réaliser une mission d’intérêt général de six à douze mois auprès d’un organisme à but non lucratif ou d’une personne morale de droit public agréés par l’Agence du service civique ou ses délégués territoriaux.

Les volontaires perçoivent une indemnité prise en charge par l’État dont le montant est fixé par décret. Cette indemnité nette mensuelle est fixée à **496,93 euros**.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

(2) Article L. 120-1 du code du service national.

Elle peut être majorée sur critères sociaux, à hauteur de **113,12 euros**. Les volontaires perçoivent également une prestation de subsistance, d'équipement et de transport, versée en nature ou en espèce par l'organisme d'accueil, qui s'élève à **113,02 euros**. L'Agence du service civique consacre 95 % des sommes qui lui sont alloués aux indemnités versées aux volontaires et aux structures d'accueil. Le rapporteur pour avis demande une revalorisation de l'indemnité.

En 2024, l'objectif fixé est d'accueillir **150 000 jeunes**, comme en 2023. Le nombre de jeunes concernés était de 145 077 en 2021 et un peu plus de 130 000 en 2020. La montée en puissance continue du service civique a été interrompue par la crise du covid-19 et elle n'a pas vraiment repris depuis. Lors de leur audition, les responsables de l'ASC ont souligné qu'il valait mieux stabiliser le dispositif plutôt que d'essayer de le développer à toute force. Il n'en reste pas moins que l'on est loin, désormais, de l'objectif d'une généralisation longtemps affiché par les gouvernements successifs. Désormais, la communication se concentre sur le SNU. Il est même à craindre qu'une **concurrence budgétaire** ne s'établisse **entre le service national universel et le service civique** au fil de la montée en puissance du premier de ces dispositifs, ne serait-ce que parce que son coût devrait avoisiner les 2 milliards d'euros – au bas mot – en année pleine.

Le service civique est pourtant un excellent mécanisme, qu'il faudrait développer. Non seulement il répond à son objectif, à savoir stimuler le sentiment d'appartenance à la communauté nationale en accomplissant une mission d'intérêt général, mais il favorise l'insertion sociale. Il convient toutefois de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un **pis-aller pour des jeunes qui ne réussissent pas à entrer sur le marché du travail**. En outre, les stagiaires ne doivent pas être une sorte de main-d'œuvre à bon marché. S'il n'est pas nul, le risque apparaît toutefois limité.

Dans les années futures, il conviendra d'**orienter davantage le dispositif vers les jeunes en difficulté**, notamment ceux qui sont issus des QPV. **L'indicateur 1.1** – « Part des jeunes considérés comme éloignés parmi les jeunes engagés dans une mission de service civique » – montre que leur nombre n'a pas progressé de manière significative entre 2021 et 2022 ⁽¹⁾. Si la cible fixée pour 2023 est plus élevée, les perspectives pour les années suivantes n'évolueraient pas si l'on en croit le projet annuel de performances, ce qui est très décevant, pour ne pas dire préoccupant. Il convient d'être particulièrement vigilant sur ce point.

3. Le service national universel : des crédits connaissant une hausse continue dans la perspective de la généralisation

Dans la mesure où le rapporteur pour avis a choisi de consacrer la partie budgétaire de ce rapport au service national universel, il se bornera pour l'essentiel, à ce stade, à une stricte analyse du mécanisme budgétaire prévu pour l'année 2024.

(1) *Projet annuel de performances*, p. 92 : la part des jeunes issus de QPV est passée de 12,7 % en 2021 à 12,8 % en 2022. La cible pour les années 2023 à 2026 est fixée à 15 %.

Le service national universel devrait poursuivre sa montée en puissance. Le dispositif recevrait ainsi **20 millions d'euros supplémentaires** – même si, par ailleurs, il est prévu de **geler une partie des crédits dans une proportion comparable**, comme l'a déclaré Mme Corinne Orzechowski, déléguée générale au service national universel, lors de son audition. La portée de l'augmentation s'en trouve bien entendu relativisée. Quoi qu'il en soit, le dispositif serait doté de **160 millions d'euros** au total en 2024.

Le SNU, qui concerne les **jeunes âgés de 15 à 17 ans**, est censé comporter trois phases : un « séjour de cohésion » de deux semaines qui se déroule en hébergement collectif, en dehors du département de résidence ; une mission d'intérêt général (MIG), accomplie auprès d'une association, d'une structure publique ou d'un corps en uniforme, censée durer douze jours ou représenter l'équivalent de 84 heures ; enfin, le projet peut se terminer par une période d'engagement de plus long terme – trois mois minimum. Le PLF 2024 prévoit **80 000 participants** l'an prochain, contre **40 000 en 2023** – alors que la cible fixée en LFI 2023 était de 64 000. Autrement dit, **la marche paraît très haute**. En 2021 et en 2022, on avait compté respectivement 14 653 et 32 416 participants.

Les **dépenses de personnel** devraient continuer à croître elles aussi : **40,9 millions d'euros** sont programmés, contre **35,95 millions d'euros en LFI 2023**. Ce chiffre correspond en totalité à la rémunération des encadrants des centres. Il est prévu de **recruter 10 946 personnes** à ce titre ; **9 608** étaient inscrites en LFI 2023.

Les **dépenses de fonctionnement** s'élèveraient à **119 millions d'euros (104 millions en LFI 2023)**, liées à hauteur de **110 millions d'euros** à l'organisation des **séjours de cohésion**. D'un strict point de vue budgétaire, le SNU continuera donc à se limiter, en 2024, aux séjours de cohésion.

Une nouveauté mérite toutefois d'être signalée : durant l'été dernier, le Gouvernement a décidé que les séjours de cohésion se dérouleraient, à partir de 2024, selon une double modalité : hors temps scolaire comme les années précédentes pour une partie des jeunes, et sur le temps scolaire pour d'autres, dans le cadre d'appels à projets « **classes engagées** » et « **lycées engagées** ». Le projet annuel de performances fait état de **1,2 million d'euros** en dépenses de fonctionnement pour soutenir les « classes engagées », à raison de **1 000 euros** par classe – l'objectif étant de faire entrer **1 240 classes** dans le dispositif dès 2024. En tenant compte du fait que la moyenne nationale du nombre d'élèves par classe en lycée général s'établit à 30, cela signifie que **37 000 lycéens** environ, sur les 80 000 participants prévus, devraient effectuer leur séjour de cohésion sur le temps scolaire, soit **quasiment la moitié**. Cette décision risque d'**accroître les difficultés en matière de personnel et de lieux d'hébergement**. Par ailleurs, les enseignants qui seront volontaires pour soutenir l'« engagement » d'une de leurs classes devraient être éligibles à la rémunération prévue dans le cadre du pacte enseignant. Il conviendra de prendre en compte cet élément au moment de l'appréciation d'ensemble du coût du dispositif.

Les **chiffres de la deuxième phase** sont **décevants**, comme l'atteste l'indicateur 1.3 : la part de **jeunes ayant effectué la MIG** six mois après le séjour de cohésion est très faible et n'évolue que lentement : **21,9 % en 2021** et **22,6 % en 2022**. La cible est fixée à 30 % en 2023 ; nous saurons dans quelques mois ce qu'il en a été. Plus inquiétant encore, les prévisions pour les années suivantes ne laissent entrevoir aucune amélioration ⁽¹⁾. Il faut incontestablement y voir le signe que **les séjours de cohésion peinent à stimuler l'engagement citoyen**, et ce alors même que les jeunes concernés par le dispositif étaient volontaires... Voilà une raison supplémentaire de s'interroger sur la pertinence du dispositif et sur l'opportunité de le généraliser.

(1) *Projet annuel de performances*, p. 93.