



N° 1199

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2009* (n° 1127)

TOME XII

**SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

PAR MME LAURENCE DUMONT,

Députée.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- UN BUDGET EN DIMINUTION</b> .....	7
A. UNE RÉDUCTION IMPORTANTE DES CRÉDITS .....	7
1. Le programme « Sport » et les ressources du Centre national pour le développement du sport (CNDS) : un effort sur le haut niveau au détriment du sport pour le plus grand nombre .....	7
2. Le programme « Jeunesse et vie associative » : un budget en chute libre qui déstabilise les associations de jeunesse et d'éducation populaire au profit de l'initiative privée.....	9
3. Le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».....	12
B. DES QUESTIONS DÉTERMINANTES EN SUSPENS ET DES ARBITRAGES PRÉOCCUPANTS POUR L'AVENIR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	13
1. Des questions déterminantes en suspens.....	13
2. Des arbitrages inquiétants.....	16
<b>II.- L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI : L'EXEMPLE DU « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PAS)</b> .....	17
A. L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI : DES RÉSULTATS MITIGÉS FAUTE DE MOYENS SUFFISANTS .....	18
1. L'emploi associatif.....	18
2. L'action associative en faveur de l'emploi.....	20
B. L'EXEMPLE DU « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PAS) .....	22
1. Le dispositif du PAS .....	22
2. De premiers éléments de bilan .....	27
3. La question de l'avenir du PAS.....	29
C. DES PROPOSITIONS POUR REPENSER L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	32
1. Anticiper la transposition de la « directive services » .....	32
2. Affirmer la place de l'éducation populaire et définir ses missions .....	33

3. Établir un lien entre politiques d'information, politiques de formation et emploi .....	34
4. Améliorer le dispositif d'évaluation des postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) .....	35
5. Instituer des formes nouvelles de multisalariat et de pluriactivité.....	36
6. Renforcer les moyens accordés aux associations d'éducation populaire.....	37
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	39
<b>I.- AUDITION DU MINISTRE</b> .....	39
<b>II.- EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	67
<i>Article 35, État B</i> .....	67
<i>Article additionnel après l'article 78 : Modification des modalités d'information du Parlement par le Gouvernement sur le financement des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901</i> .....	68
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	71
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	73

## INTRODUCTION

Les crédits pour 2009 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » s'élèvent à 803 633 332 euros en autorisations d'engagement et 787 081 421 euros en crédits de paiement. En outre, 208,6 millions d'euros devraient être affectés au Centre national pour le développement du sport (CNDS) pour l'année 2009.

Au total, les crédits au profit du sport, de la jeunesse et de la vie associative pour 2009 atteignent donc 995 681 421 euros, quand ils se chiffraient à 1 049 893 596 euros en 2008. La diminution, qui s'élève à 5,16 %, est importante. Elle prolonge une tendance déjà observée les années passées.

Alors que la discussion – préalable à l'examen du présent projet de loi de finances – du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a consacré la programmation pluriannuelle des crédits, les perspectives pour les années à venir ne sont pas meilleures : le plafond de la mission sera de 747 932 522 euros en autorisations d'engagement et 768 293 041 euros en crédits de paiement pour 2010 (soit une diminution respective de 6,93 % et de 2,39 % par rapport à 2009) et de 730 517 829 euros en autorisations d'engagement et 747 106 662 euros en crédits de paiement pour 2011 (soit une diminution respective de 2,33 % et 2,76 % par rapport à 2010).

Au-delà du lien avec le contexte économique actuel, ces chiffres ne manquent pas de susciter des interrogations sur la nature des priorités gouvernementales. Les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour 2009 représentent 0,21 % de la totalité des crédits du budget général tels qu'ils sont ouverts à l'article 35 du projet de loi de finances pour 2009. On est loin de l'objectif de 3 % du budget de l'État, affiché par l'actuel Président de la République lorsqu'il était candidat <sup>(1)</sup> ...

Le sport, la jeunesse et la vie associative sont pourtant au cœur des relations sociales d'un pays. Si les rapporteurs pour avis, depuis une dizaine d'années, privilégient – de façon légitime compte tenu de sa part dans les crédits budgétaires – l'analyse de la question sportive, la rapporteure pour avis propose cette année d'examiner plus en détail l'action associative et tout particulièrement celle des associations de jeunesse et d'éducation populaire, au regard de la thématique, malheureusement toujours d'actualité, de l'emploi. L'étude d'un dispositif particulier d'accompagnement des jeunes vers l'emploi dans les métiers de l'animation et du sport, le « Parcours animation sport » (PAS), met en lumière l'action déterminante des associations de jeunesse et d'éducation populaire en faveur de l'emploi, mais également la nécessité pour les pouvoirs publics de renforcer les moyens à même de favoriser cette action.

---

(1) Déclaration devant le Comité national et olympique français (CNOSF), février 2007.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

La rapporteure pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre. À cette date, **0 %** des réponses lui étaient parvenues.

À la date butoir, ce pourcentage était de **100 %** ; la rapporteure pour avis souhaite remercier l'ensemble des services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports pour ce résultat exemplaire.

\*

## I.- UN BUDGET EN DIMINUTION

Sans entrer dans le détail de l'analyse des crédits, mission qui relève avant tout de la compétence du rapporteur de la commission des finances, une analyse des principales orientations du budget du sport, de la jeunesse et de la vie associative révèle une diminution des montants alloués ainsi que l'existence d'interrogations qui pèsent sur l'avenir de ce budget.

### A. UNE RÉDUCTION IMPORTANTE DES CRÉDITS

#### 1. Le programme « Sport » et les ressources du Centre national pour le développement du sport (CNDS) : un effort sur le haut niveau au détriment du sport pour le plus grand nombre

Les crédits du programme « Sport » pour 2009 s'élèvent à 199,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 220,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement une augmentation de 6,51 % et de 6,04 % par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2008.

Cette augmentation apparente dissimule mal une diminution réelle des moyens affectés au développement du sport.

Il est particulièrement révélateur de noter la diminution de 20,36 % des crédits figurant à l'action 1 de ce programme, la « *promotion du sport pour le plus grand nombre* », en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances pour 2008. On peut s'étonner, dans ces conditions, de voir le ministère faire du développement du sport pour le plus grand nombre sa principale priorité pour 2009.

Sans doute faut-il prendre en compte les moyens du Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui s'élèvent à 208,6 millions d'euros pour 2009, ce qui fait dire au ministère, dans le document synthétique de présentation du budget, que l'effort de l'État en faveur du sport s'élèvera au total à 429 millions d'euros en 2009.

Mais les ressources prévisionnelles du CNDS étaient évaluées, pour 2008, à 266 millions d'euros : le montant de 208,6 millions d'euros correspond donc à une diminution des moyens du Centre de 21,58 % <sup>(1)</sup>.

---

(1) S'agissant du CNDS, l'article 77 du projet de loi de finances procède à une régularisation des transferts à son profit en établissant une coordination juridique dans la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, de manière à prendre en compte la mise en œuvre comptable des transferts effectués. On rappellera que le CNDS bénéficie en ressources du produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ainsi que d'un prélèvement de 1,8 % sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux.

En outre, la programmation pluriannuelle permet de prendre la mesure des évolutions à venir : d'ores et déjà on sait que le programme « Sport » connaîtra une diminution de 1,92 % en autorisations d'engagement et 5,85 % en crédits de paiement en 2010 par rapport au projet de loi de finances pour 2009 et cette diminution sera respectivement de 13,36 % et 14,23 % en 2011 par rapport à 2010.

Le développement du sport de haut niveau (l'action 2 du programme « Sport »), avec 143,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 164,49 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond respectivement à une augmentation de 13,18 % et 11,58 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, représente presque les trois quarts du programme « Sport » (71,89 % des autorisations d'engagement et 74,61 % des crédits de paiement).

Ces crédits seront consacrés à la poursuite du plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), au renforcement de la tutelle des établissements, à la redéfinition de la mission des centres d'éducation populaire et de sport (CREPS) ainsi qu'au soutien aux fédérations sportives dans le domaine du sport de haut niveau. La restructuration tend à renforcer le soutien au sport de haut niveau au détriment des autres actions qui seront à la charge des collectivités locales.

En outre, 26 millions d'euros sont destinés aux compensations par l'État des exonérations de cotisations sociales au profit de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) : après un montant de 15 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 puis de 32 millions d'euros en loi de finances pour 2008 (soit une augmentation de 113 %), cette diminution ne peut occulter l'importance de ces sommes. Les déductions fiscales accordées dans le cadre du droit à l'image collective des professionnels représentent 15,8 % des crédits de l'action 2 alors même que ceux destinés à la promotion du sport pour le plus grand nombre diminuent de 20 %.

L'action 3, dédiée à la prévention par le sport et à la protection des sportifs, subit, avec des crédits à hauteur de 14,92 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, une diminution de 2,28 % pour une action qui ne représente déjà qu'environ 7 % de la totalité des crédits du programme.

La lutte contre le dopage constitue traditionnellement un pilier de cette action. Mais on peut s'interroger sur la diminution des moyens accordés à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) : le budget prévisionnel de l'Agence pour 2008 s'élevait à 7,8 millions d'euros, quand il n'est que de 7,61 millions pour 2009, ce qui correspond à une diminution de 0,24 % (190 000 euros).

Il est vrai que la lutte contre le dopage mobilise d'autres instruments : interventions au niveau régional, mise en œuvre d'actions nationales de



prévention, de recherche et de sécurité ou versement d'une contribution au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage (AMA).

Quant à l'action 4, consacrée à la promotion des métiers du sport, elle comprend des crédits à hauteur de 19,24 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en augmentation de 7,97 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cette action représente environ 9 % des crédits du programme « Sport ». Ces crédits regroupent notamment les mesures suivantes : les subventions à l'école nationale d'équitation, à l'école nationale de voile et des sports nautiques ainsi qu'à l'école nationale de ski et d'alpinisme (6,8 millions d'euros) ; le financement des aides à la formation initiale conduisant aux qualifications sportives (4 millions d'euros) ; le « Parcours animation sport »<sup>(1)</sup> (3,7 millions d'euros) et l'organisation des examens conduisant aux diplômes d'État (2,5 millions d'euros).

Il faut enfin relever, concernant les crédits du sport, que l'article 3 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit une exonération d'impôt sur les revenus au profit des athlètes médaillés des jeux olympiques et paralympiques d'été 2008 à Pékin. Aux termes de cet article, « *Les primes versées par l'État après consultation ou délibération de la Commission nationale du sport de haut niveau aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques de l'an 2008 à Pékin ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu* ». Selon l'exposé des motifs de l'article, ce dispositif vise à témoigner la « *reconnaissance de la Nation à l'endroit de la performance sportive accomplie* ». D'après les informations figurant dans le rapport présenté au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2009, le coût de l'exonération d'impôt sur le revenu de ces primes est estimé à 320 000 euros en 2009, au titre de l'imposition des revenus perçus en 2008.

## **2. Le programme « Jeunesse et vie associative » : un budget en chute libre qui déstabilise les associations de jeunesse et d'éducation populaire au profit de l'initiative privée**

Avec des crédits à hauteur de 118,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 119,12 millions d'euros en crédits de paiement, ce programme connaît une diminution importante (respectivement de 11,7 % et de 11,11 % par rapport à la loi de finances pour 2008).

À quelques semaines de la deuxième conférence nationale de la vie associative – qui doit se tenir du 8 au 12 décembre 2008 –, ces chiffres laissent songeurs. L'évolution est d'autant plus préoccupante que l'on prend en considération, dans le cadre de la programmation pluriannuelle, les perspectives pour les années à venir, à savoir une nouvelle diminution de plus de 9 % en 2010 par rapport aux crédits pour 2009 et une stagnation en 2011. Comme le notent

---

(1) *Le PAS constitue un dispositif d'accompagnement des jeunes vers les métiers de l'animation et du sport (voir infra la deuxième partie de l'avis budgétaire).*

certain observateurs, « *c'est le secteur de la jeunesse et de la vie associative qui va pâtir de la baisse du budget global (...)* »<sup>(1)</sup>.

Ce programme, qui concerne de nombreuses actions en direction des populations, de la jeunesse, de l'éducation populaire, est touché de plein fouet. Cela est très révélateur du peu de volonté politique de ce gouvernement pour soutenir le mouvement associatif qui remplit pourtant des missions de service public et contribue à la cohésion sociale du territoire.

Sans doute les services du ministère font-ils valoir que ces évolutions devraient peu affecter l'aide au bénévolat et le développement des projets associatifs, mettant en avant les économies structurelles réalisées. Le document précité de présentation du budget par le ministère insiste sur le fait que « *l'effort global en faveur des associations atteindra 88,3 millions d'euros en 2009 soit 74 % des crédits du programme* » : c'est d'une certaine façon la moindre des choses s'agissant d'un programme précisément dédié à la cause associative... Il est pourtant révélateur que chacune des quatre actions du programme soit en diminution.

L'action 1 du programme, consacrée au développement de la vie associative, avec 15,76 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, voit ses crédits diminuer de 13,82 % par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2008. Cette somme semble dérisoire au regard des 26 millions d'euros consacrés à l'exonération de cotisations sociales des sportifs professionnels.

On rappellera que cette action comporte pourtant des financements aussi essentiels que ceux concernant les moyens de fonctionnement des délégués départementaux de la vie associative (DDVA), les actions au titre de la promotion du volontariat associatif (mais les crédits sont nuls pour 2009) ou encore le développement des centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) dont les crédits, déjà peu élevés (1 million d'euros), sont en diminution de 26,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 : c'est faire assez peu de cas de l'une des mesures phares des états généraux du sport de 2002, destinée à apporter une assistance administrative, juridique et comptable aux associations.

Autre composante du programme, la « promotion des actions en faveur de la jeunesse » (action 2), à laquelle sont affectés 49,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50,04 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une diminution respective de 16,16 % et 15,03 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cette action représente environ 40 % des crédits du programme « Jeunesse et vie associative ».

La diminution concerne notamment le programme « Envie d'agir ! », lancé en 2002 pour aider les projets des jeunes, en particulier ceux ayant un

---

(1) *La lettre de l'économie du sport*, 3 octobre 2008, n° 902.

impact sur leur parcours d'insertion professionnelle ou sociale (par exemple les projets de création ou de reprise d'activité économique) : ces crédits, en diminution de plus de 64 % dans le présent budget, sont ramenés de 8,9 millions d'euros à 3,2 millions. Le ministère évoque pudiquement, dans le document de présentation budgétaire précité, « *la décision de cibler en priorité les jeunes les plus en difficulté et (...) l'optimisation du montant moyen des aides financières décernées par les jurys départementaux et régionaux* ».

Sont aussi concernés par la diminution des crédits de cette action : les dispositifs d'information des jeunes et d'échanges internationaux entre jeunes, les politiques éducatives locales (PEL) pour lesquelles l'État n'intervenait déjà qu'à hauteur de 5 %, la rénovation des centres de vacances et de loisirs, les subventions à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) ou encore le soutien logistique aux activités de jeunesse. Dans ce dernier cas, ce sont les chantiers jeunes, les pratiques amateurs collectives, les actions en faveur du livre et de la lecture qui sont touchés.

La troisième action du programme regroupe les politiques menées en faveur de l'éducation populaire. Les montants de 44,12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44,22 millions d'euros en crédits de paiement qui y sont consacrés sont en diminution respectivement de 6,31 % et 6,09 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Cette évolution témoigne-t-elle d'un discrédit qui pèserait sur l'action de ces associations, action pourtant déterminante comme on le verra dans la deuxième partie du présent avis budgétaire ? Il est par exemple inquiétant de constater que le montant des subventions attribuées aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire, à hauteur de 10,5 millions d'euros pour 2009, subit ainsi une diminution de 12,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Ces subventions sont allouées sur la base d'une convention et concernent, entre autres, les vacances, les loisirs de proximité, le développement de la citoyenneté, les réponses aux difficultés des quartiers et des territoires ruraux. Il est même permis de s'interroger sur la réalité de ces prévisions dans la mesure où les financements programmés en 2008 sont remis en cause actuellement par le ministre de l'Éducation nationale, qui a annoncé aux associations concernées qu'elles ne percevront pas les 25 % restant de leur subvention annuelle pour cause de gel des financements.

En outre, les crédits attribués par le ministère à ses services déconcentrés pour le soutien aux associations bénéficiant d'un agrément local, le financement d'actions en faveur de l'éducation populaire ou le soutien aux très petites associations et aux « juniors associations » <sup>(1)</sup>, à hauteur de 5 millions d'euros dans le présent budget, sont en diminution de 18 % par rapport à la loi de finances pour 2008.

---

(1) Il s'agit d'un dispositif permettant à des mineurs de créer leur association dans le cadre d'une « pépinière » (réseau national de juniors associations).

Quant aux crédits consacrés en 2008 aux stages de réalisation qui, selon les termes du projet annuel de performances pour 2008, devaient « *permettre de présenter au public une sélection de réalisations de qualité qui concrétisent les actions de formation de longue durée menées par les personnels techniques et pédagogiques du ministère en liaison avec les associations locales ou régionales* », ils sont supprimés pour 2009, de même que les crédits qui en 2008 étaient dédiés aux projets portés par des associations de jeunesse et d'éducation populaire au profit de la promotion de la construction européenne : cette dernière mesure était-elle opportune au moment où la France préside le Conseil de l'Union européenne et pour l'année 2009 où les Français auront à voter pour désigner leurs représentants au Parlement européen ?

La dernière action du programme « Jeunesse et vie associative » tend à la promotion de l'animation et de l'encadrement associatif. Ses crédits atteignent 9,1 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement pour 2009, ce qui correspond à une diminution de 6,67 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cette action comporte notamment les mesures destinées à l'accompagnement de la formation des bénévoles par l'attribution des bourses individuelles pour les stagiaires préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) : les crédits y étant affectés, qui n'atteignent pourtant au total que 3,3 millions d'euros, sont en diminution de 8,3 % dans le présent budget par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Dans cette action figurent également les mesures d'accompagnement de l'emploi, de la formation et de la professionnalisation de l'encadrement – dont le « Parcours animation sport » (PAS) –, pour un montant total de 4,2 millions d'euros pour 2009 (soit une diminution de 4,5 % par rapport à la loi de finances pour 2008).

Au total, les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » sont non seulement en diminution mais constituent désormais un ensemble de mesures disparates qui peinent à donner sa cohérence à une politique pourtant essentielle pour l'avenir du pays. Leur diminution drastique témoigne de la volonté politique de se désengager de ce secteur qui sera de plus en plus à la charge des collectivités locales ou investi par les entreprises privées.

### **3. Le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**

Compte tenu de l'évolution générale des crédits de l'ensemble de la mission, on peut s'étonner de la progression de ce programme qui, avec 485,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 447,48 millions d'euros en crédits de paiement, connaît une augmentation de 9,93 % s'agissant des autorisations d'engagement et de 1,25 % concernant les crédits de paiement.

Pour les années 2010 et 2011, l'évolution devrait être respectivement de - 8,44 % et 1,95 % en autorisations d'engagement et 1,21 % et 1,89 % en crédits de paiement.

Les services du ministère mettent en avant les efforts de rationalisation des structures, notamment la réorganisation de l'administration centrale : à savoir la fusion de la direction de la vie associative, de l'emploi et des formations avec, d'une part, la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et, d'autre part, la direction des sports ainsi que la fusion des deux directions d'administration du ministère à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. En outre, les missions des centres d'éducation populaire et de sport (CREPS) devraient être réexaminées et les établissements évalués.

Si l'on ne peut que se féliciter d'une augmentation des moyens consacrés au présent programme, il peut sembler paradoxal que les efforts de rationalisation bien légitimes ne se traduisent pas – au moins, à moyen terme, en 2010 et 2011 – par de moindres dépenses, qui pourraient bénéficier aux crédits affectés aux deux premiers programmes.

En outre, l'évolution des emplois, justifiée notamment, par les services du ministère, par le choix du non renouvellement d'un départ sur deux à la retraite, soulève de réelles interrogations : après une diminution de 248 équivalents temps plein travaillé (ETPT) de 2007 à 2008 (soit une diminution de 3,4 %), le présent budget prévoit seulement 6 814 ETPT ce qui correspond à une nouvelle baisse de 230, soit une évolution de - 3,27 %.

## **B. DES QUESTIONS DÉTERMINANTES EN SUSPENS ET DES ARBITRAGES PRÉOCCUPANTS POUR L'AVENIR DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

### **1. Des questions déterminantes en suspens**

Si le budget du sport, de la jeunesse et de la vie associative déçoit par ses montants et témoigne à l'évidence d'un « *contexte de contrainte budgétaire* »<sup>(1)</sup>, il laisse aussi ouvertes un certain nombre de questions pourtant déterminantes pour l'avenir de ces secteurs.

— La *non-reconduction du programme national pour le développement du sport (PNDS)* constitue un premier sujet de préoccupation. Le programme national pour le développement du sport (PNDS), dont le principe avait été annoncé par le Président de la République et le Premier ministre en juillet 2005, après l'échec de la candidature parisienne à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2012, avait été présenté en conseil des ministres le 18 janvier 2006.

Le PNDS avait une triple ambition : le développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre ; la préparation des élites sportives pour les grandes compétitions internationales ; le renforcement du rayonnement sportif international de la France.

---

(1) Selon la formule des services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, dans la note de présentation du budget.

Ce programme a été mis en œuvre par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui a bénéficié à cet effet de ressources supplémentaires inscrites dans les lois de finances successives, par des prélèvements complémentaires sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d’outre-mer par la Française des jeux à hauteur de : 0,22 % plafonnés à 23 millions d’euros en 2006 ; 0,45 % plafonnés à 43 millions d’euros en 2007 ; 0,7 % plafonnés à 63 millions d’euros en 2008. Par ailleurs, le CNDS s’était vu affecter l’augmentation attendue du produit de la taxe de 5 % sur les droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives, évaluée à 31 millions d’euros de 2006 à 2008, mesure qui portait ainsi le montant global du PNDS à 163 millions d’euros sur trois ans.

Le budget pour 2009 ne prévoit aucun crédit au titre du PNDS, le ministère expliquant que « *le PNDS n’a (...) pas été conçu pour être prolongé en 2009 et les opérations qu’il devait financer l’ont été* ». Cette explication strictement juridique soulève cependant des interrogations au regard des évolutions précitées des crédits au profit du sport. Le ministère reconnaît d’ailleurs, dans le document de présentation budgétaire déjà évoqué, qu’« *en comparant les crédits 2009 avec les crédits 2008 intégrant le PNDS, l’évolution [des crédits consolidés pour le sport] est de - 10 %* ».

À titre d’illustration, on rappellera que figuraient par exemple dans la liste des actions agréées par le ministère en charge des sports au titre du PNDS en 2007 : le financement de 300 emplois sportifs qualifiés ; l’accompagnement de grands événements ; la formation sportive (et notamment le dispositif « Parcours animation sport » – PAS) ; la qualification de cinquante emplois sportifs ; les dépenses liées à l’exploitation des données du recensement des équipements sportifs ; la préparation des élites sportives pour les grandes compétitions ; *etc.*

— Le débat sur la question du *droit à l’image collective (DIC)* reste ouvert, en dépit de la présence d’un article du projet de loi de finances pour 2009 qui lui est consacré. Le rapport d’information présenté par M. Michel Sergent au nom de la commission des finances du Sénat sur le droit à l’image collective des sportifs professionnels a relancé, en avril 2008, la discussion sur la dérive pouvant résulter de la mise en œuvre du dispositif prévu à l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004, consistant à exonérer de cotisations sociales une fraction de la rémunération des sportifs ne pouvant excéder 30 % de leur rémunération brute totale. Si ce rapport montre que le DIC constitue un élément de compétitivité, compte tenu de la concurrence internationale, et de transparence, il évoque dans le même temps « *un coût croissant et incontrôlable pour les finances de l’État* », en proposant de « *préserver le droit à l’image collective en l’aménageant* ».

Un autre rapport, établi par M. Éric Besson, secrétaire d’État chargé de la prospective, de l’évaluation des politiques publiques et du développement de l’économie numérique, sur la question de la compétitivité des clubs devrait être rendu public d’ici la fin de l’année 2008. Selon les services du ministère en charge

du sport, les analyses de ce rapport « *confirment le caractère positif du droit à l'image collective* » comme facteur d'attractivité globale des championnats professionnels. Le maintien de ce dispositif est de ce fait acté par le projet de loi de finances. Il est toutefois prévu de le « *recentrer sur les sportifs les plus compétitifs et les plus menacés par « l'exode à l'étranger » tout en maîtrisant son évolution* ».

Dans cette perspective, l'article 78 du projet de loi de finances organise la transmission par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des données, rendues anonymes, relatives au montant de la rémunération des sportifs professionnels concernés aux autorités administratives de l'État : aujourd'hui, le ministère en charge des sports ne dispose pas par exemple de la courbe de distribution des bénéficiaires du dispositif d'exonération, ce qui rend plus difficile l'appréciation de celui-ci et son ajustement éventuel.

Il est en outre prévu de relever le plancher de rémunération déclenchant le droit à exonération, pour le porter de 2 à 4 plafonds de sécurité sociale – ce qui correspond à un montant passant de 66 552 à 133 104 euros <sup>(1)</sup>. Selon l'exposé des motifs de cet article, la mesure devrait engendrer une économie de 3,3 millions d'euros pour le budget de l'État.

— La poursuite de la *mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)* est bien engagée mais les moyens mis en œuvre restent à préciser. Outre la réorganisation de l'administration centrale et des CREPS déjà évoquée, la RGPP impliquerait, selon les informations transmises par les services du ministère en charge des sports, une réorganisation de l'ensemble des acteurs de la mission et notamment de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), du Conseil national de la jeunesse (CNJ) ou du Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ). L'INJEP s'est vu notifier une baisse de sa dotation budgétaire de 4,1 millions d'euros pour 2008 et de 2,1 millions d'euros en 2009. La moitié des postes attribués à cet institut de recherche, de formation, d'édition et d'accueil sera supprimée en 2009, cette suppression menaçant ainsi gravement son existence.

Par ailleurs, les mêmes services indiquent qu'« *une clarification des compétences entre le ministère et le CNDS sera opérée* » et que « *les modalités d'attribution des subventions seront rationalisées afin d'éviter les micro-subventions* », sans plus de précisions. Il serait utile que la discussion budgétaire permette d'identifier ces évolutions déterminantes pour l'avenir.

Il en va de même des évolutions attendues à compter de 2010 s'agissant de la réforme de l'administration territoriale des services de l'État, avec l'intégration des services déconcentrés du secteur jeunesse, sport et vie associative au sein des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ainsi que des directions départementales de la population ou de la cohésion sociale.

---

(1) Le plafond annuel des cotisations de sécurité sociale est fixé à 33 276 euros pour 2008.

## 2. Des arbitrages inquiétants

On constate donc que le budget du sport ne progresse qu'au profit du haut niveau et pour les sportifs professionnels, dans un contexte de désengagement continu de l'État qui touchera essentiellement le sport de masse.

Il faut relever la concentration des financements vers les grosses structures et les projets importants, à charge pour les collectivités territoriales de maintenir des financements locaux. Les centres d'éducation populaire et de sport (CREPS) sont actuellement audités de manière à ce que l'on puisse contrôler la façon dont ils assurent leur mission en matière de sport de haut niveau. Seuls ceux remplissant cet objectif resteront dans le giron du ministère, les autres, en dépit de leur rôle dans la formation ou l'hébergement, ne devront leur survie qu'aux collectivités locales qui auront les moyens de les aider.

À terme, même le sport de haut niveau risque d'en pâtir. Les collectivités territoriales sont instamment priées de rechercher des sponsors privés sans que les contreparties ne soient explicitées.

La privatisation du sport de haut niveau fait courir le risque de l'abandon des sports moins bien exposés médiatiquement et entraînera la disparition d'un service public du sport ainsi que le transfert de son financement aux collectivités locales qui pourront l'assurer. Le concept est transposable au monde associatif avec un mécénat d'entreprises pour les grandes causes médiatiques et le renvoi vers les collectivités, encore, pour les actions plus modestes mais structurantes.

En effet, force est de constater le désengagement de l'État s'agissant tant du soutien aux associations que des financements des programmes ou actions en faveur notamment des jeunes (« parcours animation sport » – PAS –, dispositif « Envie d'agir ! », politiques éducatives locales – PEL –, etc.).

La fragilisation du tissu associatif, en particulier de l'éducation populaire, risque d'entraîner la disparition à terme de ces structures qui, faute de moyens, ne pourront plus assurer leurs missions auprès des populations et des territoires.

Le rapport de la mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives de M. Pierre Morange<sup>(1)</sup> éclaire sur ces arbitrages. Au nom du « principe de subsidiarité entre l'État, les régions, les départements et les communes », l'État se désengage.

---

(1) Rapport d'information (n° 1134) présenté par M. Pierre Morange au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur la gouvernance et le financement des structures associatives, octobre 2008.



## II.- L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI : L'EXEMPLE DU « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PAS)

Il n'est pas aisé de définir l'éducation populaire<sup>(1)</sup> et pas davantage les associations de jeunesse et d'éducation populaire (dite aussi associations d'éducation populaire). On pourra, en première analyse, les identifier comme les associations poursuivant, de manière très générale, « *un objectif d'éducation des citoyens, dans leur diversité, dans des formes et des temps qui se distinguent de l'école et du travail* », selon une formule du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

Il existe aujourd'hui une indéniable vitalité de l'action des associations d'éducation populaire : de multiples associations nouvellement constituées ont en effet choisi ces dernières années de se réclamer explicitement de l'éducation populaire tels : l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ), le Réseau national des juniors associations (RNJA), l'Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens (ATTAC), les Petits débrouillards, cependant que des réseaux anciens ont commencé à s'en réclamer (ATD Quart monde ou la Fédération des centres sociaux par exemple). Ces évolutions invitent à une réflexion sur ce qui, dans la société, provoquerait ce retour de l'éducation populaire : crise du système scolaire, de la politique culturelle, de la politique de la ville, *etc.* ?<sup>(2)</sup>

L'objectif direct poursuivi par les associations d'éducation populaire n'est certes pas la création d'emploi mais la poursuite d'une activité sociale, qui peut être reconnue d'utilité publique ou agréée par l'État. Néanmoins, ces associations représentent un nombre d'emplois non négligeable, emplois au service des politiques initiées par l'État en matière éducative, sociale et culturelle. C'est la raison pour laquelle le présent avis vise à apporter un éclairage sur la situation de l'emploi dans ce secteur et à mettre en évidence les difficultés auxquelles les associations peuvent être confrontées dans ce domaine, faute de moyens suffisants. Cet éclairage semble d'autant plus important que, compte tenu de l'évolution récente de l'emploi, celui-ci est plus que jamais au cœur des préoccupations économiques et sociales<sup>(3)</sup>.

En outre, les associations sont de plus en plus sollicitées par l'État compte tenu du mouvement de désengagement relatif du ministère de l'éducation

---

(1) Jean-Marie Mignon, « Une histoire de l'éducation populaire », *La Découverte*, 2007 : « On entretient, la plupart du temps, au sujet de l'éducation populaire, un discours implicite, qui permet d'éviter de la caractériser de façon formelle, de contourner sa définition. Peut-être faudrait-il plutôt dire ses définitions ». Voir également : « Pour l'éducation populaire », Michel Heluwaert, L'Harmattan, 2004.

(2) Voir sur cette question par exemple l'article de Jean-Claude Richez dans *Agora Débats Jeunesses*, 2<sup>e</sup> trimestre 2007, « Education populaire, une actualité en question ».

(3) L'emploi constitue à nouveau la première préoccupation des Français, devant le pouvoir d'achat (sondage TNS Sofres, publié le 6 octobre 2008).

nationale : en témoignent ainsi les récentes demandes adressées aux communes d'organisation d'activités à l'issue du temps scolaire au profit des collégiens ou encore le droit d'accueil en cas de grève pour lequel les collectivités font appel aux structures d'animation locale et d'éducation populaire faute de moyens humains. Ce recul de l'État mettant à la charge des collectivités locales – et, partant, des associations – des actions entrant dans le champ de l'éducation populaire brouille la lisibilité des politiques publiques et de leurs financements tout en nuisant à leur équité. Or le secteur de l'éducation populaire ne peut – pas plus que celui de l'insertion par l'économie – constituer une variable d'ajustement pour l'attribution des moyens humains nécessaires à la mise en place des politiques éducatives, culturelles et sociales de l'État. Le désengagement constant de l'État depuis 2002 a fragilisé ce secteur qui, pour maintenir son action auprès des populations et des territoires pour la mise en œuvre des politiques nationales, se retrouve dans une situation de précarité tant au niveau de sa capacité à continuer son action qu'au niveau des conditions de travail de ses nombreux salariés.

Il pourrait donc exister aujourd'hui une forme de contradiction entre les valeurs portées par les associations de jeunesse et d'éducation populaire et la situation dans laquelle elles se trouvent s'agissant de l'emploi qu'elles créent, marqué par une certaine précarité. L'analyse d'un dispositif d'accompagnement dans l'emploi pris en charge, notamment, par le secteur associatif – le « Parcours animation sport » (PAS) –, permet d'illustrer ce constat. Des propositions pour repenser l'action des associations d'éducation populaire en faveur de l'emploi sont plus que jamais nécessaires.

## **A. L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI : DES RÉSULTATS MITIGÉS FAUTE DE MOYENS SUFFISANTS**

Qu'il s'agisse de l'emploi au sein des associations de jeunesse et d'éducation populaire ou de l'emploi généré, même indirectement, par l'activité de ces associations <sup>(1)</sup>, il faut reconnaître que la situation n'est pas satisfaisante, faute de moyens suffisants accordés à ces associations.

### **1. L'emploi associatif**

#### ***a) Le dynamisme de l'emploi associatif***

Un dernier état des lieux de l'emploi associatif remonte à novembre 2007 <sup>(2)</sup>. Au total, le volume de l'emploi salarié associatif est estimé à 1,045 million d'équivalents temps plein. L'emploi associatif aurait ainsi augmenté à un rythme

---

(1) Les données qui figurent dans ce développement concernent, pour partie, l'emploi associatif en général, mais peuvent être considérées comme conformes aux tendances observées plus particulièrement s'agissant des associations d'éducation populaire.

(2) « Les associations en France – Poids, profils et évolutions », Viviane Tchernonog, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre d'économie de la Sorbonne. À noter qu'une étude en date d'octobre 2008, du réseau associatif Recherches et solidarités, a montré qu'entre 2002 et 2007, le secteur associatif a gagné 255 000 emplois ; sur cette période, le nombre d'établissements employeurs a augmenté de 1,8 %, contre un taux de 0,8 % pour le secteur concurrentiel.

deux fois et demi supérieur à celui de l'emploi salarié total en France entre 1999 et 2005, ce qui traduit le fort développement économique du secteur associatif.

Il est vrai que l'emploi associatif est très présent notamment dans les grandes associations : les quelque 3 000 plus grandes associations (sur un total de 1 100 000) regrouperaient 30 % de l'emploi total. Cela entraîne une concentration de l'emploi dans certains secteurs, qui comptent la plus forte proportion de grandes associations : l'action sociale, la santé, la formation ou encore l'insertion. Cependant, force est de reconnaître l'extension considérable, sur le moyen terme, du champ de l'intervention de l'action associative.

Le travail bénévole constitue une autre réalité du monde associatif : on peut évaluer aujourd'hui à 18 millions le nombre d'engagements bénévoles dans les associations et à 14,2 millions le nombre de bénévoles actifs dans une ou plusieurs associations, ce qui représente environ 935 000 emplois en équivalents temps plein.

### ***b) Un soutien public insuffisant***

Ce dynamisme est d'autant plus étonnant que les aides publiques sont très insuffisantes, ce qu'illustrent non seulement les développements précédents consacrés aux crédits du programme « Jeunesse et vie associative » pour l'année 2009, mais aussi l'exemple des emplois du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Le FONJEP a été créé le 31 janvier 1964, sous la forme d'une association instituée en application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Ce fonds, qui réunit des financeurs publics et des associations, a pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion, employés par les mouvements de jeunesse, les associations d'éducation populaire et les organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale.

Une convention pluriannuelle a été conclue entre l'État et le FONJEP en application de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, par laquelle est confiée au FONJEP la charge de gérer 26,2 millions d'euros pour le financement de 3 521 postes maximum en 2009, au profit d'environ 2 500 associations bénéficiaires de l'agrément jeunesse et éducation populaire.

Certes, le FONJEP peut constituer un levier efficace susceptible de déclencher des financements complémentaires : l'attribution d'une telle subvention marque une forme de reconnaissance de l'État et peut susciter des subventions supplémentaires versées par les collectivités territoriales. Mais, comme le reconnaissent les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, à propos de cet effet de levier, le fait est que, sans ces financements territoriaux complémentaires, ces emplois ne pourraient être pérennisés.

### ***c) Des contrats multiples et évolutifs***

Comme l'ont également indiqué à la rapporteure pour avis les services précités, « *de nombreuses associations n'ont qu'une activité limitée ou saisonnière. De ce fait, nombre d'emplois associatifs constituent un second emploi pour des salariés occupés à titre principal dans d'autres structures publiques ou privées. 53 % seulement des salariés des associations ont un contrat de type contrat à durée indéterminée et plus du quart des emplois sont des emplois de type contrat à durée déterminée. À titre de comparaison, 88 % des emplois salariés en France sont des contrats de type contrats à durée indéterminée et 6 % des emplois de type contrats à durée déterminée. Le secteur associatif compte une proportion élevée (21 %) d'emplois de statuts divers (stagiaires, vacataires, etc.) ; ce type d'emplois est très élevé dans les associations d'insertion (47 %), en raison de la nature même de l'activité de ces associations. L'emploi salarié apparaît donc très précaire dans les associations* ». Comme l'a expliqué l'une des associations entendues par la rapporteure pour avis, il peut arriver qu'une même structure ait recours à 43 types de contrats différents.

Il n'est pas admissible, au regard de cette situation, que les pouvoirs publics puissent ajouter à la complexité une instabilité liée aux modifications permanentes affectant le régime des contrats, comme le montre l'exemple récent d'une énième réforme des contrats aidés à l'occasion de la discussion du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

## **2. L'action associative en faveur de l'emploi**

### ***a) Des dispositifs nombreux***

Les dispositifs et organismes au service de l'éducation populaire entendue au sens large sont nombreux : contrats de volontariat, dispositif « *Envie d'agir !* », centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), projets éducatifs locaux (PEL), dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), Observatoire national des métiers de l'animation et du sport (ONMAS), *etc.* Ces dispositifs sont cependant très imparfaitement soutenus au plan budgétaire (*voir supra la première partie du présent avis*). Conformément à la vocation de l'éducation populaire, ces dispositifs ne sont en outre pas prioritairement tournés vers l'emploi.

### ***b) Des moyens à renforcer***

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire entendues au cours des auditions ne font pas nécessairement – conformément à leur mission – de l'emploi leur priorité, même s'il s'agit d'une de leurs préoccupations importantes. Les services du ministère expliquent la création de liens entre l'action des associations d'éducation populaire et l'emploi en invoquant, notamment, les éléments suivants : la négociation des conventions pluriannuelles d'objectifs, avec la sensibilisation des associations aux nouvelles formes de contrats aidés ; la valorisation des formes de volontariat, qui peut constituer une étape importante

pour l'établissement d'un projet professionnel ; le développement d'un ensemble d'actions favorisant la prise de responsabilité et, partant, une meilleure insertion professionnelle des intéressés.

De même, les institutions publiques en charge de la vie associative ne sont pas avant tout au service de l'emploi. Mais elles y œuvrent cependant : à titre d'exemple, le Conseil national de la jeunesse (CNJ) constitue une instance de participation des jeunes à la vie publique, placée sous la présidence du ministre chargé de la jeunesse. Compte tenu de sa mission, le CNJ n'intervient pas directement en faveur de l'emploi des jeunes. Toutefois, dans le cadre des travaux qu'il a menés en 2006 et 2007, le conseil a remis un rapport sur le développement des passerelles entre université et emploi. En outre, son rapport d'activité pour 2007 et 2008 devrait présenter des pistes d'actions visant à favoriser la création ou la reprise d'entreprises par des jeunes.

Cette préoccupation se retrouve non seulement chez les acteurs mais aussi dans les procédures mises en œuvre. Ainsi, de manière à répondre aux besoins des employeurs à la recherche de personnels qualifiés au service de l'action associative, le ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative a entrepris, depuis 1999, une réforme des diplômes professionnels qu'il délivre. Il est intéressant de noter que l'un des objectifs de cette rénovation est expressément l'accompagnement du développement de l'emploi : un diplôme n'est créé que « *lorsqu'il est établi, d'une part, que la situation professionnelle visée correspond à des emplois réels ou en en devenir, d'autre part, quand le secteur est susceptible de développement* ».

Face à cette situation, le soutien des pouvoirs publics s'avère imparfait. Les auditions ont montré l'insuffisance des formations initiales aux métiers de l'animation, à tel point qu'en pratique il est souvent nécessaire de recourir à la formation continue en lieu et place de la formation initiale, alors même que la professionnalisation des métiers de l'animation à laquelle on assiste depuis plusieurs années exigerait une véritable réflexion sur la formation professionnelle préalable à la pratique de ces métiers.

On doit ajouter à ce déficit d'instruments juridiques la question de l'insuffisance des moyens financiers, liée à l'absence de prise en charge des formations initiales par l'État en matière d'animation et de sport (à l'exception des formations suivies dans le cadre des centres d'éducation populaire et de sport), alors même que toutes les autres formations initiales sont prises en charge par l'État.

### ***c) Des métiers mais quels emplois ?***

Un dernier paradoxe entrave le développement de l'emploi : selon l'Unédic, dans son étude annuelle sur les besoins de main d'œuvre, le secteur de l'animation et du sport constituerait un véritable gisement d'emplois ; elle a en effet dénombré 60 364 projets de recrutements d'animateurs socio-culturels, de sport et de loisirs pour 2008, plaçant ce secteur professionnel à la troisième place au sein des métiers

rassemblant le plus grand nombre de projets de recrutement, derrière l'hôtellerie et le secteur du nettoyage. Pourtant, selon les nombreux avis convergents recueillis pendant les auditions, en pratique, ces emplois semblent difficiles à identifier : ainsi, certains responsables associatifs entendus ont estimé ne pas avoir connaissance d'offres d'emplois dans le secteur de l'animation dans leur région.

## **B. L'EXEMPLE DU « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PAS)**

L'analyse du « Parcours animation sport » (PAS) vise un dispositif d'accompagnement des jeunes vers les métiers de l'animation et du sport somme toute « ordinaire » au plan budgétaire, à savoir ni anecdotique, ni massif, au regard de l'ensemble des moyens mis en œuvre au sein de la présente mission (5 à 7 millions d'euros par année). En outre, le PAS a été lancé récemment (en 2006) et peut être considéré à ce titre comme révélateur de la manière dont l'action publique est aujourd'hui menée dans ce domaine ; il dispose dans le même temps d'une ancienneté suffisante pour commencer à être évalué et permettre l'appréciation concrète de l'action menée par les associations d'éducation populaire en faveur de l'emploi.

Pour autant, la synthèse n'est pas aisée, tant les appréciations recueillies au long des nombreuses auditions centrées sur cette question<sup>(1)</sup> se sont avérées divergentes, ainsi qu'en témoigne, à titre purement illustratif, les quelques citations présentées ci-après : « *L'intention politique est bonne* » ; « *dès lors que l'on stigmatise un public, on n'est pas sûr que cela marche* » ; « *peut-on confier des fonctions d'encadrement à des jeunes en mal de socialisation ?* » ; « *on fait entrer les situations existantes dans des cadres pour avoir les financements* » ; « *cela n'a pas emballé les foules* » ; « *une initiative symbolique en matière de communication* » ; « *une idée généreuse, pour autant, il n'est pas sûr qu'elle soit structurante en termes d'action* » ; « *le PAS offre assez peu de visibilité* » ; « *le PAS est interprété avec des différences qui peuvent être assez grandes dans les différentes régions* » ; etc. Le présent développement tend à la fois à faire la synthèse des éléments de bilan aujourd'hui disponibles et à favoriser une première appréciation qualitative du PAS.

### **1. Le dispositif du PAS**

#### ***a) Le contexte du lancement du PAS***

Le « Parcours animation sport » (PAS) a été conçu, selon les éléments transmis à la rapporteure pour avis par les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, comme l'« *une des réponses du ministère (...), en 2006, aux besoins en matière de couverture éducative en*

---

(1) Dans cette perspective, les auditions préparatoires au présent avis ont été centrées sur la question associative, la commission des finances ayant procédé aux auditions concernant plus particulièrement la question du sport.

*direction des jeunes mis en évidence, notamment, par les événements qui se sont déroulés dans certains quartiers de nos banlieues à la fin 2005 »<sup>(1)</sup>.*

Dans ce contexte social, le ministère, « pour envoyer des « signaux » positifs en direction des jeunes des banlieues », a donc envisagé celle qu'il qualifie d'« opération d'envergure de ses services déconcentrés au cours du premier semestre de l'année 2006 ». Le tableau présenté ci-après récapitule les principales étapes du lancement du dispositif.

***Les étapes du lancement du PAS***

<b>Dates</b>	<b>Actions</b>
1 <sup>er</sup> février 2006	Diffusion de l'instruction ministérielle de lancement du PAS
9 et 10 mars 2006	Intervention du ministre en charge des sports devant les directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports et directeurs d'établissements publics
23 mars 2006	Première réunion du groupe national du projet PAS, composé d'experts
6 avril 2006	Première réunion des correspondants régionaux PAS
Fin des vacances de printemps	Démarrage des projets expérimentaux PAS dans sept régions
1 <sup>er</sup> juin 2006	Lancement officiel du PAS par le ministre en charge des sports avec 200 jeunes d'Ile-de-France au Centre d'éducation populaire et de sport (CREPS) Colette Besson de Châtenay-Malabry

*Source : secrétariat d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative*

La circulaire n° 06-013-JS du 1<sup>er</sup> février 2006 a établi le constat selon lequel « des activités encadrées à fort contenu éducatif, mises en œuvre par des associations, clubs ou services municipaux, permettent de préserver et de renforcer le lien social. Ces actions sont d'autant plus bénéfiques quand les jeunes concernés y ont été associés et s'y engagent réellement : joueur puis éducateur bénévole, animateur volontaire de maison de quartier ou de centre de loisirs. Pour cela, il est nécessaire que ces jeunes possèdent les qualifications nécessaires. Accéder à ces qualifications en acquérant un emploi pour ces jeunes contribue également à la lutte pour l'emploi dans notre pays. Cet accès à l'emploi est en lui-même vecteur de cohésion sociale, et positif pour l'économie ».

***b) Le dispositif retenu***

Le PAS peut être défini comme un dispositif d'accompagnement d'un jeune vers un emploi dans les secteurs de l'animation ou du sport. Les jeunes visés sont, aux termes de l'instruction du 1<sup>er</sup> février 2006, « les jeunes de 16 à 30 ans en difficulté d'insertion sociale et professionnelle ». Toutefois, selon la même instruction, les jeunes concernés doivent être en mesure d'envisager un projet professionnel, de justifier d'une première expérience professionnelle dans l'animation, d'avoir un minimum de bases à l'oral et à l'écrit en relation avec le

---

*(1) Les événements de 2005 dans les banlieues françaises sont des violences urbaines qui ont commencé à Clichy-sous-Bois en octobre puis se sont répandues dans un certain nombre d'autres banlieues à travers la France. L'état d'urgence a été déclaré le 8 novembre 2005 puis prolongé pour une durée de trois mois.*

niveau attendu du diplôme visé, *etc.* : cette seule énumération montre que les jeunes concernés ne peuvent être les plus éloignés de l'emploi et révèle une forme d'ambivalence d'un dispositif qui, par ailleurs, s'adresse aux jeunes en mal d'insertion.

Cet accompagnement vise à favoriser le suivi du jeune concerné tout au long d'un « parcours » qui comporte les phases suivantes : le repérage du jeune ; le cas échéant, une mise à niveau ou phase dite de préqualification ; l'entrée en alternance, qui permet à la fois l'acquisition d'une première expérience professionnelle et la préparation d'un diplôme en vue d'une embauche ultérieure : en pratique, cette phase prend juridiquement la forme de la conclusion d'un contrat aidé ou en alternance ; à l'issue de ce contrat, un accompagnement vers l'emploi. L'encadré présenté ci-après reprend et précise ces différentes étapes.

### ***Les différentes étapes du « Parcours animation sport »***

*– La phase de repérage du jeune : elle est prise en charge pour l'essentiel par les directions départementales de la jeunesse et des sports. Celles-ci établissent à cet effet des partenariats, aux plans régional et départemental, avec les associations, les partenaires sociaux ainsi que, de manière générale, les différents intervenants dans les secteurs éducatif, du travail social et de l'accueil ainsi que de l'information et de l'orientation. Les offres de formation prennent en compte les besoins en emploi tels qu'ils ont pu être évalués au plan territorial.*

*– La phase de définition du projet du jeune et de cadrage de son parcours : le projet et le parcours du jeune sont définis par le jeune et un référent, qui le suit individuellement, au cours d'un entretien. L'ensemble du réseau d'accueil, d'information et d'orientation existant au plan local peut être mobilisé à cet effet : mission locale, Agence locale pour l'emploi, bureau information jeunesse, association profession sport, centre de ressources et d'information pour les bénévoles, etc. Au cours de ce même entretien, la question de la nécessité d'une préqualification éventuelle, compte tenu du parcours antérieur du jeune (scolaire, bénévole, professionnel, etc.) et de son projet sera posée.*

*– La phase (éventuelle) de préqualification : cette phase peut comporter : des stages de mobilisation ou de motivation ; la participation à des chantiers d'insertion ; une mise à niveau sur les connaissances requises ; une démarche de développement de la citoyenneté ; une évaluation des capacités techniques et physiques du jeune (assortie, le cas échéant, de certifications intermédiaires tel le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur – BAFa) ; une sensibilisation à l'ensemble des connaissances et compétences liées à l'animation et à l'encadrement des activités physiques et sportives ou socio-éducatives ; etc.*

*La durée de cette phase peut être de quelques semaines à plusieurs mois. La préqualification peut être associée à la conclusion d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).*

*– La phase de qualification : cette phase d'emploi et de formation peut durer de douze à vingt-quatre mois. Elle a notamment pour objectif de préparer le jeune, dans le cadre d'une formation en alternance, à un diplôme relevant du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative : brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien de la jeunesse et des sports (BAPAAT : diplôme de niveau V, c'est-à-dire d'un niveau équivalent à un brevet d'études professionnelles – BEP) ; brevet d'État d'éducateur sportif du premier degré (BEES 1 – diplôme de niveau IV, c'est-à-dire d'un niveau équivalent au baccalauréat) ; brevet professionnel de la*



*jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS – diplôme de niveau IV) ; brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse (BEATEP, diplôme de niveau IV).*

*L'alternance prend place le plus souvent dans le cadre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), mais le recours à tout type de contrat aidé peut être envisagé. Le jeune peut aussi travailler comme stagiaire de la formation professionnelle s'il est demandeur d'emploi.*

*La formation en alternance comporte des tests d'accès à la formation diplômante. L'alternance entre entreprise et centre de formation implique vingt heures de travail par semaine en moyenne sur l'année. Dans certains cas, les formations pourront comporter un hébergement (notamment en CREPS).*

*Selon les informations transmises par le ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative à la rapporteure pour avis, la plupart des régions se sont donné pour objectif que chaque jeune puisse sortir du PAS avec au moins un élément de qualification (certification intermédiaire : BAFA ou BAFD, tronc commun du BEES 1, etc.). En cas d'échec à l'examen, une seconde chance ou une réorientation est, le plus souvent, offerte au jeune.*

*– La phase d'accompagnement vers l'emploi en fin de contrat.*

La spécificité du PAS réside donc moins dans son contenu – pour simplifier à l'extrême, le recours à un contrat aidé – que dans l'accompagnement dont va bénéficier le jeune à chaque étape de son parcours : d'une certaine façon avant même d'y entrer puisque le jeune est repéré et identifié comme susceptible de suivre le parcours, mais aussi après en être sorti dans la mesure où l'instruction du 1<sup>er</sup> février 2006 prévoit expressément « *un accompagnement vers l'emploi en fin de contrat* ».

Comme le précisent les services du ministère, « *l'une des clés du PAS, c'est le rôle central du référent, le plus souvent un agent du ministère chargé de la jeunesse et des sports* ».

Le dispositif a été ainsi défini au plan national mais, comme l'ont précisé à la rapporteure pour avis les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, « *chaque région, compte tenu de son analyse de l'emploi dans les secteurs de l'animation et du sport, de son appareil de formation, de l'engagement des acteurs et des partenaires locaux à l'égard du programme PAS, a été invitée à décliner le PAS selon l'organisation qu'elle a retenue* ».

### ***c) Les moyens mobilisés***

L'objectif de l'instruction du 1<sup>er</sup> février 2006 est de permettre l'entrée dans le dispositif de 2 500 jeunes au 31 décembre 2006. L'instruction n° 07-054JS du 29 mars 2007 reprend ce même objectif pour l'année 2007. Au total, au 31 décembre 2007, 5 000 jeunes devaient donc être entrés dans le PAS.

En revanche, l'instruction n° 08-053JS du 31 mars 2008 – relative à la mise en œuvre du PAS pour l'année 2008 – confie aux directeurs régionaux de la jeunesse et des sports le soin d'établir des prévisions quantitatives pour 2008, ce qui traduit tout de même un manque évident de volontarisme politique en la matière.

Le tableau présenté ci-après synthétise les moyens budgétaires consacrés, depuis 2006, à la mise en œuvre du PAS. Ces crédits sont répartis dans deux programmes différents de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », le programme « Sport » d'une part – action 4, « Promotion des métiers du sport » –, le programme « Jeunesse et vie associative » d'autre part – action 5, « Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif ». Cette répartition est conforme à la double vocation du dispositif, à savoir la préparation à l'exercice de métiers dans l'animation et à l'exercice de métiers dans le domaine du sport. Par ailleurs, jusqu'en 2008, des moyens complémentaires issus du Programme national pour le développement du sport (PNDS), mis en œuvre par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), étaient mobilisés à cet effet.

**Le financement budgétaire du PAS**

(en millions d'euros)

	Crédits inscrits en loi de finances			Programme national pour le développement du sport	Total des crédits affectés par l'État au PAS
	Programme « Jeunesse et vie associative »	Programme « Sport »	Total des crédits attribués par le ministère		
<b>2006</b>	-	-	4,2	0	4,2
<b>2007</b>	1,75	2,2	3,95	1,8	5,75
<b>2008</b>	2,8	2,5	5,3	1,8	7,1
<b>2009</b>	2,8	3,7	6,5	0	6,5

Ce tableau montre que, pour l'année 2009, l'augmentation des crédits prévus dans le programme « Sport » (+ 1,2 million d'euros par rapport à 2008) ne suffit pas à compenser la suppression des crédits prévus au titre du PNDS au profit du PAS (- 1,8 million d'euros), ce qui entraîne une diminution globale de 8,45 % des crédits affectés à ce dispositif par rapport à l'année 2008.

L'État n'est cependant pas le seul financeur du PAS. Peuvent également intervenir d'autres collectivités territoriales ou organismes, qui allouent des interventions au titre du PAS : conseils régionaux et généraux, communes, organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) gérant les fonds de la formation professionnelle, employeurs ou autres, comme le montre, pour l'année 2007 (premier et unique exercice complet disponible à ce jour), le tableau présenté ci-après.

**Ensemble des contributions financières effectives au profit de la mise en œuvre du PAS pour l'année 2007**

Financeurs	Montants	
	(en euros)	(en pourcentage du total)
Ministère en charge des sports et de la jeunesse	4 432 514	60
Centre national pour le développement du sport (CNDS)	900 807	12
Conseils régionaux	1 002 426	14
Conseils généraux	98 202	1
Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)	335 294	5

Employeurs	245 208	3
Communes	139 505	2
Autres	253 434	3
<b>Total</b>	<b>7 407 390</b>	<b>100</b>

Source : secrétariat d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

Note : données indisponibles pour l'Alsace, la Corse, la Basse-Normandie, la Guadeloupe et la Guyane.

## 2. De premiers éléments de bilan

### a) Le bilan quantitatif

– S'agissant tout d'abord *des jeunes concernés*, selon les données transmises à la rapporteure pour avis par les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 4 300 jeunes étaient entrés dans le PAS depuis son lancement au cours de l'année 2006. L'objectif était de permettre l'entrée de 5 000 jeunes, celui-ci est donc atteint à hauteur de 86 %. Dans l'instruction du 31 mars 2008, la ministre en charge de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative qualifie ce résultat de « remarquable ».

Sur ces 4 300 jeunes, à cette même date, 3 372 étaient encore présents dans le dispositif, soit 78,4 % des entrants : le taux de sorties s'élève donc à 21,6 %, soit 928 jeunes. Sur ces 928 jeunes, un taux de 44 % est identifié comme correspondant aux jeunes sortis par abandon, 56 % étant diplômés (519 jeunes). Seuls 410 jeunes ont cependant obtenu totalement leur diplôme, des attributions partielles ayant été effectuées au profit de 99 d'entre eux.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 10 % de l'ensemble des jeunes en formation qualifiante préparaient un diplôme de niveau V (brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien – BAPAAT), 34 % un diplôme de niveau IV dans le secteur de l'animation (brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire – BEATEP – ou brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport – BPJEPS) et 56 % un diplôme de niveau IV dans le secteur du sport (brevet d'État d'éducateur sportif – BEES 1 – ou brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport – BPJEPS). De manière générale, environ 40 % des jeunes auraient privilégié le secteur de la jeunesse et de la vie associative, 60 % celui du sport. Un tiers des jeunes concernés sont des femmes, deux tiers des hommes.

La question du taux d'insertion dans l'emploi ne semble à ce stade pas pouvoir recevoir de réponse tranchée, comme le notent les services du ministère : « *Étant donné le petit nombre de sortants, la diversité de leur situation (abandon ou réussite), la période d'observation (3 mois), mais également le nombre relatif de répondants (62 %), les éléments ci-après doivent être considérés avec prudence. 57 % des répondants seraient employés dans le secteur du sport ou de l'animation : contrat à durée indéterminée (12 %), contrat à durée déterminée (15 %), contrat d'accompagnement dans l'emploi ou contrat d'avenir (27 %) et autre contrat. 25 % seraient demandeurs d'emploi, 7 % dans*

*un autre secteur d'emploi et 7 % dans une autre situation* ». Ce taux de 57 % d'insertion dans l'emploi ne semble donc pas pouvoir être tenu pour significatif.

Au total, la durée moyenne du PAS serait de l'ordre de 16 à 17 mois.

– S'agissant du *financement des formations* ensuite, le coût total du PAS pour un jeune s'élèverait à 6 820 euros <sup>(1)</sup>. Cependant, les variations régionales peuvent être assez importantes : le coût annuel varie de 1 269,2 à 18 000 euros.

### ***b) Le bilan qualitatif***

Interrogés par la rapporteure pour avis sur les avantages du PAS, les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative insistent sur trois aspects :

– L'importance du référent : « *Le dispositif permet la mise en œuvre d'un véritable parcours personnalisé avec l'appui d'un référent (...) axé sur la mise à l'emploi et l'alternance* ». La rapporteure pour avis, après avoir interrogé, au cours des auditions, certains jeunes entrés dans le parcours PAS, doit cependant constater que le suivi n'est pas systématique et qu'il peut arriver qu'il se limite à une rencontre, en début de parcours, avec le référent, alors même que ce soutien peut se révéler indispensable ensuite, en particulier pour la recherche d'une structure où le candidat pourra effectuer la partie relative à l'exercice professionnel de son alternance ; et, à l'issue, pour l'accompagnement vers l'emploi, comme le précise expressément l'instruction du 1<sup>er</sup> février 2006.

– L'action des réseaux de l'éducation populaire : « *Les organismes de formation issus des réseaux d'éducation populaire ont adapté pour les bénéficiaires du PAS leur offre de formation en modifiant l'accompagnement pédagogique et en individualisant les parcours (nombre d'heures personnalisées au début et eu cours de la formation, entraide entre stagiaires, etc.)* ».

– Le rôle fédérateur du PAS au plan local : « *Le PAS a permis de structurer un dialogue (...) dans les relations entre les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports, les missions locales et les agences pour l'emploi, les opérateurs de formation ainsi qu'avec les autres acteurs de la formation professionnelle (conseil régional, OPCA)* ».

Il faudrait ajouter à ces éléments la prise en charge financière de la formation suivie dans le cadre du PAS : cet élément est évidemment capital pour les jeunes concernés, comme l'ont indiqué à la rapporteure pour avis les candidats au PAS entendus au cours des auditions.

S'agissant des limites du PAS, le ministère évoque les difficultés rencontrées pour mobiliser les contrats aidés : « *Alors que le dispositif est*

---

(1) Ce coût est à rapprocher d'un coût de 9 000 euros pour le parcours d'un stagiaire des écoles de la deuxième chance ou de 30 000 euros par an pour un jeune suivant une formation à l'établissement public d'insertion de la défense (EPID).

*clairement tourné vers la mise à l'emploi, la majorité des emplois repose sur des contrats aidés type contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dont les modalités de mise en œuvre restent peu adaptées à la professionnalisation du secteur. L'évolution prochaine des contrats aidés dans le secteur non marchand aura nécessairement un impact sur le nombre de jeunes en PAS. Dans ce contexte, les contrats de professionnalisation et/ou d'apprentissage pourraient être privilégiés pour répondre à cette demande ».*

De fait, les services du ministère indiquent aussi que *« Les contrats aidés, qui devaient être les principaux emplois supports du PAS, ont été pénalisés par les décisions de nombreux préfets qui en ont limité la durée totale (six mois renouvelable une fois au lieu de la durée maximale de deux ans prévue) ou la durée hebdomadaire de travail (à vingt, vingt-quatre ou vingt-six heures au lieu de trente-cinq heures) pour encadrer les flux de demandeurs de ce type de contrats ».*

Cette difficulté est liée à l'absence de structure de pilotage clairement identifiée. Le PAS est en effet un dispositif conduit par trois acteurs : le ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative ; le ministère des finances s'agissant de la programmation des contrats aidés ; les acteurs locaux.

### **3. La question de l'avenir du PAS**

Par-delà l'ensemble de ces éléments, la question fondamentale qui se pose peut-être ainsi résumée : *« Ce dispositif vaut-il la peine d'être reconduit ou doit-il être réorienté pour plus d'efficacité ? »*

L'objectif poursuivi ne peut être contesté : favoriser l'insertion des jeunes dans les métiers de l'animation et du sport. Un examen des principales caractéristiques du dispositif retenu ne manque cependant pas de susciter plusieurs interrogations.

Au plan quantitatif, les effectifs de jeunes concernés sont au total assez faibles (410 jeunes diplômés après trois années<sup>(1)</sup>) ; les objectifs, prudents, n'ont pourtant au final été qu'imparfaitement atteints.

Les crédits mobilisés, modestes en apparence, représentent au regard du nombre de jeunes concernés, des montants importants : 410 diplômés pour un coût budgétaire – en ne retenant que le financement par l'État – de 8,15 millions d'euros pour 2006 et 2007, ce qui représente une somme de 19 878 euros par diplômé, à la seule charge de l'État.

Au plan qualitatif, le dispositif, au final, laisse ouvertes un certain nombre de questions :

– L'instruction du 1<sup>er</sup> février 2006 prenait appui sur la situation dans les quartiers pour présenter le PAS et indiquait que le public cible était constitué des

---

(1) C'est le nombre de diplômés et non celui des jeunes insérés dans l'emploi qui est retenu, les éléments sur l'insertion dans l'emploi n'étant à ce stade pas probants.

jeunes « *notamment issus des zones urbaines sensibles* ». Au total, fin 2007, 50 % des jeunes présents dans le PAS seulement étaient issus des zones urbaines sensibles. C'est que les jeunes les plus éloignés de l'emploi ne sont pas concernés par ce dispositif d'accompagnement dont la vocation se trouve, de fait, dans une certaine mesure limitée.

– La mise en œuvre du PAS repose sur son appropriation au niveau régional. Ce principe est certes propice à l'établissement d'une réponse adaptée aux besoins du terrain. Certaines régions ont, par exemple, choisi de procéder à un ciblage sur les diplômés de type généraliste, dont l'employabilité pouvait apparaître mieux assurée (Auvergne, Aquitaine, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Midi-Pyrénées ou Réunion). D'autres régions ont préféré privilégier une approche très individualisée des jeunes formés (Limousin, Corse, Guyane). D'autres encore, à l'image de la Haute-Normandie, ont mis en œuvre des déclinaisons départementales (dans l'Eure) et communales (au Havre) du dispositif.

Mais cette approche a aussi ses limites : il existe des inégalités entre les régions selon les moyens dont elles sont pourvues. En Ile-de-France, on dénombre ainsi 1 760 entrées dans le PAS au 1<sup>er</sup> septembre 2008, soit une part significative de l'ensemble des entrées au plan national (total de 4 300 au 1<sup>er</sup> janvier 2008).

– Les réseaux sportifs et associatifs ont été inégalement mobilisés. Or le rôle des associations de jeunesse et d'éducation populaire devait être capital et ce à plusieurs titres : comme structures d'accueil des jeunes, comme opérateurs de formation et comme lieux d'embauche. En particulier, la quasi-totalité des formations qualifiantes dans le secteur de l'animation sont organisées par les fédérations de l'éducation populaire. Comme le relèvent les services du ministère : « *en toute logique, la dynamique du PAS a créé une demande de formation de niveau IV (BPJEPS) qui trouve sa réponse dans les offres de ces organismes* ». C'est pourquoi « *de manière générale, ont été mobilisées les têtes de réseaux du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire telles que les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA), les Francas, l'Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV), Léo Lagrange, l'institut de formation des maisons des jeunes et de la culture, etc.* »

Mais dans les faits, la mobilisation des associations par les pouvoirs publics a été inégale, comme l'ont montré les témoignages recueillis au cours des auditions. Les candidats au PAS entendus par la rapporteure pour avis ont souligné la réelle difficulté qu'ils ont rencontrée – ou qu'ils rencontrent encore – dans la recherche d'une structure d'accueil professionnelle au sein de laquelle effectuer leur alternance.

Les services du ministère indiquent, au reste, qu'« *il est possible de considérer qu'il y a un risque à terme de ne plus trouver d'associations locales de jeunesse et d'éducation populaire comme dans le secteur sportif, prêtes à devenir employeurs du fait de la saturation de l'offre (...)* ». On ne peut que déplorer que le

formidable potentiel que constituent les associations d'éducation populaire n'ait été suffisamment exploité. D'une certaine manière, le travail d'identification, sur le terrain, des jeunes susceptibles d'entrer dans le PAS, au moyen d'une diffusion suffisante de l'information, ne semble pas avoir été assez approfondi par les pouvoirs publics. Cela signifie-t-il aussi que la faisabilité du dispositif n'a pas été étudiée de manière complète dès le départ ?

Finalement, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la démarche entreprise. Si l'on revient sur la création du PAS et le contexte d'urgence qui l'a entourée, la question se pose de savoir si ce dispositif n'a pas souffert d'une certaine impréparation. Sans doute s'est-il inspiré des expériences existantes de préqualification des jeunes vers les métiers de l'animation et du sport. Mais il s'est, dans le même temps, retrouvé comme dilué dans un ensemble d'autres politiques au service de l'intégration sociale ou professionnelle, mises en œuvre avec une certaine hâte. C'est à ce moment, par exemple, qu'a été proposé l'« apprentissage junior », dans une perspective voisine, dispositif qui a été rapidement abandonné.

Ce n'est pas un hasard, en outre, si l'outil d'évaluation du dispositif n'a été conçu que tardivement : celui-ci n'a été systématisé que dans l'instruction du 29 mars 2007 et, plus encore, celle du 31 mars 2008, avec la mise à disposition des directeurs régionaux d'un tableau de « *suivi statistique et qualitatif du PAS* ». Aujourd'hui, il est par exemple toujours impossible de connaître le nombre de jeunes ayant suivi le parcours PAS en même temps qu'ils auraient conclu un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

La diminution des crédits pour 2009 affectés au PAS (sans même évoquer la diminution annoncée des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » en 2010 et 2011), de même que l'absence de chiffrage prévisionnel des effectifs pour l'année 2008, pourraient laisser penser, à tout le moins, que la généralisation de ce dispositif assez spécifique est improbable et que sa reconduction, à plus ou moins long terme, est en question. De ce point de vue, les indications contenues dans le *projet annuel de performances* qui figure en annexe au présent projet de loi de finances invitent à un certain pessimisme : s'agissant du programme budgétaire « Sport », le financement de 625 parcours complets est évoqué et pour ce qui concerne le programme « Jeunesse et vie associative », celui de 472 parcours : soit un total de 1 097 pour 2009, quand on évoquait pour chacune des années 2006 et 2007 le nombre de 2 500 jeunes. Est-ce pour cette raison que les services du ministère jugent nécessaire de préciser dans le même document que seront « *recherché[s] des cofinancements notamment avec l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour accroître le nombre de bénéficiaires* » ?

Plus encore, l'avenir du PAS dépend en grande partie des incertitudes qui pèsent encore sur le volume réel des emplois aidés dans le présent budget. Est-il révélateur que le PAS ne figure pas parmi les mesures retenues dans le « Plan espoir banlieues » – plan qui a pour objectif de désenclaver les quartiers par le

biais notamment des transports publics, de la culture ou de l'éducation – tel qu'il a été présenté par le Président de la République en février 2008 ?

### **C. DES PROPOSITIONS POUR REPENSER L'ACTION DES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

L'exemple du « Parcours animation sport » montre que l'établissement de dispositifs, parfois dans une certaine urgence, ne peut suffire à promouvoir l'emploi. Une réflexion plus en amont sur le positionnement des associations de jeunesse et d'éducation populaire face à la question du développement de l'emploi est nécessaire.

#### **1. Anticiper la transposition de la « directive services »**

La question de la transposition de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services »<sup>(1)</sup>, soulève des interrogations majeures pour les associations d'éducation populaire.

Sans entrer dans le détail de l'analyse des questions juridiques soulevées, on rappellera qu'en matière sociale, le champ d'application de la directive est très large : selon son article 2, elle s'applique en effet à tous les services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre. Cependant, ce même article exclut explicitement douze types de services de son champ d'application, dont « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ». En outre, les considérants 34 et 35 de la directive écartent les services « *essentiellement financés par des fonds publics* » ou « *les activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur* ». Il faut ajouter que la notion d'intérêt général permet, aux termes de l'article 4, d'écarter certains secteurs du champ d'application de la directive. Le problème juridique posé est donc celui de la définition, dans le cas français, des services – et, partant, des associations assurant ces services – entrant ou non dans le champ d'application de la directive, ce qui pose notamment la question de la définition du mandatement et des services sociaux d'intérêt général.

Comme le rappelle « le groupe des associations » du Conseil économique et social dans l'avis que celui-ci a consacré, en avril 2008, à la question du « cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général », la vie associative telle qu'elle se déploie sur le terrain de la culture, des loisirs, du tourisme social,

---

(1) Ou « directive Bolkestein », du nom de l'ancien commissaire européen au marché intérieur qui l'a présentée le premier. Cette directive a pour objectif principal le développement du marché intérieur communautaire des services. À cette fin, elle comporte des dispositions qui visent, d'une part, à simplifier les procédures administratives et, d'autre part, à supprimer les obstacles aux activités de services.



du sport, de l'éducation, *etc.* est concernée au premier plan : « *le risque de disparition d'activités qui répondent à des besoins économiques et sociaux et qui remplissent des missions d'intérêt général est réel* ». L'éducation populaire est, d'une certaine manière, en première ligne.

En outre, l'ensemble des régimes d'autorisation (dont l'agrément des associations d'éducation populaire) sont potentiellement remis en cause par la « directive services ». En effet, la directive oblige les États membres à évaluer les procédures administratives d'encadrement et d'autorisation. Celles-ci, pour être conformes au droit communautaire, ne sauraient constituer des obstacles déguisés à la liberté d'établissement et de circulation : elles doivent, pour pouvoir être maintenues en vigueur, être non-discriminatoires, justifiées par des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » et proportionnées aux objectifs à atteindre, à savoir, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes : ordre public, sécurité publique, santé publique, objectifs de politique sociale, maintien de l'ordre social, protection des travailleurs et des destinataires des services.

Pour cette raison, le gouvernement français a fait procéder à l'évaluation des régimes d'encadrement en vue de la transposition de la directive <sup>(1)</sup>. Un groupe de travail interministériel a été constitué à cet effet ; il est piloté par le ministère en charge de l'économie, des finances et de l'emploi. Ses conclusions doivent être rendues d'ici fin 2008 <sup>(2)</sup>.

Cette réflexion nécessaire sur les associations d'utilité sociale et la transposition de la « directive services » doit désormais être menée à son terme, tant ce dossier est lourd de menaces pour les associations d'éducation populaire et tant il est essentiel d'éviter une forme de « marchandisation » de ce secteur. À l'évidence, la précarité de l'emploi associatif constitue un élément susceptible de les rendre vulnérables face à une offre de services émanant de sociétés de droit privé, offre qui se développe. Il y a là un choix politique fort à opérer, d'autant plus pressant que la directive doit être transposée avant la fin de l'année 2009.

## **2. Affirmer la place de l'éducation populaire et définir ses missions**

Parce que la notion d'éducation populaire est plus que jamais d'actualité, il est nécessaire aujourd'hui d'affirmer sa place et de définir ses missions.

Sans doute cette définition n'est-elle pas aisée. Interrogés sur cette question par la rapporteure pour avis, les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative font la réponse suivante : « *Si aucune*

---

(1) *Après que le rapport adressé par M. Jean-Louis Langlais à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (« Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations » – juin 2008) a proposé de distinguer trois types d'associations : les associations déclarées ; les associations « d'intérêt social ou général » ; les associations d'utilité publique.*

(2) *Ce groupe étudie en outre une autre question déterminante pour l'avenir du secteur associatif : celle du régime des aides publiques français, notamment au profit des associations, et sa compatibilité avec les normes européennes relatives à l'organisation du marché intérieur, telles qu'elles sont regroupées dans l'ensemble dit « paquet Monti-Kroes ».*

*définition unique de l'association dite d'éducation populaire n'existe, les associations qui appartiennent à ce champ se caractérisent par un objectif d'éducation des citoyens dans leur diversité dans des formes et des temps qui se distinguent de l'école et du travail. Elle est un moyen pour tous d'accéder aux savoirs et à la culture en encourageant les démarches particulières qui permettent de construire des citoyens actifs, des individus capables de jugement et de responsabilité. Elle s'appuie sur l'apprentissage mutuel et réciproque, c'est-à-dire sur l'appropriation collective des acquis individuels ; elle favorise le développement de l'esprit critique, c'est-à-dire la capacité de comprendre et d'analyser à la fois le contexte dans lequel chacun évolue et ses propres responsabilités dans cette évolution ».*

Le champ de l'éducation populaire est, à l'évidence, étendu et multiforme. Une étude du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) évaluait en 2000 le nombre de ces associations à 432 400. Une chose est sûre, comme l'ont rappelé les auditions, le nombre des associations de jeunesse et d'éducation populaire excède très largement celui des associations « agréées » (18 000 au total, dont près de 400 au niveau national).

Les pouvoirs publics se sont déjà attachés à contribuer à l'affirmation de la place de l'éducation populaire. Ainsi, aux termes de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, « *Les associations, fédérations ou unions d'associations régulièrement déclarées ayant une activité dans le domaine de l'éducation populaire et de la jeunesse peuvent faire l'objet d'un agrément par le ministre chargé de la jeunesse ou par l'autorité administrative compétente. L'agrément est notamment subordonné à l'existence et au respect de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion, et permettant, sauf dans les cas où le respect de cette dernière condition est incompatible avec l'objet de l'association et la qualité de ses membres ou usagers, l'égal accès des hommes et des femmes et l'accès des jeunes à leurs instances dirigeantes* ».

On peut y voir une forme de définition et de consécration, qu'il serait cependant utile d'approfondir car, en l'état, elle est liée à la notion d'agrément. La transposition de la « directive services » et la deuxième conférence nationale pour la vie associative, prévue en décembre 2008, constituent des moments privilégiés pour cette démarche nécessaire.

### **3. Établir un lien entre politiques d'information, politiques de formation et emploi**

Si l'emploi ne constitue pas la première mission des associations de jeunesse et d'éducation populaire<sup>(1)</sup>, celles-ci, par leur activité quotidienne, qu'il

---

(1) *Comme le notent les services du ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative : « Si les associations de jeunesse et d'éducation populaire, en intervenant dans des secteurs variés,*

s'agisse de manière très générale de jeunesse ou de formation notamment, sont confrontées à la question de l'emploi. Les auditions ont permis de mettre en lumière l'existence de réelles réflexions sur cette question du lien entre action associative et emploi, au travers de l'analyse du lien entre information, formation et emploi.

Une réflexion est ainsi par exemple actuellement conduite sur la création d'un nouveau certificat de qualification professionnelle (CQP) dans la branche de l'animation ainsi que sur la mise en place de parcours professionnels interbranches, éléments importants pour renforcer la professionnalisation des secteurs concernés.

On peut également s'interroger sur l'opportunité d'instituer un indicateur permettant de mesurer l'impact de la politique d'information et de formation sur l'évolution de la situation de l'emploi. Il existe en effet aujourd'hui une politique assez active d'information des associations et sur les associations (auprès du public comme de diverses institutions). Un indicateur a été mis au point par le ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative, pour apprécier l'accessibilité de l'information recherchée, sa pertinence et le degré de satisfaction des destinataires institutionnels de cette information. Cependant, comme le soulignent les services du ministère eux-mêmes, *« cet indicateur ne permet pas de mesurer l'impact de cette politique d'information sur l'évolution de la situation de l'emploi »*. Ne serait-ce pas là une voie à suivre pour renforcer les liens entre accès à l'information et développement de l'emploi ?

Enfin, il ne semble exister aujourd'hui aucune base de données nationale recensant l'ensemble des structures d'animation et de jeunesse, qui permettrait l'établissement d'un diagnostic en termes de moyens matériels existants, d'encadrement et d'impact sur les différents publics. Seules des expérimentations régionales semblent avoir cours, dans la région Ile-de-France notamment. Or un tel outil permettrait de prendre la mesure des emplois disponibles et favoriserait une meilleure adéquation entre l'emploi et les formations.

#### **4. Améliorer le dispositif d'évaluation des postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)**

L'ensemble des postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) sont répartis en deux catégories : les postes qui sont gérés au niveau central (au profit d'actions de coordination de projets intéressant l'ensemble du territoire ou d'actions dont le rayonnement dépasse le cadre régional) ; les postes déconcentrés (au profit d'actions de caractère régional ou départemental). Depuis 2007, le mouvement de déconcentration des postes se poursuit, de manière à ce que soient davantage prises en compte les réalités locales ; en 2008, les postes locaux déconcentrés représentent 80 % de l'ensemble des postes.

---

participent d'une action de cohésion sociale, elles n'ont pas une vocation spécifique à répondre directement à la résolution des problématiques d'emploi ».

La subvention que constitue un poste FONJEP est attribuée pour une durée de trois années, renouvelable après une évaluation menée au plan local par les services de l'État. Les auditions ont montré que, pour réelle qu'elle soit, cette évaluation ne semble donner lieu à aucune mesure particulière de publicité. Compte tenu des enjeux économiques et sociaux que ces emplois recouvrent, et notamment du mouvement de déconcentration engagé et de ses effets sur l'aménagement du territoire, il pourrait être opportun de prévoir un dispositif de remontée de ces évaluations au niveau central, évaluations qui pourraient être mises à disposition du Parlement lors de la discussion budgétaire.

### **5. Instituer des formes nouvelles de multisalariat et de pluriactivité**

L'existence d'une certaine précarité dans l'emploi associatif a conduit, ces dernières années, à une multiplication des formes d'organisation du travail favorisant la mutualisation des emplois entre différents employeurs. C'est ainsi qu'ont été développés les dispositifs suivants :

– Les groupements d'employeurs : il s'agit d'associations permettant aux entreprises de se regrouper pour l'emploi d'un ou de plusieurs salariés. Le ou les salariés du groupement effectuent, par le biais d'une mise à disposition, des périodes de travail successives auprès de chacune des entreprises adhérentes au groupement, le groupement étant l'employeur des salariés.

Les groupements d'employeurs existent dans les secteurs de l'animation ou du sport (qu'ils recouvrent une seule ou plusieurs disciplines). S'agissant du « Parcours animation sport » (PAS), l'instruction du 29 mars 2007 considère ainsi que « *le PAS est également l'occasion d'expérimenter ou de développer, pour créer des emplois, les nouvelles formes d'organisation du travail tels que, par exemple, les groupements d'employeurs* ».

– Le multisalariat : il permet à une même personne d'exercer plusieurs activités professionnelles – dans plusieurs associations différentes ou dans une association et une société de droit privé – sous le statut de salarié. Le multisalariat peut être simultané (il permet le cumul de plusieurs contrats de travail à temps partiel) ou successif (il rend possible l'exercice dans une même année d'activités salariées différentes, par la conclusion de contrats de travail à durée déterminée).

– La pluriactivité : elle consiste, pour une même personne, à exercer des activités professionnelles sous des statuts différents ; par exemple, être salarié et exercer également une activité indépendante libérale, commerciale, artisanale ou agricole.

Les auditions ont montré qu'il pourrait être opportun, sous certaines conditions, d'aller plus loin encore dans cette voie en permettant la mise en place de plates-formes associatives, comme il en existe déjà à titre expérimental. Celles-ci pourraient consister en un regroupement de plusieurs associations autour d'un même programme ou d'une même mission, regroupement qui favoriserait la

mutualisation des moyens des différentes associations. Mais on peut également imaginer l'établissement d'une plate-forme « logistique » qui mettrait à disposition des associations différents moyens matériels.

## **6. Renforcer les moyens accordés aux associations d'éducation populaire**

Cette dernière proposition pourrait revêtir un caractère d'évidence mais l'épreuve des faits montre – ne serait-ce que par l'analyse du présent budget – combien l'approfondissement de la politique de soutien aux associations de jeunesse et d'éducation populaire est plus que jamais indispensable.

Il n'est pas possible de s'exonérer de ce qui constitue une véritable responsabilité des pouvoirs publics en invoquant le contexte économique. Or les chiffres précités relatifs aux différentes subventions attribuées par le ministère en charge des sports, de la jeunesse et de la vie associative pour l'année 2009 sont systématiquement en diminution. On rappellera par exemple que le montant des subventions attribuées aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire, à hauteur de 10,5 millions d'euros pour 2009, est en diminution de 12,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

S'agissant des associations d'éducation populaire, selon les chiffres transmis par le ministère, en 2007 au niveau national, 194 associations ont été soutenues financièrement. 84 d'entre elles ont bénéficié d'une convention pluriannuelle d'objectif (CPO) pour leur rôle de tête de réseau. Ces chiffres, rapportés au nombre total des associations concernées, paraissent dérisoires également.

Parallèlement, il est aussi nécessaire d'approfondir la démarche budgétaire pluriannuelle. C'est une chose, avec le présent budget, d'annoncer des plafonds s'agissant des crédits de chacune des composantes de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Mais il est plus que temps que le gouvernement s'engage dans un programme de soutien pluriannuel au profit de la vie associative. Il est urgent qu'il respecte les termes des conventions qu'il passe avec les associations et qu'il ne remette pas en cause en cours d'année des montants contractuellement accordés.

Le Président de la République s'y est engagé à Batz-sur-Mer le 24 juillet 2008. Il ne suffit pas de déclarer « *croire en l'éducation populaire* » qui fait « *un travail remarquable pour les enfants* » en leur permettant « *d'aller en vacances, de se découvrir, de devenir citoyens et de s'intégrer* ». « *La France a besoin d'éducation populaire et la soutiendra de façon totale* ». « *Dites à vos éducateurs qu'ils font un travail remarquable qui a fait ses preuves. Il faut la soutenir et lui donner les moyens de se développer* ».

De beaux discours face à des actes lourds de conséquences sociales, territoriales et porteurs d'un risque réel de privatisation rampante de notre accompagnement socio-éducatif. Mais le temps presse et la grande braderie avant fermeture a déjà commencé !



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.- AUDITION DU MINISTRE

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative, sur les crédits pour 2009 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », au cours de la séance du jeudi 30 octobre 2008.

**M. le président Didier Migaud.** Monsieur le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative, je suis heureux de vous accueillir, avec M. Denis Jacquat, suppléant pour quelques instants M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Nous sommes réunis en formation élargie, afin de vous entendre sur les crédits consacrés à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et sur les articles 77 et 78 rattachés dans le projet de loi de finances pour 2009.

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie permet de privilégier les échanges entre le Gouvernement et les députés. M. Henri Nayrou, rapporteur spécial de la Commission des finances, et Mme Laurence Dumont, rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles, ont mis leurs projets de rapport à la disposition de leurs collègues. Ils pourront donc entrer immédiatement dans le vif du sujet, et vous poser, après quelques observations générales, les questions qui leur tiennent à cœur.

**M. Denis Jacquat, suppléant M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Comme les parlementaires ici présents, je m'intéresse de près au budget des sports, pratiquant le sport depuis ma tendre enfance et m'étant occupé, dans une vie antérieure, de médecine du sport.

Dans l'immédiat, je laisse aux rapporteurs le soin de poser leurs questions.

**M. Henri Nayrou, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.** Monsieur le secrétaire d'État, je remercie d'abord vos services d'avoir répondu au questionnaire budgétaire avant la date limite du 10 octobre.

L'objet de mon rapport est de retracer, après avoir examiné les principales mesures de votre projet de budget pour 2009, les orientations de politique publique sur lesquelles il s'appuie, sachant qu'en baisse de 52 millions d'euros, il intervient dans un contexte à la fois de récession économique, qui contraint les décideurs publics, et de modernisation des politiques publiques.

Si l'on reprend la présentation astucieuse, mais contestable, de ce budget – qui amalgame aux crédits de l'État ceux du Centre national de développement du sport, CNDS – 996 millions d'euros sont prévus pour la mission « Sport, jeunesse et vie associative », contre 1 048 en 2008 : 787 millions d'euros de crédits budgétaires et 209 pour le CNDS. La part de l'État *stricto sensu* est donc en très légère progression, puisqu'elle était de 782 millions d'euros en 2008. Mais sur trois ans la tendance s'inverserait puisque 768 millions d'euros sont prévus en 2010 et 757 en 2011. Le désengagement de l'État dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la vie associative est donc programmé, ce qui ne peut que préluder à un déclin.

Le budget de la mission, en augmentation d'un millimètre d'euro pour 2009, n'est-il pas prévu en recul accentué en 2010 et 2011 ?

Quant aux crédits du CNDS, ils diminuent fortement. La baisse totale est de 5 %, les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » connaissant, quant à eux, une baisse de 11 %.

Ces constatations mettent tristement en évidence le dédain du Président de la République à l'égard du sport, alors que le candidat Sarkozy promettait d'y consacrer 1 % du budget de la nation, soit 3 milliards d'euros. Le sport rassemble pourtant 34 millions de pratiquants, soit 34 millions de « sujets »..., sans compter les sujets de mécontentement. À cet égard, j'en relèverai sept.

Premièrement, la disparition des services déconcentrés de la jeunesse et des sports est quasiment programmée, condamnés qu'ils sont à la dilution dans le poison de la revue générale des politiques publiques. Je le regrette d'autant plus que j'appartiens à une génération qui a connu la formation à la française, c'est-à-dire au maillage du territoire assuré par les cadres techniques.

Deuxièmement, certaines comparaisons sont cruelles. Tel est le cas si l'on met en parallèle les crédits du droit à l'image collective, qui croissent de manière exponentielle – 13 millions d'euros en 2005, 21 millions en 2006, 26 millions en 2007, 32 millions en 2008 et en 2009, en attendant des économies supposées d'environ 4 millions pour 2011 – et ceux réservés à la promotion du sport du plus grand nombre, soit 22 millions d'euros, en baisse de 17 % : 7,6 millions d'euros pour la lutte contre le dopage et 15 millions d'euros pour le développement de la vie associative.

Troisièmement, vous déclariez le 5 septembre dernier, que « c'est le privé qui fera progresser le sport français ». Ces appels incantatoires au privé ont de quoi inquiéter, sachant ce qui s'est passé dans le secteur bancaire. Quant aux partenariats public-privé envisagés, faites-moi confiance pour faire les comptes à la fin de la foire...

Nous avons noté, quatrièmement, une très grande discrétion s'agissant des programmes, pourtant, à juste titre, déclarés vertueux en 2008, en direction du milieu scolaire et des quartiers sensibles. À ce sujet, j'avais souligné lors de



plusieurs réunions du Centre national pour le développement du sport que ces missions essentielles devraient relever du budget de l'État *stricto sensu* plutôt que de celui du CNDS, à la fois pour des questions d'éthique et pour des raisons pratiques de mise en œuvre sur le terrain.

Cinquièmement, la diminution des crédits de l'Agence française de lutte contre le dopage est regrettable, plus dans l'esprit d'ailleurs que dans les montants proprement dits : elle fait en tout cas très mauvais genre alors que le fléau continue de sévir, car bien évidemment, le nombre de contrôles effectués s'en ressentira.

Le message, sixièmement, est pour le moins brouillé s'agissant du regroupement du programme soutien de la mission « Santé » et celui de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Réunis à Paris, ils sont séparés en région au nom de la RGPP.

Septièmement, enfin, la contribution des collectivités territoriales en faveur du sport avoisine les 9 milliards d'euros. Or, l'État les accuse de dépenser trop. Il n'est pourtant pas le mieux placé pour donner des leçons sur le sujet !

J'arrête là mon propos, juste avant l'apocalypse (*Sourires*).

En résumé, ce budget ne traduit aucune vision prospective pour le sport français alors qu'une politique sportive et associative ambitieuse serait indispensable pour le lien social, pour la santé, pour l'éducation, pour l'économie et même pour l'image. Il n'ouvre non plus aucune perspective pour la gouvernance future. En bref, on n'y voit aucune lueur d'espoir, aucun acte de foi, seulement des moyens désespérément en berne.

J'en viens à mes questions.

Premier point : il est précisé, dans la présentation stratégique de la mission, que « l'évolution des crédits n'affectera pas la politique d'intervention de la mission, puisque des économies seront dégagées par des mesures de rationalisation portant sur le coût des structures et des dispositifs d'intervention. » Pouvez-vous étayer cette assertion ? Pouvez-vous plus particulièrement préciser les actions et postes budgétaires qui seront affectés dans les trois ans à venir par la baisse annoncée – qu'il conviendrait d'ailleurs de justifier – de 73 millions d'euros ? La représentation nationale n'est pas éclairée sur de tels choix.

Deuxième point : selon la présentation stratégique de la mission, cette dernière « confirme dans la durée la reconnaissance d'une politique publique bien identifiée par l'architecture de la LOLF, tout en s'inscrivant dans la dynamique créée par le rapprochement avec le secteur santé au sein d'un même périmètre ». En quoi le regroupement au 1<sup>er</sup> janvier 2009 du programme soutien de la mission « Santé » et celui de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » permet-il de mieux identifier la politique publique en question ? Quels liens avec l'architecture de la mission ? Le programme de soutien de la mission « Santé » étant sous la

responsabilité du ministère chargé du travail, quel sera le pilotage de la politique publique ?

Troisième point : la direction des sports a fait savoir à l'AFLD que sa subvention pour 2009 serait officiellement de 7,6 millions d'euros, mais que le montant réellement utilisable ne serait, après une mise en réserve d'office de 6 % sur la totalité des crédits, que de 7,15 millions d'euros. Le cœur même de la mission de l'Agence sera touché, avec environ 10 % de contrôles en moins. Elle comptait initialement en réaliser 9 000 l'année prochaine. Que proposez-vous à ce sujet ?

Quatrième point : porter de 1,8 % à 2,1 % le taux du prélèvement opéré au profit du CNDS sur les recettes de la Française des jeux – qui s'élèvent tout de même à 2,9 milliards d'euros – procurerait 20 millions d'euros de ressources supplémentaires au Centre. Une telle augmentation permettrait, d'une part, de majorer les crédits déconcentrés, d'autre part, de renforcer la capacité d'engagement pour mieux soutenir la réalisation et la rénovation d'équipements sportifs. Rien n'est prévu dans le présent projet de budget pour compenser la disparition du PNDS en la matière. La décision appartenant à l'exécutif, sera-t-elle prise à l'Élysée, à Matignon, à Bercy ou avenue de France, et quelle sera-t-elle ?

**M. le Président Didier Migaud.** Le Parlement peut être aussi un lieu de décision...

**M. le Rapporteur spécial.** Je ne m'en étais pas aperçu, monsieur le Président... (*Sourires*)

Dernière question : quelle nouvelle gouvernance pour le sport ? Jusqu'à présent, elle se résume à un dialogue entre l'État et le mouvement sportif, les élus n'ayant aucun pouvoir de décision. Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes qui supportent l'effort financier le plus important avec 8,35 milliards d'euros engagés en 2006, comptent pourtant parmi les plus gros contributeurs. Comment seront-elles associées à la future gouvernance ? De même, comment le seront les partenaires privés, d'autant que vous ne cessez d'en appeler à eux pour prendre le relais ? Votre logique est-elle purement libérale, ce qui consiste, on le sait, à privatiser les bénéfiques et à faire supporter les coûts à la collectivité ?

Le sport n'est pas épargné en ces temps de crise économique mondiale, comme en témoignent les difficultés croissantes à trouver des sponsors. C'est pourquoi votre rapporteur spécial aurait préféré davantage de financement public plutôt que des appels incessants aux fonds privés. Encore faudrait-il que le sport soit considéré comme une grande cause nationale. J'avais pourtant cru comprendre que ce serait le cas, après avoir entendu les propos du Président de la République pendant la campagne présidentielle.

**Mme Laurence Dumont, rapporteure pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Je souhaite tout d'abord m'associer

aux remerciements exprimés par M. Nayrou aux services du ministère pour la façon dont ils ont répondu à nos questionnaires.

J'ai choisi cette année d'examiner plus en détail les crédits de la jeunesse et de la vie associative, alors que, les années précédentes, le rapport pour avis de la Commission des affaires culturelles était plutôt centré sur ceux du sport.

Doté en 2009 de seulement 119,12 millions d'euros, en diminution donc de 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, le programme « Jeunesse et vie associative » est en chute libre. Plus grave encore, l'État revient sur ses engagements financiers au profit des associations d'éducation populaire, qui effectuent un travail complémentaire de celui de l'enseignement public. Ces associations ont appris en octobre que l'État gelait plus du quart des crédits qu'elles devaient recevoir en 2008, aux termes mêmes de la convention d'objectifs pluriannuelle qu'elles avaient signée avec lui. On les a d'ailleurs mises sous pression pour qu'elles signent, sous 48 heures, une nouvelle convention sans que celle-ci comporte de date – étrange méthode, vous en conviendrez.

Outre cette baisse des crédits, l'État supprime les postes mis à disposition en 2009, ce qui place les associations en fort mauvaise posture. Quand et comment allez-vous, enfin, renforcer les moyens des associations ?

Aujourd'hui, le désengagement de l'État leur coûte, ainsi qu'aux collectivités, tandis qu'il profite à l'initiative privée. Ainsi, dans ma circonscription, une commune – pour la première fois d'ailleurs dans l'Ouest de la France – vient de déléguer la gestion de son centre de loisirs à une entreprise à but lucratif de gestion d'équipements sportifs. C'est à un renversement de logique que l'on assiste : ne s'agit-il pas tout de même d'encadrer et d'éduquer des enfants le mercredi et pendant les vacances ?

Quand comptez-vous mettre en œuvre un programme de soutien pluriannuel au profit de la vie associative, conformément à l'engagement pris par le Président de la République à Batz-sur-mer en juillet dernier en insistant sur « la nécessité de soutenir l'éducation populaire qui fait un travail remarquable » ? Il est vrai qu'il avait fait de nombreuses promesses à ce sujet durant sa campagne...

Mon analyse portera plus précisément sur le Parcours animation sport, dispositif d'accompagnement des jeunes vers les métiers de l'animation et du sport.

De très nombreuses auditions, y compris des jeunes concernés, me conduisent à dresser un bilan mitigé de ce dispositif, qui, en 2006 et en 2007, a permis à 410 jeunes d'obtenir un diplôme, préparé dans le cadre d'un contrat aidé. L'absence de toute indication sur le nombre de bénéficiaires potentiels en 2009, l'incertitude planant d'une manière générale sur les contrats aidés, tant pour ce qui est de leur nombre que de leur gestion, laquelle demeure au bon vouloir des préfets, mais surtout la diminution de plus de 8 % des moyens de ce programme en 2009, traduisent un regrettable manque de volontarisme politique. C'est

d'ailleurs pourquoi je présenterai un amendement tendant à maintenir en 2009 les crédits du PAS à leur niveau de 2008. Le Gouvernement le soutiendra-t-il ?

De manière plus générale, le désengagement de l'État fragilise le tissu associatif, notamment l'éducation populaire. Le risque, dans un très proche avenir, est la disparition pure et simple de structures qui, faute de moyens, ne pourront plus assurer leurs missions auprès des populations et des territoires. C'est pourquoi j'ai conclu mon avis budgétaire par un certain nombre de propositions, qui soulèvent plusieurs questions.

D'abord, la transposition de la directive « Services » est lourde de menaces pour le tissu associatif français. Le Gouvernement veillera-t-il à éviter la marchandisation de ce secteur à cette occasion ?

Ensuite, une conférence nationale pour la vie associative est prévue en décembre 2008. Elle doit réaffirmer la place et les missions des associations d'éducation populaire. Selon quelles modalités pensez-vous atteindre cet objectif ?

Enfin, il me semble qu'en dépit de la vitalité indéniable de l'emploi associatif – que des études récentes ont mise en évidence –, les efforts des pouvoirs publics doivent être poursuivis pour renforcer les liens entre politiques d'information et politiques de formation et emploi, pour améliorer le dispositif d'évaluation des postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, le FONJEP, et pour instituer de nouvelles formes de multisalariat ou de pluriactivité, comme les plateformes associatives, de manière à lutter contre l'emploi précaire dans ce secteur. Le Gouvernement est-il prêt à agir dans ces domaines ? Des mots passera-t-il enfin aux actes ?

**M. Régis Juanico.** Monsieur le secrétaire d'État, vous faites un métier bien difficile. C'était l'an dernier votre premier budget ; vous arriviez avec plein d'illusions, et quand nous vous avons demandé comment se traduirait l'engagement du candidat Nicolas Sarkozy d'allouer au sport 3 % du budget de l'État, vous nous aviez répondu que si, de fait, le budget de votre ministère diminuait de 5 % en 2008, vous auriez l'occasion d'augmenter progressivement ses crédits durant la mandature. Voici le deuxième budget qui, patatras ! est lui aussi en baisse de 5 % – hors CNDS. Mieux vaut être aujourd'hui banquier ou s'appeler Bernard Tapie si l'on veut bénéficier des mannes de l'État ! Sur le terrain, cette diminution se traduira par des conséquences extrêmement néfastes.

Je ne reviendrai pas sur le programme « Sport », sur laquelle Henri Nayrou a été très précis. Le groupe SRC pense lui aussi qu'il eût été bon de soutenir l'excellent travail de l'Agence française de lutte contre le dopage en abondant ses crédits : cela aurait été un signal politique fort.

Le principal problème réside dans la diminution de 11 % des crédits consacrés à la vie associative : il s'agit, par rapport aux années précédentes, d'un désengagement massif de l'État, en totale contradiction avec les déclarations de Nicolas Sarkozy à Batz-sur-Mer en juillet dernier. Le développement de la vie

associative et la promotion des actions en direction de la jeunesse voient leurs crédits chuter de 15 % ; la baisse est de 6 % pour la promotion des actions d'éducation populaire et pour la promotion de l'animation de l'encadrement sportif. Alors que le secteur associatif est l'un des plus créateurs d'emplois et d'activités et qu'il serait nécessaire de renforcer la formation des bénévoles – dont les crédits stagnent –, vous prenez le risque de le fragiliser. Il faudrait, au contraire, renforcer le lien social à travers l'engagement associatif. Nous pensons que c'est une erreur que de diminuer, y compris pour les grandes têtes de réseaux d'éducation populaire, tant les crédits que les postes qui permettent à ce secteur de vivre.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous poserai trois questions.

La première concerne la présidence française de l'Union européenne et votre action dans le domaine du sport. En début d'année, Arlette Franco et moi-même avons été les co-rapporteurs d'un rapport d'information de la délégation pour l'Union européenne relatif au Livre blanc sur le sport adopté par la Commission européenne, dans lequel nous formulons un certain nombre de propositions. Une réunion des ministres européens des sports aura lieu prochainement à Biarritz. Quelles actions entendez-vous faire aboutir ?

Ensuite, la mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives a remis en septembre dernier vingt propositions concrètes pour simplifier la vie des associations, améliorer leurs relations avec les pouvoirs publics et mieux reconnaître l'engagement associatif, notamment le bénévolat. Quelles suites entendez-vous leur donner ?

Enfin, nos résultats aux derniers Jeux olympiques ont été certes honorables – quarante médailles dans seize disciplines différentes –, mais nous n'arrivons qu'au dixième rang dans le classement établi en fonction du nombre de médailles d'or, loin derrière des pays d'importance comparable, comme la Grande-Bretagne. Que comptez-vous faire pour améliorer la préparation de nos sportifs de haut niveau ?

**M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative.** Madame Dumont, vous déplorez la diminution importante des crédits du programme « Jeunesse et vie associative ». S'il est indéniable que les contraintes budgétaires actuelles nous ont conduit à recentrer nos dispositifs d'intervention, nous n'avons pas pour autant sacrifié la politique de la jeunesse.

Les crédits du ministère, qui ne sont pas très élevés, ont surtout un effet de levier ; leur diminution n'affecte en rien nos ambitions globales puisque la jeunesse concerne, de manière transversale, l'ensemble des ministères : exemple parmi d'autres, le Gouvernement a dégagé 5 millions d'euros pour les jeunes à l'Université. En revanche, nous avons décidé de recentrer les crédits de certains dispositifs qui ne nous semblaient pas suffisamment assez efficaces, comme « Envie d'agir ».

Monsieur Nayrou, une partie importante des crédits du programme « Sport » est allouée aux fédérations sportives, essentiellement pour soutenir le sport de haut niveau, mais aussi pour accompagner leurs projets en faveur du sport pour tous, notamment ceux destinés aux publics que vous évoquez. En 2008, le niveau global des subventions a pu être maintenu grâce à un complément alloué dans le cadre du programme national de développement du sport, l'enveloppe totale consacrée au sport, programme et PNDS inclus, s'élevant à environ 89 millions d'euros.

Par ailleurs, toutes les actions en faveur du développement du sport de haut niveau présentées par les vingt fédérations olympiques sélectionnées pour Pékin ont fait l'objet d'un soutien financier du ministère, afin de donner aux fédérations les moyens d'optimiser leurs résultats aux Jeux olympiques et aux Jeux paralympiques.

Plus généralement, je souhaite réaffirmer devant la représentation nationale, comme je l'ai fait devant le Comité national et olympique français, l'importance du soutien que l'État apporte grâce aux conventions d'objectifs pluriannuelles conclues avec les fédérations et, surtout, aux quelque 1 625 cadres techniques qu'il met à leur disposition. Il n'est pas question, monsieur Nayrou, d'en supprimer un seul ; en revanche, nous souhaitons les redistribuer au sein des fédérations, en tenant compte des résultats de Pékin et de leurs besoins réciproques. Ainsi, le président de la Fédération française d'Athlétisme, M. Amsalem, a accepté d'en transférer une vingtaine vers des fédérations qui en ont besoin, comme la Fédération française de cyclisme.

Madame Dumont, je trouve judicieux votre amendement sur le PAS. Ce dispositif fonctionne bien, puisque 80 % des bénéficiaires obtiennent un emploi. Je suis donc favorable à son développement.

S'agissant de notre action au niveau européen, monsieur Juanico, nous présenterons trois dossiers à Biarritz. Le premier concerne la présence dans les clubs d'un nombre minimal de joueurs sélectionnables dans l'équipe nationale, pour tous les sports collectifs. Il ne s'agit pas de rejeter les règles communautaires, mais de les réguler, parce que nous pensons que le sport mérite, tout autant que la culture, une exception. C'est un sujet sensible. À Pékin, nous avons eu trois réunions : une avec les ministres des États-membres de l'Union européenne qui étaient présents et deux avec les présidents des fédérations internationales.

Dans ce domaine, le mouvement sportif doit garder l'initiative : le politique ne peut que l'accompagner. Il a donc mis au point une déclaration, dont nous allons prendre acte à Biarritz et qui a pour objet d'améliorer la libre circulation des joueurs et de retrouver une certaine équité sportive. De plus en plus – c'est évident dans le monde du football et cela le devient dans le rugby –, ce ne sont pas tant les joueurs et les entraîneurs qui comptent que le président du club et la somme d'argent qu'il y consacre.

Si nous ne faisons rien, tous les grands clubs appartiendront demain à des milliardaires qui imposeront par contrat à leurs joueurs de ne pas jouer en équipe nationale. Nos propres clubs comptent nombre de joueurs néo-zélandais qui se fichent du maillot à la fougère... Il faut donc prendre le taureau par les cornes. Certes, les Anglais ne se sentent guère concernés : on compte six clubs professionnels à Londres ! Mais des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas sentent, eux, qu'il est temps de faire quelque chose – ou alors, il faut assumer qu'il y ait demain un sport spectacle professionnel, entièrement régi par l'argent, et un sport amateur, amoureux de technique et de tactique. Pour ma part, je suis convaincu que la régulation est possible, y compris dans les salaires des joueurs.

Cela fait huit ans que les mêmes équipes de rugby se retrouvent en demi-finale. Quant à l'Olympique lyonnais, avec sept titres de championnat de France et quatre entraîneurs depuis 2002, l'important n'est-il pas que le président reste ?

Pour redonner tout son intérêt et toutes ses valeurs au sport, la régulation, sans excès, est indispensable. C'est une conviction que nous portons au niveau européen, et qui emporte l'adhésion de 80 % des autres ministres des sports.

D'autres sujets sont cependant abordés au niveau européen, à commencer par celui des agents sportifs. Il faut assurer la transparence des flux financiers et, à cet effet, ce devrait être aux clubs de rémunérer les agents. La traçabilité des mouvements serait ainsi garantie.

Quant au double projet, qui permet l'accompagnement des jeunes sportifs – parce qu'on ne peut pas s'entraîner sept heures par jour et poursuivre une scolarité normale –, c'est une démarche qui donne de bons résultats, en France et que d'autres pays observent avec intérêt.

Monsieur Juanico, vous vous êtes interrogé à propos des résultats des Jeux olympiques et paralympiques. Nous sommes très heureux de nos quarante médailles – un résultat qui n'avait pas été obtenu depuis 1920 –, mais la France ne peut s'en satisfaire. Nous devons doubler le nombre de nos médailles d'or pour être une véritable nation sportive.

À cet effet, il faut d'abord faire de l'INSEP une référence, le lieu de l'excellence, de la performance et de la recherche, à charge pour lui de retransmettre ce savoir vers les pôles France et les pôles espoirs. Mais il faut aussi diminuer les listes de sportifs de haut niveau – 15 000 aujourd'hui ! – reconnus par le ministère des sports. On fait croire à trop de jeunes qu'ils seront de grands sportifs alors qu'il suffit de les regarder pour savoir qu'ils n'y parviendront jamais. Si c'est pour remplir les pôles espoirs, c'est scandaleux : mieux vaut alors en fermer. Nous devons donc réduire nos listes d'au moins un tiers : 10 000 sportifs de haut niveau, cela fera déjà beaucoup.

Par ailleurs, l'engagement associatif est un dossier que nous suivons de près. Il est vrai que de moins en moins de jeunes s'engagent, qu'il s'agisse du sport ou des autres secteurs. Pour les y inciter, il faut valoriser leur engagement.

Pourquoi un jeune qui a eu 9,5 au bac n'obtiendrait-il pas la moyenne en considération du temps qu'il consacre aux autres ? Pourquoi un tel engagement ne donnerait pas quelques points à l'université ? Nous réfléchissons au dispositif possible en la matière.

Pour ce qui est de l'Agence française de lutte contre le dopage, je tiens d'abord à souligner l'excellent travail qu'elle a accompli durant le Tour de France puisque, l'épreuve n'étant inscrite qu'au calendrier national et non international, elle a eu la charge de la totalité des contrôles. Les mesures et les sanctions prises ont fait l'unanimité. Il n'est donc absolument pas question de restreindre les moyens de l'Agence, ni le nombre des contrôles réalisés : son budget reste d'ailleurs le même. Pour autant, l'AFLD n'a pas utilisé 300 000 euros qui avaient été débloqués par le Sénat, et elle dispose d'un fonds de roulement de 2,7 millions. Elle est donc loin d'être à plaindre. S'il faut l'aider à un moment donné, nous le ferons, mais pour l'instant elle n'en a pas besoin – d'autant que, le prochain Tour de France figurant à l'échelon international, elle aura peut-être moins de travail.

S'agissant du droit à l'image collective, il doit être bien clair que même si ce sont les joueurs qui en bénéficient, il s'agit par principe d'une aide pour les clubs. Le fait est que les clubs français ne sont pas à armes égales avec les clubs européens. Du fait de certaines contraintes réglementaires, la loi sur l'alcool par exemple, ils n'auront jamais les mêmes budgets. Or, j'ai envie que nos clubs conservent leurs meilleurs joueurs. J'ai envie que Benzema reste à Lyon, pour que les jeunes continuent à rêver comme j'ai rêvé moi-même devant le grand Saint-Étienne. C'est pour cette raison que je défends le DIC : pour que nos clubs restent compétitifs, même si ce sont les joueurs les mieux payés qui en bénéficient le plus.

Bien sûr, cela coûte cher – 32 millions au titre de 2008 contre 26 millions prévus cette année du fait du rehaussement du plafond –, mais ce n'est pas un cadeau fait aux joueurs. Si les paris sportifs nous apportent la manne annoncée, s'ils suffisent à remplacer le DIC, – pour l'instant, j'en doute – je le supprimerai. En attendant, on ne peut pas vouloir être une grande nation sportive et ne rien faire pour nos clubs.

**Mme Muriel Marland-Militello.** Monsieur le secrétaire d'État, la violence sous toutes ses formes est toujours présente dans le sport, en France comme à l'étranger. Au cours de l'année écoulée, à la suite de faits racistes, de violences des supporters et d'agressions contre les arbitres, vous avez annoncé diverses mesures. Pouvez-vous présenter un point d'étape sur leur mise en œuvre ?

Comment entendez-vous, par ailleurs, régler le problème des arbitrages litigieux ? En particulier, allez-vous instituer le recours à la vidéo pour les cas de conflits les plus déterminants pour l'issue d'un match ?



Pour ce qui concerne, enfin, les associations, je tiens à appeler votre attention sur le problème des défections en matière de bénévolat du fait d'un manque de professionnalisation de toutes les personnes qui interviennent dans le sport, en particulier dans le domaine de la sécurité. Ne pourrait-on instituer pour le monde associatif une formation professionnalisante, bien évidemment gratuite, pour entretenir le goût du bénévolat ?

**M. le secrétaire d'État.** La violence dans les stades est inadmissible. Je n'entends nullement décrier tel ou tel sport, mais alors qu'on se rend dans un stade pour y éprouver des émotions positives – les seules émotions négatives qu'on devrait y ressentir seraient celles que provoque la perte de l'équipe que l'on soutient, ce qui n'est pas si grave –, nous assistons aujourd'hui à des comportements inadmissibles, que nous devons combattre.

Les mesures prévues consistent tout d'abord à prolonger l'interdiction administrative d'accès aux stades pour les personnes qui s'y comportent mal. Contrairement à ce que l'on prétend trop souvent, les présidents de clubs de supporters – à l'image des deux que j'ai rencontrés récemment à Marseille – sont favorables à ce que l'on interdise de stades ces personnes. L'interdiction, actuellement de trois mois, sera portée à six mois – nous avons même proposé une durée d'un an, mais la question relève du ministère de l'intérieur.

Il faut surtout prendre des mesures en amont pour éviter ces violences. Les clubs pourraient s'inspirer de ce qui se pratiquait à Pékin lors des Jeux olympiques : chaque supporter devait être muni d'une carte portant sa photographie pour avoir accès au stade.

**M. Jean-Louis Idiart.** Il est vrai que la Chine est particulièrement bien organisée à cet égard !

**M. le secrétaire d'État.** Aujourd'hui, certaines interdictions administratives ne sont pas appliquées, car les commissariats, souvent débordés, ne peuvent pas toujours en assurer le suivi, tandis que les personnes qui en font l'objet peuvent toujours se rendre dans les stades. La mesure que j'évoque aura un coût, mais il me semble que les clubs devraient allouer un budget à un dispositif propre à rétablir un certain calme sur les stades. Habitant près du Parc des Princes, je constate que beaucoup d'efforts ont déjà été entrepris à cet égard et je crois volontiers Charles Villeneuve lorsqu'il me le dit. Il est cependant inacceptable qu'il faille mobiliser, le même samedi, cinquante policiers pour un match de rugby l'après-midi et deux mille le soir pour un match de football.

L'arbitrage est un vaste sujet. Après avoir été souvent opposé aux arbitres lorsque j'étais joueur, je suis désormais de l'autre côté de la barrière. Que les joueurs puissent être en désaccord avec les arbitres n'est pas grave : c'est la vie du sport. En revanche, que cela aille parfois trop loin est inadmissible. Ce n'est pas parce que les arbitres – comme cela a pu être écrit – n'ont jamais été professionnels, qu'il en veulent aux joueurs, ou qu'ils manquent de sérieux.

Nous avons organisé les États généraux de l'arbitrage, qui permettent aux arbitres des différents sports de se rencontrer. En matière d'arbitrage, le football a des choses à apprendre du rugby comme le rugby du football, et cela est vrai de tous les sports. Une dizaine de priorités ont ainsi été définies, et rendez-vous a été pris d'ici six mois pour faire le point et pour s'assurer que ces priorités permettent aux arbitres d'être respectés et de progresser.

Le sujet est sensible. Aujourd'hui, l'arbitre doit prendre une décision seul, alors que les caméras disposées au-dessus de sa tête permettent de contester son jugement. Il ne faudrait pas que, sur fond d'argent et de passion, les arbitres portent seuls toutes les responsabilités. Comme le joueur, l'arbitre est un acteur du jeu. Il faut le respecter, l'aider et le valoriser. Pour ce faire, l'attitude des autres acteurs – entraîneurs et joueurs – doit être idéale.

Je ne supporte plus de voir des entraîneurs bondir de leur banc dès que l'arbitre siffle et lever les bras au ciel pour dire qu'il s'est encore trompé, car cela ne fait que conduire les supporters à se lever à leur tour en sifflant l'arbitre. Peut-être faudrait-il, pour limiter ces mauvaises attitudes, que les arbitres soient placés dans les tribunes, comme cela se pratique déjà pour le rugby. J'ai fait une suggestion en ce sens aux présidents de clubs que j'ai rencontrés.

La vidéo est un procédé qui fonctionne bien. Au début, je n'étais pas convaincu, estimant que si un arbitre ne voit pas s'il y a ou non un essai, c'est qu'il n'est pas fait pour la fonction. Finalement, l'expérience s'est révélée concluante.

Le fait d'accorder ou non un essai modifie le cours du match, et la vidéo permet à cet égard d'alléger la pression qui pèse sur l'arbitre. Pourquoi ne pas placer de caméras vidéo sur la ligne de but même si le doute sur la validité d'un essai ne se présente que cinq fois par an ? L'arbitre, lui, sait que cela peut se produire à tout instant et c'est donc pour lui une aide psychologique que d'être libéré du problème.

**M. Alain Néri.** Monsieur le secrétaire d'État, votre conception du sport me surprend quelque peu. En effet, dans un entretien au journal *L'Équipe*, le 5 septembre 2008, vous présentiez une vision du sport selon laquelle il fallait « emprunter des idées au-delà des frontières de l'Hexagone et capter des financements au-delà des schémas traditionnels », ajoutant : « C'est le privé qui nous fera progresser. »

À moins que je ne me trompe, le sport est organisé sous la responsabilité de fédérations qui ont une mission de service public. Ainsi, s'il arrivait que des joueurs sélectionnés refusent de jouer en équipe de France, la fédération, qui régit l'équipe de France et distribue les licences, pourrait fort bien ne pas leur en accorder.

Dans un temps qui n'est pas si lointain, lorsque j'étais scolaire et étudiant, il fallait, pour jouer dans un club civil, accepter de jouer dans un club scolaire ou universitaire. Il est vrai que la pratique du sport était tout à fait différente, car on

pouvait pratiquer, outre celle qui était privilégiée, différentes disciplines, ce qui créait entre sportifs un excellent esprit.

Comme tous les secrétaires d'État aux sports qui se succèdent, vous disposez d'un budget homéopathique – par comparaison surtout avec les sommes qui circulent dans le sport. Il y a trop d'argent dans le sport, et pas assez pour le sport. Aujourd'hui, certains envisagent une autre organisation du sport de haut niveau, où se multiplieraient et se généraliseraient les ligues fermées. On le voit bien dans le football ou le basket, certaines équipes ont l'assurance de jouer la coupe d'Europe même si elles ne sont pas championnes de France. Une telle organisation est étrangère à l'éthique du sport.

Vous avez indiqué que votre budget avait été élaboré dans un contexte de contrainte financière – et non de crise financière puisqu'il a été fixé bien avant celle-ci. Comme vous le soulignez à juste titre, dans une situation de contrainte financière, il faut se recentrer.

La loi votée à l'initiative de votre prédécesseur, M. Jean-François Lamour, qui prévoit le droit à l'image, a fait beaucoup de mal. Une fois de plus, elle bénéficie à ceux qui n'ont pas besoin d'argent, parce qu'ils touchent déjà des sommes formidables.

J'ai récemment inauguré les vestiaires-douches d'un club de chef-lieu de canton. La création de ces locaux était l'aboutissement d'un combat de vingt ans pour le président de ce club, devenu maire dans l'intervalle. L'investissement était de 230 000 euros. Or, deux jours auparavant, la première page de *L'Équipe* montrait trois photos de footballeurs – qui illustraient bien, d'ailleurs, que ce n'est pas l'argent qui fait la qualité, car le joueur du club de Famagouste, le moins bien payé, était précisément celui qui gagnait les matches. Parmi ces photos figurait également celle de M. Zenden. Je connais fort mal ce dernier, car il ne joue que dix à quinze minutes par match, mais j'observe que, toujours selon *L'Équipe*, il gagnerait 260 000 euros par mois, soit ce qu'il a fallu pour construire les vestiaires-douches de mon petit club !

Les premiers républicains avaient inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que chacun doit participer aux dépenses de la nation en fonction de ses capacités. Nous sommes loin du compte. Il faut en finir avec le droit à l'image. Les 26 millions d'euros que vous y consacrez représentent presque le double de ce que vous consacrez aux associations d'éducation populaire. Il y a là un vrai choix de société.

Ma deuxième question consiste à savoir si M. Laporte abrogera la loi Lamour.

En effet, la loi supprime la cotisation que paient toutes les entreprises en matière de formation. Or qui a le plus besoin de formation sinon les jeunes ? Il serait normal que les clubs professionnels, qui sont des entreprises, participent comme les autres à la formation.

Les temps sont difficiles, l'argent sera plus rare. Il serait temps de le réorienter, en particulier en direction de ceux qui en ont le plus besoin. Je n'ai pas l'intention d'appauvrir les sportifs de haut niveau, mais les concernant la marge est grande. Et, si je devais sortir mon mouchoir pour pleurer, ce serait plutôt en pensant à nos concitoyens qui vont être licenciés dans les prochains jours.

Vous avez déclaré que nos clubs devaient ressembler aux grands clubs européens. Ne serait-ce pas plutôt le contraire ? Va-t-on continuer longtemps à tolérer que les clubs espagnols affichent des déficits astronomiques, bouchés tantôt par le Roi d'Espagne, tantôt par des opérations immobilières consistant à vendre à Madrid des terrains devenus constructibles ? Il faudrait que les mêmes règles s'appliquent à tous les clubs européens. Il est vrai qu'après tout, le problème peut se régler de lui-même : certains grands clubs anglais, dont le déficit est très important, ne sont-ils pas en passe d'être vendus car les investisseurs pensent avant tout à l'argent ? Monsieur le secrétaire d'Etat, en contribuant à davantage d'équité sportive, vous auriez une belle carte à jouer !

Une deuxième mesure ne vous coûterait pas un sou : plafonner les subventions à 450 euros. Pour les petits clubs, 200 ou 300 euros permettent de faire tourner la boutique.

En ce qui concerne la lutte antidopage, nous serons à vos côtés – Mme Buffet vous le confirmera. Attention l'année prochaine, avec un Tour de France international et le retour de certains !

**M. le secrétaire d'État.** Monsieur le député, nous sommes d'accord sur plusieurs points, mais pas concernant le privé. Pour vous montrer le besoin que l'on en a, je prendrai l'exemple des Britanniques. En cyclisme, six mois avant les Jeux olympiques, nous étions meilleurs qu'eux. Pourtant, ils ont raflé presque toutes les médailles d'or. Outre la mise à disposition d'infrastructures de qualité, la fédération a en effet demandé à des entreprises privées d'entourer les athlètes. Leurs moyens humains – diététiciens, psychologues... – et financiers ont ainsi permis, en six mois, de faire gagner les sportifs britanniques. C'est Clive Woodward, qui est en charge de Londres 2012, qui m'a expliqué comment il avait restructuré le sport de son pays en faisant appel au privé. Le résultat est là : de la dixième place en 2004, les Britanniques sont passés à la troisième en 2008.

Le privé ne sert pas qu'à payer des joueurs de football. Steve Guénot, qui est employé de la RATP, pourrait ainsi, sinon gagner forcément de l'argent, du moins avoir à sa disposition ce dont il a besoin pour maintenir et améliorer ses performances.

Si le Stade français va chercher un partenaire comme SFR ou Orange, cela ne me concerne pas. Ma mission est de faire en sorte que les athlètes olympiques, qui ne gagnent pas d'argent et doivent travailler à côté, puissent s'entraîner dans les meilleures conditions. Ils sont la vitrine du sport français. J'ai cité Steve

Guénot, j'aurais pu aussi bien prendre l'exemple de Alain Bernard, même s'il est désormais plus connu.

Quant au droit à l'image collective, je le défends pour que nos clubs soient compétitifs. Je ne m'en flatte pas, mais c'est une mesure qui permet aux clubs d'exister et de ne pas perdre les quelques bons joueurs que nous avons. Elle ne sera d'ailleurs pas forcément pérennisée car j'espère que les paris sportifs procureront les recettes supplémentaires annoncées, et permettront ainsi de conserver les meilleurs.

Si une mission a été confiée à Éric Besson afin d'accroître la compétitivité de nos clubs, c'est aussi pour trouver des solutions. À cet égard, la force des clubs anglais aujourd'hui tient à leurs infrastructures, domaine dans lequel nous avons pris du retard depuis une quinzaine d'années. Dans notre pays, le stade est municipal et les recettes proviennent du *sponsoring*, et, disons, de l'organisation d'une vingtaine de matchs. C'est tout. Les Britanniques comme les allemands, eux, ont compris qu'il faut trouver des ressources supplémentaires. L'enceinte sportive rapporte de l'argent tous les jours, car elle accueille des centres commerciaux, des cinémas, ... Ils ont été visionnaires. Aujourd'hui, des clubs comme Lyon ou Lille veulent faire de même, et transformer les stades en véritables lieux de vie, où l'on se rend, avant, pendant et après le match.

Quant aux conventions d'objectifs, je me suis battu pour faire en sorte que les fédérations ne perdent pas un euro. Vous parliez des douches d'un petit club, mais celui dont je viens, Gaillac, n'en comprenait même pas ! Cela ne nous empêchait pas d'être heureux.

Le budget alloué aux fédérations ne changera jamais parce que, si on supprime les conventions d'objectifs, alors il ne faut pas dire qu'on veut développer le sport ! Ce sont les fédérations en effet qui développent le sport en France. C'est sur les conventions d'objectifs, et sur les cadres techniques que nous nous mettons à disposition, que repose le développement du sport. Il n'est pas question d'y toucher.

S'agissant des clubs espagnols, je précise à M. Juanico que la balle est dans le camp de Michel Platini. C'est l'UEFA qui doit agir. Si un club peut vivre avec 800 millions de déficit, il n'y a pas d'égalité des chances. Nous proposerons à Biarritz de mettre en place une direction de contrôle et de gestion européenne.

**M. Yannick Favennec.** Ma première question concerne la modernisation de l'INSEP, qui est l'une des principales mesures financées par le programme « Sport ». Où en sont les travaux d'infrastructure et le reclassement des personnels ? Vous avez affiché l'intention de faire rapidement de l'INSEP une sorte de Harvard du sport français. Comment allez-vous vous y prendre ?

La seconde question porte sur l'engagement bénévole au sein des associations. J'aurai l'honneur et le plaisir d'en parler avec vous quand je vous recevrai dans une quinzaine de jours en Mayenne.

Vous avez évoqué la sensibilisation des jeunes à l'engagement bénévole en leur accordant des points supplémentaires au baccalauréat, ce qui me paraît très pertinent. Mais qu'en est-il de la reconnaissance des seniors ?

**M. le secrétaire d'État.** L'INSEP doit devenir le grand établissement du sport, de la recherche, de la performance et de l'excellence. Pour ce faire, des mesures ont été prises, notamment avec la signature d'un partenariat public-privé par mon prédécesseur. L'investissement global était de 155 millions d'euros, et le PPP portait sur 78 millions d'euros pour les bâtiments d'hébergement, de restauration et de formation de la zone Nord. Pour les installations de la zone Sud, les 76,7 millions d'euros de travaux seront réalisés par l'Etat. Le PPP a permis d'obtenir un lissage du coût d'investissement sur trente ans. Sans lui, il aurait été difficile de mener à bien le projet faute d'en avoir les moyens.

En 2006, 88 millions d'euros TTC d'autorisations d'engagement ont été nécessaires pour couvrir l'ensemble du coût d'investissement initial du contrat de partenariat, et une provision de 10,8 millions d'euros TTC a été prévue pour un éventuel dédit de l'Etat à la livraison des bâtiments. La consommation des crédits de paiement correspondants se fait au fur et à mesure du versement du loyer d'investissement et de son financement, en complément de la contribution financière de 20 millions d'euros TTC versée en 2007, financée par des cessions d'actif. Le coût total du loyer annuel, qui représente l'investissement et le gros entretien – renouvellement et prestations –, s'établira à 11,2 millions d'euros, valeur décembre 2006, à partir de 2010. Les sommes versées jusqu'à présent en investissement et prestations se sont établies à 20,4 millions d'euros en 2007 et à 4,5 millions d'euros en 2008. Pour 2009, 7,8 millions d'euros TTC sont prévus.

Quant aux installations existantes, la réfection de la toiture et des installations intérieures de la Halle Maigrot a été achevée ; les études concernant les réhabilitations du gymnase Paillou ont été lancées en 2007, pour une livraison prévue en 2010 ; les études ayant trait aux réhabilitations des gymnases Eyquem et Letessier ont été lancées en 2008, pour livraison en 2010. La nouvelle chaufferie de la zone Sud sera livrée en 2009. Pour le nouveau pôle sportif Sud, c'est-à-dire un gymnase et un bassin de natation, les travaux de gros œuvre des charpentes sont en voie d'achèvement et les travaux des corps d'état secondaires vont débiter pour une livraison en juin 2009.

Pour ce qui est de l'avancement des opérations pour la partie Nord réalisées en PPP, les chambres de plusieurs bâtiments ont été livrées en janvier, juin et septembre 2008. Elles sont actuellement occupées par des sportifs. Les travaux d'une durée de trente-six mois seront achevés en janvier 2010.

Un dispositif a été mis en place avec succès pour le reclassement des personnels. Il reste à traiter du cas de 12 agents, sur les 119 que comptait l'institution.

Il faut être vigilant et continuer de soutenir les accompagnateurs – souvent des seniors, en effet – du monde amateur. Ces personnes acceptent de prendre du temps et d'assumer des responsabilités, parfois lourdes, pour faire vivre le sport. Si elles partent, il n'y aura plus de sport amateur, et donc, de sport professionnel. Il faut trouver des moyens d'incitation, mais la mise en place de mesures concrètes – on avait évoqué des points de retraite – sera très difficile.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Le ministère aurait peut-être intérêt à mettre en avant les bonnes pratiques des structures associatives qui parviennent à développer le volontariat grâce à de petits gestes de considération – je pense notamment à l'attribution de tickets restaurant.

**M. Dominique Baert.** Votre prédécesseur a accompli un travail de fond contre le dopage mais les scandales continuent d'éclater, souvent plusieurs années après les faits : c'est le cas du Tour de France cycliste ou du football italien, qui voit plusieurs de ses anciens joueurs atteints par de graves maladies. Alors que le malaise s'installe, comment pensez-vous – passez-moi ce jeu de mots – « doper » la lutte contre le dopage, afin d'en faire une cause nationale et internationale ?

En tant que vice-président du budget de la Communauté urbaine de Lille, je ne peux masquer mon intérêt pour la commission présidée par M. Philippe Séguin, chargée de dessiner la carte optimale des grands équipements dans l'optique de l'Euro 2016. Pouvez-vous nous indiquer la date à laquelle cette commission rendra son rapport ? Que compte faire l'État afin de mobiliser des moyens financiers à la hauteur de l'événement ?

Maire – heureux – d'une ville qui compte 41 disciplines sportives, j'ai rencontré la semaine dernière le président d'un club de handball. Celui-ci a évoqué la part ahurissante qu'occupe le défraiement des arbitres dans le budget de son club. La règle qui veut que les arbitres proviennent d'une autre région ne pourrait-elle pas être assouplie pour ces petits clubs ?

Le Président de la République n'a pas souhaité prolonger le dispositif des zones franches, qui permettait de soutenir, outre les entreprises, nombre d'associations locales en les exonérant de cotisations sociales. L'arrêt brutal du dispositif provoquera un renchérissement considérable de leurs charges. Serait-il possible que le Gouvernement puisse imaginer des modalités de sortie progressive du dispositif, afin de ne pas mettre en péril, comme à Roubaix, de nombreux clubs sportifs ?

**M. le secrétaire d'État.** Mme Buffet a en effet beaucoup travaillé sur le dopage et l'on est fier d'être français lorsque l'on se trouve à l'Agence mondiale antidopage. Nous entretenons d'ailleurs d'excellentes relations avec John Fahey, son président. Nous ne transigerons pas sur la question du dopage, même si nous

craignons que l'Agence française contre le dopage ne soit pas désignée comme organisme référent du Tour par l'Union cycliste internationale.

La commission présidée par Philippe Séguin rendra son rapport à la mi-novembre. Pour être candidate à l'Euro 2016, la France devra compter entre huit et dix stades de 40 000 places chacun, afin de recevoir les vingt-quatre nations – et non plus seize – du tournoi. Les investissements réalisés permettront de rendre nos clubs encore plus compétitifs.

J'évoquerai avec le président de la Fédération française de handball, Joël Delplanque, la question de l'arbitrage, mais il devrait être possible, à un certain niveau, de faire appel à des arbitres de la même région.

**M. Jean-Claude Flory.** Le programme national de développement du sport, mis en place en 2006 dans le cadre de la candidature aux Jeux Olympiques, ne sera pas reconduit dans le projet de loi de finances pour 2009. L'ensemble des conventions avec les fédérations sportives devront être négociées, avec des engagements en termes de public cible et une analyse des comportements de bonne gestion. Au vu de l'abandon du PNDS et de la perspective d'une nouvelle maquette, continuerez-vous d'accompagner les fédérations sportives ?

**M. le ministre.** Soyez rassuré, les conventions d'objectifs sont l'une de nos priorités. Nous nous sommes battus pour les conserver : elles représentent l'essentiel du sport et l'une des principales missions du ministère.

**Mme Marie-George Buffet.** Monsieur le secrétaire d'État, comment concevez-vous l'évolution des missions du ministère à l'horizon 2011 ? En effet, l'évolution prévisionnelle des crédits traduit un désengagement massif de l'État dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire. Selon le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire, le CNAJEP, ce désengagement porte atteinte au fonctionnement de la vie associative et à l'éducation populaire, qui était déjà le parent pauvre du ministère.

Je m'interroge également sur le champ de la mission du ministère en ce qui concerne le sport. La prévision triennale des crédits semble traduire une répartition des responsabilités, les collectivités territoriales et les fédérations se voyant chargées de la promotion du sport pour le plus grand nombre, pendant que le ministère se recentrerait sur le sport de haut niveau. Or jusqu'à présent, le modèle français, conciliant bons résultats dans le haut niveau, amateur ou professionnel, et élargissement de la pratique sportive, reposait sur la coopération entre le ministère et le mouvement sportif à travers le Comité national et sportif français, le CNOSF. Une spécialisation du ministère dans le haut niveau risquerait de nous faire perdre la richesse et l'efficacité du mouvement sportif tel qu'il s'est construit au fil des décennies.

C'est ce travail en commun qui permettrait notamment au ministère d'assurer la promotion de toutes les disciplines au moyen des conventions



d'objectifs, à l'inverse des entreprises privées, qui ne soutiennent que les sports dont elles attendent des retombées positives pour leur image. Il assurerait également le développement du sport sur tout le territoire et l'unité fédérale, alors qu'une division des responsabilités risquerait de pousser les ligues professionnelles à l'autonomie. Le ministère assure bien d'autres missions de service public en accord avec les fédérations, comme la régulation du sport professionnel, la préservation de l'éthique du sport, la protection de la santé des sportifs, la lutte contre le dopage, etc.

Pouvez-vous par ailleurs nous éclairer sur le contenu de l'accord passé entre la société organisatrice du Tour de France et l'Union cycliste internationale, l'UCI, et quel a été le rôle de la Fédération française de cyclisme en la matière ?

**M. le secrétaire d'État.** Il est vrai que l'accord entre Amaury Sport Organisation et l'UCI nous a pour le moins surpris. Nous avons dû nous contenter de prendre acte que nos objectifs divergeaient désormais, puisque ce n'est pas à nous de décider en la matière. Je tiens cependant à saluer le grand courage du président de la fédération : même si nous le soutenions, c'est lui qui était au front.

En ce qui concerne les entreprises privées, elles peuvent trouver leur intérêt à soutenir toutes les disciplines olympiques, même celles qui ne sont pas aussi médiatisées que le sport ou le rugby. Nous devons bâtir ensemble une politique d'accompagnement des athlètes qui représentent la France, et qui peuvent constituer une fierté pour les entreprises privées. C'est en tout cas un combat que je mènerai jusqu'au bout, notamment à travers l'INSEP, afin que l'investissement des entreprises privées, accompagnées par le ministère, permettent à ces athlètes de bénéficier d'un soutien accru.

Les missions du ministère doivent être clarifiées. Nos deux missions prioritaires sont, premièrement, le développement du sport au moyen des fédérations et des conventions d'objectifs et, deuxièmement, la promotion du sport de haut niveau. Il est essentiel de ce point de vue de poursuivre l'initiative de Jean-François Lamour, afin de faire de l'INSEP une infrastructure de qualité, associant performance, recherche et développement.

Quant aux collectivités territoriales, avec 8,5 milliards d'euros d'investissement, leur rôle est évidemment prépondérant pour le développement du sport de masse, en association avec le ministère *via* le CNDS.

**M. Jean-Luc Pérat.** Le budget de la mission est effectivement en baisse, mais cela fait des années qu'il n'est pas digne de l'État français.

Ma première question portera sur l'accès de tous à la pratique de la natation, dont vous avez affirmé qu'il s'agissait d'une de vos priorités. Le soutien financier de l'État à la construction ou à la rénovation des équipements sportifs ne serait-il pas l'occasion d'affirmer cette priorité dans l'aménagement du territoire ?

Je voudrais vous interroger également sur le problème du vieillissement des bénévoles, lié peut-être à la crainte d'assumer des responsabilités. J'aurais souhaité une action forte de votre ministère en la matière, tel qu'un « plan Marshall » du bénévolat.

**M. le secrétaire d'État.** L'opération « Savoir nager », mise en œuvre dès cet été, a permis de dispenser 17 000 cours de natation, avec l'objectif que tous les enfants entrant en classe de sixième sachent nager. Cet objectif n'obéit pas seulement à un impératif de sécurité : tous les enfants doivent pouvoir connaître les émotions procurées par la nage. Voilà pourquoi nous comptons pérenniser, voire développer ce dispositif.

Concernant le bénévolat, il faut en effet lui insuffler un dynamisme nouveau, afin de rendre aux jeunes et aux seniors l'envie d'intégrer le monde associatif. Nous avons déjà mis en place certaines mesures, mais il faut aller plus loin encore, en particulier par l'intermédiaire des fédérations, dont les efforts en la matière sont indéniables, et mettre en place des dispositifs véritablement incitatifs.

**Jean-Yves Cousin.** Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le secrétaire d'État, de l'aide que vous nous apportez sur le terrain : elle nous est très précieuse. Je voudrais ensuite connaître votre vision de l'évolution des postes FONJEP.

**M. le secrétaire d'État.** S'agissant des postes FONJEP, le budget 2009 est exactement le même qu'en 2008, soit 27,2 millions d'euros.

**M. Jean-Marie Binetruy.** Je souhaiterais apporter un témoignage sur l'intérêt d'associer des partenaires privés. Dans ma circonscription, un petit club d'une commune de mille habitants a pu, grâce au partenariat d'une entreprise de travaux publics, conduire deux athlètes de biathlon, discipline encore assez confidentielle, aux Jeux olympiques de Turin où l'un a obtenu une médaille d'or, l'autre une médaille de bronze.

Je tiens également, monsieur le secrétaire d'État, puisque vous m'aviez fait l'honneur de m'inviter dans la délégation que vous avez conduite aux Jeux paralympiques de Pékin, à témoigner du soutien que vous y avez apporté à nos athlètes. Je souhaiterais que l'on insiste davantage sur les excellents résultats que nous y avons obtenus et qu'on réfléchisse aux moyens de mieux médiatiser ces Jeux, afin que les exploits réalisés par les athlètes handicapés soient mieux connus de nos concitoyens, qui en sont d'ailleurs demandeurs.

**M. le secrétaire d'État.** Merci d'avoir souligné l'aide précieuse que peut apporter le secteur privé, notamment pour des sports, hélas encore peu médiatisés, alors même qu'ils participent largement au rayonnement du sport national – je pense à la lutte, à l'haltérophilie... Je suis convaincu que nombre d'entreprises nous aideront, notamment dans le cadre de l'INSEP.

Merci également d'avoir évoqué les Jeux paralympiques de Pékin et d'avoir rappelé les remarquables performances qu'y ont réalisées nos athlètes. J'ai eu le privilège d'assister à la compétition durant six jours, et je dois avouer que je ne m'attendais pas à y assister à de tels exploits. Bien loin de la compassion, ces athlètes de très haut niveau méritent toute notre admiration. Je m'en suis entretenu avec Richard Masson, président de la Fédération française handisport : nous allons pérenniser 150 emplois pour promouvoir le « handisport », mon ministère prenant en charge les salaires proprement dits, le ministère du travail supportant, lui, les cotisations sociales afférentes. Nous n'hésiterons pas à mettre tous les moyens nécessaires, car l'objectif nous tient à cœur.

J'en suis d'accord avec vous, les Jeux paralympiques devraient bénéficier d'une meilleure couverture médiatique. J'indiquerai à Jacques Rogge, que je dois rencontrer fin novembre à Biarritz, qu'il serait bon, dans cet objectif, qu'ils aient lieu avant et non pas après les Jeux olympiques comme aujourd'hui. Cela éviterait que, comme ce fut malheureusement le cas à Pékin, des athlètes de très haut niveau ne concourent et ne réalisent leurs exploits devant des tribunes de presse presque vides.

**M. Pierre Morange.** Je traiterai plus particulièrement du secteur associatif, ayant eu le plaisir et l'honneur d'être le président-rapporteur d'une mission d'information sur le financement et la gouvernance des structures associatives – dont le rapport a été voté à l'unanimité des membres de la mission, toutes sensibilités politiques confondues. Ce rapport, qui n'a d'ailleurs pas la prétention de constituer l'alpha et l'oméga d'une politique en faveur du monde associatif, mais seulement un document de réflexion, comporte une vingtaine de propositions, qui ont été d'ailleurs assez bien accueillies par le milieu associatif.

Celles-ci s'organisent en quatre chapitres principaux. Le premier a trait à une meilleure connaissance et reconnaissance du milieu associatif, le deuxième à la sécurisation de son environnement juridique, indispensable à la pérennité même du secteur, le troisième au développement et à la structuration du bénévolat, le dernier enfin à l'évaluation et au contrôle, interne ou externe, du monde associatif.

Pour ce qui est du premier point, notre rapport préconisait que la représentation nationale dispose enfin d'un jaune budgétaire lisible, conformément d'ailleurs à la philosophie de la LOLF, de façon que nous puissions juger sur pièces avant de nous prononcer. Nous devons le faire, auparavant, à partir d'un document publié seulement tous les deux ans et s'apparentant à un inventaire à la Prévert, ce qui ne nous permettait pas d'exercer correctement notre mission de contrôle de la bonne utilisation de l'argent public. Je déposerai d'ailleurs un amendement en ce sens. Nous préconisions également la finalisation du fichier Waldec, la création d'un compte satellite des instituts sans but lucratif ainsi que d'une unité chargée des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE, l'accès par le biais d'un portail Internet à un tableau synthétique des actions et de la situation financière des associations, notamment les plus importantes d'entre elles.

Pour améliorer la reconnaissance du secteur, nous demandions que le monde associatif soit mieux représenté au Conseil économique et social, où il ne dispose aujourd'hui que de cinq représentants, ce qui ne correspond pas à son poids dans l'économie sociale française, et de revitaliser le Conseil national de la vie associative, tout en renforçant sa légitimité. Les collectivités territoriales notamment doivent y être représentées.

S'agissant de la sécurisation de l'environnement juridique des associations, nous insistions sur la nécessité d'anticiper les conséquences sur le secteur de la transposition de la directive Services -la fameuse directive Bolkestein de sinistre mémoire, même si elle a été revue. Il convient notamment de trouver le moyen d'exclure de son champ les associations qui œuvrent au service de l'intérêt général, par exemple dans le domaine de l'aide aux personnes âgées ou handicapées, de la famille, de l'enfance, du logement... Il faut mettre à profit la présidence française de l'Union européenne pour inscrire la question à l'ordre du jour de façon que des réponses concrètes aient été trouvées avant la date-butoir du 31 décembre 2009. En effet, l'expérience l'a montré dans certains pays nordiques, l'application de cette directive sans déclinaison spécifique y a abouti à la disparition de pans entiers du secteur associatif, notamment dans le domaine social. On imagine aisément les effets dominos dévastateurs qui en résulteraient pour l'exercice de la solidarité républicaine s'il devait advenir la même chose dans notre pays. Sur ce point, il y a donc urgence.

Pour ce qui est du bénévolat, des propositions ont été faites, notamment en matière de prise en charge des cotisations retraite des bénévoles, qui ne sont d'ailleurs pas faciles à mettre en œuvre sur le plan pratique. Les bénévoles attendent moins d'être gratifiés sur le plan matériel, ce qui serait d'ailleurs contraire à l'esprit même du bénévolat, que de voir leur statut mieux reconnu, d'être mieux accompagnés et mieux formés. Le milieu associatif est aujourd'hui inquiet de la pérennisation du portage de certains dispositifs qui ont pourtant fait leurs preuves. Il faudrait que les bénévoles puissent bénéficier, sur le plan professionnel, de la reconnaissance des acquis de leur expérience, et que celle-ci puisse éventuellement constituer une marche d'accès au monde du travail. Nous avons, dans ma circonscription, créé un permis de conduire à zéro euro, les bénéficiaires du dispositif « remboursant » le prix de leur permis en effectuant des heures de bénévolat au profit d'associations de toute nature – sociales, caritatives, environnementales... –, où ils acquièrent une première expérience professionnelle.

Pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation, il faut donner au CNVA un véritable rôle d'expertise. Il faut également élaborer de manière collégiale des indicateurs faisant consensus, facilement utilisables sur le terrain, et mettre en place une structure interministérielle, placée sous l'autorité du Premier ministre, chargée d'assurer le pilotage de la politique associative. Cette structure devrait, entre autres, veiller de manière transversale à la mise en œuvre de toutes ces propositions dans les différentes administrations.

**M. le secrétaire d'État.** Monsieur Morange, le mieux serait que nous nous rencontrions. Les préconisations que vous évoquez, qu'il s'agisse de votre rapport ou de celui de Jean-Louis Langlais sur la vie associative, sont à l'étude. Toutefois, je note que certains bénévoles ne veulent pas de mesures d'accompagnement – mais il y en a de moins en moins...

**M. Jean-François Lamour.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez parlé de l'INSEP comme d'un « vaisseau amiral », entouré d'un réseau de CREPS recentrés sur leur cœur de métier. Cela suppose-t-il à terme un changement de statut pour l'INSEP, qui deviendrait un grand établissement ? Ne craignez-vous pas qu'en ce cas, le ministère de l'enseignement supérieur ne mette la main sur lui, alors qu'il est avant tout un outil de formation et préparation de nos athlètes de haut niveau ?

S'agissant des rapports entre l'UCI, la Fédération française de cyclisme et ASO, vous aviez – pour reprendre un terme sportif – « mouillé votre chemise » pour défendre la position d'ASO. Le récent retournement de situation – qui s'est d'ailleurs accompagné du départ de certains dirigeants d'ASO – a constitué une réelle surprise. L'Agence française de lutte contre le dopage risque de redevenir un simple prestataire de services pour l'UCI. Ferez-vous en sorte qu'elle continue à jouer, comme lors du Tour de France 2008, un rôle actif dans la mise en place des contrôles ? Après l'accord entre l'UCI et ASO, quelle sera la place de la Fédération française de cyclisme ? Va-t-elle revenir dans le jeu ? Je rappelle que, dans cette affaire, nous avons fait en sorte que le cyclisme français et le Tour de France soient préservés, en dépit des attaques incessantes de l'UCI.

Par ailleurs, le projet de loi sur l'ouverture du marché des paris en lignes va bientôt être déposé. Quelle est votre position sur le sujet, sachant, en particulier, la contribution de la Française des jeux au financement du CNDS ? Avez-vous fait des propositions au ministère du budget ?

Enfin, que pensez-vous du rapport Ferry qui, suite à la demande du président de la République, a adopté le principe d'un service civil volontaire ? Quels moyens l'ensemble des départements ministériels vont-ils mobiliser pour accompagner la montée en puissance du volontariat associatif que cela induit ?

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Le rapport Aillagon propose que les monuments historiques soient en partie financés par les paris en ligne et par le PMU. Les deux types de financement sont-ils compatibles ?

Quant au service civil, les collectivités territoriales sont dans l'expectative. Quelle voie choisira-t-on : le développement, le *statu quo* ou la régression ?

Enfin, depuis le démarrage du CNAJEP, on a vu se créer quantité de structures et d'« arrosoirs » financiers sur l'éducation populaire. Par exemple, le passage de 200 000 à 300 000 contrats aidés a permis son financement par certains d'entre eux ! Nous aurions besoin d'une photographie beaucoup plus claire du financement de l'éducation populaire.

**M. le secrétaire d'État.** Les paris sportifs sont un sujet d'actualité, qui peut inquiéter. La mise en place de la fiscalité sur ces paris n'est pas du ressort de mon ministère. Aux présidents de ligues et de fédérations qui souhaitent en outre instaurer un droit de propriété sur les compétitions, je réponds qu'il faut rester mesuré : si tout le monde cherche à gratter de l'argent, les parieurs se rabattront sur des sites illégaux, et nous n'aurons plus rien.

Nous ne savons pas encore ce que nous allons faire ; actuellement, nous observons ce qui se fait à l'étranger. Ce que je voudrais, c'est qu'il y ait un fonds de péréquation, et que, si des fédérations arrivent à vendre leurs droits de propriété – ce que je leur souhaite –, une partie de la manne financière soit redirigée vers les sports peu médiatiques qui n'auront pas accès aux paris. Il faut que les fédérations soient solidaires entre elles.

Le rapport Ferry, qui est très bien fait, sera mis en place dès 2010. La première tranche, qui concerne environ 10 000 jeunes, coûtera 80 millions d'euros.

**M. Jean-François Lamour.** Cela concerne-t-il l'ensemble des ministères ou uniquement le vôtre ?

**M. le secrétaire d'État.** L'ensemble. Mon ministère n'est pas le seul en cause.

S'agissant des problèmes rencontrés avec l'UCI, je prendrai à nouveau contact avec ses représentants pour faire en sorte qu'elle utilise à nouveau les compétences de l'AFLD, qui a fait un excellent travail. M'écouteront-ils ? Eux seuls ont le pouvoir de décision. Mais je me battraï en ce sens, car tout le monde a à y gagner. Quant à la Fédération française de cyclisme, elle reprend sa place traditionnelle, mais en respectant le calendrier international. Nous n'avons pas été suivis par l'UCI : il faut maintenant renouer le dialogue afin que le Tour de France reste tel qu'on l'aime. Il fait partie du patrimoine sportif, et nous le défendrons quoi qu'il arrive.

Les statuts actuels de l'INSEP ne nous permettent pas d'en faire, comme nous le souhaiterions, un grand établissement. Quoi qu'il en soit, il n'est pas question que le ministère des sports en perde le contrôle : l'INSEP restera son vaisseau amiral. Nous avons fait effectuer un audit concernant les CREPS ; nous voulons qu'ils conservent leur mission prioritaire, c'est-à-dire la formation et la préparation au haut niveau, et non qu'ils deviennent des centres d'hébergement – auquel cas il faudra veiller avec les collectivités territoriales à modifier leur statut.

**Mme Laurence Dumont.** Monsieur le secrétaire d'État, cette réunion constitue pour vous un exercice redoutable, puisque nous vous demandons de défendre l'indéfendable. Mais chacun est dans son rôle...

À l'issue de cet échange, je regrette que le débat se soit focalisé sur le sport et que vous n'ayez répondu à presque aucune des questions relatives à la

jeunesse et à la vie associative. J'aimerais que l'engagement que vous avez pris de ne pas réduire les conventions d'objectifs dans le domaine du sport, vous le preniez également pour la vie associative.

Je vous remercie d'avoir accepté mon amendement sur le PAS – si c'est un bon dispositif, le Gouvernement aurait d'ailleurs intérêt à le soutenir. C'est un signal important en direction des jeunes des quartiers, qui répond en outre à votre volonté de recentrer les dispositifs sur les publics. Le Gouvernement aurait en outre intérêt à mieux communiquer sur ce dispositif, qui n'est pas très bien connu.

Toutefois, l'acceptation de cet amendement ne vous exonère d'aucune des critiques que nous avons formulées. Je ne pense pas qu'il soit de bonne politique de tout mélanger, comme vous l'avez fait : les 5 millions d'euros débloqués pour les universités ne concernent pas les mêmes publics que les 600 000 euros retirés au PAS ! Enfin, vous n'avez pas répondu à mes autres questions. En particulier, je souhaiterais que vous nous parliez de la directive « Services » – qu'a également évoquée M. Morange – et de la conférence pour la vie associative prévue au mois de décembre.

Enfin, vous dites vouloir « valoriser l'engagement », ce qui suppose un minimum de moyens. Plusieurs de mes collègues ayant parlé de l'engagement des seniors, je voudrais évoquer celui des étudiants, notamment au sein de l'association de la Fondation étudiante pour la ville, laquelle mobilise plusieurs dizaines de milliers d'étudiants dans des actions d'accompagnement éducatif, et se trouve aujourd'hui en très grande difficulté. On ne peut pas en même temps dire qu'on veut valoriser leur engagement et refuser de leur donner les moyens budgétaires nécessaires à leur action !

**M. le secrétaire d'État.** S'agissant de la directive « Services », le groupe de travail du ministère des finances suit son cours. Vous serez naturellement tenue au courant des évolutions. Quant aux crédits, soyons sérieux : ce n'est pas parce qu'un budget passe de 125 à 119 millions que nous délaissions la jeunesse ! C'est un domaine transversal, qui n'est pas traité que par mon ministère – c'est pour cela que j'ai parlé tout à l'heure des étudiants. Nous avons besoin d'un document qui recense ce que nous faisons pour tous les jeunes, et pas seulement ceux des quartiers en difficulté. J'y tiens, et ce document vous sera transmis. Enfin, la convention du CNVA n'est que reportée : on m'a dit qu'elle devait se tenir au premier semestre 2009.

**M. le rapporteur spécial.** Heureux nos collègues qui peuvent s'exprimer sans être corsetés par les contraintes de la LOLF ! Ils ont pu poser des questions passionnantes, qui ont reçu des réponses passionnées.

Pour ce qui est des Jeux paralympiques, il est vrai qu'ils devraient se tenir en premier lieu, parce qu'autrement l'intérêt décroît.

Quant aux nouveaux emplois aidés que vient d'annoncer le Président de la République, peut-être pourraient-ils régler quelques problèmes dans les clubs.

En ce qui concerne les agents, je ne suis pas d'accord avec vous, mais nous aurons l'occasion d'en reparler à l'occasion de la proposition de loi Humbert.

Pour ce qui est du droit à l'image collectif, je rappelle qu'il peut s'accompagner d'un droit à la décence. Je défendrai dans l'hémicycle un amendement tendant à moraliser les pratiques en cause.

Vous avez par ailleurs affirmé que les fédérations ne se verraient pas retirer un seul euro en 2009, mais je rappelle qu'en 2008, les conventions d'objectifs et de moyens ont été revues à la baisse, en moyenne de 10 %. Enfin, je suis tout à fait favorable à ce que le secteur privé serve d'appui au public, mais pas à ce qu'il s'y substitue.

J'en viens aux questions qu'il me reste à vous poser. La première porte sur les économies que doit permettre la rationalisation : quelles actions, quels postes seront touchés par la baisse de 73 millions des crédits ?

Ensuite, quels sont les liens budgétaires entre le sport et la santé, et qui pilote la politique ?

Par ailleurs, j'insiste sur le fait que l'Agence de lutte contre le dopage ne reçoit que 7,15 millions contre les 7,6 prévus, ce qui l'obligera à se contenter de 8 500 contrôles au lieu des 9 000 voulus. Je m'étonne aussi de ce que l'Union cycliste internationale revienne aux commandes – en faisant observer, benoîtement, que si les prises spectaculaires se sont multipliées cette année dans le Tour de France, il n'y en a eu aucune dans le Tour d'Espagne et le Tour d'Italie... Il faut rendre un hommage appuyé à l'AFLD et à M. Bordry pour leur travail la fois sur le Paris-Nice et sur le Tour. Je souhaite que ce combat soit poursuivi.

Par ailleurs, le CNDS pourra-t-il arracher 20 millions au Parlement – ou éventuellement à l'Élysée, Matignon ou Bercy ?

Enfin, comment doit évoluer la gouvernance du sport ? Comment les collectivités territoriales peuvent-elles y être associées, de même que le secteur privé ? Et quelle doit être la nouvelle vision prospective du sport français ? Bien des choses ont changé depuis la loi sur le sport de 1984, et il convient de la revisiter.

**M. le président Didier Migaud.** Vos propos, monsieur le rapporteur spécial, ne donnent guère l'impression d'être corsetés... Quant à la LOLF, je dois rappeler qu'elle nous donne la possibilité de proposer des modifications, en restant dans le plafond des crédits, ce qui était quasiment impossible auparavant.

**M. le secrétaire d'État.** En ce qui concerne la rationalisation, la baisse des crédits n'affecte en rien la capacité d'intervention de l'État, mais en renforce l'efficacité, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La réorganisation tend à diminuer le coût des structures, avec la fusion, au sein de l'administration centrale, des deux directions supports du ministère, et, dans les



services déconcentrés, la création de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et de directions départementales de la cohésion sociale.

**M. le rapporteur spécial.** Si vous y croyez...

**M. le secrétaire d'État.** Cela fonctionne !

En ce qui concerne le rapprochement sport santé, les deux programmes supports gérés par le ministère demeurent distincts – « Conduite et pilotage » et « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». La fusion des deux directions permettra de tirer parti de toutes les synergies et de gérer plus efficacement les moyens d'intérêt commun du ministère, tout en respectant l'identité des deux programmes supports.

**M. le rapporteur spécial.** Mais la réforme hospitalière va créer des « superpréfets » à un échelon qui n'est pas adapté au sport. Sur le plan national, une liaison directe existe avec le ministre, mais il y aura séparation entre sport et santé au niveau régional. La cohérence va en souffrir.

**M. le secrétaire d'État.** Pour le CNDS, vous proposez de porter le prélèvement sur la Française des jeux de 1,8 à 2,1 %. Moi, j'irais bien jusqu'à 5 % !

**M. le rapporteur spécial.** Battons-nous ensemble ! Je suggère au président de la Commission des finances d'adopter le principe d'un article 40 *bis*, qui ne créerait aucune dépense supplémentaire, mais qui affecterait simplement au sport une toute petite partie des 2,9 milliards que doit la Française des jeux à l'État. Au moment où l'on a cru obtenir les Jeux de 2012, on a créé un Programme national de développement du sport, qu'on a oublié ensuite, bien que les besoins en équipement demeurent très forts. Il est fort possible de grimer le PNDS en CNDS, et de donner à celui-ci 20 millions supplémentaires ! Cela ne représente pas grand-chose dans l'ensemble de ce que donne la Française des jeux à l'État.

**M. le secrétaire d'État.** Si nous ne disposons pas des 63 millions du PNDS prévus pour 2008, c'est que d'autres en profitent. Je sais bien que dans le contexte actuel, il faut faire jouer la solidarité, mais oui, battons-nous ensemble pour les récupérer, comme nous nous sommes battus pour les conventions d'objectifs !

**M. le rapporteur spécial.** Je le sais, et Mme Laurence Dumont l'a dit de manière positive. Battons-nous ensemble. Peut-être faudra-t-il convaincre Bercy de lâcher 20 millions d'euros.

**M. le président Didier Migaud.** M. le rapporteur spécial évoque l'article 40 de la Constitution, qui contraint le droit d'amendement, notamment en matière de dépense. Rien n'empêche cependant un parlementaire de proposer

l'augmentation d'une taxe. L'affectation est une autre question. Il nous est déjà arrivé de proposer et de voir accepter des amendements tendant à augmenter la taxe sur les jeux. C'est une question de volonté et je crois comprendre, monsieur le rapporteur spécial, que vous allez y travailler avec M. le secrétaire d'État.

**M. le rapporteur spécial.** Ce serait la concrétisation de ce qui a été voté l'été dernier à Versailles. Se contenter du vote ne suffit pas. Plus le ventre est mou, plus on enfonce le doigt – c'est une vérité première. Le Parlement doit donc apprendre à se redresser.

**M. le président Didier Migaud.** Ce n'est pas seulement une question de textes, mais de volonté politique.

**M. le secrétaire d'État.** Organisons-nous pour nous battre ensemble, monsieur le rapporteur spécial. Les paris sportifs peuvent être une source de financement. Soyons forts, surtout, dans ce combat de la redistribution des paris.

**M. le président Didier Migaud.** Les recettes des taxes sur les jeux doivent donner lieu à redistribution, et il faut trouver un bon équilibre.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Je rappelle que ces recettes font l'objet d'une demande d'un montant de 100 millions d'euros pour les monuments historiques, et qu'on ne pourra pas les augmenter indéfiniment.

**M. le président Didier Migaud.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.

## II.- EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition de M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales examine pour avis, sur le rapport de Mme Laurence Dumont, les crédits pour 2009 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », au cours de sa séance du jeudi 30 octobre 2008.*

*(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président)*

### *Article 35, État B*

*La Commission est saisie d'un amendement de la rapporteure pour avis tendant à augmenter les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (action n° 5 « Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif ») de 600 000 euros.*

**Mme Laurence Dumont, rapporteure pour avis.** Ce montant correspond à la diminution des crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2009 au profit du financement du « Programme animation sport » (PAS), dispositif d'accompagnement des jeunes vers les métiers de l'animation et du sport, par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2008.

Cette diminution n'est pas acceptable au regard des enjeux sociaux en présence et de la nécessité de donner des moyens suffisants aux différents acteurs qui œuvrent en faveur de l'emploi, à l'heure où cette question redevient une priorité au plan national.

Cet amendement procède à une diminution d'un même montant des crédits affectés au programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (action n° 5 « Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés ») : du fait des différentes réorganisations prévues dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – en particulier les fusions et regroupements de nombreux services, au plan national comme au plan local –, des économies de moyens, notamment de moyens informatiques, devraient être réalisées, ce qui permettra d'atténuer la progression des crédits de ce programme, en augmentation pour 2009 par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Lors de son audition qui vient de s'achever, M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative semblait donner un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

**M. Pierre Morange.** Il est important de soutenir cet amendement, d'autant plus qu'on le met en lien avec les annonces récentes du Président de la République relatives aux emplois aidés.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Il serait souhaitable de disposer d'une photographie des multiples « arrosoirs » qui participent au financement de l'éducation populaire aujourd'hui, car ils sont nombreux, y compris au niveau de l'État.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Article additionnel après l'article 78*

**Modification des modalités d'information du Parlement par le Gouvernement sur le financement des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Pierre Morange destiné à modifier les modalités d'information du Parlement par le Gouvernement sur le financement des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.*

**M. Pierre Morange.** Cet amendement vise précisément à mieux connaître les « arrosoirs » qui viennent d'être évoqués.

Le document budgétaire « jaune » institué par l'article 41 de la loi de finances pour 1962 vise à assurer l'information du Parlement relative au financement des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Cependant, ce document, actuellement publié tous les deux ans, présente les subventions accordées à quelque 10 000 associations sous forme de simple liste, sans autre logique de classement que l'ordre alphabétique et la répartition par ministère. Une telle opacité est proprement inacceptable. Les citoyens sont en droit de savoir quel est le montant des aides attribuées aux associations. Je rappelle que les sommes en jeu s'élèvent, au total, à 60 milliards d'euros, dont la moitié provient de fonds publics.

Le présent amendement vise à prévoir la transmission annuelle et non plus bisannuelle d'un document enrichi de la présentation des orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif ainsi que la répartition des crédits par ministère d'une part, la liste des subventions accompagnée de la mention de l'objet de la subvention et de l'évaluation des actions financées au moyen d'un contrat pluriannuel d'objectifs d'autre part, les dépenses fiscales relatives aux associations enfin.

Cette initiative correspond à l'une des préconisations faites dans le rapport d'information établi il y a quelques semaines par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives dont j'étais rapporteur, rapport qui a été adopté à l'unanimité.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Je rappelle que le secteur associatif est l'un des secteurs où la vitalité de l'emploi est la plus importante. En outre, il est

important de bien pouvoir distinguer entre les associations à but non lucratif et les associations lucratives sans but !

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission adopte cet amendement à l'unanimité.*

\*

*Puis, contrairement aux conclusions de la rapporteure pour avis, la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Article 35, État B

**Amendement présenté par Mme Laurence Dumont, rapporteure pour avis :**

#### **Mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Sport	0	0
Jeunesse et vie associative	600 000	0
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	600 000
<i>Dont titre 2</i>	0	0
<b>TOTAUX</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

### Après l'article 78

**Amendement présenté par Mme Laurence Dumont, rapporteure pour avis, et M. Pierre Morange :**

I. – L'article 41 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 portant loi de finances pour 1962 est abrogé.

II. – Tous les ans, avant le 1<sup>er</sup> novembre, le Gouvernement transmet au Parlement, pour chaque ministère, le récapitulatif des crédits versés, au cours de l'année précédente, aux associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Ce document présente les orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif.

Il comprend, par ministère, la liste des subventions versées aux associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Il précise, en même temps que la somme versée, le programme budgétaire sur lequel elle est imputée, l'objet de la subvention et l'évaluation de l'action financée lorsque la subvention fait l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectif.

Il comporte les dépenses fiscales telles qu'elles sont mentionnées dans le fascicule « Évaluation des Voies et moyens » (tome 2) annexé au projet de loi de finances.





## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

- **Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV)** – M. Luc Cazenave, directeur général
- **Table ronde rassemblant plusieurs associations de jeunesse et d'éducation populaire du Calvados :**
  - **Familles rurales de Moyon** – Mme Heidi Simonne, présidente
  - **Union normande des centres maritimes et touristiques (UNCMT)** – M. Serge Page et Mme Claudine Thérèse-Johnston, secrétaires-adjoints
  - **Office central de la coopération à l'école du Calvados (OCCE 14)** – Mme Virginie Viollaz, permanente
  - **Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC)** – Mme Audrey Massié, présidente, et M. Matthieu Lapprand, directeur
  - **Ligue de l'enseignement du Calvados** – M. Philippe Clément, secrétaire général
  - **Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV)** – M. Christian Verine, délégué régional
  - **Coordination des associations d'aide aux chômeurs pour l'emploi (COORACE) de Basse-Normandie** – M. Philippe Bouquet, président
  - **Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV)** – M. Maël Le Nabec, chargé de développement local
  - **Familles rurales** – Mme Maud Mary, secrétaire
- **Fédération nationale des Francas** – M. Alain Favier, délégué général-adjoint
- **Unis-Cité** – M. Stéphane Cazade, directeur national, et M. Gildas Le Bars, chargé des relations extérieures
- **Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative** – M. Hervé Latimier, sous-directeur de la vie associative et de l'éducation populaire, et Mme Thérèse Le Marchand, adjointe au chef du bureau « Partenariat associatif jeunesse et éducation populaire »
- **Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)** – M. Jean-Claude Richez, responsable de l'unité de la recherche et des formations

- **Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunes et d'éducation populaire (CNAJEP)** – M. Philippe Deplanque, président, et M. Benoît Mychak, délégué général
- **Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC)** – M. Gilles Le Bail, délégué général, et Mme Danielle Benas, chargée de mission Jeunesse
- **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** – M. Gilbert Cedot, délégué général
- **Ligue de l'enseignement** – M. Christian Taillandier et M. Michel Mazaré, directeurs de service
- **M. Jean-Marie Mignon**, auteur d'un ouvrage sur l'histoire de l'éducation populaire
- **Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, direction des sports** – M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et des formations, et M. Gérard Aubert, chargé de mission
- **Cabinet de la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative** – M. Franck Bonnet, conseiller en charge de la politique de la ville, et M. Franck Giovannucci, conseiller parlementaire
- **Direction régionale de la jeunesse et des sports d'Île-de-France** – M. Richard Monnereau, directeur régional, et Mme Annie Milon, inspectrice jeunesse et sports
- **Cabinet de la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative** – M. Julien Nizri, conseiller budgétaire
- **Candidats du « Parcours animation sport » (PAS)** – M. Gaston Le Motte, Mlle Sifat Quazit et M. Jugurta Khorsi