



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 43

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. Henri NAYROU

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I.– L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	9
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2006 ET 2007	9
1.– Le budget de 2006 et le premier rapport annuel de performances (RAP)	9
<i>a) Des indicateurs de performances largement perfectibles</i>	9
<i>b) Une fongibilité des crédits non retracée</i>	10
<i>c) Des dépenses fiscales peu lisibles</i>	10
<i>d) Des erreurs d'imputation qui devront être corrigées</i>	10
2.– Audits de modernisation et politique de l'autruche	11
B.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008	11
1.– Les principales priorités	12
<i>a) Pour le programme Sport</i>	12
<i>b) Pour le programme Jeunesse et vie associative</i>	13
<i>c) Pour le programme Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i>	14
2.– Les autorisations d'engagement, en léger retrait sur les crédits de paiement	14
3.– Des crédits de paiement stabilisés en 2008	15
4.– Les dépenses de personnel et plafonds d'emploi	18
<i>a) La répartition par action</i>	19
<i>b) La répartition par BOP</i>	20
<i>c) La répartition par catégorie d'emplois</i>	20
II.– LE PROGRAMME SPORT	22
A.– L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE	22
1.– Observations de méthode sur le programme <i>Sport</i> en 2006	22
<i>a) Une architecture rationnelle et stabilisée</i>	22
<i>b) Des indicateurs de performance satisfaisants mais perfectibles</i>	23
<i>c) D'importantes erreurs d'imputation</i>	24
2.– Une exécution budgétaire globalement fidèle à la loi de finances initiale	25

a) L'action Promotion du sport pour le plus grand nombre	25
b) L'action Développement du sport de haut niveau	26
c) L'action Prévention par le sport et prévention des sportifs	27
d) L'action Promotion des métiers du sport	28
e) Les opérateurs du programme	28
3.– La performance dans le PAP 2008	29
B.– LE BUDGET DU PROGRAMME SPORT POUR 2008	30
1.– La santé et le sport	30
a) Santé et lutte anti-dopage dans le présent projet de loi de finances	30
b) Les résultats de la lutte et du contrôle anti-dopage	32
c) La coopération internationale	33
2.– L'encadrement et le développement des pratiques sportives	35
a) Le rôle des fédérations	35
b) La diversification des pratiques sportives	38
3.– L'encouragement du sport de haut niveau et du sport professionnel	40
a) La poursuite du plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport (l'INSEP)	40
b) Le renforcement de la compétitivité internationale des clubs sportifs professionnels	41
c) Le soutien à l'emploi et la promotion des métiers du sport	42
4.– Le Programme national de développement du sport et le Centre national de développement du sport	42
a) Dernière ligne droite pour le Programme national de développement du sport (PNDS)	43
b) L'action du Centre national du développement du sport	44
III.– LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	46
A.– L'EXÉCUTION 2006 ET LA PERFORMANCE	46
1.– Observations de méthode sur le programme	46
a) Des actions aux contours parfois flous	46
b) Une mesure de la performance largement insatisfaisante	47
c) Des dépenses fiscales à réexaminer	48
2.– Une exécution budgétaire 2006 marquée par des erreurs d'imputation	48
a) L'action Développement de la vie associative	48
b) L'action Promotion des actions en faveur de la jeunesse	48
c) L'action Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	49
d) L'action Protection des jeunes	49
e) L'action Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	49
f) L'opérateur du programme	50

3.– La performance dans le projet de loi de finances pour 2008	50
B.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	51
1.– L'information des jeunes	51
2.– Le soutien et l'engagement à l'initiative des jeunes se caractérisent par de nombreux dispositifs	51
3.– La participation des jeunes	52
4.– La formation et l'emploi des jeunes	53
5.– La protection des mineurs	53
6.– La mobilité des jeunes	53
7.– L'accès aux loisirs éducatifs	56
C.– L'ENCOURAGEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE	56
1.– Soutien à la vie associative dans sa généralité	56
2.– Soutien à la vie associative dans le champ jeunesse et éducation populaire	57
D.– L'OPÉRATEUR DU PROGRAMME, L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE	58
IV.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	61
A.– L'EXÉCUTION 2006 ET LA PERFORMANCE	61
1.– Observations de méthode sur le programme	61
<i>a) Une particularité architecturale</i>	<i>61</i>
<i>b) Cinq actions regroupant des crédits de personnel et d'investissement</i>	<i>62</i>
<i>c) Des indicateurs de performances à améliorer</i>	<i>62</i>
2.– L'exécution budgétaire en 2006	63
<i>a) Des taux de consommation de crédits élevés</i>	<i>63</i>
<i>b) Une analyse par action dépourvue d'intérêt</i>	<i>64</i>
<i>c) les opérateurs du programme</i>	<i>65</i>
3.– La performance dans le PAP 2008	65
B.– LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES	65
1.– L'Administration centrale	65
2.– La politique de déconcentration	66
3.– Les <i>Centres régionaux d'éducation populaire et de sport</i> (les CREPS)	66
C.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	67
1.– La politique de recrutement	67
2.– La politique de formation	68
3.– Les crédits destinés à la rémunération du personnel	68

EXAMEN EN COMMISSION	71
<i>Article additionnel après l'article 51 : Extension de l'assiette de la contribution sur la cession de droits de diffusion de manifestations sportives</i>	72
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	75
ANNEXE	77

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services du ministère pour leur efficacité.

Synthèse

Les orientations affichées par le Président de la République d'une augmentation significative des moyens consacrés au sport, portés à 3 % des crédits de l'État au cours de la législature (soit 8 milliards d'euros), et la création d'une nouvelle entité ministérielle rattachée à la Santé, n'ont pas modifié pour 2008 la réalité de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Cette mission est composée de trois programmes : *Sport, Jeunesse et vie associative*, et *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

On constate, comme l'an dernier, une présentation qui peine à intégrer les orientations positives de la LOLF, qui abuse d'effets d'affichage trompeurs en agrégeant les moyens du *Centre national de développement du sport* aux crédits de l'État, et qui omet de dire qu'elle n'est pas à structure constante.

Selon une pratique devenue systématique, ce budget est en effet présenté en y intégrant la dotation affectée au CNDS d'un montant de 266 millions d'euros. Ainsi « consolidé » le budget atteint 1 048 millions d'euros soit une augmentation de 2,73 % par rapport à la loi de finances pour 2007. Hors CNDS, ce budget comporte 782,4 millions d'euros de crédits de paiement soit 0,28 % du budget de l'État. L'augmentation affichée des crédits masque en fait une diminution des capacités d'intervention du ministère, comme l'illustre le glissement d'une partie de plus en plus importante des financements pris en charge par le CNDS.

Les moyens humains, principale valeur ajoutée de ce département ministériel, sont en diminution, comme les moyens d'intervention des services déconcentrés.

Le regroupement de l'ensemble des emplois de la mission avec plus de la moitié des crédits au sein d'un vaste programme support, nuit à l'autonomie des gestionnaires, en limitant les possibilités d'utilisation de la fongibilité asymétrique. C'est une entorse significative aux principes de la LOLF qui demeure pour 2008.

Votre Rapporteur spécial constate que les différents programmes de la mission ne présentent pas le même degré de maturité, le programme *Sport* paraissant, en particulier, plus abouti que le programme *Jeunesse et vie associative*.

I.- L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2006 ET 2007

1.- Le budget de 2006 et le premier rapport annuel de performances (RAP)

En 2006, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 826,15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 756,09 millions d'euros de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement ont fait l'objet de 7,33 millions d'euros d'annulations, mais aussi de 42,19 millions d'euros d'ouvertures. Il s'agissait de crédits affectés jusqu'en 2005 à un compte spécial du Trésor, le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) dont l'article 53 de la loi du 30 décembre 2005 a prévu l'inscription au budget général. Les crédits de paiement ont fait l'objet de 14,2 millions d'annulations.

Le budget de la mission s'est élevé en exécution à 830,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 722,39 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits, 30,83 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,47 millions d'euros de crédits de paiement n'ont pas été consommés en 2006. Cela représente un taux de consommation de 96,4 % en autorisations d'engagement et de 97,4 en crédits de paiement. Ce chiffre est en légère baisse puisqu'en 2005, près de 99 % des crédits avaient été consommés.

Le décalage considérable entre les engagements réalisés et les crédits de paiement consommés, essentiellement imputables au programme *Sport*, était prévu dès la loi de finances initiale. Il traduit principalement l'effet du partenariat public-privé relatif au plan de rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), dont la couverture en crédits de paiement s'étalera sur trente ans.

a) Des indicateurs de performances largement perfectibles

De nombreux indicateurs de performances, examinés plus loin dans le détail, présentent des faiblesses : manque de pertinence, difficultés de chiffrage, d'interprétation... Toutefois, une large partie des crédits de la mission porte sur des dépenses d'intervention ; l'évaluation de la pertinence des nombreuses subventions versées aux diverses associations et fédérations sportives reste délicate. Un sérieux effort d'amélioration des indicateurs de performance devra être consenti dans ce domaine.

Préconisation n° 1 : améliorer la pertinence des indicateurs de performances, notamment en ce qui concerne les dépenses d'intervention.

b) Une fongibilité des crédits non retracée

Bien qu'encore très imparfait, le rapport annuel de performances (RAP) offre une vision inédite et appréciable du budget exécuté et des performances réalisées. Il ne permet toutefois pas de percevoir avec suffisamment de netteté les effets de la fongibilité asymétrique des crédits : un tableau retraçant les principaux transferts intervenus en cours d'exercice devra trouver sa place dans ce document.

Préconisation n° 2 : fournir et commenter un tableau retraçant les principaux transferts dits de « fongibilité asymétrique » intervenus en cours d'exercice

c) Des dépenses fiscales peu lisibles

Les tableaux des dépenses fiscales rattachées aux programmes *Sport et Jeunesse et vie associative* ne sont pas satisfaisants. Le premier est entièrement vide tandis que le second s'avère peu lisible, dans la mesure où seules six lignes sur seize sont pleinement ou partiellement renseignées. La plupart des dépenses fiscales sont soit jugées négligeables, soit, et c'est le cas le plus fréquent, considérées comme non chiffrables.

La fiscalité est un domaine dans lequel le Parlement se doit d'exercer pleinement les compétences qui lui sont reconnues par la Constitution. Encore faut-il que les parlementaires soient pleinement informés des effets des mesures prises. Votre Rapporteur spécial attache donc beaucoup d'importance à ce que les tableaux retraçant les dépenses fiscales soient pleinement et sincèrement remplis.

Sans mettre en cause une quelconque intention de dissimulation, il rappelle que ces lacunes altèrent la sincérité de la loi de règlement alors que cette exigence constitutionnelle est plus stricte qu'au stade de la prévision initiale.

Préconisation n° 3 : remplir soigneusement et sincèrement les tableaux relatifs aux dépenses fiscales.

d) Des erreurs d'imputation qui devront être corrigées

La première année de mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par des erreurs matérielles d'imputation de données. Ces tâtonnements, bien compréhensibles compte tenu de la nouveauté des procédures et de la profondeur des changements, rendent très difficile l'analyse de bien des résultats. Afin que le Parlement puisse exercer sa mission de contrôle, il conviendra que ces erreurs soient corrigées dès l'exercice 2007.

Préconisation n° 4 : mettre fin au plus vite aux erreurs d'imputation comptables par une politique active d'information des agents et de coordination des pratiques.

2.– Audits de modernisation et politique de l'autruche

Un audit effectué en 2005 par le comité interministériel d'audit des programmes (le CIAP) avait donné lieu à quatre recommandations principales (réduire le périmètre du programme conduite et pilotage, renforcer l'équipe de suivi de la LOLF, affiner les affectations initiales, et améliorer les clés de répartition avec de nouvelles enquêtes temps). Le ministère n'a donné suite qu'à la recommandation relative aux enquêtes temps, résultat gravement insuffisant.

Un audit de modernisation a ensuite été réalisé concernant la mission, qui a fait l'objet d'un rapport remis en septembre 2007. Le programme *Sport* est jugé cohérent et pertinent. Mais le programme *Jeunesse et vie associative*, en regroupant toutes les actions opérationnelles conduites par le ministère en dehors du champ direct du sport, apparaît comme un ensemble hétérogène. Quant au programme de support, il a de nouveau été jugé surdimensionné, en raison du choix d'y regrouper l'ensemble des crédits de personnel du ministère ainsi que l'essentiel des crédits de fonctionnement de la mission.

Des évolutions sont donc recommandées pour permettre une mise en œuvre optimale de la LOLF, principalement la création d'un programme unique *Sport, jeunesse et vie associative* intégré dans une mission regroupant les programmes sous la responsabilité de la ministre de la Santé, de la jeunesse et des sports. Sept actions remplaceraient alors les quinze des trois programmes avec des conséquences sur l'organisation de l'administration centrale du ministère.

D'autres recommandations sont faites afin d'améliorer le dispositif de performance, la gestion des programmes, et la justification au premier euro.

Le ministère est convenu qu'un programme unique répondrait aux principales observations mais, faisant valoir une nouvelle fois que « *d'autres scénarii pourraient produire les mêmes résultats* », il estime prématuré d'en privilégier un avant les conclusions des travaux de révision générale des politiques publiques.

Votre Rapporteur spécial espère vivement que la revue générale des politiques publiques sera pour le Gouvernement l'occasion d'une mise en conformité, trop longtemps différée, avec l'esprit de la LOLF.

B.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

Les PAP des trois programmes de la mission attestent cette année de plusieurs améliorations. Leur présentation gagne en clarté ; la justification au premier euro et l'analyse des coûts ont été précisées.

Mais plusieurs lacunes demeurent. La stratégie de la mission ne donne toujours pas lieu à une présentation d'ensemble, en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. La recherche de la performance n'a pas forcément été améliorée, certains indicateurs étant encore très faiblement informatifs.

1.– Les principales priorités

La mission ministérielle *Sport, jeunesse et vie associative* comprend trois programmes.

a) Pour le programme Sport

Le programme *Sport* (26,6 % des crédits) a pour finalité de développer le sport de haut niveau et pour le plus grand nombre. Les actions menées visent également à promouvoir les valeurs éthiques du sport, notamment à travers la lutte contre le dopage, et à préserver la santé des sportifs.

– Promotion du sport pour le plus grand nombre

L'accent sera mis en 2008 sur le développement de la pratique sportive chez les jeunes scolarisés et les habitants des quartiers en difficulté (en particulier, les zones franches urbaines). L'augmentation de 30 millions d'euros des recettes affectées au CNDS en 2008 (266 millions d'euros contre 236 millions d'euros en 2007) devrait permettre d'accroître l'offre d'activités sportives au profit des élèves en temps périscolaire, tout particulièrement au bénéfice des collégiens entre 16 heures et 18 heures, et d'aider à la construction des équipements sportifs indispensables à un tel développement.

Seront également soutenus les projets permettant de faciliter l'accès à la pratique sportive régulière de publics qui en sont éloignés, notamment, les jeunes filles, les personnes handicapées et les personnes en difficulté d'insertion.

– Développement du sport de haut niveau

En 2008, la contribution de l'État au maintien du sport français à un rang international élevé s'articulera principalement autour de :

- la participation de la France aux Jeux olympiques et paralympiques de Pékin. Outre l'aide financière apportée par le CNDS aux délégations françaises, les crédits demandés comportent 4,7 millions d'euros pour le versement de primes aux médaillés olympiques et paralympiques ;
- la poursuite du plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP). L'année 2008 constitue une année charnière pour la mise en œuvre de ce plan avec la livraison des premiers bâtiments d'hébergement et de formation. 25,6 millions d'euros (en crédits de paiement) seront consacrés à ces investissements en 2008 ;

- le financement sur les crédits du ministère de l'intégralité du financement du coût de la compensation auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels : 32 millions d'euros sont demandés à cet effet pour 2008.

– Prévention par le sport et protection des sportifs

Outre les politiques générales de santé, liées à la prévention par le sport, dont le Gouvernement attend qu'elles soient renforcées par le nouveau périmètre gouvernemental, l'action en faveur de la lutte contre le dopage sera poursuivie sous ses trois volets : prévention, recherche et contrôle. L'aide financière apportée à l'Agence française de lutte contre le dopage sera portée en 2008 à 7,3 millions d'euros, représentant ainsi 94 % de ses ressources.

b) Pour le programme Jeunesse et vie associative

Le programme *Jeunesse et vie associative* (16,9 % des crédits) a pour objectif de favoriser l'accès des jeunes à la vie sociale, en les informant, en leur donnant accès à des activités éducatives, et en soutenant leurs initiatives. Il a vocation à encourager et soutenir le développement des projets associatifs, à participer à la promotion des activités bénévoles et à concourir au développement de l'emploi associatif, notamment dans le secteur de l'animation.

Le soutien à l'initiative et à l'engagement des jeunes et le maintien du lien social au travers de l'aide aux associations et du partenariat avec les collectivités territoriales constituent les deux grandes orientations du programme *Jeunesse et vie associative*.

Le ministère fait état de son intention de continuer à soutenir l'initiative et l'engagement des jeunes dans la société dans le cadre du dispositif « *Envie d'agir* » et 7,37 millions d'euros sont prévus en 2008.

L'action au profit des projets éducatifs locaux devrait se poursuivre, en liaison étroite avec les collectivités et les associations locales, principalement en direction des communes éligibles à la DSU ou à la DSR-1, des quartiers identifiés au titre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou encore de certains territoires ruraux identifiés (en 2008, 16,53 millions d'euros sur le programme *Jeunesse et vie associative*).

En matière de vie associative, il s'agira de mettre en œuvre l'ensemble des mesures arrêtées à l'issue de la 1^{ère} Conférence de la vie associative.

9,5 millions d'euros sont demandés pour la formation des bénévoles. Le processus de déconcentration des crédits du Conseil de développement de la vie associative (CDVA), en concertation avec les représentants du monde associatif devrait être engagé.

10,5 millions d'euros sont demandés pour les réseaux nationaux du secteur associatif afin d'assurer soutien et diffusion de l'information aux niveaux régionaux, départementaux et locaux.

La politique de soutien à l'emploi au travers du dispositif FONJEP (27,8 millions d'euros qui prennent en compte les Centres de ressources et d'information des bénévoles-(CRIB)) est poursuivie, ainsi que le programme « parcours animation sport » qui offre la possibilité à des jeunes en difficulté d'insertion d'obtenir une qualification reconnue, tout en bénéficiant d'une rémunération prise en charge partiellement par l'État (2,8 millions d'euros sur le programme *Jeunesse et vie associative*).

c) Pour le programme Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative

56,5 % des crédits de la mission sont demandés pour ce programme qui regroupe les fonctions d'état-major, ainsi que l'ensemble des crédits de personnel, cela en contradiction totale avec l'esprit de la LOLF.

La recherche d'une plus grande efficacité des services généraux ayant en charge les grandes fonctions transversales qui participent à la mise en œuvre des politiques ministérielles s'exprime, selon le Gouvernement, à travers quatre objectifs majeurs :

- poursuivre la rénovation de la gestion des ressources humaines ;
- moderniser et optimiser le fonctionnement des services ;
- gérer de façon dynamique le patrimoine de l'État ;
- utiliser toutes les potentialités des technologies de l'information et de la télécommunication.

2.– Les autorisations d'engagement, en léger retrait sur les crédits de paiement

Les autorisations d'engagement proposées, d'un montant de 761,8 millions d'euros connaîtraient une baisse de 2,3 millions d'euros ou - 0,29 %. Elles présenteraient donc un écart négatif de 20,6 millions d'euros par rapport aux crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement correspondent à l'engagement juridique de la dépense. Dans le cas fréquent d'une opération de l'État échelonnée sur plusieurs exercices, la consommation des crédits de paiement s'échelonne elle aussi sur plusieurs exercices. D'où l'écart constaté, traduction de la pluriannualité.

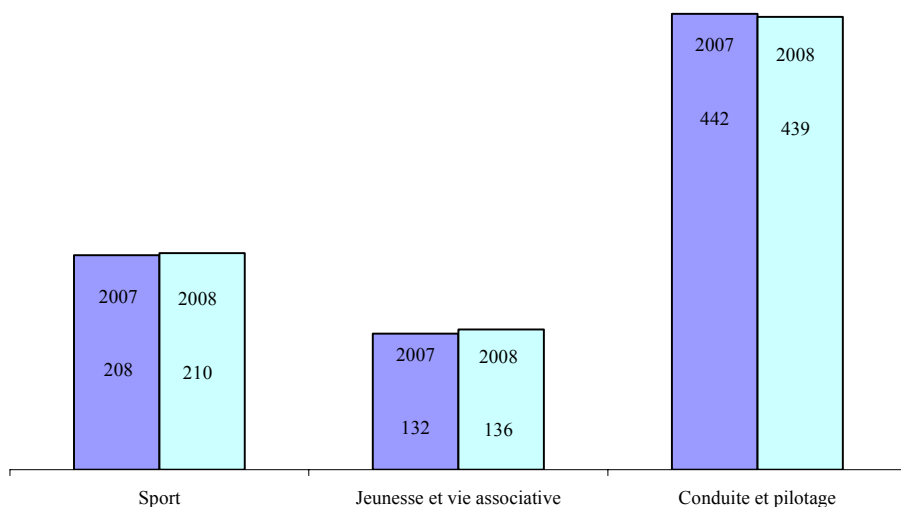
3.– Des crédits de paiement stabilisés en 2008

Les crédits de paiement demandés pour la mission (782,4 millions d'euros) enregistrent par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2007, à structure 2008 (785 millions d'euros) une diminution de 2,5 millions d'euros ou - 0,3 %.

Leur répartition entre les trois programmes serait empreinte d'une grande stabilité entre 2007 et 2008.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



Les crédits de paiement demandés pour le programme *Sport* enregistrent une diminution de 2,5 millions d'euros, soit - 0,12 % par rapport aux crédits initiaux pour 2007 (207,7 millions d'euros contre 209,7 millions d'euros).

Ces 207,7 millions d'euros seront répartis entre les différents aspects de la politique sportive (haut niveau, modernisation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique, sport pour le plus grand nombre, lutte contre le dopage).

L'effort global de l'État en faveur du sport comporte également les ressources affectées au Centre national de développement du sport (CNDS), établissement public administratif, qui devraient s'élever en 2008 à 266 millions d'euros. **Un total de 473,7 millions d'euros est donc prévu en 2008, pour les crédits du programme *Sport*** en augmentation de + 6,3 % par rapport à 2007.

Cette enveloppe se répartit de la manière suivante :

- 258 millions d’euros pour la promotion du sport pour tous ;
- 178 millions d’euros pour le développement du sport de haut niveau ;
- 18 millions d’euros pour la prévention par le sport et la protection des sportifs ;
- 20 millions d’euros pour la promotion des métiers du sport.

La dotation demandée pour le programme *Jeunesse et vie associative* s’élève à 132 millions d’euros, soit une diminution de 4 millions d’euros ou – 3 % par rapport à la loi de finances pour 2007. Cette diminution affecte principalement l’action 4 du programme, relative à la protection des jeunes, et destinée à la rénovation des centres de vacances et de loisirs. Ces opérations de rénovation effectuées sur plusieurs années mobiliseront moins de crédits en 2008. Les crédits destinés aux différentes actions seraient ainsi répartis :

- 18,3 millions d’euros pour le développement de la vie associative ;
- 57,4 millions d’euros en faveur de la jeunesse ;
- 44,6 millions d’euros pour l’éducation populaire ;
- 1,8 million d’euros pour la protection des jeunes ;
- 9,9 millions d’euros en faveur de la promotion de l’animation et de l’encadrement associatif.

La dotation prévue pour le programme *Conduite et pilotage* (442,6 millions d’euros) augmente très légèrement : 3,5 millions d’euros ou + 0,8 % en dépit du poids des charges de personnel. Elle porte principalement sur les dépenses de personnel du programme *Sport* (+ 4,8 millions d’euros). Les dépenses de fonctionnement augmentent elles aussi (+ 10 millions d’euros).

Mais c’est par la réduction des effectifs qu’est obtenue la maîtrise globale du budget, avec une réduction des plafonds d’emplois proche de 250 ETPT.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

	Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
219	Sport	196 436 710	186 847 194	7 287 919	209 718 746	207 726 000	10 763 633
01	Promotion du sport pour le plus grand nombre	41 461 981	22 279 681	1 000 000	41 729 481	22 279 681	1 000 000
02	Développement du sport de haut niveau	121 164 973	130 952 173	6 137 919	134 179 509	151 830 979	9 613 633
03	Prévention par le sport et protection des sportifs	15 570 456	15 647 403	150 000	15 570 456	15 647 403	150 000
04	Promotion des métiers du sport	18 239 300	17 967 937		18 239 300	17 967 937	
163	Jeunesse et vie associative	132 263 435	132 240 902		136 054 089	132 090 243	
01	Développement de la vie associative	16 609 992	18 290 476		16 562 646	18 290 476	
02	Promotion des actions en faveur de la jeunesse	57 283 667	57 658 261		57 283 667	57 358 261	
03	Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	46 719 356	44 641 745		46 719 356	44 641 745	
04	Protection des jeunes	1 679 000	1 700 000		5 517 000	1 849 341	
05	Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	9 971 420	9 950 420		9 971 420	9 950 420	
210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 372 408	442 726 423	200 000	439 183 408	442 644 873	200 000
01	Personnels du programme « Sport »	188 966 642	193 810 055		188 966 642	193 810 555	
02	Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »	37 657 932	37 210 883		37 657 932	37 210 883	
03	Personnels du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	148 499 012	152 695 020		148 499 012	152 695 020	
04	Recrutement dans les corps propres de l'administration de la jeunesse et des sports, formation et action sociale pour les personnels (libellé modifié)	4 866 078	5 177 528		4 866 078	5 177 528	
05	Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale des services déconcentrés et des établissements	40 382 744	53 832 937	200 000	44 193 744	53 751 387	200 000
06	Contribution aux exonérations de charges sociales sur la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels (ancien)	15 000 000			15 000 000		

La répartition des crédits par titre confirme la prédominance des crédits de personnel (384,6 millions d'euros, soit 50 % du budget de la mission). Ceux-ci progressent d'ailleurs de 8,7 millions d'euros (+ 2,3 %) par rapport à 2007.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
219 / Sport	196 436 710	186 847 194	7 287 919	209 718 746	207 726 000	10 763 633
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	12 881 133	23 392 367	150 000	12 881 133	23 496 367	150 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	42 070 397	15 100 000	6 137 919	54 045 823	35 874 806	9 613 633
Titre 6. Dépenses d'intervention	141 485 180	148 354 827	1 000 000	142 791 790	148 354 827	1 000 000
163 / Jeunesse et vie associative	132 263 435	132 240 902		136 054 089	132 090 243	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	9 256 539	10 488 544		9 256 539	10 488 544	
Titre 6. Dépenses d'intervention	123 006 896	121 752 358		126 797 550	121 601 699	
210 / Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 372 408	442 726 423	200 000	439 183 408	442 644 873	200 000
Titre 2. Dépenses de personnel	375 854 808	384 601 635		375 854 808	384 601 635	
Autres dépenses :	59 517 600	58 124 788	200 000	63 328 600	58 043 238	200 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	40 517 600	55 545 538	200 000	40 517 600	55 389 038	200 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	4 000 000	2 579 250		7 811 000	2 654 200	
Titre 6. Dépenses d'intervention	15 000 000			15 000 000	782 461 116	
Totaux pour la mission	764 072 553	761 814 519	7 487 919	784 956 243	782 461 116	10 963 633
Dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	375 854 808	384 601 635		375 854 808	384 601 635	
Autres dépenses :	388 217 745	377 212 884	7 487 919	409 101 435	397 859 481	10 963 633
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	62 655 272	89 426 449	350 000	62 655 272	89 373 949	350 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	46 070 397	17 679 250	6 137 919	61 856 823	38 529 006	9 613 633
Titre 6. Dépenses d'intervention	279 492 076	270 107 185	1 000 000	284 589 340	269 956 526	1 000 000

4.– Les dépenses de personnel et plafonds d'emploi

Les 384,6 millions d'euros de crédits destinés aux rémunérations de personnel sont répartis en 241,1 millions d'euros au titre des rémunérations d'activité, 140 millions d'euros au titre des cotisations et contributions sociales et 3,5 millions d'euros relatifs aux prestations sociales et allocations diverses.

Les emplois (7 044 équivalents temps plein travaillé en 2008) tous regroupés au sein du programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* sont répartis entre l'action 1 *Personnels du programme sport*, l'action 2 *Personnels du programme jeunesse et vie associative*, l'action 3 *Personnels du programme conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

La diminution du nombre d'emplois par rapport à 2007 (7 292 ETPT) soit 248 ETPT, s'explique par :

– la correction technique du plafond d'emplois à hauteur de – 151 ETPT correspondant aux **agents payés à l'acte ou à la tâche** comptabilisés à tort lors de l'élaboration du plafond ministériel alors qu'ils ne « consomment » pas d'ETPT ;

– la suppression de 20 ETPT liée à des **évolutions structurelles** ainsi qu'à des **gains de productivité** dans les services et les établissements publics ;

– la suppression de 47 ETPT dans le cadre du **partenariat public-privé** de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) dont la montée en charge s'effectue depuis 2006 ;

– le **transfert** de 10 ETPT du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) vers le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ainsi que le transfert d'1 ETPT vers le Centre national des archives du ministère de la culture et de la communication, par la réduction du plafond de 6 ETPT, suite aux transferts réalisés en 2007 vers l'Agence française de lutte contre le dopage (3 ETPT) et vers le Centre national pour le développement du sport (3 ETPT) ;

– **l'extension en année pleine** des suppressions d'emplois de 2007 (- 13 ETPT).

Les personnels concernés sont principalement des agents appartenant soit aux corps propres de la mission ministérielle *Sport, jeunesse et vie associative* (inspecteurs de la jeunesse et des sports, conseillers techniques et pédagogiques supérieurs, professeurs de sport et conseillers d'éducation populaire et de jeunesse,...) soit à des corps du ministère chargé de l'éducation nationale (personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé,...).

a) La répartition par action

L'action 1 *Personnels du programme Sport* comporte 3 411 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Cette action dite « miroir » a vocation à regrouper principalement les dépenses de rémunération des agents exerçant les fonctions de conseiller d'animation sportive ou de conseiller technique sportif, ainsi que celles de l'ensemble des personnels de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), de l'école nationale de voile et des sports nautiques, de l'école nationale de ski et d'alpinisme. Elle a vocation à être déversée automatiquement et

en totalité dans le programme *Sport* dans le cadre de la comptabilité d'analyse des coûts.

L'action 2 *Personnels du programme Jeunesse et vie associative* comporte 589 ETPT. Cette « action miroir » a également vocation à regrouper principalement les dépenses de rémunération des personnels techniques et pédagogiques concourant à la mise en œuvre du programme opérationnel *Jeunesse et vie associative* au sein des services déconcentrés. Sa vocation est d'être déversée automatiquement et en totalité dans le programme *Jeunesse et vie associative* dans la comptabilité d'analyse des coûts.

L'action 3 *Personnels du programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* comporte 3 044 ETPT. Cette action a vocation à regrouper principalement les dépenses de rémunération des personnels d'encadrement et d'inspection, des personnels d'administration, de maintenance et de santé qui exercent leurs fonctions dans les services déconcentrés, en administration centrale et dans les CREPS. C'est pourquoi elle devrait constituer à elle seule le programme de soutien de la mission.

Pour ce qui concerne l'action 4 *Recrutement, formation et action sociale* qui comportait 5 ETPT en 2007, il a été jugé opportun de rattacher ces emplois à l'action 3, compte tenu de la teneur de cette action. Elle inclut en effet les dépenses relatives à l'organisation des concours et à la formation initiale et continue, qui sont mises en œuvre par des agents relevant principalement de l'action 3.

b) La répartition par BOP

Les effectifs de personnel sont répartis entre un budget opérationnel de programme (BOP) *Administration centrale* d'une part, et 26 BOP régionaux relevant du programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* d'autre part.

Le BOP *Administration centrale* comporte tous les personnels de l'administration centrale, de l'INSEP et des collectivités d'outre-mer, ainsi que les personnels contractuels de la préparation olympique, du sport de haut niveau et les médecins contractuels.

Les 26 BOP régionaux comportent tous les personnels des services déconcentrés y compris ceux des DOM, des CREPS, de l'école nationale de voile et des sports nautiques et de l'école nationale de ski et d'alpinisme.

c) La répartition par catégorie d'emplois

Les emplois de la mission ministérielle *Sport, jeunesse et vie associative* se répartissent en trois catégories, déterminées à partir des travaux approfondis qui ont été menés sur les référentiels des métiers et sur les domaines d'activité et de compétences des personnels y exerçant leurs fonctions :

– personnel d’encadrement et d’inspection (agents de catégorie A représentant 993 ETPT) ;

– personnels techniques et pédagogiques (agents de catégorie A représentant 3 396 ETPT) ;

– personnels d’administration, de maintenance et de santé (agents de catégories A, B et C représentant 2 655 ETPT) ;

● Le personnel d’encadrement et d’inspection est composé principalement des membres du corps de l’inspection générale de la jeunesse et des sports, des agents occupant les emplois de direction des services déconcentrés et des établissements, des agents appartenant au corps des inspecteurs de la jeunesse et des sports ainsi que des personnels placés auprès des fédérations sportives y exerçant des fonctions d’encadrement.

● La catégorie des personnels techniques et pédagogiques est composée :

– des personnels du secteur *Sport* : les agents exerçant les fonctions de conseiller d’animation sportive ou de formateur dans les services et les établissements de la mission ainsi que les agents exerçant les fonctions de cadre technique sportif et placés auprès des fédérations sportives. Ces agents appartiennent très majoritairement au corps des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs et à celui des professeurs de sport ou encore il s’agit d’enseignants contractuels affectés en établissement ;

– des personnels du secteur *Jeunesse et vie associative* : ce sont les agents qui mettent en œuvre la politique de la mission dans les domaines de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative et qui appartiennent très majoritairement au corps des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs, à celui des conseillers d’éducation populaire de jeunesse et à celui des chargés d’éducation populaire et de jeunesse.

● La catégorie des personnels d’administration, de maintenance et de santé est composée de tous les personnels exerçant des fonctions administratives, des fonctions liées au fonctionnement général, à la maintenance et à la logistique ou des fonctions liées à la mise en œuvre des politiques de la mission dans le domaine de la santé, soit en administration centrale, soit dans les services déconcentrés et établissements. Ils regroupent des agents de corps de catégorie A, B et C, relevant principalement du ministère chargé de l’éducation nationale ainsi que des agents contractuels.

*

* *

II.- LE PROGRAMME SPORT

A.- L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE

Le programme *Sport* a bénéficié en 2006 de 273,05 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 200,49 millions d'euros en crédits de paiement.

34,43 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement tandis que 1,47 million d'euros a été annulé en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 288,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 184,27 millions d'euros en crédits de paiement.

18,65 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommées, ainsi que 14,75 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation atteint 93,9 % en autorisations d'engagement et 92,6 % en crédits de paiement.

Toutefois, le regroupement au sein du programme *Conduite et pilotage* de l'ensemble des crédits relatifs au personnel (titre II) de la mission, ne permettait pas de disposer d'une vision globale du coût de la mission *Sport*. Aux crédits présentés ci-dessus, il convient en effet d'ajouter 179,9 millions d'euros de frais de personnel.

D'un montant global de 468,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 364,17 millions d'euros en crédits de paiement, le programme *Sport* pesait alors 55 % du total de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

1.- Observations de méthode sur le programme *Sport* en 2006

a) *Une architecture rationnelle et stabilisée*

Ainsi qu'il a été dit au I ci avant, le programme *Sport* reposait sur 26 budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux, constituant probablement le bon niveau d'opération, ainsi que sur un BOP central.

Quatre actions complémentaires et clairement définies ont été menées dans le cadre de ce programme :

- 1.- *la promotion du sport pour le plus grand nombre* (26,2 % des crédits) ;
- 2.- *le développement du sport de haut niveau* (53,9 %) ;
- 3.- *la prévention par le sport et la protection des sportifs* (7,5 %) ;
- 4.- *la promotion des métiers du sport* (12,3 %).

Huit objectifs de performance assortis de treize indicateurs complétaient l'architecture de ce programme.

b) Des indicateurs de performance satisfaisants mais perfectibles

Les objectifs et indicateurs de performance du programme *Sport* étaient, d'une manière générale, pertinents et bien renseignés. Quelques remarques peuvent néanmoins être formulées.

– l'indicateur 1.1, relatif au nombre de licenciés dans les fédérations, est bâti de manière approximative. En effet, 21 % des fédérations sportives n'ayant pas communiqué au ministère le nombre de leurs licenciés, le chiffre final ne repose que sur une estimation.

Préconisation n° 5 : publier la liste des fédérations sportives qui n'ont pas répondu à cette enquête, le nombre de licenciés qu'elles représentent et les éventuelles mesures envisagées par le ministère pour s'assurer de leur réponse à cette enquête au cours des exercices suivants.

– les indicateurs 2.1 et 2.2 fournissent le nombre des fédérations sportives dont la santé financière est fragile voire dégradée ou dont le taux d'autofinancement est faible. Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter que ne soit pas fournie, dans la partie « analyse », la liste de ces fédérations dont le nombre est, heureusement, réduit.

Préconisation n° 6 : publier la liste des fédérations sportives en situation financière fragile ou dégradée ainsi que celles présentant un taux d'autofinancement inférieur à 50 %.

– l'indicateur 3.2 s'attache à fournir la proportion de moyens financiers accordés par le ministère en faveur d'actions orientées vers des publics cibles : handicapés, femmes, publics défavorisés. Toutefois, les cibles relatives à ces deux derniers publics ont été fixées, dans le PAP 2006 à des niveaux inférieurs aux réalisations de l'année 2005, soulignant le caractère peu ambitieux des objectifs affichés ;

– l'indicateur 4.1 mettait en évidence la louable politique du ministère pour homogénéiser et mieux répartir sur le territoire national les équipements sportifs. On ne peut que regretter l'absence d'objectifs chiffrés pour l'exercice budgétaire 2006, dans le PAP comme dans le RAP. Cette lacune est corrigée dans le PAP pour 2008, qui, pour chacun des six types d'équipements retenus, prévoit une valeur pour 2008 et une cible pour 2010 (nouvel indicateur 3.1) ;

– enfin, l'indicateur 5.1, qui met en évidence la place de la France sur la scène sportive internationale, s'appuie d'une part sur les résultats obtenus par les athlètes français lors des Jeux olympiques d'été et, d'autre part, des performances annuelles d'un échantillon de 25 fédérations, olympiques ou non (comme le rugby). Il serait judicieux d'ajouter à cet indicateur les résultats obtenus lors des

Jeux olympiques d'hiver, sous peine d'occulter un grand nombre de sports de glisse. Par ailleurs, la périodicité quadriennale des Jeux olympiques nuit à la pertinence de la première partie de cet indicateur qui n'évolue qu'une fois tous les quatre ans, quelle que soit la politique menée et en opposition au principe d'annualité budgétaire. Pour cette raison, le rang de la France à l'issue des quatre ou cinq olympiades précédentes mériterait d'être rappelé dans l'analyse des résultats.

Préconisation n° 7 : ajouter à l'indicateur 5.1 relatif au rang sportif de la France, un sous-indicateur relatif aux Jeux olympiques d'hiver.

Préconisation n° 8 : rappeler le rang de la France à l'issue des Jeux olympiques d'été et d'hiver qui se sont déroulés au cours des vingt dernières années.

Enfin, compte tenu de la part importante que représentent les dépenses d'intervention dans le budget du programme *Sport* (53 % des autorisations d'engagements, 78 % des crédits de paiement), et notamment les subventions aux fédérations sportives, on ne peut que regretter l'absence d'indicateur de performance mesurant l'utilité et l'efficacité de ces dépenses.

Préconisation n° 9 : ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.

c) D'importantes erreurs d'imputation

Le responsable de programme reconnaissait que des anomalies de consommation avaient pu être constatées en raison d'erreurs d'imputation pouvant s'expliquer par les éléments suivants :

« – un traitement différent des engagements selon le système comptable utilisé ;

« – la maîtrise incomplète, par les agents en 2006, des nouvelles règles de comptabilité budgétaire ;

« – l'application erronée de la nomenclature d'exécution ;

« – l'existence de données incohérentes entre les systèmes informatiques INDIA et ACCORD ».

Votre Rapporteur spécial, qui admet que le premier exercice budgétaire en mode LOLF ait pu entraîner des difficultés matérielles et comptables, ne comprendrait pas que l'exercice budgétaire 2007 soit caractérisé par les mêmes anomalies qui sont de nature à réduire le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire.

2.– Une exécution budgétaire globalement fidèle à la loi de finances initiale

En début d'année 2006, la réserve de précaution sur le programme *Sport* a été constituée à hauteur 12,03 millions d'euros en autorisations d'engagements (4,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) et de 8,4 millions d'euros en crédits de paiement (4,2 %).

Une partie de ces crédits a été annulée au titre des mesures prises contre l'épidémie de chikungunya et contre l'épizootie de grippe aviaire. 10,5 millions d'euros ont été débloqués en cours d'exercice, notamment pour limiter les effets de l'absence de transfert de crédits affectés et non encore engagés de l'ex-FNDS sur le programme *Sport*. Le solde de la réserve (0,18 million d'euros d'autorisations d'engagement et 5,5 millions d'euros de crédits de paiement) a été annulé en loi de finances rectificative. En outre, le programme a fait l'objet d'une économie supplémentaire de 1,1 million d'euros en crédits de paiement sur des crédits considérés par anticipation comme non consommés avant la fin de l'exercice. 17,9 % des autorisations d'engagements et 29,1 % des crédits de paiement ont été consommés par les services déconcentrés.

Au total, le programme *Sport* se caractérise par un fort taux de consommation des crédits (93,9 % en autorisations d'engagement et 92,6 % en crédits de paiement), que viennent toutefois ternir un grand nombre d'erreurs d'imputation.

a) L'action Promotion du sport pour le plus grand nombre

Cette action a été dotée en loi de finances initiale de 55,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 56,18 millions d'euros de crédits de paiement. 54,64 millions d'autorisations d'engagements et 51,61 millions de crédits de paiement ont été consommés en cours d'exercice, soit respectivement 97,7 % et 91,9 % des dotations initiales.

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ont représenté 3,91 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 1,29 million d'euros de crédits de paiement. **Le rapport annuel de performances n'explique malheureusement pas les raisons pour lesquelles les crédits consommés en autorisations d'engagements représentent plus du double des crédits inscrits en loi de finances initiale (1,82 million d'euros).**

Cette action comporte une majorité de crédits d'intervention : transferts aux fédérations sportives bien entendu, mais aussi aux collectivités territoriales, ménages et entreprises : 50,29 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont ainsi été consommées, de même que 48,68 millions d'euros de crédits de paiement.

L'année 2006 a été marquée par la multiplication d'actions destinées à permettre à un public particulier, notamment la jeunesse défavorisée de banlieue, d'accéder à la pratique du sport. Parmi ces dispositifs figure l'opération

« *Solidar'été* » (1,24 million d'euros) qui a consisté à accueillir dans des établissements nationaux du ministère, des jeunes ne partant pas en vacances. La fongibilité des crédits semble avoir pleinement joué dans ce domaine.

Enfin, le ministère chargé du sport a contribué au soutien de l'activité du mouvement sportif national en procédant, en 2006, au renouvellement des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec 30 fédérations sportives olympiques et 100 fédérations sportives non olympiques et associations nationales. Cette seule action a fait l'objet de 26,24 millions d'euros en faveur du mouvement sportif national. Le supplément de dépenses par rapport à l'enveloppe initiale (25,17 millions d'euros) provient de l'affectation d'une partie des crédits du « plan banlieues » aux conventions d'objectifs avec les fédérations sportives pour leurs actions en faveur des publics visés.

b) L'action Développement du sport de haut niveau

Dotée en loi de finances initiale de 185,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 112,3 millions d'euros de crédits de paiement, cette action accuse une surconsommation de 5,72 % en autorisations d'engagement (195,7 millions d'euros) et une sous-consommation de 16,16 % en crédits de paiement (94,16 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement ont le plus contribué à la surconsommation des dotations : 26,20 millions d'autorisations d'engagement et 7,23 millions de crédits de paiement contre 1,47 million prévus dans les deux cas.

Le rapport annuel de performances explique l'importance des différences entre les crédits votés et ceux effectivement dépensés par une série de rectifications d'imputation comptable :

– des opérations de rénovation et de réhabilitation originellement inscrites en dépenses d'investissement du titre 5 ont été finalement imputées en fonctionnement (titre 3) ;

– une importante subvention (16,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,2 millions de crédits de paiement) allouée à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) pour réaliser la construction d'un nouveau pôle sportif et l'aménagement paysager des sections ouest et sud de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) a été imputée, à la demande du comptable central, dans les dépenses de fonctionnement alors qu'elle avait été originellement inscrite au titre des dépenses d'investissement ;

– la subvention de fonctionnement attribuée au GIP « Coupe du monde de rugby 2007 », d'un montant de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,4 million d'euros en crédits de paiement a été comptabilisée en fonctionnement alors qu'elle avait été provisionnée dans les transferts (titre 6) ;

– diverses autres dépenses, notamment les subventions allouées aux CREPS (0,387 million d’euros), à l’INSEP (0,385 million d’euros) et aux écoles (0,291 million d’euros), originellement inscrites dans les transferts, ont également été comptabilisées en charges de fonctionnement.

Symétriquement, du fait de ces difficultés d’imputation traduisant le rodage bien compréhensible des nouvelles nomenclatures comptables, les dépenses d’investissement accusent une sous-consommation de 10,14 % en autorisations d’engagement (91,31 millions d’euros dépensés contre 101,61 millions d’euros d’inscrits) et de 46,87 % en crédits de paiements (116 millions d’euros dépensés contre 30,1 millions inscrits). La majeure partie des autorisations d’engagement utilisées concerne la réhabilitation de la partie nord (hébergement, formation) de l’INSEP.

Pour les mêmes raisons, les dépenses d’intervention affichent une large sous-consommation : 47,33 millions d’euros d’autorisations d’engagement ont été dépensées en 2006 alors que 58,8 avaient été inscrits en loi de finances initiale, soit 80,5 %. Pour les crédits de paiement, le taux de consommation n’atteint que 76,3 % : 43 millions d’euros ont été consommés sur 57, et 49 millions d’euros inscrits.

Les subventions les plus importantes sont allées vers les fédérations sportives (47,9 millions d’euros au titre du sport de haut niveau), mais aussi au concessionnaire du Stade de France (8,8 millions d’euros) conformément au contrat de concession et compte tenu de l’absence d’un club de football résident. Enfin, 3,08 millions d’euros ont été alloués au financement des délégations françaises aux jeux olympiques d’hiver de Turin de 2006. La présentation du rapport annuel de performances ne permet de connaître ni les principales fédérations sportives qui ont bénéficié de ces subventions, ni le montant de ces dernières.

Préconisation n° 10 : inclure dans le rapport annuel de performance un tableau des subventions versées aux fédérations sportives, aussi bien pour ce qui concerne la promotion du sport pour le plus grand nombre (action n° 1) que le développement du sport de haut niveau (action n° 2).

c) L’action Prévention par le sport et prévention des sportifs

Cette action a été dotée de 15,41 millions d’euros, aussi bien en autorisations d’engagement qu’en crédits de paiement. Sur cette somme, 14,6 millions ont été dépensés, soit 94,9 % des crédits.

L’essentiel des dépenses de cette action porte sur le fonctionnement et les interventions. Sur les 5,2 millions d’euros de crédits consacrés au fonctionnement, 2 millions sont allés à la réalisation de campagnes publicitaires visant à promouvoir la sécurité des sportifs ainsi qu’à la mise en place d’actions de prévention des accidents tandis que 3,2 millions d’euros ont été consacrés au

fonctionnement des organismes chargés de la lutte contre le dopage : le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) et le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD), tous deux remplacés en fin d'année par une autorité publique indépendante : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 9,3 millions d'euros en 2006, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, pour 8,9 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. Il s'agit principalement de subventions attribuées aux fédérations sportives dans le cadre de la prévention du dopage, ainsi que des luttes contre les incivilités et la violence dans le sport. Divers redéploiements, notamment en faveur de la lutte contre les incivilités et la violence dans le sport, expliquent l'écart entre les crédits votés et la consommation constatée.

d) L'action Promotion des métiers du sport

Cette action a été caractérisée en 2006 par une surconsommation des crédits peu justifiée : pour 17,91 millions d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale (aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement), 23,8 millions d'euros ont été dépensés soit un dépassement d'un tiers. Les services du ministère considèrent que cet écart « *résulte d'une mauvaise utilisation de la nomenclature par les services* ». Il en résulte **une absence de lisibilité sur les résultats réels de l'action, qu'il conviendra de corriger au plus vite dans le cadre des exercices suivants.**

Sur ce total, 8,7 millions d'euros ont été consacrés au fonctionnement de trois écoles (École nationale d'équitation, École nationale de ski et d'alpinisme, École nationale de voile), le solde étant consacré à l'organisation des certifications et examens conduisant aux différents diplômes d'État délivrés dans le champ du sport.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 14,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 15,07 millions d'euros de crédits de paiement pour 3 millions d'euros seulement inscrits en loi de finances initiale. Les transferts aux fédérations dans le cadre de la formation rassemblent la quasi-totalité des crédits exécutés : 14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement.

e) Les opérateurs du programme

Six opérateurs ont été rattachés au programme *Sport*. Il s'agit de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), du Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD), de trois écoles nationales d'équitation, de ski et d'alpinisme et de voile) et du Centre national pour le développement du sport (CNDS), créé en 2006 lors de la suppression du Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

Les crédits alloués à ces six opérateurs s'élevaient, en loi de finances initiale, à 13,8 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. D'importantes erreurs d'imputations, estimées à 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,6 millions d'euros en crédits de paiement rendent illisible l'exécution 2006.

Il apparaît toutefois que l'INSEP aurait perçu 2,2 millions d'euros, autant en AE qu'en CP, pour 2 millions d'euros inscrits en loi de finances ; le LNDD aurait bénéficié de 2,9 millions d'euros au lieu de 4,7 inscrits en loi de finances initiale. Les trois écoles nationales auraient perçu 6,7 millions d'euros alors que 6,3 étaient inscrits au budget initial. Votre Rapporteur spécial regrette que la ventilation des crédits entre ces trois écoles n'apparaisse pas dans le RAP.

Préconisation n° 11 : présenter dans le rapport annuel de performance, la répartition des crédits par école nationale.

Le CNDS, pour sa part, ne bénéficie pas de subventions de l'État. Ses ressources sont constituées de recettes affectées. L'opérateur perçoit :

– le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ;

– le produit de deux prélèvements sur les sommes mises dans des jeux exploités par la Française des jeux.

Les ressources de l'opérateur se sont élevées, en 2006, à 204,5 millions d'euros, soit un peu moins que ce qui était prévu (213 millions d'euros), tandis que ses dépenses ont atteint 179,4 millions d'euros.

3.– La performance dans le PAP 2008

Pour 2008, la stratégie du programme *Sport* a consisté à conforter les grands axes tracés dans le PAP 2007. Ses objectifs et ses indicateurs font toutefois l'objet de plusieurs ajustements censés améliorer le dispositif de performance. Plusieurs, jugés peu pertinents, ont été précisés, voire supprimés, par souci de simplification. La réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs des différents programmes a été encouragée par le Ministère du Budget et des comptes publics.

Ainsi, **le nombre d'objectifs passe de six à sept**, avec pour l'un d'entre eux une modification du libellé (objectif 6). Il y a 21 indicateurs modifiés, supprimés ou ajoutés, et 8 sans modification.

Les modifications, qui ne témoignent pas toujours d'améliorations, portent sur :

– l'objectif n° 6 : *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers*, (son intitulé était en 2007 : *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers et contribuer à l'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau*).

On peut regretter la suppression de cette mention puisque c'est là une des missions essentielles du ministère ;

– l'objectif n° 7, nouveau : *Optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations* ;

– la suppression de l'indicateur 5.3 (*Contrôle des établissements d'activités physiques et sportives*) justifiée par la mise en place des nouveaux indicateurs 5.2 (*Coût moyen global des contrôles et des analyses anti-dopage*) et 5.3 (*Nombre de contrôles en compétition / nombre hors compétition*) qui n'ont pas grand-chose à voir.

À noter encore que des indicateurs régressent (indicateur 6.1), continuent à ne pas progresser (indicateur 2.1) ou restent mal renseignés (indicateur 1.1).

B.– LE BUDGET DU PROGRAMME SPORT POUR 2008

1.– La santé et le sport

La prévention et la protection de la santé des sportifs stagnent à hauteur de 15,6 millions d'euros soit 8,4 % du programme. À l'évidence, les bienfaits attendus de la réunion avec le ministère de la santé ne vont pas jusqu'à un renforcement des moyens financiers. De plus, la présentation de l'action suscite quelques interrogations.

a) Santé et lutte anti-dopage dans le présent projet de loi de finances

• Créée par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection des sportifs, **l'Agence française de lutte contre le dopage** (l'AFLD), autorité indépendante dotée de la personnalité morale, définit et met en œuvre les actions de lutte contre le dopage.

Le budget prévisionnel 2008 de l'agence est évalué à 7,8 millions d'euros, (pour 7,6 millions d'euros en 2007) dont 7,31 millions de subvention ministérielle et 0,49 million d'euros en ressources propres. Les dépenses de personnel représentent 47 % du budget prévisionnel 2008 de l'agence pour 54,5 ETPT. Les augmentations sont liées aux charges de personnel (recrutement de 2 personnes), à des frais nouveaux comme la mise en place de la politique de sécurisation pour protéger l'agence des piratages informatiques ou liées à la réalisation de nouvelles missions telle que la localisation des sportifs (logiciel ADAMS).

L'AFLD y est évoquée comme n'étant pas un opérateur de l'État alors qu'elle reçoit une dotation budgétaire de 7,31 millions d'euros soit 94 % de son budget et qu'elle paraît disposer des caractéristiques propres aux opérateurs.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur cette présentation, en espérant qu'elle ne signifie pas que l'État se désintéresse désormais de cette obligation.

La faible augmentation des moyens octroyés pour 2008 ne permettra guère à l'agence de procéder à des investissements (dans le secteur de la recherche notamment), et fait douter, face à l'ampleur du phénomène « dopage », de sa capacité à remplir ses missions de manière crédible et efficace.

• Les moyens consacrés à la prévention des risques pour la santé des sportifs de haut niveau et des espoirs sont portés à 8,1 millions d'euros. Ces subventions sont attribuées aux fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs pour la surveillance sanitaire, le développement de leurs activités médicales et l'encadrement médical des équipes de France.

L'indicateur 5.1 fait apparaître que l'objectif *d'assurer un suivi médical complet des sportifs de haut niveau et des espoirs* n'a été atteint qu'à 84 % pour les premiers et à 73 % pour les seconds. Ce constat est inquiétant pour les espoirs qui subissent de lourds entraînements dans leur période sensible de croissance. Cette carence devient encore plus préoccupante lorsqu'il est précisé (page 47 du PAP 2008) *« qu'à partir de 2008, le ministère entend accorder une participation financière dégressive au suivi médical des sportifs de haut niveau, les fédérations étant appelées à prendre le relais sur leurs ressources propres »*.

Votre Rapporteur spécial estime qu'un suivi médical à deux vitesses, en fonction de l'aisance financière des fédérations et aussi de leur degré de dépendance à l'égard de l'État, n'est pas souhaitable.

Les crédits destinés aux interventions assurées au niveau régional seraient maintenus à 4 millions d'euros en 2008 en vue de :

– soutenir le développement de la médecine par le sport et promouvoir la santé par le sport ;

– renforcer la prévention du dopage, en particulier au travers du fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage et des commissions régionales de lutte contre les trafics de produits dopants ;

– mettre en place des formations d'éducateurs en matière de sport santé pour la prise en charge des populations spécifiques ;

– soutenir le volet médical des pôles des filières d'accès au sport de haut niveau implantés dans les établissements de la jeunesse et des sports.

L'engagement en faveur des actions nationales de prévention (numéro vert « Allô écoute dopage »), **de recherche et de sécurité** (2,15 millions d'euros), pourrait être maintenu. Ces crédits sont destinés notamment à la

promotion de la sécurité des pratiquants sportifs et à la promotion de la santé par le sport.

Enfin, **la contribution annuelle de la France au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage (AMA)** est prévue à hauteur de 0,56 million d'euros, soit 2 % du budget de cette institution.

b) Les résultats de la lutte et du contrôle anti-dopage

Comme durant les quatre années précédentes, le cyclisme aura été en 2006 la discipline la plus contrôlée (17,9 % du nombre de prélèvements), puis viennent principalement le football (11,7 %), l'athlétisme (11,3 %) et le rugby (8,1 %).

Les infractions relevées ont été, pour l'essentiel, des contrôles positifs. Dans d'autres affaires, le comportement incriminé consistait, pour le sportif poursuivi, à ne pas s'être rendu au contrôle antidopage ou ne pas s'être conformé à l'ensemble de ces opérations de contrôle.

Le pourcentage de contrôles positifs pour 2006, susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement était de 3,5 %, soit une diminution relative de l'ordre de 10 % par rapport à 2005 (3,8 %).

À l'instar des pouvoirs qui étaient dévolus au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, *l'Agence française de lutte contre le dopage* conserve la possibilité de prendre des décisions disciplinaires, en application des dispositions prévues à l'article L.232-22 du code du sport. Au cours de l'année 2006, 136 décisions ont été rendues par le Conseil (112, soit 82,4 %) puis l'Agence (24, soit 17,6 %) dont près de la moitié ont abouti à une sanction des intéressés.

Quant au contrôle, la stratégie opérationnelle générale repose sur l'augmentation significative de la proportion des contrôles inopinés, à l'entraînement et en compétition. La priorité est donnée à la mise en place de contrôles plus nombreux dans les disciplines professionnelles (ligues de football, de rugby, de hand-ball, de volley-ball, de cyclisme). Les contrôles à l'entraînement peuvent avoir lieu pendant les trêves.

Pour les disciplines amateurs, l'accent est mis sur les niveaux insuffisamment contrôlés auparavant, tels les critères cyclistes masculins et féminins et le niveau « élites » des différentes disciplines.

La constitution d'un groupe cible de sportifs, assujettis à une obligation de localisation constitue une importante innovation de la loi. Le groupe cible sera composé de sportifs de haut niveau et de sportifs professionnels, constituant une population nationale de niveau supérieur, n'entrant pas encore dans le groupe cible des fédérations internationales et de l'Agence mondiale antidopage (AMA).

Enfin, l'Agence répond au mieux aux demandes formulées par les fédérations internationales en cherchant à couvrir des disciplines différentes, tout

en privilégiant les manifestations les plus importantes. Elle poursuivra les partenariats déjà noués avec l'Union des associations européennes de football (UEFA), l'Union cycliste internationale (UCI), la Fédération internationale des associations d'athlétisme (IAAF), l'*International rugby board* (IRB), les fédérations internationales de volley-ball et d'haltérophilie, et visera à développer des accords avec d'autres fédérations.

Ce bilan d'étape rend principalement compte d'une baisse du nombre des contrôles positifs, (6,5 % en 2002, 3,8 % en 2005 et 3,5 % en 2006) alors que le phénomène du dopage ne semble malheureusement pas s'atténuer. Il met aussi en évidence les difficultés qui existent à mesurer la performance.

Votre Rapporteur spécial recommande, comme la Cour des comptes, que la démarche de gestion de la performance soit mise en place avec l'AFLD, conduisant à la définition d'indicateurs et de valeurs cibles dans ce domaine.

c) La coopération internationale

• Elle est principalement organisée autour de l'**Agence mondiale anti-dopage** (AMA).

Le programme de contrôles du dopage de l'AMA est l'un des éléments-clés de la promotion et de la coordination de la lutte contre le dopage dans le sport au niveau international, ainsi qu'un élément important du programme de contrôles requis par le code mondial antidopage. Tous les contrôles coordonnés par l'AMA sont réalisés hors compétition et en conformité avec les règles et règlements de la fédération internationale concernée, qui est responsable de la gestion des résultats. Depuis 2004, la gestion du programme a été entièrement transférée à l'AMA qui a mis l'accent sur les régions du monde disposant de programmes de contrôles réduits ou inexistantes.

Depuis 2005, de meilleures informations sur la localisation des sportifs fournies par les fédérations internationales, ont permis à l'AMA de tester des sportifs en dehors des compétitions et des camps d'entraînement.

L'AMA est principalement responsable de :

– la liste des interdictions : comme requis par le code, la responsabilité de préparer et de publier la liste des substances et méthodes interdites a été transférée en 2003 du CIO à l'AMA. Selon le code, « *l'AMA publiera aussi souvent que nécessaire, et au moins tous les ans, la liste des interdictions en tant que standard international* ». La liste 2007 a ainsi été publiée le 30 septembre 2006, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007 ;

– des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques : le code mondial antidopage est destiné à harmoniser les règles dans tous les sports et dans tous les pays, et une partie importante de cet objectif est liée à l'établissement d'un

standard pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques (AUT). Ce standard international, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004 avec le code, dispose que toutes les fédérations internationales et organisations nationales antidopage doivent désormais avoir un processus en place qui permette aux athlètes de demander une AUT sur la base d'un dossier médical documenté ;

– de l'accréditation des laboratoires et de la définition d'un standard pour les laboratoires : à la fin de l'année 2006, 34 laboratoires étaient accrédités pour l'analyse des échantillons.

- La coopération européenne

Le Traité de l'Union européenne signé le 19 octobre 2007 à Lisbonne par les chefs de gouvernement des 27 États membres intègre pour la première fois la notion de spécificité du sport. L'article 149 du nouveau Traité précise en effet que *« l'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que sa fonction sociale et éducative »*.

Au sein du Conseil de l'Europe, la France est partie prenante à la convention contre le dopage de 1989. Cette convention vise à réduire puis éliminer le dopage dans le sport à tous les niveaux en fixant des normes contraignantes pour harmoniser les réglementations nationales contre le dopage.

En 2007, l'activité du Conseil de l'Europe a été principalement orientée autour de la révision du code mondial antidopage, avec l'organisation en février 2007, en collaboration avec les autorités néerlandaises, d'une conférence européenne sur les propositions formulées par l'AMA et la co-organisation, avec la présidence portugaise de l'UE, d'une deuxième conférence sur ce thème fin octobre 2007. Par ailleurs un groupe d'experts, auquel la France participe, a été chargé d'élaborer une étude de faisabilité en vue de l'élaboration d'un nouveau protocole relatif à la lutte contre les trafics.

Ces questions sont systématiquement abordées lors des réunions informelles de hauts fonctionnaires ou des ministres des sports de l'Union européenne. Par ailleurs le Livre blanc sur le sport, rendu public par la Commission européenne en juillet 2007, aborde les questions de coopération européenne en matière de lutte contre le dopage. Cette mention donne à l'UE un moyen d'engager diverses actions antidopage sans attendre l'adoption du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union. Enfin, la Commission européenne envisage de mettre en place un réseau européen d'acteurs de la lutte contre le dopage, discuté en juin dernier, mais dont les contours et missions ne sont pas encore précisément définis.

La présidence allemande du Conseil de l'Union a fait de la lutte contre le dopage l'un des axes prioritaires de son action en matière de sport. Dans ce cadre, une réflexion relative à la pénalisation de certains comportements a été initiée entre États membres, dans l'objectif de lutter contre les trafics de produits dopants.

Par ailleurs, la présidence portugaise a prévu d'organiser plusieurs réunions relatives à la lutte contre le dopage à l'automne 2007.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que la présidence française de l'Union européenne fasse de la lutte contre le dopage l'une de ses priorités.

2.– L'encadrement et le développement des pratiques sportives

a) Le rôle des fédérations

Les fédérations sportives, qui reçoivent généralement une subvention du ministère, jouent un rôle important pour le développement du sport. Beaucoup connaissent des résultats et une situation satisfaisante, comme en témoignent par exemple les résultats des fédérations de basket, de rugby et de handball. Mais d'autres, telles que les fédérations de football, de ski ou de sports sur glace, ont connu ou rencontrent des difficultés auxquelles il convient de remédier.

S'agissant des fédérations ayant présenté ou rencontrant encore des difficultés financières, le rapport 2006 relatif à la situation des fédérations sportives, établi sur la base de l'étude des comptes 2005 de 80 fédérations, faisait ressortir que la situation financière de 17 d'entre elles devait être appréciée comme dégradée (9) ou fragile (8). Le rapport 2007 – sur la base des comptes 2006 – devrait confirmer ces données.

Parmi les dix-sept structures mises en avant dans le rapport 2006, dix présentent une situation financière en amélioration depuis plusieurs années ainsi que des budgets équilibrés ou faiblement excédentaires. Leur volume d'activité ne permet néanmoins pas une consolidation rapide de leur fonds propres. La moitié de ces fédérations pourraient présenter, à échéance de 3 ans, une situation financière qualifiée de satisfaisante.

Sept autres fédérations présentent une situation financière critique. On soulignera plus particulièrement la situation des fédérations de :

– cyclisme, récemment condamnée au paiement d'une indemnité de 2 millions d'euros en dommage et intérêt, suite à un accident ;

– sports de glace, confrontée à une instabilité récurrente de son organisation financière ;

– base-ball, présentant une situation financière dégradée qui pourrait encore se détériorer suite à la sortie de la discipline du programme des Jeux olympiques (base-ball et soft-ball) après les Jeux de Pékin de 2008.

• **La Fédération française de basket-ball** regroupait, en 2006, 4 480 clubs et 451 500 licenciés. Son budget était de 18,75 millions d'euros. La subvention du ministère chargé des sports s'élevait à 2,48 millions d'euros pour la convention d'objectifs.

71 conseillers techniques exercent leurs missions auprès de la FFBB.

Sur le plan sportif, l'année 2006 aura été principalement marquée par la participation des équipes de France masculine et féminine aux championnats du monde, avec une 5^{ème} place obtenue pour chacune des formations.

On ne peut que regretter l'échec de l'équipe de France masculine, 8^{ème} lors des derniers championnats d'Europe tenus en Espagne en septembre 2007, qui ne pourra donc pas participer au tournoi de qualification olympique et ne sera pas présente à Pékin. L'équipe de France féminine disputera sa qualification pour Pékin l'an prochain.

● **La Fédération française de rugby** regroupait, en 2006, 1 629 clubs et 252 707 licenciés. Son budget était de 81,47 millions d'euros. La subvention du ministère chargé des sports s'élevait à 3,4 millions d'euros, comprenant l'aide à l'emploi de 300 emplois STAPS pour un montant de 1,7 million d'euros.

57 conseillers techniques exercent leurs missions auprès de la FFR.

L'année 2007 est marquée par l'organisation en France de la coupe du monde de rugby. On sait d'ores et déjà que la plus grande partie des bénéfices (aux alentours de 150 millions d'euros) ira à l'*International rugby board*, la partie française ne récupérant qu'une dizaine de millions d'euros.

● **La Fédération française de handball** regroupait, en 2006, 2 376 clubs et 350 079 licenciés, soit une baisse de 3,94 %.

Cette baisse est liée en partie à la modification du système informatique de saisie des licences. Son budget était de 12 millions d'euros.

La subvention du ministère s'élevait à 4,9 millions d'euros dont 1,3 million d'euros liés à l'organisation des championnats du monde féminin de 2007.

61 conseillers techniques exercent leurs missions auprès de la FFHB.

L'équipe de France masculine a été pour la première fois championne d'Europe tandis que son homologue féminin se classait brillamment à la 3^{ème} place des championnats d'Europe.

● **La Fédération française de ski** voit son redressement financier se confirmer après un second exercice comptable excédentaire.

Il faut comprendre que le tiers du budget est couvert par le produit des licences et titres délivrés pendant la saison hivernale, et donc directement lié aux conditions d'enneigement des stations. Le suivi de cette principale recette est important, dans la mesure où un mauvais enneigement conduit à une baisse de la vente des titres mais peut corrélativement conduire la fédération à engager des dépenses supplémentaires pour la préparation des équipes de France sur des

glaciers à l'étranger. Ainsi, pour le budget 2007, la FF Ski a prévu une baisse de 15 % du produit des licences après un hiver 2006-2007 relativement doux.

• **S'agissant de la Fédération française des sports de glace (FFSG)**, le Tribunal de grande instance de Paris a prononcé, le 19 juillet 2007, la fin du plan de continuation auquel elle restait soumise depuis l'ouverture d'une procédure judiciaire en comblement du passif le 7 juillet 1997.

La fin de l'inaliénabilité a autorisé la vente du siège fédéral, effective le 7 août 2007, qui doit permettre à la FFSG de reconstituer une trésorerie minimale et d'emménager dans des locaux plus fonctionnels, moins coûteux, et adaptés à sa taille, réduite depuis la séparation des activités et la création d'une Fédération française de hockey sur glace, autonome et indépendante depuis avril 2006.

La situation financière de la FFSG reste néanmoins critique, les difficultés de trésorerie gênant son fonctionnement quotidien (paiement très difficile des fournisseurs et perte de confiance).

• Quant à **la Fédération française de football**, elle reste la première fédération sportive en 2006, avec 19 731 clubs et 1 852 000 pratiquants licenciés, auxquels s'ajoutent les dirigeants et les arbitres.

Elle est soutenue par l'État à hauteur de 3,24 millions d'euros en 2007 et bénéficie de l'intervention de 85 conseillers techniques sportifs.

Son budget d'un montant de 125 millions d'euros pour la saison 2005-2006, repose pour plus de 40 % sur les droits de partenariat, de billetterie ou de retransmission générés par les sélections nationales.

Dans ce contexte, les résultats sportifs de l'équipe de France sont déterminants pour parvenir au difficile équilibre financier des comptes de la fédération. Après la période d'euphorie suscitée par la victoire en coupe du monde en 1998, puis au championnat d'Europe en 2000, les éliminations prématurées de l'équipe nationale de la compétition mondiale en 2002 puis continentale en 2004 ont conduit d'une part, à une dégradation des comptes financiers, et d'autre part, à mettre en évidence une organisation administrative et financière inadaptée de la F.F.F.

S'agissant de sa situation financière, les exercices 2003 à 2005 ont été marqués par des pertes croissantes qui, cumulées, s'élevaient à - 12 millions d'euros. De plus, sur les dix derniers exercices comptables clos (1997 à 2006), six présentent un résultat d'exploitation déficitaire (- 32 millions d'euros cumulés) démontrant les difficultés à équilibrer le budget.

Il convient de relativiser l'importance de ces déficits au regard du montant des fonds propres de la F.F.F. (49 millions d'euros en 2003) qui ont permis d'absorber ces pertes. Néanmoins, au-delà de ces déficits, les affaires financières portant sur les comptes de la F.F.F, dont l'épilogue a été la condamnation le

24 avril 2007 à six mois d'emprisonnement avec sursis et 10 000 euros d'amende pour faux et usage de faux par la 11^{ème} Chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris de l'ancien président, ont mis en avant l'inadaptation de l'organisation de la Fédération.

Depuis l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante en 2005, une restructuration a été entamée. La normalisation du fonctionnement financier est réelle, grâce notamment à l'adoption d'un règlement financier. L'équilibre financier a été atteint dès 2006 (+ 1,2 million d'euros) montrant que les mesures mises en place par la nouvelle équipe portaient ses effets, mais également bien servis par les résultats sportifs de l'équipe de France, finaliste de la coupe du monde 2006, permettant une hausse des produits générés par les équipes de France.

Pour autant, le montant des charges reste important, se stabilisant à 124 millions d'euros pour la deuxième année consécutive en 2006, alors même que les matchs de l'équipe de France se déroulaient majoritairement en France, ne générant pas ainsi des surcoûts liés à l'acquisition des droits de retransmission à l'étranger. La maîtrise des charges reste donc un enjeu majeur pour pallier une rupture dans les recettes commerciales en cas de mauvais parcours de l'équipe nationale.

Enfin, les nombreux contentieux entre la F.F.F. et les URSSAF (indemnités versées aux arbitres), ainsi que l'administration fiscale, font peser une incertitude sur ses comptes. Les sommes réclamées s'élèvent à plus de 9 millions d'euros et sont couvertes par une provision dans les comptes de la F.F.F. de seulement 2,5 millions d'euros.

Compte tenu des situations difficiles que connaissent encore trop de nos fédérations sportives, **votre Rapporteur spécial souhaite que l'aide apportée par l'État soit conditionnée à l'adoption d'engagements précis de meilleure gestion des fédérations.**

b) La diversification des pratiques sportives

La promotion du sport pour le plus grand nombre (action 1), avec 22,3 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2008, ne représente plus que 11,9 % du programme et connaît une baisse de 46,6 % par rapport à 2007 et de 60 % par rapport à 2006.

235,8 millions d'euros du CNDS viendront s'ajouter, pour constituer une enveloppe globale de 258 millions d'euros.

Comme l'année dernière, le ministère semble avoir abandonné la quasi totalité du financement de ce secteur au CNDS.

Au niveau local, 90 % des crédits de l'action 1 devraient permettre aux directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports d'apporter un

concours financier aux actions d'associations favorisant la pratique sportive des publics connaissant des difficultés particulières pour y accéder.

Sont ainsi prévus pour 2008 :

– un développement intensif de la pratique sportive en direction des jeunes scolarisés en temps périscolaire (entre 16 heures et 18 heures), particulièrement au bénéfice de l'accueil des collégiens, au moyen du développement d'une offre d'activités sportives attractives par les associations (20 millions d'euros de crédits du *Programme national de développement du sport* (PNDS), programme de trois ans dont l'ambition est de développer la pratique sportive pour le plus grand nombre, de mieux préparer les élites sportives pour les grandes compétitions et de renforcer le rayonnement sportif international de la France ; cf 4° ci après) ;

– la reconstruction des dispositifs d'aide à l'emploi salarié dans le secteur du sport (emplois STAPS et *Parcours animation sport*), concourant à l'animation des activités en faveur des publics scolaires et des publics cible ;

– un soutien en faveur des équipements sportifs par l'augmentation des versements du CNDS avec une priorité affirmée en faveur de la rénovation et de l'adaptation des équipements sportifs destinés au développement de la pratique des jeunes scolaires.

Les pôles ressources nationaux *Sport et handicap*, *Sport, famille et pratique féminine*, et *Sport, éducation, insertion* bénéficieront de crédits spécifiques permettant la poursuite de leurs actions.

Par ailleurs, l'opération *Solidarité*, qui permet d'accueillir des jeunes socialement défavorisés dans les établissements de la jeunesse et des sports pendant les vacances scolaires, devrait être reconduite (0,65 million d'euros inscrits).

Au niveau central, 10 % des crédits de l'action 1 soutiendront les actions nationales des fédérations sportives prioritairement destinées aux publics cible. (7,6 millions d'euros sont programmés à cet effet dans le programme *Sport*).

Les autres actions des fédérations entrant dans les priorités gouvernementales 2008 de développement de la pratique sportive des jeunes scolaires et des habitants des quartiers défavorisés, seront financées sur les crédits du PNDS.

La participation à l'échange de bonnes pratiques sportives par le biais de programmes de coopération bilatérales avec de nombreux partenaires ainsi que dans des forums internationaux, sera poursuivie avec un financement en 2008 de 1,5 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial constate que la principale décision sur le sport de masse est l'accompagnement éducatif, qui devrait à terme concerner

tous les collègues. Il souhaiterait avoir des éléments précis quant à l'organisation des moyens financiers et humains nécessaires.

3.— L'encouragement du sport de haut niveau et du sport professionnel

Pour l'année olympique à venir, les moyens demandés pour l'action 2 du programme *Sport* sont de 152 millions d'euros (70 % du programme ; en augmentation de 13 % par rapport à 2007 et de 35 % par rapport à 2006). À périmètre constant, la dotation budgétaire diminue de 11 % puisqu'elle intègre en 2008 la « compensation des exonérations des charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit d'image des sportifs professionnels » (soit 32 millions d'euros) qui figurait en 2007 dans le programme *Conduite et pilotage*.

Il convient d'ajouter à l'action 2,26 millions d'euros prévus dans le cadre du Programme national de développement du sport, soit une dotation globale de 178 millions d'euros.

a) La poursuite du plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport (l'INSEP)

Il convenait de procéder d'urgence à la rénovation des bâtiments de l'INSEP. Afin d'aller très vite, avec un coût comparable, il a été décidé de confier la rénovation de la partie nord de l'établissement au secteur privé. On ne comprend pas bien, dès lors que l'on admet cette justification, pourquoi la rénovation de la partie sud reste dévolue à l'État. La gestion hôtelière des bâtiments a aussi été concédée au secteur privé.

Un contrat de partenariat public/privé (PPP) signé par l'État et le groupement Sport partenariat, est entré en vigueur le 9 janvier 2007 pour une durée de trente ans. Les co-contractants et leurs prestataires s'engagent à construire, réhabiliter puis exploiter et gérer les bâtiments de la partie nord de l'INSEP pour un coût de construction assumé par les co-contractants de 77,2 millions d'euros, y compris les frais financiers et annexes, toutes taxes comprises. L'État s'engage de son côté à verser pendant les trente ans un loyer annuel d'un montant de 11 millions d'euros à compter de 2010.

Ce loyer sera financé sur le programme *Sport*.

Selon les termes du contrat, il serait diminué d'une partie des recettes annexes que tirera directement le co-contractant de l'exploitation du site (accueil de séjours loisirs sportifs, de séminaires et de soirées d'entreprises principalement). Il convient de tenir compte également de l'allègement de charges que représentera le départ envisagé de près de 30 % des emplois publics de l'INSEP, 137 agents, à l'horizon 2009 du fait de la reprise des missions de gestion et d'entretien par les prestataires. Indépendamment du coût social de cette opération, on peut s'interroger sur l'estimation du coût financier de ces modalités de gestion.

Il est à craindre que le PPP se révèle une opération coûteuse, entraînant, soit un surcoût considérable pour l'État, soit une augmentation sensible des tarifs qui deviendront inaccessibles à de nombreuses fédérations utilisatrices.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait disposer d'éléments sur l'impact budgétaire à court, moyen et long terme de ce partenariat public privé et de ses conséquences sur le fonctionnement et l'utilisation de l'INSEP.

b) Le renforcement de la compétitivité internationale des clubs sportifs professionnels

Depuis la loi du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel, l'État s'est engagé, au moyen d'exonérations de charges sociales, à favoriser le maintien de grands joueurs français et étrangers sur le territoire français, et leur présence dans les championnats nationaux, composante clé de l'attractivité globale des championnats professionnels. Le dispositif vise à ne pas considérer comme salaire, et donc à exonérer de charges sociales, la part de la rémunération versée à un sportif professionnel qui correspond à la commercialisation de l'image collective de l'équipe à laquelle le sportif appartient. Le nombre de sportifs bénéficiant du dispositif est estimé à 1 172 (639 en football, 136 en basket et 397 en rugby).

Le ministère chargé des sports fait porter, à compter de 2008, sur le programme *Sport*, l'intégralité du **financement du coût de la compensation auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels**, soit 32 millions d'euros (en augmentation de 113 % par rapport à 2007). Cette contribution représente 21 % des crédits budgétaires affectés au sport de haut niveau.

Alors que le PAP 2007 donnait quelques explications sur son utilisation, le PAP 2008 est muet sur ce point.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait disposer d'éléments précis sur le montant des contributions versées à l'ACOSS, le nombre de sportifs concernés par disciplines, par régions et par montants, pour chaque discipline, le montant de l'exonération la plus élevée et la plus basse, et d'une approche prospective de l'évolution de cette contribution pour les cinq années à venir.

La contribution de l'État au maintien du sport français à un rang international élevé s'articulera aussi autour :

– du soutien aux fédérations sportives dans le domaine du sport de haut niveau (58,6 millions d'euros), aux filières d'accès au haut niveau et à l'insertion des sportifs de haut niveau (5 millions d'euros) ;

– des obligations liées à la concession du Stade de France (6,9 millions d’euros) ;

– des travaux d’investissement dans les établissements du ministère (10,2 millions d’euros).

c) Le soutien à l’emploi et la promotion des métiers du sport

Les interventions financières inscrites dans le PAP pour 2008 au titre du soutien à l’emploi dans le champ du sport concernent l’action 4 du programme (18 millions d’euros). Elles ne mobilisent que 9,6 % des crédits du programme, en baisse de 1,5 % par rapport à 2007. Pourtant, les besoins dans ce secteur qui permet la structuration des clubs sportifs sont très importants, et face à la diminution de l’aide de l’État, ils sont souvent largement pris en charge par les régions et de nombreux départements.

Les principaux soutiens sont :

– les subventions allouées à l’École nationale d’équitation, l’École nationale de voile et l’École nationale de ski et d’alpinisme (6,5 millions d’euros) ;

– le financement des aides à la formation initiale conduisant aux qualifications sportives (4 millions d’euros) ;

– le dispositif *Parcours animation sport* (2,5 millions d’euros sur le programme *Sport* et 1,8 million d’euros au titre du PNDS) et l’organisation des examens conduisant aux diplômes d’État (2,6 millions d’euros).

Le développement de l’emploi sportif qualifié est présenté comme une priorité, avec 1 680 agents de l’administration de la jeunesse, des sports et de la vie associative qui exercent des missions de conseillers techniques sportifs (CTS) auprès des fédérations. Le *Plan sport emploi* a été mis en place, favorisant le recrutement direct de cadres sportifs par les fédérations ou les clubs en attribuant une aide dégressive sur 5 ans (12 000 euros la première année). Le CNDS a fixé pour 2007 et 2008 un objectif de 15 % de la part territoriale de ses dotations pour aider les associations. En 2008, au fur et à mesure que les contrats d’accompagnement de la coupe du monde de rugby et des championnats du monde féminin de handball arriveront à échéance, ils devraient être réorientés au profit du programme pour le développement du sport dans les quartiers sensibles à destination des jeunes.

4.– Le Programme national de développement du sport et le Centre national de développement du sport

Le *Centre national pour le développement du sport* (CNDS), établissement public national à caractère administratif, a été créé – afin de prendre, pour partie, la suite de l’ancien *Fonds national pour le développement du sport*, clôturé au 31 décembre 2005 – par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006

aujourd'hui abrogé et intégré au code du sport. Par ailleurs, le CNDS est l'instrument de la mise en œuvre du *Programme national de développement du sport* (PNDS).

a) Dernière ligne droite pour le Programme national de développement du sport (PNDS)

Financé sur 3 ans, de 2006 à 2008, par un prélèvement complémentaire sur les recettes de la Française des jeux (de 0,22 % en 2006) et par l'augmentation du produit de la taxe de 5 % sur les cessions de droit de diffusion télévisuelle des compétitions et manifestations sportives, le PNDS entame sa dernière ligne droite.

En 2007 le prélèvement complémentaire (de 0,45 %) avait été abondé de 20 millions d'euros.

En 2008, ce complément devrait être reconduit et augmenté à nouveau (prélèvement complémentaire à 0,7 %) avec une recette supplémentaire de 20 millions d'euros (inclus dans les 30 millions de recette supplémentaire au profit du CNDS) portant le montant global du PNDS à 160 millions d'euros sur 3 ans au lieu de 100 millions prévus initialement.

Compte tenu de cette augmentation, les prévisions de répartition des crédits sont pour 2008 :

– le développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre en agissant auprès des jeunes scolarisés et des jeunes issus des quartiers en difficulté (+ 21,3 millions d'euros par rapport à 2007) ; l'accès à la pratique sportive de publics qui en sont actuellement éloignés ; l'exploitation du recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique (0,8 million d'euros) ; la lutte contre le dopage dans la pratique sportive pour le plus grand nombre ;

– la préparation des élites sportives pour les grandes compétitions internationales en soutenant les filières d'accès au sport de haut niveau implantées dans les établissements publics nationaux du ministère chargé des sports, et en contribuant à la lutte contre le dopage dans le sport de haut niveau (0,3 million d'euros) ;

– le rayonnement sportif international de la France (0,8 million d'euros) par la présence de responsables français dans les instances sportives internationales, par le soutien à l'organisation d'événements sportifs internationaux en France et le financement des infrastructures sportives de niveau international permettant d'accueillir en France les grandes compétitions sportives, notamment avec la réalisation des équipements structurants initialement prévus dans le dossier de candidature de Paris 2012 (30 millions d'euros sur 30 ans).

Les crédits du PNDS sont passés de 23 millions d'euros en 2006, à 43 millions en 2007, et sont annoncés à 63 millions d'euros pour 2008.

L'importance des sommes qui irriguent le tissu sportif et le terme du dispositif en 2008, font planer une incertitude quant au financement du sport dès 2009.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que s'engage dès à présent une réflexion pour garantir, en 2009, le maintien des moyens d'accompagnement de l'État à la pratique sportive associative.

b) L'action du Centre national du développement du sport

● Les recettes

Les recettes sont prévues à hauteur de 266 millions d'euros, contre 236 millions d'euros en 2007, selon la décomposition suivante :

– 163 millions d'euros pour le prélèvement principal de 1,8 % sur les recettes de la Française des jeux, soit le niveau du plafond fixé par la loi de finances pour 2008, après indexation (+1,8 %) ;

– 63 millions d'euros pour le prélèvement complémentaire sur les recettes de la Française des jeux, dont le taux devrait être porté à 0,7 % ;

– 40 millions d'euros pour le produit de la contribution de 5 % sur les droits de diffusion télévisuelle des manifestations et compétitions sportives (en reconduction par rapport à 2006) ;

– 0,8 million d'euros de produits financiers.

● Les dépenses

Les dépenses prévisionnelles de l'établissement s'élevaient à 235,4 millions d'euros en 2007 et se répartissent ainsi (en termes de paiement) :

– développement de la pratique sportive par tous les publics : 136 millions d'euros ;

– aménagement du territoire dans le domaine sportif : 64,1 millions d'euros ;

– rayonnement international du sport français : 33 millions d'euros ;

– fonctionnement courant de l'établissement : 2,3 millions d'euros ;

● Les prévisions pour 2008

Les recettes supplémentaires (qui viennent du PNDS), bénéficieront au développement de la pratique sportive chez les jeunes scolarisés et dans les quartiers en difficulté.

Nouveauté donc, 20 millions d'euros seront affectés au développement des activités et équipements sportifs des élèves en temps périscolaire, particulièrement au bénéfice de l'accueil des collégiens de 16 heures à 18 heures.

Le rôle du CNDS étant d'apporter des moyens nouveaux à la pratique du sport et des activités physiques dans les clubs, sur la base d'une gestion concertée avec le milieu associatif, votre Rapporteur spécial, sans remettre en cause l'intérêt de développer le sport à l'école, s'interroge sur le bien fondé de ce financement par le programme *Sport*.

La création du CNDS devait permettre de redéfinir le périmètre d'intervention de l'établissement public pour éviter le parallélisme des financements entre les crédits budgétaires et ceux du FNDS, parallélisme qui avait été dénoncé dans un précédent rapport au Parlement.

Votre Rapporteur spécial a constaté en examinant les dispositifs à l'intérieur du programme *Sport*, particulièrement au sein de l'action 1 *Promotion du sport pour le plus grand nombre*, que règne une certaine confusion : par le biais du PNDS, une partie du financement des conventions d'objectifs des fédérations et d'autres dépenses du ministère a pu être imputée au CNDS ; il y a donc parallélisme des financements et glissement progressif sur le CNDS, d'une part de plus en plus importante des dépenses.

La disparition du PNDS, fin 2008, doit permettre de préciser les dépenses à imputer au budget et celles à réserver au CNDS, même si ces dépenses concourent les unes comme les autres au développement du sport. Votre Rapporteur spécial souhaite donc une définition plus précise du périmètre d'intervention du CNDS.

Enfin, le CNDS étant devenu un instrument essentiel du financement de la politique du sport, votre Rapporteur spécial s'interroge sur ses ressources et sur son avenir dans le contexte de libéralisation des jeux en Europe.

*

* *

III.- LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Ce programme s'élève à 132,1 millions d'euros soit 12 % du budget « consolidé » de la mission. Il subit une nouvelle fois une baisse de 2,9 % et son niveau conduit désormais à s'interroger sur la pertinence de l'affichage d'une compétence *Jeunesse* au sein du gouvernement, la compétence *Vie associative* ayant déjà été sensiblement diminuée en 2007. Un catalogue d'actions est présenté, qui sont autant d'objectifs vertueux sans grands moyens pour leur mise en œuvre, et faisant largement appel à l'implication des associations et des collectivités territoriales.

A.- L'EXÉCUTION 2006 ET LA PERFORMANCE

Le programme *Jeunesse et vie associative* a bénéficié en 2006 de 131,20 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 134,42 millions d'euros en crédits de paiement.

À la suite de la constitution en début d'exercice de la réserve de précaution de 5 %, les annulations de crédits se sont élevées à 7,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 7,98 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 123,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124,55 millions d'euros en crédits de paiement.

0,81 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,88 million d'euros de crédits de paiement n'ont pas été consommés. Le taux de consommation atteint 99,7 % en autorisations d'engagement et 98,5 % en crédits de paiement.

Compte tenu du regroupement des dépenses de personnel dans le programme *Conduite et pilotage*, les chiffres cités ne donnent qu'une vision imparfaite du total du coût du programme. En effet, aux crédits présentés ci-dessus, il convient d'ajouter 34,5 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2).

D'un montant global de 157,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 159,1 millions d'euros en crédits de paiement, le programme *Jeunesse et vie associative* pesait alors 20 % du total de la mission.

1.- Observations de méthode sur le programme

a) *Des actions aux contours parfois flous*

Le programme *Jeunesse et vie associative* se décompose en cinq actions dont les limites peuvent paraître artificielles :

1.- *Développement de la vie associative* : 10,2 % des crédits ;

2.– *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* : 46,2 % ;

3.– *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* : 33,2 % ;

4.– *Protection des jeunes* : 2,9 % ;

5.– *Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif* : 7,5 %.

Les limites internes aux actions en faveur de la jeunesse (2 et 4), d'une part, et à celles relatives à la vie associative (1, 3, 5), d'autre part, ne sont pas aisées à déterminer. Compte tenu de la disproportion manifeste de moyens entre les deux actions relatives à la jeunesse et de la proximité de leur objet, la question de leur fusion peut être posée. Votre Rapporteur spécial souhaite donc que lui soit démontrée l'utilité de conserver en l'état ces cinq actions. À défaut, il préconisera des regroupements ou d'autres clés de répartition.

Préconisation n° 12 : justifier l'existence des cinq actions du programme *Jeunesse et vie associative* ou procéder à leur regroupement.

b) Une mesure de la performance largement insatisfaisante

La Cour des comptes soulignait, dans son rapport, la nécessité « *de trouver des indicateurs pertinents susceptibles de valoriser l'action propre du ministère dans un domaine largement interministériel* ». Votre Rapporteur spécial ne peut qu'approuver ce point de vue : un effort significatif doit être consenti dans ce domaine sous peine de dénaturer l'esprit de la LOLF :

– l'indicateur 1.1 relatif à *la qualité du service rendu* n'était pas renseigné compte tenu de « *difficultés liées à la mise en place de la sous-direction en charge de la vie associative* », mais le ministère a promis une amélioration dans le PAP 2008 (nous verrons que ce n'est pas vraiment le cas) ;

– l'indicateur 2.1 relatif à *la proportion des projets de jeunes* « fait apparaître des incohérences » aux dires même du ministère et ne peut donc pas être considéré comme fiable. Il sera remplacé dans le PAP 2008 ;

– l'indicateur 2.2 relatif au *coût de fonctionnement des offices franco-qubécois et franco-allemand pour la jeunesse* ne comporte pas d'objectif et fait apparaître un important écart de coût entre les deux établissements, sans aucune justification ;

Préconisation n° 13 : justifier l'importante différence existant entre les performances de l'Office franco-allemand pour la jeunesse et l'Office franco-qubécois pour la jeunesse.

– les indicateurs 3.2 *Activité des jeunes* et 4.1 *Délivrance d'un agrément national* sont abandonnés en raison, respectivement, de difficultés techniques et d'un intérêt insuffisant ;

– l'indicateur 5.1 relatif à *la répartition des postes FONJEP entre départements* s'avère très technique et d'une interprétation incertaine ;

– l'indicateur 6.2 qui présente *le nombre d'injonctions réalisées en proportion des établissements contrôlés* ne présente aucun objectif chiffré ;

– l'indicateur 8.1 relatif à *la pérennisation des emplois associatifs* n'est pas renseigné en raison de « difficultés de définition des données à recueillir ».

c) Des dépenses fiscales à réexaminer

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, le tableau des dépenses fiscales rattachées du programme *Jeunesse et vie associative* n'était pas satisfaisant dans la mesure où il était incomplètement renseigné. Il semble, en outre, à sa lecture, que plusieurs de ces mesures ont un effet négligeable, symbolisé par la lettre « e ».

Préconisation n° 14 : proposer une liste de dépenses fiscales devenues obsolètes, dont les effets sont particulièrement faibles qui pourraient être utilement supprimées dans un souci de simplification.

2.– Une exécution budgétaire 2006 marquée par des erreurs d'imputation

a) L'action Développement de la vie associative

Dotée de 14,48 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 14,2 millions d'euros de crédits de paiement, cette action a connu des taux de consommation de crédits qui se sont élevés respectivement à 94 % et à 89,5 %.

L'action est caractérisée par de faibles dépenses de fonctionnement courant (0,7 million d'euros de crédits de paiement), et d'importantes dépenses d'interventions (12,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,9 millions de crédits de paiement), en particulier en vue de transferts destinés à la catégorie des « autres collectivités », en l'occurrence le Conseil du développement de la vie associative.

b) L'action Promotion des actions en faveur de la jeunesse

Cette action, dotée de 56,17 millions d'euros en loi de finances initiale, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, a connu une légère surconsommation : 101,8 % en autorisations d'engagement et 102,6 % en crédits de paiement.

Cette surconsommation, qui n'est pas clairement justifiée si ce n'est par quelques erreurs d'imputation inhérentes à la mise en application de la LOLF, se retrouve aussi bien dans les dépenses de fonctionnement courant que dans les dépenses d'intervention.

Comme l'action précédente, cette action est caractérisée par de fortes dépenses d'intervention (37,9 millions d'euros de crédits de paiement contre seulement 3 millions d'euros en fonctionnement courant).

Ces dépenses concernaient principalement les crédits consacrés à l'*Office franco-allemand pour la jeunesse* (OFAJ, 11,5 millions d'euros) et à l'*Office franco-québécois pour la jeunesse* (OFQJ, 2,1 millions d'euros), ainsi que ceux alloués au *Centre d'information et de documentation de la jeunesse* (CIDJ, 2,4 millions d'euros) et aux 30 *Centres régionaux d'information de la jeunesse* (CRIJ, 6,8 millions d'euros)

c) L'action Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire

Cette action a été dotée en loi de finances initiale de 48,2 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiement. L'étude de sa réalisation laisse apparaître une large sous-consommation puisque seuls 41,4 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement et 41,3 en crédits de paiement. Mais il est indiqué que cette différence « *s'explique par des erreurs de saisies de nomenclature dans NDL et ACCORD* ».

Les chiffres des dépenses en fonctionnement courant, faussés par ces erreurs de saisie informatique, restent faibles (1,5 million d'euros) en regard des dépenses d'intervention (39,5 millions d'euros) qui regroupent les subventions versées principalement aux associations qui assurent la promotion des actions en faveur de l'éducation populaire (24,7 millions d'euros) ainsi qu'aux 168 associations nationales agréées (10,5 millions d'euros) qui avaient pour objet, en 2006, « *le soutien des actions qui notamment rencontrent les priorités ministérielles* ». **À ce niveau de généralité, on ne peut plus parler de justification de l'emploi des crédits.**

d) L'action Protection des jeunes

Il s'agit de l'action la plus faiblement dotée du programme, avec seulement 1,53 million d'euros consommés en autorisations d'engagements et 3,6 en crédits de paiement. Les dépenses de fonctionnement y sont quasiment inexistantes (25 000 euros) tandis que les dépenses d'intervention, de l'ordre de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagements et de 3,1 millions d'euros en crédits de paiement, restent très faibles comparées à celles des autres actions. Il s'agit principalement de subventions versées à des associations chargées d'assurer la gestion des centres de vacances et de loisirs. La pertinence de l'intitulé n'est donc pas clairement établie.

e) L'action Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif

Dotée de 10,67 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, cette action a connu un taux de consommation de ses crédits de 87 %, (9,3 millions d'euros consommés).

À côté de dépenses de fonctionnement réduites (1 million d'euros), cette action se caractérise par d'importantes dépenses d'intervention : 8,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dernières dépenses concernent principalement l'attribution de bourses dans le cadre de la préparation au brevet d'aptitude à la fonction d'animateur (BAFA) et au brevet d'aptitude à la fonction de directeur (BAFD), l'accompagnement vers l'emploi et le *Parcours animation sport* proposé aux jeunes de quartiers en difficulté.

f) L'opérateur du programme

Le programme *Jeunesse et vie associative* ne compte qu'un seul opérateur, l'*Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* (INJEP). Cet organisme bénéficiait, d'une subvention d'État qui s'est élevée, en 2006, à 5,47 millions d'euros, soit légèrement plus que ce qui avait été inscrit en loi de finances initiale (5,2 millions d'euros). Il bénéficiait également d'une subvention de 0,2 million d'euros au titre du programme *Conduite et pilotage*. Ces fonds ne constituaient qu'un tiers du budget de l'opérateur dont les dépenses se sont élevées, en 2006, à 15,9 millions d'euros pour des ressources d'un montant légèrement supérieur, 16 millions d'euros.

3.— La performance dans le projet de loi de finances pour 2008

Le document budgétaire se caractérise par une accumulation d'actions et d'objectifs trop souvent peu informatifs. La présentation des dépenses fiscales est toujours lacunaire et ne permet qu'une connaissance imparfaite de leur impact sur le programme.

Depuis 2004, le ministère procède par analyses successives, qui permettent de valider, de modifier ou de supprimer objectifs et indicateurs initiaux. Cette démarche se poursuit cette année.

Ainsi, l'objectif 4 a été supprimé, car jugé peu pertinent pour rendre compte à lui seul, du soutien à la vie associative du secteur de la jeunesse et l'éducation populaire (intitulé 2007 : *Améliorer les conditions de délivrance des agréments nationaux de jeunesse et d'éducation populaire*).

Un nouvel objectif a été créé, le n° 7 (intitulé : *Optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations*) avec un nouvel indicateur 7-1 : *Répartition des subventions déconcentrées par montant alloué* afin de cibler les surcoûts administratifs au regard des subventions les plus basses.

On note des améliorations de rédaction, voire des suppressions d'indicateurs ceux-ci s'avérant impossible à renseigner (données impossibles à collecter, selon le ministère).

Par exemple, l'indicateur 7.2 a été supprimé, *Proportion d'emplois pérennisés ayant fait l'objet d'un accompagnement par un service déconcentré du ministère ou une structure partenaire*, à cause de la trop grande subjectivité des

définitions (notamment de la notion d'accompagnement) ainsi que des possibilités de différentes interprétations des données d'un service à un autre.

On note aussi que des indicateurs ne sont toujours pas renseignés dans le présent projet de loi de finances, malgré les « engagements » inscrits dans le RAP 2006 (par exemple sur les indicateurs 1.1 et 4.2).

En raison de l'évolution du dispositif de performances à l'intérieur de ce programme, il est donc cette année encore très difficile d'établir des comparaisons dans le temps. **L'année 2008 devra être celle de la stabilisation.**

B.- LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

1.- L'information des jeunes

Elle s'appuie sur un *Réseau information jeunes* (RIJ), qui permet la diffusion d'une information généraliste au profit de tous les jeunes. Le *Centre d'information et de documentation jeunesse* (CIDJ) et les *Centres régionaux d'information jeunesse* bénéficieraient en 2008 d'un budget de 8,8 millions d'euros.

L'opération *Jobs d'été*, qui a permis en 2007 de diffuser 110 000 offres d'emplois, serait poursuivie. Un programme de points d'accès au droit dans le réseau information jeunesse devrait être engagé avec le ministère de la Justice.

2.- Le soutien et l'engagement à l'initiative des jeunes se caractérisent par de nombreux dispositifs

Le programme ministériel *Envie d'agir* vise à développer l'initiative des jeunes de 11 à 30 ans (13 500 bénéficiaires en 2006). Il regroupe trois dispositifs : *Défi-jeunes* (894 projets), le *Concours régional de l'engagement* (412 projets), et les *fonds départementaux d'aide aux initiatives des jeunes* (2 092 projets).

Deux nouveaux secteurs sont également suivis : le volontariat et la création d'entreprise. 3 398 projets ont été soutenus en 2006, pour un montant global de 6,28 millions d'euros. 40 % des projets soutenus visaient une finalité professionnelle, dont 372 créations d'activité économique contre 254 en 2005. Le montant des bourses attribuées aux créations d'activité économique s'est élevé en 2006 à 1,3 million d'euros, soit un financement moyen par emploi créé de 3 470 euros. 88 projets ont été soutenus dans le cadre de l'expérimentation du volet volontariat réalisée en 2006 pour un montant de 57 200 euros.

Le réseau des *Points d'appui Envie d'agir* (PAEA) a été élargi et consolidé. 779 structures étaient labellisées par les services déconcentrés fin 2006 contre 499 en 2005, soit une augmentation de 56 %. Poursuivi en 2007 (les chiffres seront disponibles en fin d'année), l'effort de déploiement du réseau

porterait en 2008 sur l'implantation dans les quartiers en difficultés et dans les zones rurales enclavées.

Le *Programme européen jeunesse en action* (PEJA) – et notamment ses actions 2 (service volontaire européen) et 3 (initiatives de jeunes) – relève également de l'objectif relatif à l'engagement (Cf 6 ci-après).

Enfin, le volontariat des jeunes a été relancé avec la création de nouveaux dispositifs, au travers de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, créant le statut de « volontaire associatif », et de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, qui crée le service civil volontaire. De nouveaux programmes de volontariat associatif sont ainsi apparus, destinés soit à accueillir des jeunes de tous horizons pour des actions bénéficiant aux quartiers, soit à proposer aux jeunes issus des quartiers de participer à des missions d'intérêt général en France ou en Europe. Ces programmes ont été soutenus par le ministère à hauteur de 1,3 million d'euros en 2007, majoré de 1,2 million d'euros au titre de la compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) l'indemnité versée aux volontaires n'étant pas assujettie aux cotisations sociales. Pour 2008, 1,3 million d'euros sont demandés pour des actions de promotion du volontariat auprès des jeunes et 3,81 millions d'euros au titre de l'ACOSS.

3.– La participation des jeunes

Le *Conseil national de la jeunesse* (CNJ) a poursuivi ses travaux autour des axes de réflexion fixés par le ministère en 2006 : l'Europe, la cohésion sociale, l'engagement et le parcours individuel. Le CNJ est composé de 180 jeunes de 16 à 26 ans issus des *Conseils départementaux de la jeunesse et de la vie associative* (CDJSVA) et de diverses organisations nationales représentatives : associations, syndicats professionnels, lycéens et étudiants, partis politiques. De nouveaux membres ont été désignés en juillet 2006, pour la période 2006-2008.

Il a été associé à la mise en place de la nouvelle cérémonie de citoyenneté et de remise des cartes d'électeur (décret du 2007-108 du 8 février 2007) et a vu se concrétiser sa demande de création d'un certificat de formation à la gestion associative pour les bénévoles, jeunes et moins jeunes (arrêté du 11 avril 2007).

Les Conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA), mettent les jeunes en contact avec les différents partenaires institutionnels qui exercent des responsabilités au niveau local.

Les services déconcentrés du ministère accompagnent, enfin, le développement de conseils locaux ou municipaux de la jeunesse, voire de nouvelles fonctions, telles que *Jeune délégué de quartier*.

Pour aider cette participation des jeunes, 1,05 million d'euros de crédits sont demandés en 2008 (soit le même montant qu'en 2007).

4.– La formation et l'emploi des jeunes

Parmi les divers contrats d'accès à l'emploi créés ces dernières années, le ministère de la jeunesse et des sports a lui-même lancé un nouveau dispositif en 2006 : le *Parcours animation sport* (PAS), déjà évoqué. 2 500 jeunes sont entrés dans ce *Parcours* en 2006, 2 500 autres en 2007.

3,9 millions d'euros ont été consacrés à ce dispositif en 2007 (1,7 million d'euros au titre du programme *Jeunesse vie associative* et 2,2 millions d'euros au titre du programme *Sport*).

En 2008, des moyens supplémentaires sont demandés pour le PAS, en dehors du PNDS : 5,3 millions d'euros (soit + 34 %) :

– programme *Jeunesse vie associative* : 2,8 millions d'euros (mesure nouvelle de 1 million d'euros) ;

– programme *Sport* : 2,5 millions d'euros (mesure nouvelle de 0,3 million d'euros).

5.– La protection des mineurs

La rénovation des infrastructures des séjours de vacances et de loisirs, en privilégiant les mises aux normes ou l'accessibilité aux personnes handicapées, est poursuivie. L'exécuté 2006 fait apparaître une dépense de 1,5 million d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP. Un montant de 5,5 millions d'euros en CP et 1,7 million d'euros en AE ont été mobilisés en 2007.

Pour 2008, 1,7 million d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP sont demandés.

Ces chiffres (crédits en baisse de 67 % par rapport à 2007) montrent que l'État solde au fil des années les opérations engagées, mais ne lance malheureusement pas d'opérations nouvelles pour rénover les centres de vacances et de loisirs.

6.- La mobilité des jeunes

La mobilité des jeunes, français et européens, est organisée au travers de différents programmes menés par l'Union Européenne ou par des offices spécialisés :

– Le programme européen « *Jeunesse en action* »

En 2007, la Commission européenne a lancé une nouvelle génération de programmes pour la période 2007-2013. Le programme *Jeunesse en action* a ainsi pris la suite du programme *Jeunesse* (2000-2006). Il est ouvert aux pays intracommunautaires et à des pays tiers.

Les objectifs demeurent identiques : construction de la citoyenneté européenne, apprentissage non formel, renforcement de la solidarité, structuration et développement de la société civile. La quasi-totalité des actions du précédent programme sont reconduites : échanges de jeunes, volontariat individuel, initiatives de jeunes, mesures de soutien aux acteurs de jeunesse (formations, séminaires, échanges de cadres). Les acteurs et bénéficiaires potentiels restent multiples. À titre d'illustration, on peut citer les jeunes et jeunes adultes, les associations, les collectivités territoriales, le réseau information jeunesse, les conseils départementaux de jeunes. Les jeunes avec moins d'opportunités demeurent un public à privilégier. Le programme s'enrichit également de mesures nouvelles : soutien aux activités de participation des jeunes à la vie démocratique, volontariat collectif, soutien à la coopération politique européenne dans le secteur de la jeunesse. De plus, l'éventail des âges s'élargit de 13 à 30 ans et le nombre de pays concernés augmente.

Le programme *Jeunesse en action* devrait prendre sa pleine mesure au cours de l'année 2008, lorsque sera ouvert l'ensemble des actions prévues.

– *L'Office franco-allemand pour la jeunesse* (OFAJ) soutient les échanges de jeunes réalisés par un large éventail d'opérateurs : établissements scolaires et universitaires, associations de jeunesse et d'éducation populaire, clubs sportifs, centres linguistiques, centres de formation, organisations professionnelles et syndicales, collectivités territoriales, comités de jumelage. Ce soutien peut prendre diverses formes : financière, pédagogique, linguistique, technique. Les programmes touchent en moyenne 170 000 jeunes par an.

En 2006, les dépenses se sont élevées à 20,52 millions d'euros dont des dépenses d'intervention pour un montant de 15,34 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement sont de 5,18 millions d'euros (83,35 % consacrés à la rémunération des personnels : 63 personnes (ETP) sont employées).

Pour 2007, l'OFAJ prévoit un budget de 22,31 millions d'euros, alimenté essentiellement par les contributions gouvernementales paritaires (93,15 % des recettes totales) et par une augmentation des autres recettes, dont les fonds de concours à hauteur de 1,1 million d'euros (2006 : 0,66 million d'euros et 2005 : 0,82 million d'euros), accordés notamment par les deux ministères des Affaires étrangères pour les échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale et par le Fonds social européen pour les programmes en faveur des jeunes chômeurs.

La subvention sollicitée pour 2008 s'élève à 10,5 millions d'euros, comme en 2006 et 2007.

Suite au rapport, en date du 23 juin 2004 de la mission parlementaire franco-allemande critiquant sévèrement l'activité comme la gestion de l'Office, des réformes sont en cours et devraient être achevées en 2008. L'Office est maintenant doté d'un nouveau conseil d'administration et d'un conseil d'orientation. Un nouveau règlement financier et un nouveau statut des personnels

sont en cours de finalisation. Le statut des personnels devra faire l'objet, après signature, d'une ratification au Parlement français.

– *L'Office franco-québécois pour la Jeunesse* (OFQJ) favorise les échanges de jeunes adultes (de 18 à 35 ans) soucieux de mener un projet lié à leur formation ou à leur expérience professionnelle, en s'appuyant sur quatre programmes : action et développement, formation et emploi, coopération institutionnelle étudiante et mobilité des jeunes travailleurs. En 2006, 1 905 jeunes français ont été concernés.

La contribution française pourrait être la même en 2008 qu'en 2006 et 2007 soit 10,5 millions d'euros.

L'Office franco-québécois pour la jeunesse emploie 45 personnes : l'effectif de la section française est de 23 (dont une mise à disposition du ministère de l'Éducation nationale) ; celui de la section québécoise est de 22.

En 2006, le montant de la subvention gouvernementale s'élevait à 1,9 million d'euros, hors subvention exceptionnelle de rattrapage suite au gel budgétaire de 2005. S'ajoutait à cette subvention, une contribution supplémentaire de la *Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire* (DJEP) d'un montant de 0,8 million d'euros, et des subventions d'autres ministères sur projets, d'un montant total de 0,07 million d'euros. Ainsi, en 2006, le financement public français (État et régions) s'élevait à 2,23 millions d'euros (77 % des recettes). En 2007, la part du financement public a été sensiblement équivalente.

Le montant de la subvention gouvernementale serait de 1,9 million d'euros en 2008.

Le développement quantitatif et qualitatif des programmes devrait se poursuivre en 2008. Pour ce qui concerne la section française, les priorités porteront sur la diversification des financements publics et privés, en développant les actions de communication mises en place en 2007, ainsi que le renforcement de la notoriété et de l'image de l'Office, comme acteur de la mobilité des jeunes.

Enfin, 2008 sera une année importante pour la coopération franco-québécoise, puisque l'on fêtera le 400^{ème} anniversaire de la ville de Québec et le 40^{ème} anniversaire de la création de l'OFQJ.

Le ministère participe aussi dans le domaine de la coopération, à la politique française d'aide au développement sur le plan multilatéral, à travers l'action de la *Conférence des ministres de la Jeunesse et des sports des pays ayant le français en partage* (CONFESJES). Elle exerce le double rôle d'instance de concertation politique en matière de jeunesse et de sports et d'opérateur de programmes de coopération dans ces mêmes domaines. La contribution française pourrait être la même en 2008 qu'en 2006 et 2007, soit 0,35 million d'euros.

7.- L'accès aux loisirs éducatifs

Le soutien aux associations de jeunesse et d'éducation populaire dans la mise en place ou le développement d'activités éducatives culturelles et de loisirs, en direction de jeunes (de 11 à 17 ans), issus en priorité de quartiers urbains sensibles serait poursuivi en 2008, notamment dans le cadre des *contrats urbains de cohésion sociale* (CUCS).

L'aide aux *projets éducatifs locaux* (PEL), initiés par les communes, est sollicitée à hauteur de 16,5 millions d'euros en 2008, dont 9,5 millions d'euros directement affectés aux collectivités territoriales et 7,3 millions d'euros aux associations participant à ces projets.

Mais cette aide, réservée à des zones urbaines sensibles, ne représente que 5 % du coût global des projets. Il semble donc que l'on fonctionne selon une pure logique de guichet, en dehors des principes de la LOLF, ces aides revêtant une importance essentiellement en termes de reconnaissance, à laquelle les acteurs locaux sont très sensibles.

Un montant de 5 millions d'euros serait également consacré aux actions partenariales hors PEL, conduites par des associations locales de jeunesse.

Par ailleurs, la reconduction de l'opération *Solidar'été*, qui permet chaque année à 10 000 enfants (de 11 à 17 ans) ne partant pas en vacances de bénéficier dans les établissements du ministère d'activités sportives et culturelles, est souhaitée en 2008.

C.- L'ENCOURAGEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

1.- Soutien à la vie associative dans sa généralité

Afin de tenter de répondre aux besoins des associations, la politique associative menée par le ministère (avec 18,3 millions d'euros de crédits sollicités) est fondée sur les trois grands axes suivants :

- mieux reconnaître le secteur associatif comme un corps intermédiaire à part entière ;
- mieux accompagner l'activité bénévole ;
- faciliter le fonctionnement courant des associations.

Dans ce cadre, la mise en œuvre des mesures annoncées à l'issue de la 1^{ère} Conférence de la vie associative qui a associé en 2006 l'ensemble des acteurs de la vie associative est lancée : le guide relatif à la notion de subvention, de commande publique et de délégation de service public a été publié sur le site « associations.gouv.fr » le 1^{er} mars 2007 ; la durée maximale des conventions pluriannuelles d'objectifs a été portée de trois à quatre années ; les délais et les

modalités d’instruction et de paiement des subventions ont sensiblement améliorés ; tous les départements métropolitains sont maintenant dotés d’un ou plusieurs CRIB ; *Espace Bénévolat* et *France Bénévolat* ont reçu le label délivré par le ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports pour les structures qui mettent en adéquation l’offre et la demande des bénévoles et des associations ; le bénévolat en ligne est à présent possible ; un titre-repas du volontaire associatif et un chèque-repas du bénévole, utilisables dans plus de 160 000 points de restauration ont été créés.

Afin de sécuriser davantage l’engagement bénévole, l’État a contribué au financement cette année comme en 2006 de l’assurance des dirigeants et animateurs bénévoles. La subvention de l’État a été calculée sur la base forfaitaire de 2 euros pour chaque bénévole concerné. Son montant a été en 2006 de 500 000 euros et de 485 000 euros en 2007. Elle a permis d’assurer 250 000 dirigeants et animateurs bénévoles en 2006 et 242 500 en 2007.

Le soutien à la formation des bénévoles à travers le *Conseil du développement de la vie associative* (CDVA) qui était de 9,26 millions d’euros en 2007, est proposé à hauteur de 9,52 millions d’euros dans le PLF 2008.

2.– Soutien à la vie associative dans le champ jeunesse et éducation populaire

Dans le présent projet de loi de finances, 44,64 millions d’euros sont demandés pour 2008, soit une baisse de 4 % par rapport à 2007.

Ce soutien se concrétise principalement par une aide aux actions des fédérations nationales, pour un montant de 12,08 millions d’euros en 2007. Pour mieux structurer cette aide dans le temps au profit de ces têtes de réseaux, 80 conventions pluriannuelles d’objectifs (CPO) ont été conclues pour la période 2006-2008, auxquelles devraient s’ajouter dix nouvelles conventions pour la période 2007-2009.

L’emploi associatif est également aidé par l’intermédiaire du *Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire* (FONJEP), pour un montant de 26,2 millions d’euros en 2007, concourant au cofinancement de 3 550 (ETPT), emplois d’animation contribuant au projet associatif des associations agréées JEP. 26,5 millions d’euros sont inscrits dans le PLF 2008.

La subvention par poste, qui représentait à la création du FONJEP 50 % du coût d’un personnel permanent, ne représente aujourd’hui en moyenne qu’environ 30 % du coût, ce qui pose de réels problèmes aux associations. Il est proposé de porter en 2008, cette subvention à 7 390 euros par poste (contre 7 320 euros actuellement soit une augmentation de 70 euros), de manière à majorer la part de l’État pour la rémunération d’un salarié sur poste FONJEP. L’augmentation envisagée de 70 euros par poste, sans diminution du nombre de

postes aidés (3 550 équivalents temps plein), correspondrait à une dépense supplémentaire en 2008 pour les postes *Jeunesse* de 0,25 million d'euros.

La Cour des comptes a identifié plusieurs dysfonctionnements, des déséquilibres entre départements pour l'attribution des postes, et des problèmes de gestion et d'information.

Ils devraient être corrigés grâce à un nouvel indicateur 4.1, à des moyens humains supplémentaires et à la mise en place d'un service extranet.

Les associations JEP œuvrant au niveau local ont bénéficié également d'une aide directe de la part des directions régionales et départementales jeunesse et sports, pour un montant évalué à 11,7 millions d'euros en 2007, sachant qu'une certaine latitude est désormais laissée aux services déconcentrés pour redéployer leurs crédits selon les situations locales. Par ailleurs, dans le cadre des projets éducatifs locaux (PEL) – soit par subventions directes aux associations, soit indirectement par le biais des collectivités territoriales –, les démarches éducatives extra-scolaires ont été soutenues pour un montant de 14,73 millions d'euros en 2007. Un crédit de 16,53 millions d'euros est sollicité pour financer ces opérations en 2008.

D.– L'OPÉRATEUR DU PROGRAMME, L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a pour mission de promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse. Il concourt également au développement de la coopération internationale dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Pour mener à bien ses actions, l'INJEP dispose de moyens en personnel et de ressources financières.

En 2007, le nombre d'emplois rémunérés (ETPT) par l'INJEP s'élevait à 116. En 2008, le nombre d'ETPT prévus est de 118 se décomposant comme suit :

- 90 emplois sur subvention du ministère ;
- 10 emplois sur ressources propres ;
- 18 emplois sur subvention de l'Union européenne à Bruxelles.

Les recettes prévisionnelles pour l'exercice 2007 proviennent de :

- la subvention du ministère chargé de la jeunesse (5,2 millions d'euros) ;
- ressources émanant de divers organismes (0,12 million d'euros) ;

- ressources propres (2,565 millions d’euros) ;
- ressources versées par l’Agence française du programme européen de la jeunesse (9,2 millions d’euros).

Le montant global de la subvention du ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports proposé pour 2008 sur le programme *Jeunesse et vie associative* est de 5,5 millions d’euros. Ce montant prendrait en compte :

- la subvention destinée à la rémunération des personnels (90 ETPT) : 4 millions d’euros ;
- la reconduction des crédits de fonctionnement attribués à l’établissement : 0,5 million d’euros ;
- les actions prévues dans la convention triennale d’objectifs : 0,77 million d’euros ;
- la gestion et l’actualisation permanente du portail Internet gouvernemental « association.gouv.fr » : 0,021 million d’euros ;
- les crédits de formation professionnelle (hors programme national de formation) : 0,075 million d’euros.

Par ailleurs, des crédits seraient inscrits pour un montant de 0,157 million d’euros sur le programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, au titre de la formation des personnels du ministère.

Pour ce qui concerne les ressources autres que celles provenant de la subvention du ministère, la perspective 2008 se fonde sur la reconduction 2007 des ressources propres de l’établissement (2,56 millions d’euros), de la subvention de l’Agence française du programme européen de la jeunesse (9,23 millions d’euros) et des subventions des autres organismes.

Pour l’année 2008, les relations contractuelles entre l’INJEP et le ministère relèvent de la convention d’objectifs et de développement pluriannuelle signée en 2006 pour la période 2006 à 2008. Cette convention, dont la structure déclinée en objectifs reprend celle du budget du programme *Jeunesse et vie associative*, permet d’associer l’Institut à la démarche de performance assignée au responsable du programme.

Au vu des observations formulées par les différentes instances de contrôle, notamment par la Cour des comptes, la Direction de la jeunesse et de l’éducation populaire (DJEP) a ouvert un chantier d’amélioration de l’organisation et du fonctionnement de l’INJEP, sur les sujets suivants :

- les missions : une réflexion est engagée en vue de clarifier les missions dévolues à l’établissement, opérateur de la DJEP. Le champ de réflexion s’est

également ouvert à la question du rattachement administratif de l'établissement, aujourd'hui sous tutelle du MSJS, compte tenu des actions interministérielles qui pourraient lui être confiées. Les travaux relatifs à une refonte du décret du 2 juillet 1990 devraient être engagés dès l'automne 2007 ;

– la modification de la présidence du conseil d'administration, actuellement assurée par le directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire : le changement devrait être effectif au 1^{er} janvier 2008 ;

– la mise en œuvre d'un système de comptabilité analytique : l'INJEP travaille à cette application qui devrait être opérationnelle début 2008. Elle facilitera la lisibilité des coûts de chaque activité et permettra ainsi de mieux adapter les tarifs pratiqués par l'établissement (hébergement, restauration).

*

* *

IV.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Il augmente sa part relative avec un montant de 442,6 millions d'euros correspondant à 56,6 % des crédits de la mission dans le présent projet de loi de finances. Il se caractérise par un montage compliqué qui interdit toute comptabilité analytique des coûts, pourtant prévue par la LOLF, et s'accompagne de « déversements » sur les budgets fonctionnels *Sport* et *Jeunesse et vie associative* dans des conditions souvent aléatoires.

A.– L'EXÉCUTION 2006 ET LA PERFORMANCE

Le programme *Conduite et pilotage* a bénéficié en 2006 de 421,90 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 421,19 millions d'euros en crédits de paiement.

7,77 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement tandis que 4,77 millions d'euros ont été annulés en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 418,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 413,58 millions d'euros en crédits de paiement. Tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, ce programme de soutien représente donc plus de la moitié de la mission en exécution. Il illustre les difficultés de certaines administrations à passer à un raisonnement budgétaire dans l'esprit de la LOLF.

11,38 millions d'euros en autorisations d'engagement n'ont pas été consommés, et 2,84 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation atteint 97,4 % en autorisations d'engagement et 99,3 % en crédits de paiement.

Si l'on soustrait à ce programme les crédits des deux premières actions destinés aux rémunérations des personnels rattachés aux programmes *Sport* et *Jeunesse et vie associative*, le programme support regroupe pas moins de 203,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit environ de 25 % de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, ce qui est encore une part anormalement élevée.

1.– Observations de méthode sur le programme

a) Une particularité architecturale

Le programme de soutien *Conduite et pilotage* présente la particularité, relevée par la Cour des comptes, de rassembler la totalité des crédits de titre 2, s'écartant ainsi de la logique de la LOLF en vertu de laquelle un programme gagne à regrouper l'ensemble des crédits concourant à une politique publique sous

l'autorité d'un responsable. Cette architecture limite en pratique la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique des crédits destinée à donner aux responsables de programme la possibilité de modifier l'organisation de ses moyens pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Préconisation N° 15 : après les premiers mois de pratique de la LOLF, recenser les avantages et les inconvénients du regroupement des moyens, notamment en personnel, sur le programme de soutien.

b) Cinq actions regroupant des crédits de personnel et d'investissement

Ce programme se décompose en cinq actions. Quatre d'entre elles (1, 2, 3 et 5) apparaissent cohérentes et aux contours précis. L'action n° 4 regroupe de très faibles moyens et l'utilité d'individualiser la politique de recrutement, de formation et d'action sociale reste à démontrer.

Le poids des cinq actions était le suivant en exécution :

1– *personnels du programme Sport* : 43 % des crédits ;

2– *personnels du programme Jeunesse et vie associative* : 8,2 % ;

3– *personnels du programme Conduite et pilotage* : 34,2 % ;

4– *recrutement, formation et action sociale* : 0,8 % ;

5– *logistique, investissement et moyen généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements* : 13,8 %.

c) Des indicateurs de performances à améliorer

Les remarques relatives à la nécessité de mettre au point des indicateurs de performance pertinents et fiables valent également pour le programme *Conduite et pilotage* :

– l'indicateur 1.1 relatif à la part des services déconcentrés déficitaires en personnel ne figurait plus au PAP 2007, faute d'avoir pu être renseigné ;

– l'indicateur 2.2, qui fournissait le nombre de journées de formation initiale par rapport au nombre de journées travaillées par stagiaire, jugé peu pertinent, a été supprimé et remplacé dans le PAP 2007 par un indicateur relatif au coût de la formation continue ;

– l'indicateur 3.2 relatif aux ressources propres des CREPS (*Centres d'éducation populaire et de sport*) présente des résultats biaisés : si, à première vue, la part des ressources propres dans le budget des CREPS augmente, cela ne signifie pas que la situation financière de ces organismes s'améliore, mais que les subventions d'exploitations versées sur la base des contrats de plan diminuent. Un

nouvel indicateur, qui mesure les subventions pour charge de service public versées aux CREPS, lui est substitué dans le PAP 2008 ;

– l'indicateur 3.3 relatif au ratio entre le nombre d'heures moyen d'actions de formation par CREPS et le nombre d'agents a été supprimé en l'absence de renseignement ;

– l'indicateur 5.1 fournissant le taux de réponse apporté dans un délai de quatre semaines au courrier « citoyen » a été abandonné pour le PAP 2007 en raison, notamment, « de l'absence d'outils informatiques ».

Préconisation n° 16 : proposer de nouveaux indicateurs de performance de la gestion et veiller à ce qu'ils soient soigneusement renseignés.

2.– L'exécution budgétaire en 2006

a) Des taux de consommation de crédits élevés

Le programme de soutien de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* est celui qui rassemble l'essentiel des moyens budgétaires : 421,9 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 421,2 millions d'euros en crédits de paiement, dont 361,8 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2), 50,4 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 9,7 millions d'euros d'investissements en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement.

Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits, (+ 7,8 millions d'euros en autorisations d'engagements, - 4,8 millions d'euros en crédits de paiement), le programme a disposé de 429,67 millions d'euros autorisations d'engagements et de 416,41 millions d'euros de crédits de paiement. Les consommations se sont établies à 418,3 millions d'euros en autorisations d'engagements et à 413,6 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente des taux de consommation respectifs de 97,4 % et 99,3 %. Sur ces montants, 357,5 millions d'euros (autant en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiement) ont été dépensés en frais de personnel, ce qui correspond à un taux de consommation de 99,9 % auxquels il convient d'ajouter 60,8 millions d'euros (84,7 %) en autorisations d'engagements et 56,1 % en crédits de paiement (96,7 %) pour les autres dépenses.

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* a été menée par 6 885 agents, soit 264 de moins que prévus en loi de finances initiale. L'analyse des emplois par catégorie ne manque pas de surprendre, tellement la réalisation apparaît différente des prescriptions de la loi de finances initiale : 426 personnels d'encadrement et d'inspection contre 856 prévus, 3 223 personnels techniques et pédagogiques contre 3 720 budgétés et 3 236 personnels administratifs au lieu de 2 573. Des erreurs de manipulation dans l'utilisation de la nomenclature mise en place dans le cadre de la LOLF ont obligé les responsables du ministère à « retraiter » les

données pour parvenir à des résultats plus conformes aux principes. Ces ajustements liés à la mise en place de nouvelles méthodes devront impérativement avoir disparu lors du prochain exercice budgétaire sous peine de faire échec au principe de sincérité budgétaire.

b) Une analyse par action dépourvue d'intérêt

Contrairement aux autres programmes de la mission, l'analyse par action ne présente pas un grand intérêt. En effet, en l'absence d'outils informatiques permettant de calculer finement le montant des dépenses, la répartition des dépenses par action en 2006 a été effectuée au prorata des dépenses d'exécution de l'exercice 2004.

Le bilan par action nous permettait toutefois de constater que l'action n° 1, *Personnel du programme Sport* est celle qui utilise le plus de crédits, avec 179,9 millions d'euros consommés (en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement), devant l'action n° 3, *Personnel du programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (143,07 millions d'euros) et l'action n° 2 *Personnel du programme Jeunesse et vie associative* (34,48 millions d'euros).

L'action n° 4, *Recrutement, formation et action sociale*, était dotée de 4,13 millions d'euros en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement. Sur cette somme, 3,09 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagements et 3,03 en crédits de paiement. La formation des personnels du ministère a constitué le principal poste de dépense (2,3 millions d'euros), devant l'action sociale (0,5 million d'euros) et l'organisation des concours (0,24 million d'euros).

L'action n° 5 *Logistique, investissement et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements* était dotée de 60,7 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 59,9 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ces montants, 57,7 et 53 millions d'euros ont été respectivement consommés, principalement en fonctionnement : 41,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 39,7 millions d'euros de crédits de paiement. Ce sont les dépenses immobilières (22,4 et 22,2 millions d'euros) qui ont constitué le premier poste de consommation devant les dépenses de fonctionnement courant (11,5 et 10,4 millions d'euros), les dépenses d'équipement (11,6 et 8,3 millions d'euros), les dépenses d'informatique et de communication (6,1 et 5,8 millions d'euros) et les subventions pour charges de service public allouées aux 24 CREPS (3,4 et 3,7 millions d'euros).

Préconisation n° 17 : améliorer la connaissance des dépenses réelles par action

c) les opérateurs du programme

Les 24 *Centres d'éducation populaires par le sport* (CREPS) sont des établissements publics nationaux qui bénéficient de subventions du ministère. Les CREPS ont bénéficié, en 2006, de 14,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 14,4 millions d'euros de crédits de paiement. Ces chiffres s'avèrent plus élevés que ceux inscrits en loi de finances initiale (12,8 millions d'euros).

3.– La performance dans le PAP 2008

Le nombre et l'intitulé des objectifs sont maintenus ; pour les indicateurs, sont prévus neuf suppressions, ajouts ou modification, cinq reconductions et de nouveaux ratios.

Par exemple, l'indicateur 2.1 relatif à *la certification des CREPS* a été *ajusté* ; et il y a un indicateur formation modifié, désormais unique et simplifié qui s'exprime par le ratio *nombre de personnels ayant suivi une formation/nombre de personnels en fonction*.

On peut s'interroger sur la pertinence de l'indicateur 3.4 (*taux d'occupation des locaux*), qui dépend avant tout de la nature des missions exercées par les agents.

Dans l'ensemble de ce programme soutien, se développent des indicateurs destinés à connaître, gérer et maîtriser, les coûts de fonctionnement et l'efficacité de la gestion des ressources humaines (effectifs gérants/effectifs gérés). On pourrait imaginer des outils plus simples, comme la mise à disposition de moyens de fonctionnement matériels (souvent en diminution) et la répartition de moyens humains, de type carte des emplois.

B– LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

40,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement pour les besoins des services centraux et déconcentrés sont demandés en 2008.

La mise en œuvre de la LOLF, la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par le Gouvernement en juillet 2007, et l'éventuel développement de synergies entre les réseaux *Santé* et *Jeunesse et sports*, ont ouvert une période de bouleversements dans l'organisation des services, à la fois charnière et délicate.

1.– L'Administration centrale

Son organisation actuelle s'inscrit dans le schéma de la nouvelle architecture budgétaire mise en place par la LOLF. L'adaptation n'atteint cependant pas encore une totale adéquation entre le nombre de programmes (3) et

le nombre de directions (4). Ainsi, les programmes *Sport* et *Jeunesse et vie associative* incorporent des crédits dont la gestion relève de la *Direction de la vie associative de l'emploi et des formations* (DVAEF).

L'année 2007 a été marquée par la définition d'un nouveau périmètre ministériel avec la création d'un ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports. Ce nouveau périmètre, défini par le décret n° 2007-1002 du 31 mai 2007, n'a à ce jour, entraîné aucune modification en termes d'attributions et de structures pour le secteur *Jeunesse, sport et vie associative*.

2.- La politique de déconcentration

La question de la réorganisation des services déconcentrés s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Au niveau de la réforme de l'administration régionale de l'État, les directions régionales de la jeunesse et des sports ne figurent dans aucun des huit pôles régionaux créés par le décret du 5 octobre 2004. La circulaire du Premier ministre du 19 octobre 2004 précise qu'elles sont « maintenue(s) et continue(nt) d'exercer (leurs) fonctions propres ». Elles sont dès lors associées, à l'initiative des préfets de région, aux travaux des pôles susceptibles de les concerner. Le nouveau périmètre ministériel, *Santé, jeunesse et sport*, pourrait conduire à des évolutions de la position des services jeunesse et sport par rapport aux pôles régionaux (modification du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions).

Au niveau de la réforme de l'administration départementale de l'État, une expérimentation est mise en œuvre dans le département du Lot. C'est le projet OSE, qui consiste à regrouper toutes les administrations déconcentrées autour de quatre grandes directions générales - la direction générale des territoires - la direction de la population à laquelle sont rattachés les services de la jeunesse et des sports - la direction générale de la sécurité - et celle du soutien et de la logistique.

Au cours de ses auditions, votre Rapporteur spécial a relevé les profondes interrogations des personnels déconcentrés dans la phase de réorganisation actuelle, qui leur paraît reposer d'abord sur la recherche d'économies avant même la définition de leurs missions et objectifs.

3.- Les Centres régionaux d'éducation populaire et de sport (les CREPS)

Ils ont vocation à être les opérateurs du ministère dans le champ des formations initiales aux métiers du sport et sont des opérateurs de droit commun dans le champ de la formation professionnelle.

La politique précédemment engagée d'externalisation de certaines de leurs activités logistiques serait soutenue par des subventions attribuées aux actions de modernisation de leur gestion (mise en place d'une comptabilité analytique), et aux travaux de maintenance (mise aux normes de sécurité), imputables sur le titre 3 pour un montant de 3,33 millions d'euros en 2008.

L'intérêt à moyen et long terme des externalisations est d'ailleurs loin d'être démontré. Il ne faudrait pas que pour intégrer des coûts supérieurs de fonctionnement, à qualité égale, la seule solution soit l'augmentation de la participation des usagers.

C.- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les faits marquants pour 2008 sont le plafond d'emploi fixé à 7 044 ETPT (- 248 soit - 3,4 % par rapport à 2007) et les crédits demandés, soit 383,7 millions d'euros en CP.

1.- La politique de recrutement

Le ministère n'a pas ouvert de concours de recrutement d'inspecteurs de la jeunesse et des sports pour 2007, et a repoussé l'ouverture du concours de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse au dernier trimestre 2007 pour 16 postes, la prise de fonction des lauréats interviendra au 1^{er} janvier 2008. Les concours de recrutement de professeurs de sport ont eu lieu aux mêmes périodes que les années précédentes, mais ils ont également été réduits à « un nombre de nominations strictement conforme aux besoins de remplacement indispensables ».

Le recrutement des professeurs de sport s'effectue aussi par le biais d'un concours spécifique réservé aux sportifs de haut niveau. Cette opération de reconversion s'inscrit logiquement dans la suite de carrière des sportifs de haut niveau. Ce recrutement a permis en 2007 à 12 lauréats de rejoindre les effectifs du MSJS pour exercer leur mission principalement en qualité de conseillers techniques sportifs.

À l'intersection de la formation et du recrutement, un nouveau concours de recrutement des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs devrait intervenir au cours de l'année 2008, en incluant une épreuve d'admissibilité organisée sous forme de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

La politique déjà mise en place en 2006 consistant à suspendre ou différer autant que possible les recrutements externes et à réduire aux nécessités absolues les recrutements de remplaçants temporaires est donc confirmée. **Il ne faudrait pas que les concours deviennent la variable d'ajustement dans ce secteur.**

2.– La politique de formation

Le MSJS s'est engagé dans la mise en œuvre de la réforme de la formation instaurée par le chapitre 1^{er} de la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, en prenant les mesures nécessaires pour qu'elle soit effective et concrète au 1^{er} janvier 2008.

Cela permettra, dans l'idéal, à chaque agent public de construire son parcours de formation en prenant en compte aussi bien ses besoins immédiats d'adaptation à son poste de travail que ses besoins à plus long terme de développement de carrière.

Plusieurs orientations ont été arrêtées sur chaque programme de la mission. À titre d'exemples, il s'agit du « développement de la gestion des ressources humaines ou la prévention du contentieux » pour le programme *Conduite et pilotage*, « la promotion des activités physiques et sportives en tant que facteur de santé », « la lutte contre le dopage et la réglementation relative aux équipements sportifs » pour le programme *Sport*, ou « le déploiement d'une politique de soutien à l'initiative et à l'engagement des jeunes et l'émergence d'une citoyenneté active » pour le programme *Jeunesse et vie associative*.

Ainsi le MSJS pense pouvoir améliorer son système de formation et par conséquent ses modalités de gestion des ressources humaines à moyens constants. Les crédits de la formation sont demandés à l'identique pour l'année à venir, soit 3,7 millions d'euros.

3.– Les crédits destinés à la rémunération du personnel

Dans le présent projet de loi de finances, ils représentent pour 2008 un montant total de 384,6 millions d'euros répartis en 241,1 millions d'euros au titre des rémunérations d'activité, 140 millions d'euros au titre des cotisations et contributions sociales et 3,5 millions d'euros au titre des prestations sociales et allocations diverses.

L'augmentation de la dotation du titre 2 par rapport à l'année 2007 (375,8 millions d'euros) s'explique d'une part, par l'augmentation de la contribution employeur du compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions qui passe de 50,74 % à 55,71 %, soit un montant de 98,2 millions d'euros contre 86,7 millions d'euros en 2007, et d'autre part par l'augmentation de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (FNAL) dans le cadre de la poursuite de la diversification des aides personnelles au logement, soit une augmentation de 0,4 million d'euros.

Les crédits de rémunération sont globalement en légère hausse, principalement du fait, automatique, du *glissement vieillesse technicité* (GVT), pour un montant de 3,24 millions d'euros.

La mise en œuvre, en 2007, du projet de centralisation des opérations de paye de l'ensemble des services centraux et déconcentrés a dû être retardée, mais resterait d'actualité.

Concernant les prévisions de départs à la retraite pour 2008, il convient de distinguer les corps propres de ceux relevant du ministère chargé de l'Éducation nationale. Les prévisions de départs en retraite pour les corps propres relevant du secteur *Jeunesse et Sports* sont estimées à 126 (hypothèse haute).

Enfin, l'année 2008 verra la suppression de 60 emplois à compter du 1^{er} septembre soit un total de – 20 ETPT. Les économies associées sont estimées à 1 million d'euros dont 0,2 million d'euros au titre du versement au compte d'affectation spéciale Pensions.

Dans ce contexte, l'annonce de la création de cinq emplois d'inspecteurs généraux (seules créations prévues en 2008) par la suppression (nouvelle) de deux emplois de personnel d'encadrement et trois de personnel technique et pédagogique, est difficile à admettre d'autant qu'elle est justifiée par les besoins du dispositif de révision générale des politiques publiques.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 30 octobre 2007 à 17 h 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Votre Rapporteur spécial, à l'issue de son exposé, a jugé assez décevant le projet de budget au regard des orientations et ambitions affichées et a donné un avis défavorable à son adoption.

Une discussion générale a suivi.

M. Yves Censi a salué la qualité du travail de votre **Rapporteur spécial** et a annoncé qu'il se prononcerait néanmoins en faveur de l'adoption des crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

M. Michel Vergnier a rendu hommage à la précision du rapport présenté par votre **Rapporteur spécial**. Il est important de défendre les petites associations et les petits clubs sportifs, qui au fond mènent des actions d'éducation. À cet égard, le rôle positif des bénévoles et des entraîneurs doit être souligné. Malheureusement, les crédits prévus en 2008 pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative* sont loin d'atteindre 3 % du budget, comme cela a pourtant été promis. Il n'y a dans ce budget aucun élan en faveur des petites associations et des petits clubs. Cela est d'autant plus dommageable que les collectivités territoriales sont souvent à court de crédits pour financer les actions sportives et associatives.

Votre **Rapporteur spécial** a précisé qu'il regrettait sincèrement de devoir se prononcer contre l'adoption des crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Le discours du Président de la République sur le sport présentait pourtant beaucoup d'intérêt ; on pouvait en espérer une certaine rupture, une plus grande considération témoignée au sport, facteur de lien social, d'intégration, de santé, de bonheur des peuples. Il est regrettable que les discours ne trouvent pas de traduction budgétaire à la hauteur.

Contre l'avis de votre **Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

*

* *

Article additionnel après l'article 51

Extension de l'assiette de la contribution sur la cession de droits de diffusion de manifestations sportives

La Commission a examiné un amendement de votre **Rapporteur spécial**, tendant à ce que la cession des droits de diffusion des manifestations sportives à un diffuseur opérant par voie de communication électronique soit soumise à la contribution prévue à l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts.

Votre **Rapporteur spécial**, a précisé que la contribution en question a été créée en octobre 1999, dans un scepticisme général. Mais cette contribution est un succès, son produit atteignant 40 millions d'euros. En 1999, le seul média susceptible de voir céder des droits de diffusion était la télévision. Depuis, la situation a évolué, en raison du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, le prochain appel d'offres pour la diffusion du championnat de France de football mettra sans doute en compétition des diffuseurs opérant via Internet et les téléphones mobiles. L'amendement proposé tend à élargir l'assiette de la contribution prévue à l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts à la cession des droits de diffusion à tout média opérant par voie de communication électronique, et plus seulement aux télévisions. Cela permettra de fournir des recettes supplémentaires au Centre national de développement du sport. L'élargissement de l'assiette permettrait d'espérer un produit conséquent de la contribution. Pour mémoire, les droits du championnat de France de football ont été cédés pour 600 millions d'euros. Si les deux sociétés alors en lice ont fusionné depuis le dernier appel d'offre, le développement de nouveaux médias conduira sans doute à un processus au moins aussi concurrentiel.

M. Patrice Martin-Lalande a soutenu la démarche de votre **Rapporteur spécial**, estimant nécessaire d'harmoniser le régime applicable aux différents diffuseurs potentiels, afin de garantir une concurrence loyale.

M. Yves Censi a également apporté son soutien à la démarche de votre **Rapporteur spécial**, mais s'est interrogé sur l'impact de la mesure proposée sur un marché caractérisé par une certaine instabilité des offreurs.

M. Patrice Martin-Lalande a annoncé qu'il se prononcerait en faveur de l'adoption de l'amendement, mais qu'il aurait fallu, idéalement, disposer d'une étude d'impact.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que l'impact de la mesure proposée ne saurait être évalué avant le prochain appel d'offres.

Le **Président Didier Migaud** a proposé à la Commission d'adopter l'amendement, dans l'attente de plus amples informations quant à sa mise en œuvre et à son impact.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que l'amendement n'aurait pas d'incidence financière immédiate.

La Commission a *adopté* l'amendement portant article additionnel proposé par votre **Rapporteur spécial**.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-52 CF présenté par M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Après l'article 51

Insérer un article ainsi rédigé :

L'article 302 bis ZE du code général des impôts est ainsi modifié :

I.— Au premier alinéa, les mots : « un service de télévision », sont remplacés par les mots : « un éditeur ou un distributeur de services de télévision au sens des articles 2 et 2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ».

II.— Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Est également soumise à cette contribution la cession de droits de diffusion à une personne qui met à la disposition du public un service offrant l'accès à titre onéreux à des retransmissions de manifestations ou compétitions sportives sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique ».

ANNEXE

Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

Mme Roselyne Bachelot (ministre de la Santé, de la jeunesse et des sports)

Mme Dominique Laurent (responsable du programme *Sport*)

M. Étienne Madrange (responsable du programme *Jeunesse et vie associative*)

M. Hervé Canneva (responsable du programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*)

M. Christophe Blanchard Dignac (président de la Française des jeux)

M. Pierre Bordry (président de l'AFLD)

M. Bertrand Jarrige (directeur général du CNDS)

M. Pierre Clouet (président du FONJEP) et M. Gilbert Cédot (délégué général du FONJEP)

M. Jacques Henrard (président de la CPCA)

M. Jean Lafontan et Dany Barboza (représentants du SNEP FSU)

Mme Édith Arnoult Brill, (présidente du CNVA)

M. Henri Sérandour, (président du CNOSF) et M. Georges Planchot (membre du BE du CNOSF)

M. Michel Chauveau (représentant du SEJS)

Mme Corinne Frizzi et M. Michel Mazeran (représentants de l'ANDES).