



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 38

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : M. DENIS MERVILLE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UN MOMENT STRATÉGIQUE POUR RÉFORMER LE FINANCEMENT ET L'ARCHITECTURE DU MINISTÈRE	11
I.- ENTRE MESURES DE RÉGULATION ET CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE : UN BUDGET À CONSOLIDER	11
A.- LES EFFETS NÉFASTES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	11
1.- Le bilan de l'exécution 2003	12
<i>a) Un budget exécuté assez éloigné du budget voté</i>	12
<i>b) Des conséquences concrètes sur le fonctionnement des services</i>	13
<i>c) Une consommation des crédits globalement satisfaisante</i>	14
2.- Les premiers résultats de l'exécution 2004	15
<i>a) Les conséquences sur le budget des sports</i>	15
<i>b) Les conséquences sur les budgets rattachés en cours d'année au ministère des Sports</i>	17
B.- EN 2005, DES EFFORTS MARQUÉS PAR L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE	18
1.- Une adaptation de la nomenclature résultant de la modification des structures gouvernementales.....	19
2.- Une distinction entre crédits ministériels et crédits déconcentrés	19
3.- Un regroupement des crédits d'intervention déconcentrés.....	19
4.- De nouveaux chapitres d'expérimentations LOLF	19
C.- LE COMPLÉMENT INDISPENSABLE DU FNDS, DEUXIÈME OUTIL BUDGÉTAIRE	20
1.- Des recettes toujours très dynamiques	21
2.- Des dépenses essentielles à l'action du ministère	22
3.- L'avenir du FNDS	24
<i>a) Un mode de financement menacé : l'exemple du FNDVA</i>	24
<i>b) Vers la création d'un Centre national pour le développement du sport</i>	25

II.- ENTRE LOLF ET SMR : LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN MARCHÉ AU MINISTÈRE	26
A.- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET LA CLARIFICATION DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	26
1.- Une nouvelle structuration du budget : mission, programmes, actions.....	27
a) Le programme « Sport ».....	29
b) Le programme « Jeunesse et vie associative »	29
c) Le programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	30
2.- Une démarche tournée vers la performance : les objectifs et les indicateurs.....	30
3.- Les expérimentations.....	34
a) Expérimentations relatives à la comptabilité d'analyse des coûts	35
b) Expérimentations relatives à la mise en place de budgets opérationnels de programme	35
c) Crédits, emplois et services concernés.....	36
B.- LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU SPORTIF NATIONAL	38
1.- La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère.....	38
2.- Des effets sur le fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée	39
a) Des crédits de fonctionnement en progression régulière	39
b) La poursuite de la réorganisation des services déconcentrés	40
c) La préservation d'un double niveau administratif, objectif de la SMR	41
d) Réaffirmer le rôle de l'État après la décentralisation	41
3.- Des effets sur les emplois et la gestion des ressources humaines	42
a) La nécessaire modernisation de la gestion des ressources humaines	42
b) Des mesures d'emploi en cohérence avec les objectifs de la SMR.....	43
c) Les évolutions en matière d'autorisations d'emplois liées à la LOLF	44
4.- La nécessaire modernisation du réseau des établissements publics, comme objectif de la SMR	45
a) Poursuivre la rénovation de l'INSEP	47
b) l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).....	48
c) Les centres d'éducation populaire et de sport (CREPS)	48
d) Les écoles nationales	49
e) Le Laboratoire national de dépistage du dopage.....	49
f) Le cas du musée national du sport	50

DEUXIÈME PARTIE : LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU BUDGET DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	51
I.– LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES SPORTS	51
A.– LA PROTECTION DE LA SANTÉ DES SPORTIFS ET LA SÉCURITÉ DE LA PRATIQUE SPORTIVE.....	52
1.– La poursuite de la lutte contre le dopage.....	52
a) <i>Soutenir et coordonner les acteurs de la lutte contre le dopage</i>	<i>52</i>
b) <i>Les actions menées : davantage de contrôles inopinés.....</i>	<i>55</i>
c) <i>La nécessaire prise en compte de la dimension internationale de la lutte contre le dopage ..</i>	<i>57</i>
2.– La sécurité de la pratique et l'entretien des équipements	58
a) <i>La lutte contre les incivilités.....</i>	<i>58</i>
b) <i>L'entretien des équipements</i>	<i>58</i>
B.– L'ACCÈS AUX PRATIQUES SPORTIVES POUR TOUS.....	59
1.– Les aides aux fédérations	59
a) <i>Moderniser la gestion des fédérations</i>	<i>60</i>
b) <i>La situation des fédérations françaises de ski et des sports de glace.....</i>	<i>61</i>
2.– La diversification des pratiques sportives	62
a) <i>La politique en faveur des handicapés.....</i>	<i>62</i>
b) <i>Les femmes et le sport</i>	<i>63</i>
c) <i>Le soutien au sport en entreprise.....</i>	<i>64</i>
3.– La politique de développement de l'emploi dans le secteur sportif	64
C.– LE SPORT DE HAUT NIVEAU ET LES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES	65
1.– La France et les Jeux olympiques.....	65
a) <i>Le bilan des Jeux d'Athènes</i>	<i>65</i>
b) <i>Le soutien à la candidature de Paris pour les Jeux de 2012.....</i>	<i>66</i>
c) <i>Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)</i>	<i>66</i>
2.– La préparation des autres grandes manifestations sportives.....	67
3.– Les aides aux athlètes	68

II.- LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	69
A.- LA PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE.....	70
1.- Rénover le dialogue avec les jeunes, en restaurant leur image et en leur redonnant le goût de l'engagement	70
<i>a) La redéfinition du rôle du Conseil national de la jeunesse</i>	70
<i>b) Le soutien aux initiatives des jeunes</i>	71
<i>c) La promotion de l'information des jeunes</i>	71
2.- Relancer les échanges interculturels, en modernisant les offices pour la jeunesse.....	72
<i>a) La réforme de l'Office franco-allemand pour la jeunesse</i>	72
<i>b) La consolidation de l'Office franco-québécois pour la jeunesse</i>	74
<i>c) Les autres actions de coopération internationale</i>	75
3.- Protéger les jeunes, en promouvant leur insertion éducative, sociale et professionnelle.....	75
<i>a) Le bilan des contrats éducatifs locaux (CEL)</i>	76
<i>b) Les actions de protection des jeunes</i>	76
B.- LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DU BÉNÉVOLAT	77
1.- L'aide aux bénévoles et la promotion du bénévolat	77
2.- Le soutien aux associations	78
<i>a) Développer l'emploi associatif</i>	78
<i>b) Promouvoir l'animation et l'encadrement associatif</i>	79
<i>c) Faciliter l'information et la concertation du secteur associatif</i>	79
EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE	81

INTRODUCTION

Le projet de budget pour 2005 prend en compte le regroupement intervenu courant 2004, au sein du même département ministériel, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. **Les crédits du budget général** inscrits au projet de loi de finances pour 2005 **s'élèvent** ainsi à **527,18 millions d'euros**, en progression apparente de 32 %. En réalité, le ministère n'a pas été exempté d'efforts puisque ses crédits provenant du budget général s'inscrivent, à périmètre constant, en diminution de 2,95 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 et intègrent une suppression nette de 80 emplois, même si heureusement le cœur de l'action du ministère a été préservé.

Quant aux ressources provenant du **Fonds national pour le développement du sport** (FNDS), elles devraient s'élever à **270 millions d'euros** l'an prochain. Les crédits mobilisables au titre du FNDS augmentent de 8,87 %. Les prévisions de recettes passent ainsi de 248 millions d'euros en 2003 à 260 millions d'euros en 2004, auxquels s'ajouteront 10 millions d'euros correspondant à la part de report sur l'exercice budgétaire 2005 de crédits issus de la plus-value de recettes constatée fin 2003.

Au total, les moyens consolidés destinés aux politiques conduites par le ministère dans ses trois secteurs d'intervention en 2005 s'élèvent à **797,18 millions d'euros, soit une hausse de 0,76 %** par rapport à 2004. Le ministère disposera donc de moyens globalement équivalents, dans un contexte budgétaire dont il est inutile de rappeler les contraintes et les nécessités.

Pour autant, au-delà de la stabilisation des crédits, votre Rapporteur spécial regrette la faible part de ce budget au sein du budget général de l'État. Dès lors que les moyens le permettront, il conviendra de faire plus : la jeunesse, les sports et la vie associative sont des domaines d'avenir par excellence. Il faut également prendre conscience de ce que les fortes tensions qui s'exercent sur le montant des crédits en cours d'année ne sont pas sans incidence sur la définition des priorités et sur la mise en œuvre des politiques : ce rapport en donnera quelques exemples concrets. Votre Rapporteur spécial souhaite rappeler, à cette occasion, que **l'évolution des moyens budgétaires se doit d'être compatible avec les objectifs assignés à une politique publique essentielle à l'intégration et l'épanouissement des personnes dans notre société**, comme avec l'ambition internationale que la France entend porter.

D'autant plus que le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative est engagé dans **un processus de modernisation de grande ampleur**, rendu possible par la mise en œuvre de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et des stratégies ministérielles de réforme (SMR). Si la SMR se traduira par une réorganisation des services du ministère, il est également permis d'en attendre une amélioration des relations avec les usagers, ainsi qu'une modernisation des modes de gestion et du financement des établissements qui mettent en œuvre la politique de la jeunesse et des sports.

D'autre part, la mise en œuvre de la LOLF, qui interviendra pleinement avec le projet de loi de finances pour 2006, est d'ores et déjà très avancée. Le ministère présente, dès cette année, une préfiguration de la nouvelle nomenclature budgétaire en mission-programmes-actions, ainsi qu'un avant-projet annuel de performance (PAP) assorti d'objectifs précis et d'indicateurs de résultat. Votre Rapporteur spécial s'y attardera longuement et **veillera à ce que la mise en œuvre de la LOLF se traduise par une plus grande clarté de l'action publique à destination de nos concitoyens et un meilleur contrôle de la politique de la jeunesse et des sports par les parlementaires**. Le ministère devra ainsi basculer pleinement dans une logique de performance et de résultat, et non plus de moyens.

Dans ce cadre, et tout en poursuivant les efforts d'externalisation de certains emplois, les **moyens en personnel** seront renforcés par la création de postes spécialisés, à commencer par un emploi d'inspecteur général pour le développement des missions d'évaluation induites par la mise en œuvre de la LOLF et par l'élargissement des compétences du ministère. Le renforcement des compétences et de l'expertise des personnels du ministère, qui ont vocation à accompagner les projets du secteur associatif, devrait se traduire en 2005 par la valorisation des filières professionnelles et la poursuite de l'effort consacré à la formation initiale et continue des personnels. Globalement, les dépenses de personnel (268 millions d'euros en 2005) connaîtront, à structure budgétaire constante, une évolution limitée à + 1,29 % par rapport à 2004.

Les **dépenses de fonctionnement** s'élèveront à 81,38 millions d'euros en 2005, en augmentation de presque 3 % par rapport à 2004. Cela s'explique par l'accroissement des crédits de formation, par la majoration des subventions de fonctionnement des établissements engagés dans le processus d'externalisation des fonctions logistiques et par des mesures destinées à redonner aux jeunes le goût de l'engagement et de l'initiative (avec le renouvellement du concours « *Envie d'agir* » et l'augmentation des bourses « *Défi-jeunes* »).

Enfin, si l'on agrège les autorisations de programme figurant au budget général et celles du FNDS, les **dépenses en capital** progresseront de 3,1 % en 2005 pour atteindre 75,5 millions d'euros.

*

* *

La présence de l'État ne saurait se manifester qu'au seul niveau de l'engagement de moyens budgétaires. Votre Rapporteur spécial entend rappeler sa conviction, qui est que **l'État doit demeurer présent**, par une action d'encadrement, de régulation et de contrôle, dans ses moyens budgétaires comme humains, d'abord – et avant tout – sur le terrain. Qu'il s'agisse d'encadrer les fédérations ou de réguler le mouvement sportif national, de soutenir les associations ou de promouvoir le bénévolat, l'État doit garder sa place

Au moment où la décentralisation s'approfondit et où la déconcentration pose la question du rôle des directions départementales, il faut donc **réaffirmer la place de l'État**, qui est le seul à même d'assurer, à la politique de la jeunesse, des sports et de la vie associative, une continuité et une cohérence. Ne serait-ce que par cohérence avec l'ambition de notre pays pour les Jeux de 2012.

*

* *

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

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

PREMIÈRE PARTIE :

UN MOMENT STRATÉGIQUE POUR RÉFORMER LE FINANCEMENT ET L'ARCHITECTURE DU MINISTÈRE

Engagé dans un processus de modernisation de grande ampleur, le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative participe activement au mouvement de **réforme de l'État**. Cette dynamique se structure autour de deux axes principaux : celui de la **réforme budgétaire** – stimulée par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – et celui de la **réforme organisationnelle** de l'administration et de toutes les structures participant au mouvement sportif national comme à la politique en faveur de la jeunesse.

Les réformes en cours impliquent néanmoins de **contenir les effets néfastes de la régulation budgétaire** et de **stabiliser le périmètre d'intervention du ministère**, dont les moyens financiers évoluent, depuis trop longtemps, au gré des dissociations successives entre crédits des sports et crédits de la jeunesse et de la vie associative. Votre Rapporteur spécial se réjouit, à ce titre, de ce que les crédits de la jeunesse et des sports – si complémentaires au niveau national comme local – soient à nouveau sous la responsabilité d'un seul et même ministre.

*

* *

I.- ENTRE MESURES DE RÉGULATION ET CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE : UN BUDGET À CONSOLIDER

A.- LES EFFETS NÉFASTES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En 2003 comme – probablement – en 2004, le budget aura dû faire face aux à-coups des mesures de régulation, rendues nécessaires par les impératifs de maîtrise des dépenses publiques.

L'ampleur de la régulation et ses conséquences concrètes sur la mise en œuvre des politiques publiques, au niveau local notamment, sont néanmoins regrettables. Elles sont d'autant plus préoccupantes que la disparition du Fonds national pour le développement du sport (FNDS) aura pour effet de rendre le budget, à partir de 2006, encore plus sensible aux effets de la régulation budgétaire.

Votre Rapporteur spécial souhaite ainsi souligner **la nécessité d'une préservation des moyens budgétaires** – au demeurant raisonnables – de cette politique publique essentielle à l'intégration et l'épanouissement des personnes dans notre société.

1.– Le bilan de l'exécution 2003

On rappellera qu'en 2003, le budget du ministère regroupait les seuls crédits affectés au secteur sportif (ainsi que la gestion du FNDS), en raison du redécoupage des attributions ministérielles intervenu le 15 juin 2002, dans le domaine de la jeunesse et des sports. Pour autant, si les crédits relatifs aux actions en faveur de la jeunesse étaient transférés au ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, la gestion des services et des personnels communs aux deux ministères, à commencer par celle des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports, est demeurée de la compétence du ministère des Sports.

Globalement, le transfert des activités liées à la jeunesse a entraîné, pour le ministère des Sports en 2003, une diminution de l'ordre de 145,6 millions d'euros des crédits du budget général.

a) Un budget exécuté assez éloigné du budget voté

Sur les 403,77 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale pour 2003, 29,32 millions d'euros (soit 7,3 % des crédits votés par le Parlement) ont fait l'objet d'une mesure d'annulation. Le tableau ci-après détaille les mouvements de crédits ayant affecté l'exécution 2003.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS 2003 EN COURS DE GESTION

(en millions d'euros)

Dépenses ordinaires et crédits de paiement	LFI pour 2003	LFR pour 2003	Transferts	Répartitions	Reports et reprises d'AP	Annulations	Fonds de concours	Crédits disponibles
Titre III	300,59	1,00	- 0,31	0,98	1,52	- 3,29	0,01	300,50
– personnel	237,77		- 0,34	0,90				238,33
– fonctionnement	62,82	1,00	0,03	0,08	1,52	- 3,29	0,01	62,17
Titre IV	92,03	- 0,93	- 0,12	0,02	8,68	- 25,57	0,02	74,12
Titre V	6,09	2,52	0,80		3,30	- 0,26	0,81	13,26
Titre VI	5,06				1,10	- 0,20		5,97
Total	403,77	2,59	0,37	1,00	14,60	- 29,32	0,85	393,84

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

Dès le mois de février 2003, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a demandé au ministre des Sports de constituer une réserve de précaution et d'innovation d'un montant total de 24,49 millions d'euros. La répartition entre chapitres de ce montant a fait l'objet de nombreuses discussions entre les deux ministères.

Par ailleurs, une note du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire, en date du 28 avril 2003, a informé le ministre des Sports de la mise en réserve de l'intégralité des crédits 2002 reportés sur 2003 pour un montant total de 13,49 millions d'euros, soit un total des crédits mis en réserve de 37,98 millions d'euros.

Compte tenu des difficultés rencontrées en cours de gestion par le ministère des Sports, le ministère chargé du Budget a accepté une modulation du gel entre les chapitres 57-01 et 66-50, qui s'est traduite par un dégel des reports du chapitre 57-01 de 1,5 million d'euros et par un gel complémentaire sur les crédits budgétaires du chapitre 66-50 d'un montant équivalent. Sur les 37,98 millions d'euros de crédits gelés, 29,32 millions d'euros ont été annulés par deux décrets en date des 14 mars et 3 octobre 2003, 4,98 millions d'euros ont été dégelés et 3,67 millions d'euros ont été maintenus gelés en vue de leur report sur 2004. Il convient de noter que la régulation budgétaire n'a pas porté sur les autorisations de programme.

b) Des conséquences concrètes sur le fonctionnement des services

La régulation budgétaire a porté essentiellement sur le fonctionnement des services déconcentrés, la formation des personnels et les crédits d'intervention du titre IV.

S'agissant du fonctionnement des services déconcentrés, et compte tenu des charges de structure qui ne peuvent être diminuées (loyers, charges locatives ou de copropriété, concessions de logement, indemnités de logement), c'est sur les autres crédits de fonctionnement que la régulation budgétaire a eu des effets importants. En particulier, en 2003 comme d'ailleurs en 2004, **la totalité des crédits relatifs au programme régional d'amélioration du cadre de travail et des conditions de fonctionnement des services déconcentrés** ne sera pas versée aux services. Ce programme permet notamment de mettre en place des crédits pour le renouvellement de l'informatique, des standards téléphoniques, des photocopieurs, et des véhicules. Ces parcs vieillissants ne pouvant pas être renouvelés, les services devront s'orienter vers la location, ce qui constitue un facteur d'alourdissement de leurs charges de fonctionnement.

De même, le ministère a été amené à réexaminer les actions de formation en faveur des personnels pour tenir compte des contraintes liées à la régulation budgétaire. Les crédits d'intervention inscrits sur le titre IV ont été affectés par une **diminution du nombre des entrées en formation des jeunes salariés**, le ministère étant contraint de baisser sa participation aux frais de formation, et par une réduction des actions d'ingénierie accompagnant la réforme des qualifications et des diplômes délivrés par le ministère.

Dans le domaine du sport, les mesures de régulation sur le titre IV ont eu pour conséquence de **limiter les dépenses liées à la pratique sportive locale** (crédits déconcentrés), de ralentir la montée en charge du suivi médical des sportifs et de **faire preuve de plus de sélectivité** sur les projets sollicitant un financement du ministère. De plus, il a fallu **prévoir certains redéploiements** afin d'assurer les engagements de l'État en matière de haut niveau (conventions d'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau, fonctionnement des pôles de haut niveau implantés dans les établissements du ministère).

c) Une consommation des crédits globalement satisfaisante

Le taux global de consommation des crédits est **en progression constante** (96,27 % en 2003 contre 94,72 % en 2002 et 93,99 % en 2001). Ainsi, sur le titre IV, le disponible est relativement faible (0,45 million d'euros) et représente 0,61 % de la dotation disponible.

Les dépenses de personnel ont fortement progressé en 2003 et le disponible de fin de gestion ne représente plus que 1,38 % de la dotation (contre 3,32 % en 2002). En particulier, sur le chapitre 31-90, les crédits de rémunérations couvrent tout juste les dépenses et nécessitent un apport du budget des charges communes de fin de gestion (à hauteur de 0,9 million d'euros).

Sur le chapitre 31-91, les disponibles de fin de gestion concernent principalement les crédits déconcentrés. L'ensemble des dotations a été délégué aux services. Le disponible s'explique soit par des délégations tardives notamment pour le versement des vacations de jurys de concours, soit par des problèmes locaux en particulier en matière de formation et d'examens. Enfin, les effets de la validation des acquis professionnels (VAE) et de la mise en place de nouveaux brevets professionnels de la jeunesse de l'éducation populaire et des sports (BPJEPS) ont été décalés dans le temps par rapport aux prévisions initiales.

Sur le chapitre 31-96, les crédits disponibles pour les rémunérations des contrats de préparation olympique et de haut niveau, les vacations de jurys et les formations diminuent régulièrement. Pour les contrats de préparation olympique et de haut niveau, les postes n'ont pas tous été pourvus en gestion. On constatait ainsi 12 emplois vacants au 31 décembre 2003.

En ce qui concerne les dépenses de l'administration centrale, les disponibles s'expliquent, soit par des retards dans la réception des factures ou la production de justificatifs, soit par un décalage dans le temps de la réalisation d'opérations prévues en 2003 et réalisées en 2004 (essentiellement pour les dépenses d'informatique). En ce qui concerne les services déconcentrés, la totalité du disponible correspond à des charges à payer. Quant aux dépenses d'organisation des concours, elles se sont avérées moins élevées que prévu.

S'agissant des dépenses en capital, le taux de consommation des crédits de paiement du titre V a progressé de plus de 10 % par rapport à 2002 (88,2 % en 2003 contre 77,61 % en 2002). Compte tenu de la régulation budgétaire, l'administration centrale a procédé à un suivi précis de la consommation des crédits de paiement au niveau local et a encouragé les ordonnateurs secondaires à restituer tout au long de l'année les sommes non utilisées pour pouvoir les réaffecter à de nouvelles opérations. Les crédits sans emploi qui lui ont été rendus en fin de gestion n'ont pu être réutilisés, ce qui explique la non consommation de 1,29 million d'euros. L'administration centrale s'est, par ailleurs, retrouvée à certaines périodes devant une insuffisance de crédits de paiement pour ouvrir des autorisations de programme et a dû par conséquent retarder certaines opérations.

Enfin, le taux de consommation du titre VI est passé de 80,77 % en 2002 à 97,45 % en 2003, soit une augmentation de presque 7 %. La totalité de la dotation sur le chapitre 66-50 a été déléguée. Le disponible de 2,84 millions d'euros provient des retours de crédits inutilisés au niveau local (0,08 million d'euros) et de la régulation budgétaire (2,76 millions d'euros). Du fait de cette régulation, le ministère s'est trouvé dans l'obligation de reporter sur 2004 le paiement de travaux terminés en 2003 et de retarder la mise en place d'autorisations de programme.

2.– Les premiers résultats de l'exécution 2004

a) Les conséquences sur le budget des sports

Par lettre conjointe en date du 20 avril 2004, le ministre d'État, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire ont demandé au ministre chargé des sports de constituer une **réserve de précaution** à hauteur de 34,59 millions d'euros.

Dans cette même lettre, il était indiqué que les **crédits reportés** étaient **intégralement gelés**, à l'exception de ceux résultant de la loi de finances rectificative ou provenant de rattachements tardifs de fonds de concours. Sur un total de 10,57 millions d'euros de crédits reportés, 6,47 millions d'euros ont été annulés par décret du 9 septembre 2004 ⁽¹⁾, 4,09 millions d'euros ont été rendus disponibles dont 3,63 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2003 sur les titres IV et V et 0,46 million d'euros liés aux rattachements tardifs de fonds de concours. Au 30 septembre 2004, le ministère ne disposait pas d'information quant au devenir des crédits maintenus gelés.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la régulation budgétaire avait pour objectif de financer par redéploiement des dépenses supplémentaires de l'État non prévues par la loi de finances initiale pour 2004. Or, **le ministère a participé au**

(1) Selon les chapitres budgétaires, le décret du 9 septembre 2004 a annulé tout ou partie des crédits mis en réserve : sur le chapitre 34-98, seuls les reports de crédits ont été annulés ; sur le chapitre 36-91, la totalité des crédits mis en réserve a été annulée ; sur le chapitre 43-91, tous les reports ont été annulés ainsi qu'une partie de la réserve de précaution, l'annulation totale s'élevant à 18 millions d'euros ; enfin, sur les titres V et VI la totalité des crédits mis en réserve a été annulée.

redéploiement interministériel sans bénéficiaire de financement budgétaire complémentaire. Des dépenses supplémentaires non prévues en loi de finances initiale ont néanmoins pu être prises en charge dans le secteur des sports grâce à un rattachement de crédits sur le budget ⁽¹⁾.

La régulation budgétaire a particulièrement affecté les **moyens de fonctionnement** de l'administration et la **formation des personnels** du ministère. Comme en 2003, la totalité des crédits relatifs au programme régional d'amélioration du cadre de travail des services déconcentrés a été mise en réserve. De plus, le ministère ne renouvelle plus dans des conditions normales son matériel informatique. On constate également un retard dans la modernisation et la sécurisation des outils de messagerie électronique, l'obsolescence des logiciels utilisés actuellement dans ce domaine n'a pas permis de répondre aux attaques virales subies en 2004. Plusieurs actions liées à la sécurité des systèmes d'information devront être reportées sur 2005.

Les **aides à la formation** ont également été touchées et le ministère n'est plus en mesure de mettre en œuvre ses engagements au titre des contrats de plan État-régions. Ainsi, le nombre d'entrées en formation des jeunes salariés aidés dans le financement de leur formation ou pour leur insertion professionnelle sera diminué et certaines actions d'ingénierie accompagnant la réforme des qualifications et des diplômes délivrés par le ministère ainsi que des études relatives à l'observatoire des métiers de l'animation seront annulées ou différées.

Par ailleurs, si les **dotations allouées aux services déconcentrés** avaient déjà été minorées pour anticiper les effets prévisibles du gel, cette précaution de gestion s'est révélée insuffisante compte tenu du niveau de la mise en réserve. Le ministère a donc été amené à ne déléguer que 80 % des crédits annoncés ⁽²⁾. On précisera que les actions en faveur des personnes handicapées, la lutte contre les incivilités et la violence et la mise en place des centres ressources et d'information des bénévoles n'ont été touchées qu'à la marge, mais n'ont pu pleinement bénéficier de l'effet des mesures nouvelles votées en loi de finances pour 2004.

Enfin, s'agissant des dépenses en capital, le ministère a été amené à **retarder la mise en place des autorisations de programme**, notamment celles relatives aux contrats de plan, afin de limiter les demandes de crédits de paiement. Il s'est également retrouvé dans l'impossibilité, malgré un suivi régulier des

(1) Le ministère a bénéficié en 2004 d'une recette supplémentaire liée au reversement d'une partie de l'excédent de gestion du GIP Paris 2003 Saint-Denis. Ces moyens supplémentaires d'un montant de 4,5 millions d'euros ont limité les effets du gel en abondant les dotations destinées au financement de la préparation aux Jeux olympiques des filières d'accès au sport de haut niveau et à la médecine du sport. Ils ont également permis de mettre en place des actions nouvelles en faveur de la promotion du sport dans le cadre de l'année européenne de l'éducation par le sport, de la promotion de l'athlétisme, du sport féminin et du sport en famille et d'activités pour les jeunes ne partant pas en vacances (opération « Solidar'été » cofinancée par l'Agence nationale pour les chèques-vacances).

(2) Cependant, si les crédits budgétaires effectivement délégués ont été réduits de 10 millions d'euros de 2003 à 2004, la part régionale du FNDS a, quant à elle, crû de 13 millions d'euros, permettant d'assurer globalement un financement raisonnablement satisfaisant des actions et projets des associations sportives locales notamment pour le dispositif du « plan sport emploi ».

dépenses, de répondre à la totalité des demandes de crédits de paiement des services pour des travaux terminés, essentiellement sur le chapitre 66-50.

b) Les conséquences sur les budgets rattachés en cours d'année au ministère des Sports

À la suite de la modification des structures gouvernementales intervenue le 31 mars 2004, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES) ont été rattachées au ministère des Sports, qui est devenu ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative ⁽¹⁾.

D'une part, les crédits de la DIISES ont été gelés au titre de la réserve de précaution à hauteur de 0,15 million d'euros sur le chapitre 34-98 et de 1,2 million d'euros sur le chapitre 46-36. À la date du 30 septembre, 0,59 million d'euros ont été dégelés sur le chapitre 46-36, de même que la totalité des crédits de report. Pour autant, la DIISES n'a pas pu honorer la totalité des conventions pluriannuelles d'objectifs en cours de validité et sera amenée à diminuer, par avenant, les montants prévisionnels des engagements arrivant à terme cette année. Quant aux coopératives d'artisans et de commerçants, elles ont été conduites à retarder des projets de création ou de reprise d'entreprises.

D'autre part, les crédits de la DJEPVA ont été gelés à hauteur de 0,23 million d'euros sur le chapitre 34-98 et de 18,9 millions d'euros sur le chapitre 43-90, avant d'être partiellement dégelés, le 13 juillet dernier. Au total, **la programmation des opérations à financer sur l'année s'avère délicate pour l'administration centrale comme pour les services déconcentrés**. Au niveau central, l'administration a été contrainte de retarder le versement des subventions aux associations nationales bénéficiaires (à l'exception des subventions prévues dans le cadre des conventions pluriannuelles).

Au niveau local, les services déconcentrés ont dû différer la signature de nouveaux contrats éducatifs locaux (CEL) à une date leur permettant de déterminer la base du montant sur lequel ils pouvaient s'engager. La dotation consacrée au financement des CEL étant réduite de 20 %, les services déconcentrés ont été contraint à privilégier le financement des contrats en cours d'exécution et à différer sur l'année suivante la signature de nouveaux CEL.

De plus, 20 % des crédits que la DJEPVA envisageait de déléguer aux services déconcentrés pour financer les fonds départementaux d'aide à l'initiative des jeunes sont gelés. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, il est possible d'évaluer à 750 au minimum le nombre de projets collectifs de jeunes de moins de 28 ans qui ne pourront pas bénéficier en 2004 d'une aide du ministère au titre de ces fonds. On signalera enfin que 30 % des crédits de

(1) Les crédits de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont été maintenus sur la section I. du budget Jeunesse, éducation nationale et recherche et les crédits de la DIISES sur la section II. du budget Travail, santé et solidarité.

paiement relatifs aux travaux prévus à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire n'ont pu lui être attribués, ce qui obligera à différer l'accomplissement des travaux de rénovation prévus dans cet établissement.

B.- EN 2005, DES EFFORTS MARQUÉS PAR L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE

L'extension de périmètre du budget du ministère explique la forte progression globale des crédits figurant dans le fascicule « *bleu* » et présentés dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE PAR NATURE DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Différence 2005/2004	Évolution 2005/2004 (en %)
I.- Budget général (DO+CP)				
Titre III – Moyens des services	305,57	408,10	+ 102,53	+ 33,6
<i>Personnel</i>	239,54	262,15	+ 22,61	+ 9,4
<i>Fonctionnement</i>	66,03	69,97	+ 3,94	+ 6,0
<i>Expérimentations</i>	–	75,99	+ 75,99	<i>n.s.</i>
Titre IV – Interventions publiques	85,14	99,25	+ 14,11	+ 16,6
Total dépenses ordinaires	390,71	507,35	+ 116,64	+ 30,0
Titre V – Investissements de l'État	4,35	7,52	+ 3,17	+ 72,9
Titre VI – Subventions d'investissement	3,99	12,31	+ 8,32	+ 208,5
Total des crédits de paiement pour dépenses en capital	8,34	19,83	+ 11,49	+ 137,8
Total général budget général	399,04	527,18	+ 128,14	+ 32,1
II.- Compte d'affectation spéciale (FNDS)	248,00	260,00	+ 12,00	+ 4,8
III.- Total général	647,04	787,18	+ 140,14	+ 21,7

Source : projet de loi de finances

Mais, à **structure constante** et si l'on considère les seuls crédits du budget général de l'État, **le budget du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative diminue de 2,95 %** par rapport à 2004 (où les moyens s'élevaient à 543,18 millions d'euros en loi de finances initiale, à périmètre reconstitué et redressé des divers transferts).

Remarque : L'évolution détaillée de ces crédits, qui seront présentés – plus loin – selon la nouvelle nomenclature retenue pour la mise en œuvre de LOLF, sera commentée à l'occasion des développements thématiques de ce rapport.

Les modifications de nomenclature prévues en 2005 sont de quatre ordres.

1.– Une adaptation de la nomenclature résultant de la modification des structures gouvernementales

Les crédits « *Jeunesse* » sont désormais identifiés par leur inscription sur un article 80 au sein des chapitres existants du budget du ministère. Il s'agit essentiellement des crédits de rémunérations, indemnités, cotisations sociales et prestations familiales des personnels « jeunesse », des crédits de fonctionnement de la DJEPVA (chapitre 34-98, article 80) et de la subvention de fonctionnement allouée à l'INJEP (chapitre 36-91, article 80).

De plus, un chapitre 43-90 *nouveau* a été créé pour accueillir les crédits d'intervention du secteur jeunesse et de la vie associative. Deux articles 60 et 70 ont été créés au sein du chapitre 66-50 pour l'inscription des crédits destinés à la rénovation des centres de vacances ⁽¹⁾.

Enfin, les crédits de fonctionnement de la DIISES ont été inscrits sur un article 40 au sein du chapitre 34-98. La structure du titre IV de la DIISES a été conservée dans la nomenclature 2005 du budget.

2.– Une distinction entre crédits ministériels et crédits déconcentrés

Des lignes spécifiques sont créées dans le projet de loi de finances pour distinguer les crédits déconcentrés et les crédits ministériels, notamment sur le chapitre 43-90 pour les crédits de la DJEPVA. Sur les titres IV et VI, le ministère a dédoublé chaque ligne pour distinguer ces crédits et faciliter par la suite leur regroupement.

3.– Un regroupement des crédits d'intervention déconcentrés

Les crédits d'intervention destinés à financer les contrats éducatifs locaux ont été regroupés avec les crédits affectés aux autres actions partenariales sur l'article 20 du chapitre 43-90.

4.– De nouveaux chapitres d'expérimentations LOLF

La création de chapitres en « 39 » et « 69 » va permettre d'expérimenter la gestion des crédits selon les nouveaux critères de la LOLF. Cette modification fait l'objet d'une analyse détaillée, plus loin dans ce rapport.

(1) Certaines de ces lignes sont provisoires et seront supprimées après la constitution du chapitre 39-04.

On précisera néanmoins, à ce stade, que, dans la nouvelle nomenclature budgétaire, les chapitres en « 39 » regroupent des dépenses de titre III (fonctionnement et personnel) et des dépenses de titre IV, alors que les chapitres en « 69 » regroupent les crédits d'intervention des titres IV et VI. À chaque programme correspond un chapitre.

Ces chapitres sont structurés de la façon suivante : les articles numérotés en dizaine (e.g. les articles 10, 20, 30 et 40 du chapitre 39-01) correspondent aux actions du programme ; les articles 01 et 02 permettront en gestion 2005 d'appliquer la fongibilité des crédits prévue par la LOLF (l'article 01 pour les dépenses de personnel, l'article 02 pour les autres dépenses). Enfin, on précisera que seuls les articles numérotés en dizaine seront dotés dans le projet de loi de finances pour 2005. Dès le début de la gestion 2005, les crédits inscrits sur ces articles seront redéployés au profit des articles 01 et 02.

La région Auvergne disposera de trois chapitres : 39-01 (programme « *Sport* »), 39-02 (programme « *Jeunesse et vie associative* ») et 39-03 (programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* »), qui lui permettront d'expérimenter la fongibilité du titre III et du titre IV. La région Aquitaine disposera de deux chapitres : 69-01 (programme « *Sport* ») et 69-02 (programme « *Jeunesse et vie associative* ») qui lui permettront d'expérimenter une gestion des dépenses en autorisations d'engagement (AE) d'une part, et en crédits de paiement (CP), d'autre part.

On précisera enfin que les crédits ministériels gérés par la DJEPVA en centrale ont été regroupés sur le chapitre 39-04. Il s'agit des crédits de fonctionnement du chapitre 34-98 (article 80), des crédits du chapitre 36-91 (article 80) et des crédits ministériels du chapitre 43-90 (articles 10 et 30).

C.– LE COMPLÉMENT INDISPENSABLE DU FNDS, DEUXIÈME OUTIL BUDGÉTAIRE

Parmi les autres crédits de l'État participant au financement de la politique du sport, les crédits du Fonds national pour le développement du sport (FNDS)⁽¹⁾ devraient permettre – reports inclus – d'apporter **270 millions d'euros de crédits disponibles en 2005**. Il s'agit donc d'un outil budgétaire particulièrement précieux, et votre Rapporteur spécial veillera à ce que la nécessaire transformation du FNDS, sous l'effet de l'entrée en vigueur de la LOLF, se fasse dans les meilleures conditions pour les différents acteurs du mouvement sportif. Chacun le sait, le FNDS, tel qu'il est aujourd'hui, joue un rôle essentiel.

(1) Le FNDS est un compte d'affectation spéciale (n° 902-17). Sa vocation est d'assurer le financement de l'aide aux sportifs de haut niveau et le soutien de diverses actions d'animation, ainsi que le financement de l'aide au sport de masse, en fonctionnement comme en équipement.

1.- Des recettes toujours très dynamiques

Comme en témoigne le tableau ci-après, le FNDS est alimenté principalement par :

- un prélèvement de 2,9 % sur les sommes mises en France métropolitaine sur les jeux (Française des jeux) ;
- un prélèvement de 0,01 % sur les enjeux du pari mutuel urbain (PMU) ;
- une contribution de 5 % sur le produit de la cession à un service de télévision des droits de diffusion des manifestations sportives.

Le fonds peut également percevoir le remboursement des avances consenties pour l'aide aux sportifs de haut niveau. Il a également été affectataire des boni de liquidation de l'association « comité français d'organisation de la coupe du monde de football *France 1998* », alimentant la section appelée « fonds Fernand Sastre » du FNDS.

ÉVOLUTION DES RECETTES PRÉVUES ET CONSTATÉES DU FNDS

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		2005
	Loi de finances initiale	Constatées	Loi de finances initiale	Constatées	Loi de finances initiale	Constatées (au 27 juillet)	Projet de loi de finances
Prélèvement sur la Française des Jeux	182,33	226,01	195	217,49	229,30	121,82	239,50
Prélèvement P.M.U.	0,61	0,53	0,50	0,56	0,50	0,30	0,50
Contribution sur la cession des droits de diffusion télévisuelle	22,87	18,08	22,87	21,69	18,20	9,47	20,00
Boni de liquidation du comité français d'organisation de la Coupe du monde de football	-	5,79	-	0,67	-	0,00	-
Autres	-	0,12	-	0,05	-	0,00	-
Total	205,81	250,61	218,37	240,46	248,00	131,59	260,00

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la fiabilité de la prévision de recettes pour 2005, laquelle progresse de près de 5 % à hauteur de 260 millions d'euros, dont on sait déjà qu'ils seront majorés par 10 millions d'euros de crédits de reports de l'exercice précédent. Il est important de rappeler, à ce titre, que si les recettes constatées d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés dans la limite de l'excédent, mais dans des conditions où le ministère des finances joue un rôle primordial et où le Parlement est absent, les recettes pilotant les dépenses.

L'écart entre prévisions et réalisations n'a cessé de s'accroître. Si le prélèvement sur le PMU a tendance à se tasser, celui sur la Française des jeux a apporté une contribution exceptionnelle au point de représenter, en 2001, 83,4 % du total des recettes du fonds et, en 2003, 90,4 %.

Les prévisions de recettes inscrites en loi de finances pour 2003, dernier exercice clos, étaient de 218,4 millions d'euros. Les recettes encaissées se sont élevées au total à 240,5 millions d'euros, soit une plus-value de 22 millions d'euros. Le produit du prélèvement de 0,01 % sur le PMU a atteint 0,56 million d'euros, soit une plus-value de 60.000 euros par rapport à l'évaluation initiale.

Le rendement de la contribution de 5 % due sur la cession des droits de retransmission télévisuelle s'est élevé à 21,7 millions d'euros, soit 1,2 million d'euros de moins que prévu initialement et 3,6 millions d'euros de plus qu'encaissé en 2002. L'apport de cette ligne est revenu au niveau constaté en 2001, confirmant le caractère conjoncturel de la baisse constatée en 2002.

Le produit du prélèvement de 2,9 % sur les sommes gérés par la Française des jeux s'est élevé à 217,5 millions d'euros en 2003, soit 22,5 millions d'euros de plus que l'évaluation initiale. Ce montant est inférieur de 8,5 millions d'euros à celui encaissé en 2002, exercice pour lequel 13 mois de prélèvement avaient été rattachés. Si l'on compare les années 2002 et 2003 sur une durée homogène de 12 mois de prélèvement, cette ligne est en accroissement de 5,7 %.

En 2004, 22 millions d'euros de plus-value 2003 ont été gelés sur le FNDS, à la demande de la direction du Budget. Il a été décidé, lors d'une réunion d'arbitrage qui s'est tenue le 30 juin 2004 entre le ministère du Budget et le ministère des Sports, de débloquer 12 millions d'euros, afin de les programmer d'ici la fin de gestion, et de maintenir en réserve 10 millions d'euros, qui seront reportés et utilisés sur la gestion 2005.

L'an prochain, l'évaluation de recettes inscrite dans le projet de loi de finances tient compte des rentrées constatées en 2003 et d'une progression moyenne attendue de 4 % pour chacune des deux années, 2004 et 2005.

2.– Des dépenses essentielles à l'action du ministère

En 2005, les moyens du Fonds devraient s'accroître de 12 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. La répartition par chapitre de dépenses a été établie en prenant en compte le report de 10 millions d'euros de crédits. Au total, la capacité de programmation du FNDS sera donc de 270 millions d'euros l'an prochain.

Le FNDS interviendra en 2005, en continuité avec ce qui a été fait en 2004, à savoir pour :

– soutenir les activités des fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs ;

– aider les clubs, les comités départementaux et les liges régionales des fédérations sportives dans leurs actions de développement du sport ;

– contribuer au financement de la réalisation, rénovation et mise aux normes des équipements sportifs en s’attachant à favoriser les politiques intercommunales, conformément aux critères d’éligibilité aux subventions d’équipement retenus.

Enfin, le ministère souhaite poursuivre en 2005 l’utilisation des moyens du fonds pour favoriser l’accès à la pratique sportive et soutenir l’action des bénévoles et des clubs, pour promouvoir les valeurs et l’éthique du sport, renforcer le lien social et lutter contre les incivilités et la violence.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUES ET CONSTATÉES DU FNDS

(en millions d’euros)

	2003 Loi de finances initiale	2003 Dépenses engagées (AP)	2004 Loi de finances initiale	2005 Projet de loi de finances
Chapitre 01 Subventions pour le sport de haut niveau	38,90	41,90	43,35	45,95
Chapitre 02 Avances aux associations sportives	0,10	0,14	0,10	0,10
Chapitre 03 Subventions pour le sport de masse	129,00	129,39	143,55	152,55
Chapitre 09 Équipements de l’État	16,87	18,04	21,40	21,40
Chapitre 12 Équipements des collectivités locales et des associations	33,50	41,25	39,60	39,60
Total	218,37	230,74	248,00	260,00

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

D’après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les moyens disponibles sur le chapitre 3 du FNDS, au titre de la loi de finances initiale et du report de l’année précédente, devraient, en 2005, permettre de compenser en partie la diminution de 17,3 millions d’euros des crédits déconcentrés, enregistrée sur les crédits budgétaires du chapitre 43-91 (article 60). Il s’agit d’une **modification des sources de financement de la pratique sportive locale**, qui va nécessiter une réorientation des dispositifs financés selon des modalités qui seront discutées avec le mouvement sportif au sein du conseil national, puis de chacune des commissions régionales du FNDS.

Les moyens affectés au sport de haut niveau seront accrus de 5 % en 2005, et les subventions d’équipement aux collectivités et aux associations progresseront légèrement. Quant à la programmation des équipements sportifs des établissements de la jeunesse et des sports, elle sera maintenue au niveau de 2004.

Votre Rapporteur spécial regrette évidemment les **sous-consommations** de crédits, qui s'expliquent notamment par les difficultés, classiques, de montage des dossiers ⁽¹⁾, ainsi que **l'ampleur des phénomènes de reports** de crédits d'un exercice sur l'autre. Pour autant, le FNDS s'est révélé être un outil budgétaire très positif pour la politique des sports.

La répartition entre la part nationale et la part régionale sera examinée par le conseil du FNDS en début d'année 2005. On précisera que le calcul de la répartition entre régions de la part régionale initiale du FNDS en 2004 n'a pas été effectué sur les mêmes bases que celles des trois dernières années ⁽²⁾. La note d'orientation du 27 janvier 2004 relative à la part régionale du FNDS 2004 a fait l'objet d'une concertation approfondie avec le comité national olympique et sportif français et les représentants des comités régionaux olympiques et sportifs. Les cinq thèmes d'intervention retenus sont les pratiques sportives associatives, la formation et la structuration de l'encadrement, l'emploi, l'accès au sport de haut niveau, la médecine du sport et la lutte contre le dopage.

3.– L'avenir du FNDS

a) Un mode de financement menacé : l'exemple du FNDVA

L'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances à compter du 1^{er} janvier 2006 va entraîner la disparition du FNDS, du fait de la nouvelle règle selon laquelle les recettes d'un compte d'affectation spéciale doivent être en relation directe avec les dépenses qu'il supporte ⁽³⁾.

L'évolution du FNDS devrait être proche de celle connue par le **Fonds national pour le développement de la vie associative** (FNDVA), dont on rappellera que les recettes provenaient d'une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes, alors que ses dépenses étaient des subventions à des associations favorisant le développement de la vie associative.

(1) Il peut s'écouler un délai assez long entre la programmation prévisionnelle d'un équipement, puis la mobilisation des recettes au moment de l'engagement de l'autorisation de programme et enfin la consommation effective des crédits de paiement après la réalisation des installations sportives.

(2) En effet, depuis 2001, la part régionale du FNDS était constituée d'une base appelée « part traditionnelle », représentant un peu plus des deux tiers de l'ensemble, et du « fonds de mutualisation » représentant le complément. Les critères de répartition de ces deux tranches étaient en partie communs. Il a été jugé préférable d'apporter une meilleure lisibilité des fondements qui président à la répartition de l'enveloppe globale en fusionnant proportionnellement les deux séries de critères.

(3) L'article 21 de la loi organique dispose, en effet, que « les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

Aucune relation directe ne liant les dépenses aux recettes, le FNDVA a été clôturé au 31 décembre 2003, anticipant ainsi la mise en œuvre de la LOLF. L'intégralité des opérations en compte ont été reprises au sein du budget général. Les crédits du fonds ont été inscrits, en 2004, à l'article 70 « *Formation des animateurs et accompagnement de l'emploi* », spécialement créé à cet effet, sur le chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* » de la section « *Jeunesse et enseignement scolaire* », pour un montant de 8,2 millions d'euros, soit le montant voté en loi de finances pour 2003 pour le compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾.

Cette reprise traduisant bien la volonté du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative de pérenniser cet outil important pour le développement de la vie associative, un Conseil du développement de la vie associative a été créé par décret le 2 juillet 2004, afin de proposer au ministre les orientations pour l'utilisation des crédits. Ces derniers continueront, au travers de cette instance, à être gérés en étroite concertation avec le milieu associatif.

b) Vers la création d'un Centre national pour le développement du sport

En 2006, les crédits du FNDS devraient être basculés pour partie sur le budget général de l'État, pour partie au sein d'un établissement public créé à cet effet. La mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », qui a vocation à regrouper l'ensemble des crédits d'État destinés à la promotion du sport et à son développement, tant au titre de la pratique sportive de masse qu'au titre du sport de haut niveau, comprendra donc, au sein du programme « *Sport* » qui lui est rattaché, la part des crédits budgétisés du FNDS actuel.

Quant à l'établissement public, il devrait s'agir d'une structure baptisée « **Centre national pour le développement du sport** », ce qui serait en cohérence avec les États généraux du sport organisés, fin 2002, pour réfléchir sur le mode de financement le plus satisfaisant pour le sport et les activités sportives. Cet établissement pourrait être doté de commissions régionales, dont la composition serait comparable à celles des commissions régionales actuelles du FNDS et complétée par des représentants des collectivités territoriales.

La concordance entre programme, actions et actuels chapitres et articles du FNDS devrait être arrêtée au cours du premier semestre 2005, postérieurement à la concertation en cours avec le mouvement sportif et les administrations financières, et après examen des conclusions du rapport de la mission confiée par le ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative à M. Patrick Bouquet, conseiller-maître à la Cour des comptes.

(1) Les crédits disponibles à la clôture du compte ont été reportés dans leur intégralité sur l'article 70 du chapitre 43-90 par arrêté du 26 mars 2004. On signalera qu'en 2005, la plupart des crédits de l'ex-FNDVA ont été basculés sur le chapitre d'expérimentation 39-04 (article10).

Votre Rapporteur spécial, tout en regrettant la débudgétisation impliquée par la création d'un établissement public, estime essentiel de rechercher une solution qui permette d'**assurer le maintien et l'accroissement de l'enveloppe globale de ressources que constitue le FNDS** aujourd'hui, ainsi que de **conserver le même mode de gestion étroit avec le mouvement sportif**. Il convient d'insister sur le fait qu'une telle instance participative n'est en rien liée au statut de compte spécial du Trésor et que le FNDS lui-même n'est nullement une garantie de financement du sport. Même s'il ne fait traditionnellement pas l'objet de mesures de régulation budgétaire, on rappellera qu'un compte d'affectation spéciale fait même, au contraire, dépendre les dépenses de recettes et même de leur simple évaluation.

Les recettes du FNDS ont évolué jusqu'ici de façon très favorable. Rien ne garantit qu'il en soit de même à l'avenir. Les travaux en cours sur la détermination du périmètre du nouvel établissement public et sur son alimentation financière constituent donc un enjeu fondamental. Cet enjeu revient, pour le ministère, à trouver une forme de financement, dont l'évolution conserverait la logique d'imperméabilité relative des ressources du Centre aux effets de la régulation budgétaire, en raisonnant à partir de l'enveloppe totale actuelle.

*

* *

II.- ENTRE LOLF ET SMR : LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN MARCHÉ AU MINISTÈRE

S'il n'y a pas – à proprement parler – de lien de cause à effet entre l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le lancement des stratégies ministérielles de réformes (SMR), force est de constater une grande complémentarité entre les objectifs et les moyens de chacun de ces **deux grands chantiers de la réforme de l'État**.

Les conséquences du mouvement de modernisation en cours se feront sentir, en particulier, au niveau du fonctionnement des services et de la gestion des personnels. Elles accéléreront également la rénovation des structures du ministère et du réseau des établissements publics.

A.- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET LA CLARIFICATION DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Afin d'anticiper la nouvelle présentation des crédits dans le projet de loi de finances pour 2006, le ministère a opté pour une présentation des objectifs opérationnels du budget 2005 selon la structuration en programmes et actions retenue dans le cadre de la LOLF.

1.– Une nouvelle structuration du budget : mission, programmes, actions

À la suite des travaux et des discussions qui se sont tenus, durant plus d'un an, entre les parlementaires et l'administration, votre Rapporteur spécial tient d'emblée à souligner que **la maquette présentée par le ministère, pour la nouvelle présentation des crédits en 2006, est globalement satisfaisante**. En particulier, le dialogue noué au premier semestre 2004 entre votre Commission et l'administration semble avoir porté ses fruits, puisque le projet proposé par le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative a évolué pour mieux prendre en compte les remarques et les souhaits des parlementaires⁽¹⁾.

Conformément aux recommandations de l'Assemblée nationale, il a donc été décidé de ne pas reproduire la structuration actuelle de l'administration centrale, ce qui aurait abouti à créer cinq programmes, mais au contraire de rechercher, dans chacun d'eux, l'unité d'une politique spécifique.

Les crédits inscrits dans les trois programmes finalement retenus seront regroupés à compter de 2006 dans la **mission ministérielle « Sport, jeunesse et vie associative »**. La mise en place de cette nomenclature ne justifiera pas de transfert de crédits entre les sections actuelles.

Cette mission est construite autour de **deux programmes opérationnels** concourant à la mise en œuvre de la politique publique du « Sport » et celle de la « Jeunesse et de la vie associative ». Par ailleurs, un **programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »** contribuera à la réussite de la politique ministérielle mise en œuvre par les programmes opérationnels. Votre Rapporteur spécial souligne que les actions de la délégation à l'emploi et aux formations et de la délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale seront incluses dans les deux programmes opérationnels.

(1) Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004, pp. 149-150).

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2005
EN FONCTION DE LA NOMENCLATURE RETENUE POUR 2006**

- ⇒ Une **mission** : « *Sport, jeunesse et vie associative* » (527,18 millions d'euros)
- ⇒ Trois **programmes** (déclinés, au total, en douze actions distinctes) :
 - ⊙ Un programme opérationnel « *Sport* » (227 millions d'euros) avec quatre actions :
 - Promotion du sport pour le plus grand nombre (67,84 millions d'euros)
 - Développement du sport de haut niveau (78,05 millions d'euros)
 - Prévention par le sport et protection des sportifs (27,48 millions d'euros)
 - Promotion des métiers du sport (53,62 millions d'euros)
 - ⊙ Un programme opérationnel « *Jeunesse et vie associative* » (149,84 millions d'euros), structuré en cinq actions :
 - Développement de la vie associative (12,81 millions d'euros)
 - Promotion des actions en faveur de la jeunesse (59,05 millions d'euros)
 - Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire (51,76 millions d'euros)
 - Protection des jeunes (9,81 millions d'euros)
 - Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif (16,41 millions d'euros)
 - ⊙ Enfin, un programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » (150,34 millions d'euros), composé de trois actions :
 - Soutien des programmes opérationnels (95,61 millions d'euros)
 - Recrutement, formation et action sociale (5,04 millions d'euros)
 - Soutien de l'administration centrale, des services déconcentrés et établissements (49,69 millions d'euros)

Source : projet de loi de finances (crédits de paiement pour 2005)

Les programmes « *Sport* » et « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » se caractérisent par la prédominance des dépenses de personnel, qui représentent les deux tiers des crédits de paiement de chaque programme, alors que les crédits de personnel ne représentent que 18 % du programme « *Jeunesse et vie associative* ». Toutefois, dans ce dernier programme, si 72,6 % des crédits (soit 108,66 millions d'euros de crédits de paiement pour 2005) sont consacrés à des dépenses d'intervention, il s'agit principalement des dotations de transfert à d'autres organismes ou collectivités.

a) Le programme « Sport »

Si l'on ajoute aux 227 millions d'euros du budget général les crédits du FNDS actuel (reports inclus) pour 2005, ce programme mobilisera, en réalité, **497 millions d'euros** l'an prochain.

L'action tournée vers la promotion du sport pour le plus grand nombre regroupe le **soutien de l'État à la pratique sportive des jeunes** notamment au niveau local, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques contractuelles visant à valoriser le rôle éducatif et social du sport (avec les volets « sport » des contrats éducatifs locaux et les partenariats avec les fédérations sportives) et au travers des aides individuelles allouées aux jeunes dont les familles ont des revenus modestes (« coupon sport »). Elle comprend également les mesures liées à l'**accessibilité des personnes handicapées** et à la **place des femmes** dans le sport, de même que les actions qui concourent à la **valorisation de la dimension éducative et sociale du sport** et permettent de renforcer les liens entre générations.

Le développement du sport de haut niveau fait l'objet d'une action qui retiendra l'attention en 2005 du fait de l'accueil sur notre territoire de grandes manifestations sportives et du financement de la préparation de la coupe du monde de rugby en 2007. Il s'agit, par cette action, de donner un nouvel élan à la **préparation des équipes de France aux compétitions internationales**.

Enfin, si la prévention par le sport et la protection des sportifs est une action tournée principalement vers la **lutte contre le dopage**, l'action visant à promouvoir les métiers du sport regroupe les actions de **soutien à la formation** initiale et continue.

b) Le programme « Jeunesse et vie associative »

Ce programme, qui représentera environ **150 millions d'euros** en 2005, concentre ses moyens budgétaires sur les deux actions de promotion de la jeunesse et de l'éducation populaire. Ces actions visent, par de nombreux dispositifs qui seront présentés plus loin dans ce rapport, à **faciliter l'acquisition progressive par les jeunes de leur autonomie** ainsi que leur insertion sociale et professionnelle, **en promouvant une image positive des jeunes** dans notre société, en leur redonnant le goût de l'engagement et en rénovant le dialogue avec eux.

De plus, par l'action tournée vers la protection des jeunes, le ministère renforcera en 2005 ses modalités de **contrôle sur l'accueil des mineurs** dans les centres de vacances et de loisirs.

Enfin, la politique de l'État en direction des associations est retracée par deux actions spécifiques. La première vise au développement de la vie associative. Elle est fondée sur la reconnaissance du secteur associatif comme partenaire majeur dans la société française et vise notamment à **développer la compétence et la formation des bénévoles** et à **promouvoir l'engagement associatif tout en**

aidant l'emploi associatif. La seconde action concerne la promotion de l'animation et de l'encadrement associatif, à travers un soutien et un accompagnement à la professionnalisation.

c) Le programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »

Ce programme de 150 millions d'euros regroupe principalement les **dépenses de rémunération de personnels qui ne peuvent être affectés à un unique programme**. Il comprend également les dépenses générales de fonctionnement de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements, ainsi que les dépenses d'investissement les concernant.

Les objectifs mis en œuvre dans ce programme rejoignent les axes prioritaires de la politique du ministère, tournés vers la modernisation et une meilleure efficacité des moyens humains et matériels mobilisés pour conduire ses politiques.

On précisera, enfin, que le responsable du programme « *Jeunesse et vie associative* » sera le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; celui du programme « *Sport* », le directeur des sports ; et celui du programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », le directeur du personnel et de l'administration.

2.- Une démarche tournée vers la performance : les objectifs et les indicateurs

Les objectifs et les indicateurs retenus, à ce stade, par le ministère, en liaison avec Bercy, sont retracés dans l'**avant-projet annuel de performances des programmes** (PAP), transmis aux parlementaires avec le projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial regrette d'ailleurs le caractère particulièrement tardif de cette transmission par le ministère chargé du Budget.

**PRÉSENTATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS
RETENUS DANS L'AVANT PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE**

(27 objectifs de performance et 39 indicateurs de résultat)

⊙ Programme « **Sport** » : **9 objectifs** et **14 indicateurs** de résultat.

⇒ Objectif n°1 : Accroître la pratique sportive locale, départementale, régionale et nationale, notamment au sein des clubs

⇒ Objectif n°2 : Apporter une attention particulière à des « publics cibles » (personnes handicapées, jeunes filles et femmes, publics défavorisés)

⇒ Objectif n°3 : Apporter une attention particulière à des territoires « cibles » (quartiers urbains dits « sensibles », zones « rurales »)

⇒ Objectif n°4 : Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial et continental

⇒ Objectif n°5 : Renforcer le respect de l'éthique dans le sport de haut niveau et préserver la santé des sportifs de haut niveau

⇒ Objectif n°6 : Contribuer à la qualification et à l'insertion des sportifs de haut niveau

⇒ Objectif n°7 : Améliorer la protection de la santé par la pratique physique et sportive, notamment de « publics cibles » (personnes de plus de 55 ans, personnes obèses, ...)

⇒ Objectif n°8 : Améliorer la protection des sportifs contre les risques liés aux activités physiques et sportives et assurer la sécurité des manifestations sportives

⇒ Objectif n°9 : Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers, en cohérence avec l'environnement économique et social

⊙ Programme « **Jeunesse et vie associative** » : **8 objectifs** et **14 indicateurs** de résultat.

⇒ Objectif n°1 : Créer les conditions favorables du développement des associations et des autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire

⇒ Objectif n°2 : Améliorer l'aide à la réalisation des projets conçus par la jeunesse

⇒ Objectif n°3 : Susciter la conclusion de contrats éducatifs locaux dans les territoires ruraux et urbains sensibles

⇒ Objectif n°4 : Améliorer les conditions de délivrance des agréments nationaux de jeunesse et d'éducation populaire

⇒ Objectif n°5 : Rechercher une répartition plus équilibrée des postes FONJEP entre départements et un ciblage des secteurs d'activité des postes FONJEP

⇒ Objectif n°6 : Diminuer le nombre des incidents dans les centres de vacances et de loisirs

⇒ Objectif n°7 : Adapter l'offre de formation afin de favoriser l'insertion professionnelle

⇒ Objectif n°8 : Assurer la pérennisation des contrats aidés par l'État

⊙ Programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » :
10 objectifs et 11 indicateurs.

⇒ Objectif n°1 : Améliorer le suivi des carrières

⇒ Objectif n°2 : Poursuivre la rénovation du dispositif de formation initiale des personnels appartenant aux corps propres du ministère

⇒ Objectif n°3 : Renforcer le cœur de métier des établissements

⇒ Objectif n°4 : Augmenter le taux de dématérialisation des procédures internes et externes (développer et maintenir le système d'information)

⇒ Objectif n°5 : Intégrer les priorités de la stratégie nationale de développement durable

⇒ Objectif n°6 : Optimiser la gestion des moyens financiers et logistiques de l'administration centrale

⇒ Objectif n°7 : Élaborer un dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF

⇒ Objectif n°8 : Accélérer la publication de la directive nationale d'orientations

⇒ Objectif n°9 : Poursuivre la démarche « qualité en formation » des établissements

⇒ Objectif n°10 : Assurer aux usagers un accueil de qualité

Source : avant-projet annuel de performance des programmes

Une mission d'analyse critique et exhaustive des propositions d'objectifs et d'indicateurs sera bientôt entreprise par votre Commission. Elle servira de base de travail à une concertation étroite avec l'administration lors du premier semestre 2005. **Votre Rapporteur spécial sera attentif à ce que les objectifs et les indicateurs**, finalement retenus dans le projet de loi de finances pour 2006, **aboutissent** à une plus grande clarté de l'action publique à destination de nos concitoyens et **à un meilleur contrôle de la politique de la jeunesse et des sports par les parlementaires**.

À ce stade, quelques remarques peuvent néanmoins être formulées. L'avant-PAP présenté par le ministère constitue **une base de travail globalement encourageante**, dans la mesure où le travail de structuration des objectifs paraît bien avancé et prend en compte la singularité de chacun des programmes. Si les objectifs des deux programmes opérationnels sont tous rattachés à une action unique, le programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » privilégie une approche plus originale en définissant, au-delà des trois actions du programme, quatre axes permettant à l'administration du ministère de se donner un cadre de performance pour la conduite de ses objectifs et la poursuite de ses résultats. Pour chacun de ces quatre axes, un ou plusieurs objectifs ont été sélectionnés.

Ainsi les trois premiers objectifs ressortissent-ils d'un axe baptisé « *Déterminer et conduire la politique des ressources humaines* », les trois suivants d'un deuxième axe « *Développer les fonctions juridique, informatique, logistique et financière nécessaires au bon fonctionnement des services et à l'exercice de la*

tutelle sur les établissements publics », les deux suivants encore d'un troisième axe « *Piloter le dialogue de gestion* » ; et les deux derniers d'un axe intitulé « *Assurer la mise en œuvre de la SMR* ».

La qualité des indicateurs est, quant à elle, beaucoup plus variable. Certains indicateurs paraissent tout à fait propres à refléter la qualité d'un service rendu ou l'efficacité d'une politique. C'est le cas, par exemple, des trois indicateurs – aussi simples que révélateurs – illustrant l'objectif « *Diminuer le nombre des incidents dans les centres de vacances et de loisirs* ».

En revanche, votre Rapporteur spécial regrette la trop grande place donnée aux indicateurs purement quantitatifs ou aux indicateurs de gestion, au détriment d'outils de mesure plus complets de la performance réelle des services et des politiques publiques (hors effets d'aubaine). D'une manière générale, **il est délicat de multiplier des indicateurs par trop précaires, ponctuels ou provisoires**. Votre Rapporteur spécial s'étonne notamment du choix d'un indicateur consacré à « *la publication de la directive nationale d'orientations de l'année n+1* », ou encore d'un autre indicateur renseignant sur la « *mise en place du dispositif* » de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF « *pour le 1^{er} décembre 2005* ». Un minimum de sanctuarisation des indicateurs est nécessaire pour permettre aux parlementaires d'évaluer les résultats d'une politique sur plusieurs années, et – en tout cas – sur plus d'un an.

De plus, on peut s'étonner, sur les programmes « *Sport* » et « *Jeunesse et vie associative* » notamment, du **faible nombre d'indicateurs reflétant la qualité du service rendu**, en comparaison des indicateurs de mesure de l'efficacité socio-économique. On précisera que la nature des indicateurs doit être suffisamment hétérogène, afin de refléter la diversité des points de vue possibles pour juger de l'efficacité et des résultats d'une politique publique. Trois grandes catégories peuvent être distinguées. Du point du citoyen, l'indicateur doit rendre compte de l'efficacité socio-économique d'une action, à l'image de l'indicateur mesurant le nombre de décès liés à une pratique sportive de haut niveau à l'entraînement ou en compétition (rapporté au nombre de sportifs de haut niveau et de sportifs classés « *espoirs* »). Cette catégorie d'indicateurs est assez répandue dans l'avant-PAP.

A contrario, très peu d'indicateurs permettent réellement de mesurer les résultats d'une action du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire en fonction de la qualité du service rendu. On peut mentionner l'indicateur relatif au délai moyen entre le dépôt d'une demande d'agrément national de jeunesse et de d'éducation populaire pour une association et la décision administrative elle-même. On signalera que, pour le programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », le ministère a retenu un certain nombre d'indicateurs dont il estime qu'ils reflètent le point de vue de « *l'utilisateur interne* ». Cette notion s'éloigne en réalité de la notion courante d'utilisateur du service public, pour se rapprocher de celle d'agent de l'administration. Ainsi, un indicateur, dont on peut se demander s'il mesure une performance ou un objectif de gestion, se propose de recenser le nombre d'entretiens individuels de carrière rapporté au nombre total d'agents du ministère.

Enfin, certains indicateurs, probablement perfectibles, se placent du point de vue du contribuable pour apprécier l'efficacité de la gestion. Tel est le cas, par exemple, de l'indicateur mesurant les dépenses téléphoniques de l'administration centrale rapportées aux effectifs. Ce dernier indicateur donne-t-il d'ailleurs une image réaliste de l'objectif très vaste dont il est l'unique élément de mesure : « *Optimiser la gestion des moyens financiers et logistiques de l'administration centrale* » ? Il est permis d'en douter.

On peut également se demander si l'avant-projet annuel de performance ne comporte pas trop d'objectifs. Là où la norme interministérielle se situe à 5 objectifs par programme, le ministère retient 8 à 10 objectifs pour ses programmes. De même, le programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » comporte essentiellement des objectifs à indicateur unique, ce qui tend à donner le **sentiment d'une certaine dispersion**.

Il s'agit certes d'un exercice nouveau, tout comme d'une matière délicate, qui nécessite, pour les parlementaires, un travail d'analyse plus approfondi que celui que les délais de transmission des avant-projets annuels de performance ont rendu possible. En particulier, l'**absence de données méthodologiques précises sur l'origine et la fiabilité des informations** permettant de renseigner les indicateurs, obère fortement le jugement que l'on peut porter, *a priori*, sur le choix de tel ou tel indicateur.

Votre Rapporteur spécial réserve donc son jugement sur la qualité des objectifs et des indicateurs de performance retenus, dans l'attente de celui qui sera formulé, en liaison avec la mission d'information de votre Commission sur la mise en œuvre de la LOLF, début 2005.

3.– Les expérimentations

Le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a demandé à chaque ministre d'accélérer en 2005 le programme des expérimentations LOLF ⁽¹⁾. Les réunions et conférences budgétaires du mois de juillet 2004 ont été, pour le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, l'occasion d'arrêter les grandes lignes de la poursuite des expérimentations lancées en 2003, et le démarrage de nouvelles expérimentations.

Deux expériences de globalisation sont ainsi prévues l'an prochain, respectivement dans les services déconcentrés des régions Auvergne et Aquitaine, ainsi qu'une expérimentation de budget opérationnel de programmes (BOP) en administration centrale, pour le programme « *Jeunesse et vie associative* ».

(1) Circulaire n° DRB-04-2410 du 25 juin 2004.

Les expérimentations qui seront conduites en 2005 au niveau territorial relèveront de deux catégories : poursuivre les expérimentations relatives à la comptabilité d'analyse des coûts, d'une part, et mettre en place des BOP dans les régions Auvergne et Aquitaine, d'autre part.

a) Expérimentations relatives à la comptabilité d'analyse des coûts

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les objectifs retenus pour ces expérimentations sont les suivants :

– vérifier la cohérence et la pertinence des nouvelles nomenclatures par destination (actions et sous-actions), notamment pour les programmes qui n'avaient pas fait l'objet d'expérimentation en 2003 ;

– vérifier et affiner la répartition des moyens financiers et humains (*via* les effectifs d'équivalents temps plein) par programme, actions et sous-actions ;

– affiner les moyens informatiques de saisie, synthèse et restitution des informations ;

– se familiariser davantage avec la comptabilité d'analyse des coûts, et s'orienter dans une démarche de calcul du coût des actions.

b) Expérimentations relatives à la mise en place de budgets opérationnels de programme

Ces expérimentations permettront de vérifier en 2005 la pertinence et la faisabilité de la mise en place de BOP au niveau régional, pour l'ensemble des services déconcentrés du ministère. Elles donneront ainsi l'occasion d'imaginer et de mettre en œuvre les différents « dialogues de gestion » nécessaires. Ces dialogues doivent s'instaurer entre les responsables de programmes, les responsables de BOP et les responsables d'unités opérationnelles (dialogue de gestion externe), comme entre les responsables de programmes (dialogue de gestion interne à l'administration centrale) et entre les responsables des unités opérationnelles (dialogue de gestion interne aux services déconcentrés).

Les expérimentations de BOP permettront également de tester progressivement la fongibilité entre titres et, plus généralement, de mettre en évidence les éléments d'information ou de procédure permettant à l'ensemble des services du ministère (administration centrale, services déconcentrés et établissements) de passer en gestion LOLF au 1^{er} janvier 2006 dans les meilleures conditions.

En particulier, il est impératif que la mise en place de BOP au niveau régional facilite le dialogue de gestion avec l'administration centrale et assure la cohérence de l'action territoriale du ministère, notamment compte tenu de la diversité des trois programmes qui composent la mission. Cette option tient également compte du fait que c'est au niveau régional qu'est effectuée la gestion des crédits de rémunération des personnels, ce qui rend plus difficile la mise en place au niveau départemental du principe de la fongibilité asymétrique.

Votre Rapporteur spécial relève que l'orientation prise par le ministère est en concordance avec les dispositions du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, et en particulier avec celles qui définissent les prérogatives du préfet de région en matière de cohérence de l'action de l'État dans la région. Ainsi le BOP régional sera-t-il l'occasion de rechercher cette cohérence, à la fois pour le plan d'action annuel et comme outil de prévision budgétaire.

c) Crédits, emplois et services concernés

En premier lieu, une expérimentation de BOP **en administration centrale** interviendra sur le programme « *Jeunesse et vie associative* » et portera sur la fongibilité des titres III et IV (hors crédits de personnels et hors CREPS).

Le service concerné est le bureau des affaires administratives et financières de la sous-direction de l'éducation populaire et de la vie associative à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. L'expérimentation porte sur près de 68 millions d'euros de crédits en 2005.

EXPÉRIMENTATION EN ADMINISTRATION CENTRALE EN 2005

(en millions d'euros)

Programme « Jeunesse et vie associative »	Crédits mobilisés
Action « Développement de la vie associative »	6,47
Action « Promotion des actions en faveur de la jeunesse »	22,90
Action « Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire »	38,42
Total	67,79

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

En deuxième lieu, une expérimentation de trois BOP (un par programme) interviendra en 2005 **en région Auvergne**. Elle porte sur la fongibilité des titres III et IV (hors CREPS) et concerne un total de 135 personnels et 8,2 millions d'euros de crédits.

Les services concernés sont la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports de Clermont-Ferrand et les directions départementales de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire.

EXPÉRIMENTATION EN RÉGION AUVERGNE EN 2005

(en millions d'euros)

Programmes concernés	Crédits mobilisés	Emplois visés
« Sport »		
Action « Promotion du sport pour le plus grand nombre »	1,46	23
Action « Développement du sport de haut niveau »	0,59	13
Action « Prévention par le sport et protection des sportifs »	0,54	10
Action « Promotion des métiers du sport »	0,93	16
Total du programme	3,52	62
« Jeunesse et vie associative »		
Action « Développement de la vie associative »	0,08	0
Action « Promotion des actions en faveur de la jeunesse »	1,10	5
Action « Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire »	0,39	5
Action « Protection des jeunes »	0,22	5
Action « Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif »	0,47	5
Total du programme	2,26	20
« Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »		
Action « Soutien des programmes opérationnels »	1,92	53
Action « Recrutement, formation et action sociale »	0,06	0
Action « Soutien de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements »	0,44	0
Total du programme	2,42	53

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

Enfin, une expérimentation de deux BOP (sur les programmes « Sport » et « Jeunesse et vie associative ») aura lieu en région Aquitaine et portera sur la fongibilité des titres IV et VI pour un montant total de 4,24 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

Les services concernés sont la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports de Bordeaux, ainsi que les directions départementales de la Dordogne, des Landes, du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques.

EXPÉRIMENTATION EN RÉGION AQUITAINE EN 2005

(en millions d'euros)

Programmes concernés	Crédits mobilisés	
	AE	CP
« Sport »		
Action « <i>Promotion du sport pour le plus grand nombre</i> »	1,23	2,00
Action « <i>Développement du sport de haut niveau</i> »	0,08	0,08
Action « <i>Prévention par le sport et protection des sportifs</i> »	0,09	0,09
Action « <i>Promotion des métiers du sport</i> »	0,06	0,06
Total	1,46	2,23
« Jeunesse et vie associative »		
Action « <i>Développement de la vie associative</i> »	0,07	0,07
Action « <i>Promotion des actions en faveur de la jeunesse</i> »	1,23	1,23
Action « <i>Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire</i> »	0,27	0,27
Action « <i>Protection des jeunes</i> »	0,00	0,14
Total	1,87	2,01

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

B.– LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU SPORTIF NATIONAL

1.– La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère

À la suite du bilan d'étape et de l'actualisation des stratégies ministérielles de réforme élaborées en 2003, la SMR du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative identifie six grands axes, censés produire des effets concrets en matière de simplification et d'allègement des procédures, de rationalisation et d'adaptation des structures et de réalisation d'économies. Ces axes sont les suivants :

- adapter les structures et les réseaux du ministère ;
- moderniser les modes de gestion et de financement des établissements ;
- développer les démarches « qualité » et améliorer les relations avec les usagers ;
- moderniser la gestion des ressources humaines ;
- moderniser les systèmes d'information et développer l'administration électronique ;
- et, par cohérence, mettre en œuvre la LOLF.

En particulier, la SMR met l'accent sur les chantiers transversaux, dont la réussite est essentielle à la modernisation du ministère et à la conduite opérationnelle des politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Ces chantiers concernent prioritairement les actions en faveur des usagers, au travers notamment de l'amélioration de la qualité de l'accueil, du développement de l'administration électronique et de l'attention portée à la qualité de la réglementation.

2.- Des effets sur le fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée

a) Des crédits de fonctionnement en progression régulière

Les crédits assurant le fonctionnement de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements publics s'établissent, dans le projet de loi de finances à **70,55 millions d'euros** (contre 58,68 millions d'euros en 2004).

En ce qui concerne **l'administration centrale**, on constate une augmentation sensible, sur les trois dernières années, qui s'explique essentiellement par deux raisons. D'une part, les crédits informatiques augmentent régulièrement depuis 2002, sous l'effet de la LOLF, de la poursuite du plan de modernisation des systèmes d'information et de la réalisation d'un réseau intranet sécurisé. D'autre part, l'installation du ministère, en fin d'année 2003, dans de nouveaux locaux explique aussi la majoration des dépenses ⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial souligne, à ce titre, qu'une **rationalisation du patrimoine immobilier du ministère est encore possible**, dans le sens notamment d'une meilleure valorisation des actifs immobiliers, dont les produits de cession doivent *in fine* constituer des sources de financement de certains projets d'envergure. Cette orientation trouvera des points d'application dès 2005 et s'inscrira naturellement dans le cadre de la démarche globale engagée par le Gouvernement et visant à rationaliser le patrimoine de l'État. Nous, parlementaires, sommes nombreux à y être attachés.

En ce qui concerne les **services déconcentrés**, les crédits de fonctionnement courant sont beaucoup plus stables depuis 2002 et s'inscrivent même une baisse pour 2005, à la suite d'une mesure d'économie de 100.000 euros. Les augmentations de crédits depuis 2001 s'expliquent principalement par le développement des actions de formation et de validation des acquis de l'expérience et par l'organisation d'examens. En 2005, les services déconcentrés auront également à coordonner la consultation des conseils départementaux des jeunes.

(1) Le coût total du déménagement et des frais de première installation aura été de 7,02 millions d'euros, dont 2,33 millions d'euros de dépenses à régler au plus tard d'ici le 15 décembre 2005.

Enfin, en ce qui concerne **les établissements publics**, depuis 2001, on note globalement une nette progression des subventions de fonctionnement, tant pour la réalisation de travaux d'entretien courant des locaux que pour l'organisation des concours relevant du ministère ou le développement d'actions de formation. Votre Rapporteur spécial souligne que depuis 2003, **les fonctions exercées par les personnels techniques, ouvriers et de service sont progressivement externalisées**. Cette mesure se traduit par des suppressions d'emplois dans les établissements, qui sont compensées par une majoration des subventions de fonctionnement allouées aux établissements (+ 0,18 million d'euros en 2003, + 0,65 million d'euros en 2004 et + 0,98 million d'euros en 2005). En 2004, on relèvera toutefois que les subventions de fonctionnement allouées aux établissements publics (hors Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire) ont fait l'objet d'une mesure d'économie de 500.000 euros.

b) La poursuite de la réorganisation des services déconcentrés

Depuis 1993, le ministère s'est engagé dans une politique de déconcentration qui concerne aujourd'hui les principaux domaines d'action de son administration. Cette politique a connu deux vagues successives : l'une a fait suite au comité interministériel de l'administration territoriale du 23 juillet 1993, l'autre procède du décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Si, par nature, les crédits de personnel restent centralisés, le ministère a déconcentré, sur les huit derniers exercices, une moyenne de 50 % des dotations ouvertes pour son fonctionnement, mais ce taux tend à décliner. En outre, 47 % des interventions du titre IV sont gérés de manière déconcentrée ⁽¹⁾.

Les investissements effectués par le ministère restent, en revanche, fortement centralisés. La quasi totalité de ces investissements (acquisitions d'immeubles ou opérations de rénovation des services déconcentrés et des établissements sous tutelle) est en effet gérée par l'administration centrale. Seuls sont déconcentrés les travaux de maintenance et de mise aux normes de sécurité des établissements, des écoles et des instituts. À l'inverse, la quasi-totalité des subventions d'équipement sont désormais gérés localement.

Votre Rapporteur spécial rappelait, l'an dernier, que l'empilement des services déconcentrés en France est excessif. Si la déconcentration est nécessaire, elle doit s'accompagner d'une politique de regroupement des services, visant notamment à réunir les directions régionales et départementales implantées dans une capitale régionale. La **simplification des structures** répond, en effet, tant à des exigences d'économie d'échelle – le montant des loyers des locaux s'est élevé à 2,84 millions d'euros en 2003 – qu'à la nécessité de concourir à une meilleure perception des services par les usagers.

(1) Les crédits non déconcentrés correspondent aux dotations affectées aux actions relatives aux Jeux olympiques et aux grandes manifestations sportives ainsi qu'au financement des associations nationales, échanges internationaux et aides versées aux fédérations.

Il reste trois directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports à regrouper : Strasbourg, Marseille et Nancy. Depuis l'an dernier, le travail de prospection ne semble pas avoir beaucoup avancé pour trouver une solution de relogement pour la direction régionale de Strasbourg. À Marseille, le précédent projet de regroupement des services est désormais abandonné et de nouvelles solutions devront être trouvées. Concernant Nancy enfin, le déménagement des services reste prévu pour fin 2007 : des crédits d'études devront être mobilisés en 2005 pour une enveloppe prévisionnelle évaluée à 400.000 euros, le coût total de l'opération étant évalué à 1,39 million d'euros

c) La préservation d'un double niveau administratif, objectif de la SMR

Faut-il aller au-delà de la politique de regroupement géographique ? Le ministère relevait, dans son rapport sur la SMR en septembre 2003, que le réseau des services déconcentrés pouvait difficilement se passer du double niveau administratif. La SMR 2004, qui rappelle que le réseau territorial comprend environ 5.000 personnes, prévoit de **poursuivre la réforme de l'administration territoriale engagée en 2003**. Cette réforme s'articule autour du double projet de concentration du pilotage et de la gestion au niveau régional (en recourant aux outils de mutualisation et de coopération interservices) et de réaffirmation du rôle des directions départementales au niveau local.

Récemment stabilisé, le niveau régional est certes le niveau approprié pour la mise en œuvre d'actions telles que celles relatives au sport de haut niveau ou à la formation aux métiers du sport et de l'animation. Pour autant, **un niveau d'intervention départemental reste indispensable**. Le département est, en effet, le lieu privilégié des actions de proximité.

Parmi ces actions, il convient, bien entendu, de mentionner celles qui ont trait aux missions de contrôle du ministère, tant dans le champ des activités physiques et sportives que dans celui de la jeunesse. On doit également souligner l'importance des missions départementales en matière de soutien à la vie associative, s'agissant notamment de l'encouragement du bénévolat. Il faut donner une nouvelle impulsion aux actions conduites par les délégués départementaux à la vie associative dont la très grande majorité est, au demeurant, composée d'agents des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports. Il est tout aussi essentiel que soit bien pris en compte le rôle joué par les directions départementales en matière d'assistance, de conseil et de soutien aux clubs sportifs.

d) Réaffirmer le rôle de l'État après la décentralisation

La décentralisation s'est approfondie et ne manque pas de poser de nouvelles questions. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte un article qui complète les compétences optionnelles des communautés de communes en matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire pour la construction, l'aménagement, l'entretien, l'animation et la gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

On rappellera également que la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à la promotion des activités physiques et sportives comporte des dispositions relatives aux sports de nature qui visent à confier au département une compétence de droit commun lui permettant d'élaborer un plan des espaces, sites et itinéraires relatifs à ces activités en s'appuyant sur une commission départementale (CDESI) chargée d'organiser la concertation entre les acteurs concernés. La mise en place, à titre expérimental, de plusieurs CDESI est venue confirmer leur intérêt et la nécessité d'aménager par voie législative leur mode d'organisation et leur composition.

Dans ce contexte, le maillage territorial du ministère (et notamment les directions régionales et départementales et les établissements nationaux) constitue un atout indispensable. **Les interventions des partenaires publics ne sont en rien concurrentielles** : elles s'inscrivent, au contraire, dans une recherche de complémentarité. A cet égard, le soutien financier des collectivités territoriales au sport de masse (équipements, personnels notamment) est décisif, et l'implication des communes est, sans conteste, la plus marquée.

Les débats et les conclusions des États généraux du sport de décembre 2002 ont mis en lumière le fait que les politiques de développement du sport reposent, tant en droit que dans les faits, sur une gestion partagée entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales. Cette approche et cette organisation originales constituent un des facteurs clefs de la réussite du modèle sportif français. Votre Rapporteur spécial estime qu'on ne saurait les briser et que **le maintien des moyens et de la présence de l'État au niveau local est une condition indispensable à la mise en œuvre de politiques sportives nationales ambitieuses et cohérentes.**

3.– Des effets sur les emplois et la gestion des ressources humaines

a) La nécessaire modernisation de la gestion des ressources humaines

Alors même que la gestion du personnel est confrontée à la mise en place de la LOLF, la stratégie de réforme du ministère porte une ambition forte dans le domaine de la gestion des ressources humaines. À cet égard, la mise en œuvre des actions prioritaires du ministère, tant en matière de sport que de jeunesse et d'éducation populaire, repose autant sur la mobilisation des crédits d'intervention que sur la **capacité d'expertise des personnels.**

Dans ce domaine essentiel au bon fonctionnement de l'administration, les réformes en cours doivent être menées à leur terme, notamment en matière statutaire. Il faut poursuivre les réflexions novatrices, comme, par exemple, en matière de notation et d'évaluation, et mettre en place des parcours de carrière permettant de valoriser les compétences des agents et leur mérite professionnel.

En particulier, on précisera que, parmi les mesures prévues en 2005 pour revaloriser les rémunérations ou modifier la gestion des corps, figure la création d'un nouveau corps des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (CTPS) ⁽¹⁾. Le ministère propose ainsi la transformation de 20 emplois de professeur de sport et de 5 emplois de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, ainsi que la création nette de 6 emplois de CTPS.

Par ailleurs, outre une revalorisation de la grille indiciaire des kinésithérapeutes en fonction à l'INSEP, les mesures liées à la résorption de l'emploi précaire seront poursuivies. En application de la loi du 3 janvier 2001 ⁽²⁾, les agents non titulaires ayant des fonctions administratives peuvent se présenter aux concours réservés et examens professionnels, ainsi qu'au recrutement sans concours pour l'accès aux corps de catégorie C. Le ministère propose ainsi la transformation de 5 emplois pour l'administration centrale ⁽³⁾.

b) Des mesures d'emploi en cohérence avec les objectifs de la SMR

Le projet de loi de finances, tout en préservant les moyens du ministère, reflète une cohérence forte entre les objectifs de la SMR et le contenu des mesures budgétaires pour 2005.

Les nombreuses évolutions relatives aux emplois aboutissent à comptabiliser, pour les personnels titulaires et contractuels du ministère, **6.477 emplois budgétaires**, contre 5.877 emplois en 2004. Cette évolution, qui s'explique notamment par une évolution de périmètre ⁽⁴⁾, doit être détaillée.

À structure constante, l'évolution des emplois du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative dans leur globalité (budgétaires, non budgétaires et sur crédits) est marquée par **une diminution nette de 80 emplois** résultant de deux mouvements de sens contraire : la création de 16 emplois et la suppression de 96 emplois.

(1) Voir le décret n° 2004-272 du 24 mars 2004. L'objectif était de créer un corps de débouché pour les professeurs de sport et les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. Ce corps, classé en catégorie A, comprend deux grades.

(2) Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

(3) Des concours réservés et examens professionnels seront également organisés pour les agents non titulaires exerçant des fonctions techniques et pédagogiques pour l'accès aux corps des professeurs de sport et de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse.

(4) On rappellera que la modification des structures gouvernementales en avril 2004 a conduit au transfert des emplois « Jeunesse » inscrits en 2004 sur le budget du ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (701 emplois budgétaires de conseillers techniques et pédagogiques et de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs et 91 emplois non budgétaires pour les personnels de l'INJEP) et au transfert de 18 emplois administratifs de la délégation interministérielle à l'insertion sociale et à l'économie sociale. Les crédits correspondants ont été transférés à hauteur de 27,71 millions d'euros. En outre, les crédits de rémunération de 21 agents des services déconcentrés en Corse ont abondé la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse en application de la loi du 22 janvier 2002. Les emplois ont été supprimés sur le budget « Jeunesse, sports et vie associative ». Cette mesure s'est traduite par une réduction des crédits de personnel de 938.000 euros.

Les 16 créations d'emplois proposées concernent :

- les 6 emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs, évoqués précédemment ;
- 3 emplois budgétaires pour le service médical de l'INSEP ;
- 1 emploi d'inspecteur général pour le développement des missions d'évaluation à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF et de l'élargissement des compétences du ministère (emploi budgétaire) ;
- et 6 contrats de préparation olympique et de haut niveau.

A contrario, 96 suppressions d'emplois sont prévues, correspondant, d'une part, à la **poursuite du plan d'externalisation de certaines fonctions assurées par les personnels techniques, ouvriers et de service** des établissements publics sous tutelle du ministère ⁽¹⁾ et à la rationalisation des conditions de fonctionnement de ces établissements, et, d'autre part, à la **mise en extinction d'emplois contractuels de conseiller technique et pédagogique**. Ces suppressions d'emplois conduisent à une économie de 0,57 million d'euros.

c) Les évolutions en matière d'autorisations d'emplois liées à la LOLF

Dans la présentation actuelle des documents budgétaires, les personnels sont rémunérés soit sur un chapitre d'emplois budgétaires (chapitre 31-90 ou 37-10), soit sur un chapitre de crédits (chapitre 31-96), soit sur un chapitre de subventions (chapitre 36-91), soit sur les ressources propres des établissements. Le ministère doit donc se préparer aux modifications induites par l'entrée en vigueur de la LOLF, dont les articles 7 et 34 introduisent notamment la notion de plafond d'autorisation d'emplois.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un travail de constitution de ce plafond a été effectué en 2004, sur la base des emplois figurant au budget du ministère, en y intégrant les emplois des personnels « jeunesse » et des personnels de la délégation interministérielle à l'économie sociale ⁽²⁾. Le ministère propose que ne relèvent du futur titre II et du plafond ministériel d'emplois que certains d'entre eux ⁽³⁾. Les autres établissements (i.e. l'INJEP, le Laboratoire national de dépistage du dopage, l'École nationale d'équitation), qui bénéficient d'une subvention pour la rémunération des personnels, relèveront alors du futur titre III.

(1) 90 postes supprimés, dont 7 emplois non budgétaires (5 à l'École nationale d'équitation et 2 à l'INJEP).

(2) Pour la détermination du plafond d'emplois du ministère, le choix a été fait, d'une part, de prendre en compte tous les emplois budgétaires des chapitres 31-90 et 37-10 et, d'autre part, de ne convertir en équivalents temps plein qu'une partie du chapitre 31-96, en considérant, à ce stade, que seuls les emplois permanents de ce chapitre (correspondant aux contractuels analystes-informaticiens et aux contractuels de la préparation olympique, du sport de haut niveau et de la médecine du sport) peuvent relever de la computation en équivalents temps plein.

(3) Notamment les CREPS, l'INSEP, l'École nationale de voile et l'École nationale de ski et d'alpinisme, dont les emplois figurent sur la chapitre 31-90, article 70.

La ventilation par programme du plafond d'autorisation des emplois a été effectuée sur la base de la nouvelle nomenclature des emplois proposée par le ministère, selon la répartition suivante :

	Programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	Programme « Jeunesse et vie associative »	Programme « Sport »	Total
Titulaires catégorie A	1.017	674	2.470	4.161
Titulaires catégorie B	551	0	34	585
Titulaires catégorie C	1.352	0	251	1.603
Total titulaires	2.920	674	2.755	6.349
Non-titulaires cat. A	46	9	573	628
Non-titulaires cat. B	6	0	29	35
Non-titulaires cat. C	0	0	3	3
Total non-titulaires	52	9	605	666
Total général	2.972	683	3.360	7.015

Trois catégories d'emplois ont été retenues : personnels d'encadrement et d'inspection, personnels techniques et pédagogiques et, enfin, personnels d'administration, de maintenance et de santé. Les emplois regroupés par catégorie ont été ventilés par programme de la manière suivante :

	Programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	Programme « Jeunesse et vie associative »	Programme « Sport »	Total
Personnels d'encadrement et d'inspection	475	0	422	897
Personnels techniques et pédagogiques	293	683	2.552	3.528
Personnels d'administration, de maintenance et de santé	2.204	0	386	2.590
Total	2.972	683	3.360	7.015

4.- La nécessaire modernisation du réseau des établissements publics, comme objectif de la SMR

La trentaine d'établissements publics sous la tutelle du ministère ⁽¹⁾ a vocation à intervenir dans les domaines suivants : la formation, le sport de haut niveau, la promotion des pratiques sportives et des activités d'éducation populaire ou de loisirs. Le réseau des établissements publics doit également jouer un rôle dans la recherche, les études et la documentation. Son **coût total de fonctionnement** est de l'ordre de **76,9 millions d'euros** en 2004. S'agissant des

(1) Il faut ajouter à ces établissements le lycée climatique et sportif de Font-Romeu, puisque le ministère participe également à son fonctionnement, même si la tutelle est exercée par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Vingt emplois sont à la charge du ministère chargé des sports.

emplois, la dotation, en 2004, devrait atteindre 1.729 agents, auxquels il faut ajouter 127 emplois non budgétaires rémunérés sur ressources propres des établissements.

S'agissant des crédits de l'État, il convient de distinguer ceux qui financent le fonctionnement de ceux qui servent à l'investissement. **19,89 millions d'euros** sont demandés **pour les subventions aux établissements** ⁽¹⁾, soit 5,7 % de plus que l'an dernier. Outre les actions de formation, ces subventions sont notamment destinées à couvrir :

– les frais de fonctionnement courant des écoles et des instituts, les subventions correspondantes étant inscrites à l'article 70 du chapitre 36-91. 4,04 millions d'euros sont prévus pour 2005 ;

– le coût de rémunération du personnel de l'École nationale d'équitation, par une subvention inscrite à l'article 50 du même chapitre ⁽²⁾. 5,33 millions d'euros sont envisagés pour 2005 ;

– les frais de fonctionnement du Laboratoire national de dépistage du dopage devraient être couverts par une subvention de 4,63 millions d'euros.

En 2005, 3,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 87 %) et **4,81 millions d'euros d'autorisations de programme** (+ 92 %) sont demandés **pour les dépenses d'investissement**. Les autorisations de programme sont principalement destinées au financement des contrats de plan État-régions (1,5 million d'euros) pour poursuivre la modernisation et l'extension de certaines structures d'accueil dans les CREPS. Elles bénéficieront aussi à la rénovation et mise aux normes d'hygiène de l'espace de restauration du CREPS de Toulouse ⁽³⁾ et à la mise en conformité des installations de chauffage de l'École nationale de ski et d'alpinisme, exigée par la commission de sécurité pour 2006 ⁽⁴⁾.

La stratégie ministérielle de réforme a confirmé la poursuite du chantier de réforme du réseau des établissements publics, avec pour objectif de **recentrer les missions autour du cœur de métier de ces établissements**.

Trois aspects méritent d'être soulignés. Le premier a trait à la **pérennisation des missions nationales de ces établissements**, au sein desquels le ministère entend notamment poursuivre l'implantation des pôles ressources nationaux. La mise en œuvre de cette politique conduira en 2005 à renforcer la capacité d'intervention des CREPS et des écoles nationales dans le domaine technique et pédagogique. Elle conduira aussi à entreprendre une rationalisation des conditions de fonctionnement des CREPS éclatés entre plusieurs sites.

(1) Hors centres d'éducation populaire et de sport (CREPS), puisque ceux-ci font face à la totalité de leurs charges d'exploitation à l'aide de leurs ressources propres, grâce à la rémunération des services d'hébergement, de restauration et de formation qu'ils fournissent, et ne reçoivent, par conséquent, aucune subvention de fonctionnement.

(2) Les personnels des deux instituts et des deux autres écoles sont payés directement sur les crédits de rémunération du ministère.

(3) Dont les études sont en cours et nécessitent une enveloppe pour les travaux de 1,3 million d'euros.

(4) Les études sont en cours et la première tranche de travaux doit être financée en 2005 pour 750.000 euros.

Le deuxième objectif est relatif à la poursuite de la **modernisation des modes de gestion des établissements** suivant un échéancier pluriannuel, alors même qu'une première étape d'envergure a été réalisée en 2004. Enfin, le ministère a engagé la phase active de **rénovation de l'INSEP**.

a) Poursuivre la rénovation de l'INSEP

L'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) est un établissement qui emploie, à Paris, 400 personnes. En accueillant 820 sportifs de haut niveau sur 33 hectares, il participe à la politique nationale de développement des activités sportives, en particulier dans le domaine du sport de haut niveau et de la formation (budget prévisionnel 2004 : 7,75 millions d'euros).

L'an dernier, votre Rapporteur spécial s'était longuement attardé sur le fonctionnement et la gestion de l'INSEP, déplorant une dégradation et une inadaptation des locaux et constatant des conditions d'entraînement incompatibles avec les ambitions de l'établissement ⁽¹⁾. Un établissement dont on a pu encore très récemment, à l'issue des Jeux olympiques d'Athènes, constater le rôle majeur en matière d'accueil et de préparation de nos sportifs de haut niveau...

On ne peut donc que se réjouir de la poursuite du plan de **rénovation de l'INSEP** présenté en 2004, qui constitue un projet d'une ampleur exceptionnelle, comportant notamment le recours à des procédures de gestion particulièrement innovantes. Ce plan très ambitieux permettra de mettre au point un volet innovant en matière de gestion publique, à savoir le recours à un **dispositif de partenariat avec le secteur privé**, favorisé par l'évolution récente de la législation. On peut en attendre à terme des gains financiers substantiels. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la passation d'un contrat de partenariat public-privé, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, est estimée à 60 millions d'euros, dont 20 millions d'euros de concours de l'État.

On rappellera que le plan de rénovation a pour objectif d'améliorer les conditions de l'entraînement sportif, en rationalisant les fonctions logistiques et de formation, et de renforcer la mise à niveau des installations sportives. Il s'agit de **privilégier une approche globale de l'accompagnement des athlètes**, tout en confortant les missions complémentaires de l'établissement en matière de recherche. Il sera mis fin à la dispersion actuelle des fonctions dans les mêmes bâtiments, tout en veillant à rendre irréprochables les conditions de vie sur le plan de la santé et de l'hygiène. Enfin, l'amélioration du suivi médical spécifique à chaque discipline est désormais une priorité.

(1) Voir Doc. AN n° 1110, annexe n° 39 au projet de loi de finances pour 2004, rapport spécial de M. Denis Merville sur les crédits des « Sports », pages 48 à 50.

Reprenant le constat fait par votre Rapporteur spécial, le plan prévoit de **réorganiser fonctionnellement l'institut en distinguant lieux de vie, sites d'entraînement et lieux de formation**. Ces lieux trouveront ainsi une meilleure place au sein de l'environnement du bois de Vincennes, tout en tenant compte des impératifs du développement durable.

Les études préalables ont été lancées en 2004 pour 745.000 euros et concernent le montage des dossiers de consultation en vue de poursuivre jusqu'en 2008 le programme de réhabilitation des bâtiments existants estimé à 25 millions d'euros. La conception de nouveaux équipements sportifs est estimée à 30 millions d'euros. La mise en œuvre du programme de modernisation, estimé globalement à **115 millions d'euros**, s'achèvera en 2008 afin de permettre à l'INSEP d'être pleinement opérationnel pour la préparation des Jeux olympiques de Pékin ainsi, évidemment, que dans la perspective de ceux de 2012. Ce programme est donc un atout très important de la candidature de Paris.

b) l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

L'INJEP est un établissement public à caractère administratif, qui a pour mission de promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse. Depuis le 1^{er} janvier 2003, les activités du dispositif « *Défi Jeunes* » lui sont transférées.

À la fin de l'exercice 2003, le compte de résultat s'élève à 14,7 millions d'euros. Compte tenu du transfert du dispositif « *Défi-jeunes* », le montant des recettes inscrites au budget 2004 s'élève au 30 juin 2004 à 20,73 millions d'euros. Les ressources de l'INJEP proviennent essentiellement de subventions versées par l'État, à hauteur de 10,31 millions d'euros en 2004 ⁽¹⁾. Le nombre d'emplois inscrits au budget voté de l'exercice 2004 est de 91. Deux emplois devraient être supprimés en 2005.

c) Les centres d'éducation populaire et de sport (CREPS)

Les CREPS sont au nombre de 24 ⁽²⁾. Ils emploient 955 personnes et participent notamment à la formation des agents des différentes collectivités publiques et des cadres bénévoles ou permanents des associations (budget de fonctionnement prévisionnel 2004 : 51,27 millions d'euros). Il convient de souligner que la situation financière des centres est en principe équilibrée et laisse une large place à l'autofinancement.

La SMR rappelle la nécessité de rationaliser les conditions de fonctionnement des CREPS éclatés entre plusieurs sites. Dans le cadre du plan de développement des CREPS, une réflexion approfondie sur l'avenir de ces établissements a été entamée, qui porte sur trois domaines.

(1) Y compris le service spécial « Défi-jeunes » pour 3,63 millions d'euros.

(2) Il convient de souligner la création au 30 décembre 2003 du **CREPS de Picardie**.

Tout d'abord, l'objectif du ministère est de **conforter la démarche de formation** dans ces établissements, avec la désignation, dans chaque établissement, d'un « animateur-qualité ». En 2003, 11 établissements volontaires avaient été choisis pour bénéficier de cette démarche, qui sera généralisée d'ici 2006. Il s'agit ensuite de consolider les **outils comptables** qui ont été rénovés en 2002 et 2003. Enfin, le ministère poursuit la mise en œuvre de la politique initiée en 2003 de **rénovation du mode de gestion des établissements par externalisation de certaines fonctions logistiques**.

C'est à ce titre que 65 emplois d'agents techniques, ouvriers et de services (ATOS) ont été supprimés en 2004 pour l'ensemble des établissements sous tutelle du ministère, compensés par le versement aux établissements concernés de crédits sur le chapitre 36-91. On rappellera qu'en plus des mesures d'emplois pour 2005 évoquées précédemment, au moins un site relevant d'un CREPS sera fermé au 1^{er} septembre 2005.

d) Les écoles nationales

L'**École nationale d'équitation** (ENE) emploie, à Saumur, 167 personnes, rémunérés au moyen d'une subvention budgétaire de 5,27 millions d'euros. Elle a notamment pour objectif de former et de perfectionner à l'échelon national des cadres de l'équitation notamment par la préparation des candidats aux épreuves des brevets d'État de moniteur, instructeur et professeur d'équitation et d'assurer la gestion du Cadre noir (budget prévisionnel 2004 : 8,9 millions d'euros). Cinq emplois devraient être supprimés en 2005.

L'**École nationale de ski et d'alpinisme** (ENSA), qui emploie à Chamonix 87 personnes, a notamment pour mission de participer à la formation, au contrôle et au perfectionnement des professionnels des métiers sportifs de la montagne ainsi qu'à la préparation aux diplômes sportifs conduisant à ces professions (budget prévisionnel 2004 : 3,52 millions d'euros).

L'**École nationale de voile** (ENV), qui emploie à Saint-Pierre-de-Quiberon 59 personnes, a notamment pour objectif la formation et le perfectionnement des personnels techniques d'encadrement et des entraîneurs destinés aux bases régionales, aux clubs, centres scolaires et de jeunesse (budget prévisionnel 2004 : 1,23 million d'euros).

e) Le Laboratoire national de dépistage du dopage

Le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD), établissement public national à caractère administratif, emploie, à Châtenay-Malabry, 41 personnes, dont 19 techniciens de laboratoire. Il est chargé d'effectuer les analyses, prévues par le code de la santé publique ou à la demande de Comité international olympique, de comités nationaux olympiques ou sur requêtes d'autorités judiciaires, et de mener des travaux de recherche (budget prévisionnel 2004 : 4,2 millions d'euros). Votre Rapporteur spécial reviendra sur son action à l'occasion des développements consacrés à la lutte contre le dopage.

f) Le cas du musée national du sport

Le musée national du sport a vocation à constituer, l'an prochain, un nouvel établissement public sous tutelle du ministère. À la suite de retards liés à des problèmes de localisation et de partenariat, le musée national du sport, actuellement fermé, pourrait être installé dans l'enceinte du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative et prendre, courant 2005, le statut d'établissement public à caractère administratif. Fort de sa mission de préservation de l'histoire et de la mémoire du sport, il deviendrait ainsi devenir un instrument utile de connaissance et de valorisation du fait social majeur qu'est aujourd'hui le sport en France.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE :

LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU BUDGET DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

I.- LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES SPORTS

Un total de **497 millions d'euros** de crédits budgétaires sera mobilisables l'an prochain, si l'on ajoute aux 227 millions d'euros du budget général les crédits du FNDS actuel. Au-delà, et conformément aux objectifs fixés par l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1984 ⁽¹⁾, les interventions du ministère permettent de faire jouer les « *effets de levier* » en contribuant directement à la mobilisation concertée et cohérente des financements publics et privés complémentaires.

En 2005, la politique publique des sports s'attachera à accroître la pratique, tout particulièrement au sein des clubs, en renforçant la dimension éducative et sociale du sport. Les **enjeux olympiques** maintiendront une pression forte sur le sport de haut niveau, l'objectif étant le maintien de la France à un rang international très élevé. Pour la même raison, la réduction des risques sanitaires des activités physiques et sportives restera une priorité en 2005. Enfin, l'économie du sport ne saurait être oubliée, au vu de l'impact économique croissant du sport dans notre société.

En effet, **60 % des Français déclarent pratiquer des activités physiques et sportives**, et environ un sur deux de façon régulière. Les activités physiques et sportives dans le cadre du sport scolaire concernent environ six millions de jeunes. Les activités économiques générées par cette activité sont de différentes natures : du commerce, des services, fournis par la sphère publique comme par la sphère privée ⁽²⁾, de la production de biens ⁽³⁾, bref toutes sortes d'activités économiques induites par la pratique sportive ⁽⁴⁾.

(1) L'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives dispose : « Les activités physiques ou sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé et d'épanouissement de chacun ; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture et de la vie sociale. Leur développement est d'intérêt général et leur pratique constitue un droit pour chacun, quel que soit son sexe, son âge, ses capacités ou sa condition sociale. Le sport de haut niveau est source d'enrichissement et de progrès humain. Le sportif de haut niveau joue un rôle social, culturel et national de première importance [...]. Le développement des activités physiques et sportives et du sport de haut niveau incombe à l'État et au mouvement sportif constitué des associations et des fédérations sportives, avec le concours des collectivités territoriales et des institutions sociales. L'État, en liaison avec le mouvement sportif, assure au sportif de haut niveau les moyens de se perfectionner dans sa discipline sportive et veille à son insertion professionnelle. La promotion de la vie associative dans le domaine des activités physiques ou sportives est favorisée par l'État et les personnes publiques par toutes mesures permettant de faciliter le fonctionnement démocratique des associations et l'exercice du bénévolat ».

(2) *Gestion d'installations sportives, production de spectacles sportifs, enseignement du sport, animation sportive, entraînement.*

(3) *Construction d'équipements sportifs, fabrication de vêtements, de matériel sportif.*

(4) *Journaux et magazines sportifs, production audiovisuelle, intermédiation des agents sportifs.*

Les activités physiques et sportives sont ainsi devenues progressivement **un enjeu économique**. En 2002, l'effort financier consenti par l'ensemble des acteurs représentait 26,4 milliards d'euros. Comme les deux années précédentes, il correspondait à 1,7 % du produit intérieur brut. Les ménages y ont contribué à hauteur d'environ 50 %, la part des collectivités locales se montant à 31 % et celle de l'État à 11 %. **Environ 11 milliards d'euros sont fournis par les financeurs publics**. En particulier, les communes fournissent un effort financier conséquent, estimé à 7 milliards d'euros pour 2002. Quant au domaine du sport, il représente environ 350.000 emplois.

A.— LA PROTECTION DE LA SANTÉ DES SPORTIFS ET LA SÉCURITÉ DE LA PRATIQUE SPORTIVE

Depuis trois ans, les moyens consacrés à la prévention par le sport et la protection des sportifs augmentent fortement : **27,48 millions d'euros** devraient être consacrés dans le budget du ministère à cette politique en 2005, soit 31 % de plus qu'en 2004. La lutte contre le dopage en est évidemment l'élément central. On peut également ajouter à ces crédits ceux qui participent au bon entretien des équipements sportifs. Votre Rapporteur spécial se félicite de nouveau de cette action renforcée de la lutte contre le dopage, pour la protection de la santé des sportifs.

1.— La poursuite de la lutte contre le dopage

L'effort global consacré à la lutte contre le dopage atteindra ainsi **19,3 millions d'euros en 2005** – dont 1,25 million d'euros au titre du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage – soit une augmentation de 1,3 million d'euros par rapport à 2004.

La lutte contre le dopage connaîtra en 2005 une évolution majeure avec l'élaboration d'un projet de loi destiné à renforcer l'efficacité de notre législation et à la mettre en cohérence avec les tests adoptés au niveau international. D'autre part, la France s'impliquera activement dans la rédaction d'une convention internationale destinée à affirmer le rôle de l'agence mondiale antidopage, afin de faire reconnaître, par tous, les principes du code mondial antidopage.

a) Soutenir et coordonner les acteurs de la lutte contre le dopage

— L'aide aux fédérations

L'aide vise à permettre aux fédérations de se structurer et de recruter du personnel médical ou paramédical pour mettre en place la surveillance médicale des sportifs de haut niveau et d'acquérir des outils leur facilitant la mise en place du suivi médical, tels que des outils informatiques ou la mise en place du livret médical.

Jusqu'en 2002, les contrôles antidopage étaient financés par les fédérations sportives, sur la base de subventions de l'État. Depuis 2003, la rémunération des médecins préleveurs est assurée directement par les services déconcentrés du ministère chargé des sports. À titre exceptionnel, dans le cadre des conventions d'objectifs signées avec les fédérations, certaines actions de prévention peuvent faire l'objet d'un soutien financier.

Seuls les contrôles réalisés lors de certains événements ⁽¹⁾ sont financés par les fédérations concernées sur la base de subventions du ministère. Ainsi en 2003, la fédération française d'athlétisme a été subventionnée à hauteur de 47.000 euros et la fédération française de cyclisme à hauteur de 23.000 euros.

— *Le Conseil national de prévention et de lutte contre le dopage*

Institué par la loi du 23 mars 1999, le Conseil national de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) ⁽²⁾ est destinataire des procès-verbaux des contrôles antidopage diligentés par le ministère et de leurs résultats analytiques. Il veille à la mise en œuvre des procédures disciplinaires par les fédérations. Il est doté d'un **pouvoir disciplinaire** et peut prononcer l'interdiction provisoire ou définitive de participer à toute manifestation sportive à l'encontre des personnes ayant procuré les produits dopants ou ayant incité à leur usage ⁽³⁾. 86 sanctions ont été prononcées en 2003 contre 38 en 2000.

Le Conseil participe, par ailleurs, au dispositif de veille sanitaire par l'intermédiaire de sa cellule scientifique qui recueille toutes les données individuelles relatives au traitement du dopage. Il dispose, en outre, d'un pouvoir d'avis sur les textes relatifs à la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, et propose au ministre toute mesure tendant à prévenir ou à combattre le dopage.

En 2004 et 2005, les dépenses de personnel, de fonctionnement et de prévention devraient être stabilisées, voire en légère diminution s'agissant du fonctionnement, au prix d'économies sur certains postes. En revanche, le CPLD doit tirer les conséquences de l'arrivée à maturité des projets de recherche et maintenir des actions de prévention à un niveau élevé. En conséquence, les crédits proposés pour le CPLD dans le projet de loi de finances pour 2005 devraient s'élever à 1,25 million d'euros, à compétences constantes ⁽⁴⁾.

(1) Comme le Tour de France ou les championnats du monde d'athlétisme en 2003.

(2) Le CPLD est une autorité administrative indépendante, composée de neuf membres.

(3) Le CPLD est également en droit de réformer les sanctions fédérales manifestement inadaptées à l'infraction commise. Il peut, en cas de carence de la fédération, se substituer à elle dans le prononcé des sanctions, ou bien être saisie par elle, ou encore s'auto-saisir en cas de délai échu.

(4) Le projet de loi visant à réformer la loi de 1999 en cours d'élaboration pourrait conduire à un ajustement de la dotation du CPLD si l'organisation des contrôles antidopage lui était transférée. La gestion de la procédure d'autorisations d'usage à des fins thérapeutiques, créée par l'arrêté interministériel du 20 avril 2004, devrait être du ressort du CPLD, ce qui peut avoir une incidence financière.

— *Le Laboratoire national de dépistage du dopage*

Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà précisé, le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) est un établissement public administratif. Il est chargé d'effectuer des analyses, de mener des travaux de recherche en vue de l'adaptation du contrôle aux progrès techniques et scientifiques, de valoriser les résultats de ses recherches et de réaliser de nouvelles méthodes de détection de produits ou substances modifiant artificiellement les capacités physiques ou masquant l'emploi de substances ou procédés ayant cette propriété ⁽¹⁾.

La capacité de traitement du LNDD ne comporte que peu d'équivalents au monde, puisqu'il est en mesure d'effectuer l'analyse d'environ 8.500 échantillons par an. Grâce à d'importants efforts budgétaires, à la mobilisation des équipes et à une régulation mensuelle plus stricte des échantillons, les délais de traitement de ces échantillons ont pu être réduits à un mois. La subvention inscrite au chapitre 36-91 progressera légèrement, en 2005, pour atteindre **4,36 millions d'euros**. En ce qui concerne le personnel, aux 40 emplois permanents, s'est ajouté un nouvel emploi ⁽²⁾ créé au 1^{er} janvier 2004.

— *Le rôle des médecins conseillers au niveau local*

Les médecins conseillers, qui viennent renforcer les capacités des structures de médecine du sport, constituent une force d'action de santé publique très importante, notamment compte tenu des nouvelles réglementations et des orientations du ministère en faveur de la promotion de la santé par le sport.

Ainsi, des **commissions régionales de lutte contre les trafics de produits dopants** ont été installées ⁽³⁾ en 2003 pour se substituer aux anciennes cellules régionales de lutte contre le dopage. Les médecins conseillers sont appelés à jouer un rôle important au sein de ces commissions qui, pour la plupart, se sont réunies pour la première fois début 2004 ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, il a été décidé de mettre en place **un réseau de santé au niveau régional** ⁽⁵⁾, animé par un médecin conseiller, qui aura pour objectif de rassembler les compétences régionales en médecine du sport, tant pour permettre la réalisation du suivi médical des sportifs, que pour promouvoir des actions de promotion de la santé par le sport, de prévention et de lutte contre le dopage.

(1) Par ailleurs, il effectue sous formes de prestations de service, des analyses pour le compte d'États étrangers, du CIO, des fédérations sportives étrangères ou sur requête des autorités judiciaires.

(2) Contractuel de catégorie A.

(3) Suite à la publication du décret n° 2003-581 du 27 juin 2003 relatif à la transmission d'informations entre administrations dans le cadre de la lutte contre les trafics de produits dopants.

(4) Des régions ont élaboré des stratégies de mise en place des contrôles. D'autres ont créé des réseaux de veille officinale sur les produits et des réseaux sentinelles sur leur usage et leur circulation.

(5) La publication du décret en Conseil d'Etat n° 2004-120 du 6 février 2004, relatif aux examens médicaux obligatoires pour les licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau ou dans les filières d'accès au sport de haut niveau ou pour les candidats à cette inscription, prévoit la création dans chaque région d'un réseau de santé, à l'initiative du directeur régional de la jeunesse et des sports, après avis du directeur régional des affaires sanitaires et sociales.

— *Le antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage*

Les 23 antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage aujourd'hui agréées, font actuellement l'objet d'une évaluation par la direction des sports avec le concours des médecins conseillers et des responsables des antennes.

Le fonctionnement des 23 antennes en 2003 s'est élevé à 0,62 million d'euros. Le total des moyens financiers consacrés en 2004 sera en augmentation du fait qu'en 2003 les dernières antennes ouvertes n'ont pas fonctionné sur l'année entière : il ne devrait pas dépasser 0,65 million d'euros.

b) Les actions menées : davantage de contrôles inopinés

— *Les contrôles antidopage et la surveillance sanitaire*

Il convient de distinguer le dispositif de contrôle antidopage du dispositif de surveillance sanitaire des sportifs. Le premier poursuit un objectif disciplinaire, alors que le second poursuit un objectif sanitaire.

En ce qui concerne le **dispositif de contrôle antidopage**, la mise en place d'une politique de programmation des contrôles antidopage, débutée en 2002, s'est poursuivie en 2003 et 2004. Cette politique de programmation des contrôles antidopage au niveau national a été complétée au niveau international avec la signature d'un certain nombre de protocoles d'accord (tennis, rugby, cyclisme, athlétisme) permettant de préciser pour des compétitions internationales à la fois les procédures de prélèvements, mais également le nombre de contrôles. Ces efforts ont permis un suivi relativement fin des contrôles à mettre en place en fonction des besoins des régions et de ceux des fédérations. Ils ont également permis de rendre des résultats d'analyse dans des délais inférieurs au mois.

Non seulement les objectifs quantitatifs ont été atteints et même dépassés, mais le LNDD a pu élargir son champ d'investigation. Après les corticoïdes, recherchés dans toutes les disciplines avec un certain succès depuis le 1^{er} janvier 2002, c'est la tétrahydrogestrinone (THG) qui est incluse dans les analyses de contrôle conventionnelles. De même, les recherches portant sur l'érythropoïétine (EPO) sont passées d'une centaine d'échantillons en 2001 à 570 en 2003, y compris les échantillons pour le compte de pays étrangers. Cet accroissement quantitatif a, en outre, été accompagné d'une très grande diversification des disciplines faisant l'objet d'une recherche d'EPO (football, ski, athlétisme, rugby, handball, triathlon, natation, etc.).

En 2003, les fédérations ayant fait l'objet du plus grand nombre de contrôles sont celles de cyclisme (1.533 échantillons soit 18,5 % du total des échantillons analysés), d'athlétisme (16,1 %), de football (10 %), de rugby (4,7 %), de tennis (3,5 %), de natation (3,3 %) et d'haltérophilie (3,1 %). En 2003, on dénombre 512 échantillons français positifs soit 6,2 % dont environ la moitié

sur les compétitions nationales et l'autre moitié sur les compétitions internationales ⁽¹⁾.

Désormais, **les contrôles inopinés sont privilégiés**. C'est une bonne chose. Le renforcement de la part des contrôles inopinés se poursuivra en 2005 afin d'atteindre 65 % du volume annuel global des contrôles (9.000 environ). Parmi les « cibles » prioritaires figurent les sportifs professionnels (en particulier dans le football, le rugby et le cyclisme), qui font l'objet de contrôles inopinés en club notamment. Enfin, les sportifs de haut niveau sélectionnés aux Jeux d'Athènes ont été contrôlés au moins une fois avant leur départ, de préférence pendant leur entraînement.

En ce qui concerne la **surveillance de la santé des sportifs**, le suivi médical auquel sont soumis les sportifs de haut niveau s'est élargi en 2004 aux sportifs des filières d'accès au sport de haut niveau (espoirs). En raison de l'élargissement de cette surveillance médicale, les crédits délégués en 2004 aux fédérations sportives *via* les conventions d'objectifs pour le suivi médical sont en augmentation pour atteindre 2,76 millions d'euros en 2004.

En l'état des informations communiquées par les fédérations, environ 4.640 sportifs ont eu un suivi médical complet ou partiel en 2002, sur les 6.000 sportifs de haut niveau inscrits, soit 77 %. En 2003, on note une augmentation sensible de l'effectif suivi car 5.246 sportifs de haut niveau ont fait l'objet d'un suivi médical complet ou partiel, soit 87 %.

Votre Rapporteur spécial regrette que, dans l'avant-projet annuel de performance du programme « *Sport* », **l'indicateur de résultat retenu pour mesurer les efforts accomplis** en ce domaine **soit un simple indicateur quantitatif** ⁽²⁾. Il s'agit certainement d'un domaine où l'évaluation des résultats est délicate et ne peut s'interpréter qu'au regard des standards internationaux. Mais le nombre de contrôles ne détermine pas nécessairement la qualité de la lutte contre le dopage.

— *La prévention et le suivi*

En 2005, les actions de prévention seront poursuivies, en particulier grâce au service du **numéro vert** « *Allo Écoute-dopage* ». Il est essentiel de maintenir une qualité optimale d'écoute et d'information, grâce à une augmentation des heures en double écoute, à l'intégration d'un médecin à l'équipe des écoutants, au développement d'un lien efficace avec les antennes médicales, au maintien de la formation continue des écoutants et à une présence médiatique régulière.

(1) La majorité des échantillons positifs se retrouvent dans les disciplines ayant été le plus contrôlées, à commencer par le cyclisme (38 % du total des échantillons positifs). Les principales substances détectées sont les corticoïdes (40 % du total), les cannabinoïdes (16,6 %), les bêta-2 agonistes (15,9 %), les stimulants (8,8 %) et les anabolisants (8 %).

(2) L'avant-PAP prévoit, en effet, de rendre compte du ratio mesurant le nombre de sportif de haut niveau et classés « espoirs » déclarés positifs aux contrôles antidopage, rapporté au nombre de sportifs de haut niveau et classés « espoirs » contrôlés dans l'année.

Conformément à la convention pluriannuelle 2004-2006, le budget consacré au numéro vert restera stable, avec une subvention de l'ordre de 200.000 euros.

Par ailleurs, le soutien apporté aux opérations destinées à mettre en valeur, auprès de différents publics, la préservation du capital santé par le sport, sera renouvelé en 2005 dans le cadre d'une collaboration interministérielle, à l'image de la poursuite du programme « *Bien vieillir* »⁽¹⁾ ou de la création d'une semaine sur le thème « *Sport et santé* ». Le ministère apporte également son soutien aux actions de prévention engagées par la *Fondation Sport Santé* qui regroupe la Fondation de France et le Comité national olympique et sportif français.

c) La nécessaire prise en compte de la dimension internationale de la lutte contre le dopage

L'effort national ne peut être isolé. Il doit, à l'évidence, être accompagné d'actions similaires dans les autres pays, notamment de l'Union européenne, et d'un rapprochement des gouvernements, des fédérations et du comité international olympique. En particulier, le **projet de traité constitutionnel européen**, qui prévoit la possibilité pour l'Union européenne de mener des actions d'appui, de coordination ou de complément dans le domaine du sport, pourrait être une base juridique solide pour permettre aux États membres de mettre en place des actions de coordination en matière de lutte contre le dopage.

Si la coopération doit être évidemment juridique, les divergences dans les méthodes de contrôle portent régulièrement un coup à la politique antidopage et il est heureux qu'un code antidopage ait pu être adopté le 5 mars 2003. Dans cette perspective, la participation de la France à l'**Agence mondiale antidopage**⁽²⁾, organisation autonome fondée le 10 novembre 1999, est essentielle.

L'Agence mondiale antidopage (AMA) a pour objectif de promouvoir et coordonner la lutte contre le dopage dans le sport sur le plan international. Son programme de contrôles est l'un des éléments-clés de la promotion et de la coordination de la lutte contre le dopage dans le sport au niveau international, ainsi qu'un élément important du programme de contrôles requis par le code mondial antidopage⁽³⁾. En 2003, l'AMA a réalisé 5.004 contrôles hors compétition auprès de sportifs de 101 nationalités et dans 57 pays.

Pour l'année 2003, le budget prévisionnel était de 15,89 millions d'euros, dont environ 0,5 million d'euros pour la contribution française. On signalera que Jean-François Lamour a été désigné, le 15 octobre 2004, au poste de représentant

(1) Ce programme, initié par le secrétariat d'État aux personnes âgées en partenariat avec le ministère chargé des sports, vise à favoriser la pratique sportive des personnes âgées, en offrant une gamme d'activités physiques ou sportives diversifiées.

(2) Le financement des deux premières années de l'agence a été assuré exclusivement par le mouvement olympique. Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'agence est financée, à parts égales, par le mouvement olympique et les États. La France participe à hauteur de 12,41 % de la part Europe du budget de l'agence.

(3) Tous les contrôles coordonnés par l'AMA sont réalisés hors compétition et en conformité avec les règles et règlements de la fédération internationale concernée, qui est responsable de la gestion des résultats.

du continent européen auprès du comité exécutif de l'AMA par les ministres européens responsables du sport ⁽¹⁾.

2.- La sécurité de la pratique et l'entretien des équipements

Le ministère participe à la réalisation de nombreuses actions de prévention de la violence et des accidents liés aux diverses formes de pratiques sportives (nautisme, montagne, sports urbains, *etc.*).

a) La lutte contre les incivilités

S'agissant de la lutte contre les incivilités, l'une des priorités du ministre, une instruction aux préfets du 5 juin 2002 a organisé un appel à projets afin que l'ensemble des services du ministère, en partenariat étroit avec le Comité national olympique et sportif français, les fédérations, leurs instances sportives déconcentrées et l'ensemble des clubs sportifs, soient mobilisés.

La signature, en 2004, du contrat local de sécurité du Parc des Princes, en présence du ministre, est une illustration de la politique ministérielle en ce domaine. Le ministère est partenaire de ce contrat qui concerne la mise en œuvre concertée d'animations lors des rencontres de football au Parc. Les associations de supporters sont associées aux actions mises en place.

Par ailleurs, le ministère travaille également sur deux projets de décrets concernant la diffusion de la liste des interdits de stades et la formation des personnels chargés de l'accueil et de la sécurité des spectateurs dans les stades.

En 2005, il est prévu de renforcer le programme de promotion de l'arbitrage et de formation des arbitres. Un référent national « *fonction éducative et sociale* » sera nommé au ministère, ainsi que des référents régionaux et départementaux ayant en charge la fonction éducative et sociale du sport ⁽²⁾. La démarche de sensibilisation des sportifs de haut niveau aux problématiques de l'arbitrage sera poursuivie au moyen d'une formation spécifique. Enfin, une convention avec la LICRA sur la lutte contre les discriminations raciales et religieuses dans le sport sera mise en place.

b) L'entretien des équipements

À ce jour, le ministère ne dispose que d'informations très imparfaites au niveau national sur le patrimoine d'équipements sportifs en France. Or la connaissance de la répartition territoriale de ceux-ci conditionne la mise en œuvre d'une politique d'entretien efficace de l'État et des autres acteurs du

(1) Il succède au ministre danois de la culture, Brian Mikkelsen, lui-même désigné comme candidat de l'Europe à la vice-présidence intérimaire du conseil de fondation de l'AMA.

(2) En 2005, l'aide au fonctionnement du pôle « ressources » national intitulé « fonction éducative et sociale du sport », créé et installé au CREPS de Reims le 1^{er} septembre 2003, sera reconduite. Ce pôle a notamment pour mission de mutualiser, valoriser et faire connaître les expériences et les bonnes pratiques en matière de prévention des incivilités et de la violence dans le sport, d'animer et faire connaître un réseau d'experts, de mettre en place des regroupements et des formations à l'attention des référents locaux du sport.

développement du sport. C'est pourquoi il a été décidé de procéder à un **recensement exhaustif de ces équipements, avec une approche quantitative mais aussi qualitative**, ce que ne permet pas l'actuel inventaire communal de l'INSEE. À la demande du ministre chargé des sports, le Premier ministre a confié en 2003 au sénateur Pierre Martin une mission de concertation, avec les associations nationales d'élus locaux, le mouvement sportif et l'INSEE. La mise en place opérationnelle de cette démarche a été finalisée au cours de l'été 2004 et devra être achevée au 31 décembre 2005.

On estime à 150.000 le nombre d'équipements sportifs publics en France. Une proportion importante des installations a été réalisée au cours des années 1960 et 1970 (plus de 5.000 stades, 2.500 gymnases et 1.000 piscines) et beaucoup souffrent de difficultés de maintenance. La mise aux normes de sécurité de ces équipements et leur adaptation à l'évolution de la demande sociale, sont donc soutenues par le ministère au moyen d'aides techniques et financières. Ces dernières sont en partie inscrites sur le titre VI.

En concertation étroite avec le mouvement sportif, le ministère se propose d'orienter en 2005 ses interventions financières vers les équipements permettant d'accueillir les événements sportifs de portée internationale susceptibles de contribuer au rayonnement de la France. Il est également nécessaire de concentrer les financements sur les équipements permettant d'accompagner les plans pluriannuels de développement des fédérations afin d'adapter et de développer les filières d'accès au sport de haut niveau. De même, les équipements permettant de créer une nouvelle dynamique territoriale doivent être encouragés pour combler les déficits locaux d'accès aux fonctions éducatives du sport.

Pour 2005, les crédits de paiement devraient s'élever à **4,54 millions d'euros** sur le chapitre 66-50 (articles 40 et 50), en augmentation de 14 % par rapport à 2004. Des autorisations de programme seront ouvertes pour un montant de 3,2 millions d'euros en 2005. L'an dernier, votre Rapporteur spécial avait souligné les efforts à accomplir dans les prochaines années : c'est un premier signe positif.

B.— L'ACCÈS AUX PRATIQUES SPORTIVES POUR TOUS

La politique visant à favoriser l'accès aux pratiques sportives prend plusieurs formes, qui ne peuvent s'appréhender de manière uniforme, ni être envisagées du seul point de vue de la mobilisation de crédits budgétaires de l'État, l'objectif ultime étant d'accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en soutenant l'emploi dans le secteur sportif.

1.— Les aides aux fédérations

La place centrale occupée par les fédérations sportives dans le fonctionnement du mouvement sportif national et la politique de développement de l'accès aux pratiques sportives n'a plus à être démontrée. Le tableau ci-après

témoigne de l'évolution positive enregistrée dans la délivrance de licences sportives par les dix principales fédérations.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LICENCES SPORTIVES
DÉLIVRÉES PAR LES PRINCIPALES FÉDÉRATIONS**

	1999	2000	2001	2002	2003
Fédération française de football	2.146.420	2.150.442	2.140.133	2.066.339	2.141.239
Fédération française de tennis	1.010.602	1.048.328	1.064.773	1.067.755	1.075.025
Union nationale du sport scolaire	828.774	850.594	871.498	858.670	840.963
Union sportive de l'enseignement du premier degré	873.892	863.189	836.610	812.793	797.987
Fédération française de judo-jujitsu et disciplines associées	543.440	530.299	564.783	576.607	556.406
Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire	460.014	473.199	494.586	521.672	546.021
Fédération française d'équitation	416.908	428.278	432.498	452.585	468.591
Fédération française de basket-ball	417.292	437.190	426.888	426.751	427.445
Fédération française de pétanque et de jeu provençal	420.755	422.595	423.234	419.936	409.437
Union française des œuvres laïques d'éducation physique	424.931	406.159	402.699	402.968	400.339
Total pour les dix principales fédérations sportives	14.276.895	14.665.813	14.823.675	14.885.659	15.115.766

Source : ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative

a) Moderniser la gestion des fédérations

Dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes a fait état d'un contrôle qu'elle a mené au sein du mouvement sportif national. La Cour a relevé un certain nombre de difficultés, voire d'irrégularités, au niveau du fonctionnement des fédérations comme dans les relations que ces dernières entretiennent avec l'État. La Cour dénonce notamment le **mélange des responsabilités entre l'État et les fédérations** et la faiblesse des outils de gestion des fédérations.

Une réponse à ces critiques se trouve certainement dans la poursuite de la démarche axée sur les conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les fédérations. Ce conventionnement concrétise la participation des fédérations à la mission de service public de développement des activités physiques et sportives. Il est nécessaire qu'au travers de ces conventions, les subventions reçoivent une affectation claire et soient assorties de garanties quant à leur efficacité. À cet égard, le **système de comptabilité analytique** construit depuis quatre ans avec les fédérations apparaît comme un bon outil de dialogue et de gestion, lors des négociations des conventions d'objectifs, s'agissant notamment de la justification des réalisations financières des actions et des projets conventionnés.

Ce dispositif, adopté aujourd'hui par la quasi totalité des fédérations à la demande du ministère, s'accompagne, depuis le dernier trimestre 2003, de la mise en place au sein de la direction des sports, d'une cellule de veille ayant pour

objectif de déceler en amont les difficultés de gestion des fédérations sportives et d'étudier puis mettre en œuvre, avec les fédérations concernées, les mesures de nature à éviter les difficultés ou à y remédier.

En 2004, une enveloppe de 89,9 millions d'euros a été réservée pour le financement des conventions d'objectifs sur le FNDS ⁽¹⁾. Afin de laisser le temps aux équipes dirigeantes des fédérations d'approfondir le bilan de l'olympiade passée et d'améliorer leurs projets pour la période 2004-2008, des conventions annuelles seront conclues pour la seule année 2005, suivies de conventions triennales pour la période 2006-2008.

Enfin, on rappellera que le projet de budget du ministère prévoit la création de 6 contrats de préparation olympique et de haut niveau en 2005, ainsi qu'une allocation de 0,43 million d'euros pour les filières du sport de haut niveau et l'insertion professionnelle des sportifs. Les moyens alloués aux fédérations sur les crédits budgétaires dans le cadre de l'action internationale, de la recherche et des personnels d'encadrement technique seront maintenus l'an prochain.

b) La situation des fédérations françaises de ski et des sports de glace

Le dépôt de bilan de la **fédération française de ski**, le 19 mai 2003, a conduit à l'ouverture d'une procédure en comblement de passif et à la désignation d'un administrateur judiciaire, au vu des nombreux dérapages financiers et d'une instabilité des instances dirigeantes. Les perspectives de redressement sont multiples. La vente de l'immeuble du siège devrait permettre de dégager les fonds nécessaires au remboursement du passif. Un apport financier du syndicat des moniteurs du ski a permis de rééquilibrer le budget. La fédération a également repris en direct l'activité de commercialisation des droits d'image des équipes de France par le biais d'une filiale.

Quant à la **fédération française des sports de glace**, elle est soumise à un plan prévoyant le remboursement de son passif sur dix ans avec une participation du ministère de 0,46 million d'euros par an. L'organisation des championnats du monde de Nice en 2000, puis des championnats de hockey sur glace en 2001, a dégagé des excédents importants qui ont permis, pour la première fois, de redresser la situation financière. En dépit de ces bons résultats, les dirigeants n'ont pas été en mesure de maintenir une gestion prudente de la fédération en 2002 et plus particulièrement en 2003 ⁽²⁾.

Face à cette situation, le président de la fédération, démissionnaire en mai 2004, a demandé la désignation d'un administrateur judiciaire pour accompagner la fédération dans l'établissement d'un budget pour les années 2004 et 2005

(1) Le conseil du FNDS sera amené à se prononcer en janvier 2005 sur les volumes de crédits affectés respectivement à sa part nationale et à sa part régionale. Globalement, les moyens consacrés aux subventions de fonctionnement augmenteront de 11,6 millions d'euros. Les moyens affectés aux conventions d'objectifs en 2005 sur le FNDS pourront donc être majorés de façon à permettre aux fédérations de préparer les grandes échéances sportives de l'olympiade et de se développer.

(2) Le contrat portant sur les droits télévisuels a été renégocié nettement à la baisse. La gestion déficitaire de plusieurs manifestations a conduit à constater une perte de plus d'un million d'euros au 31 décembre 2003.

comportant un plan d'économies, la validation des dépenses et des modifications statutaires.

La convention d'objectifs pour l'année 2004 a été signée avec le nouveau président de la fédération en juillet 2004. Elle a été négociée en prenant en compte le soutien aux activités sportives nouvelles, sans subvention particulière supplémentaire affectée à la résorption du déficit. Le versement du solde de la subvention est conditionné à la mise en œuvre du plan d'économies et à un plan de restructuration intégrant notamment une diminution de la masse salariale.

Il convient de noter que les difficultés financières n'ont pas empêché que les échéances du plan de continuation soient honorées par la fédération. Les difficultés actuelles de trésorerie pourraient inciter le commissaire chargé de l'exécution du plan à envisager de reporter d'une année, en accord avec les créanciers, une partie de l'annuité prévue en 2007 pour pouvoir poursuivre l'activité de la fédération et mener à bien son redressement financier.

2.– La diversification des pratiques sportives

Par l'attribution de subventions et par l'action de ses personnels, le ministère incite les associations et fédérations sportives à mettre en place de nouvelles offres de pratiques diversifiées. À cette fin, plusieurs mesures sont prises pour développer l'insertion des jeunes par le sport.

Pourtant, le choix de la bonne politique publique n'est pas, en cette matière, une chose nécessairement aisée. **L'exemple du « coupon sport »**⁽¹⁾ est révélateur de la difficulté à instituer une aide servant prioritairement le développement de la pratique sportive des jeunes. Face à des effets qui ne sont pas forcément les bons, voire à une dérive clientéliste, votre Rapporteur spécial estime que ce système ne doit pas occulter les aides aux structures, qui sont la meilleure manière de s'assurer de l'adéquation avec l'objectif poursuivi. Toutefois, le « coupon sport » ne doit pas être abandonné, car, dans certains secteurs, ses résultats sont plutôt positifs.

Votre Rapporteur spécial retiendra trois exemples vertueux de promotion de la pratique du sport.

a) La politique en faveur des handicapés

Ayant pour mission de promouvoir le sport et de favoriser la pratique des activités physiques et sportives sous toutes ses formes, le ministère conduit une politique sportive spécifique en direction des personnes handicapées physiques ou

(1) Le ministère a institué, en 1998, une aide financière à l'inscription dans les clubs sportifs, en instaurant un « coupon sport » au bénéfice des jeunes de milieu modeste dont les ressources familiales sont inférieures au plafond de ressources requis pour bénéficier de l'allocation de rentrée scolaire. L'aide consiste en une prise en charge de la cotisation à l'association sportive choisie par le jeune. L'aide financière ainsi consentie varie selon le montant de la cotisation réclamée, et se matérialise par la remise de coupons d'une valeur unitaire de 16 euros que l'association concernée retourne à la direction départementale pour obtenir le versement des sommes qui lui sont dues.

mentales, afin que le sport soit un outil de promotion individuelle ou de rééducation ainsi qu'un moyen d'intégration sociale et professionnelle, autant qu'un espace de loisirs, de convivialité, de solidarité et d'espoir ⁽¹⁾.

Pour la mise en œuvre de cette politique, le ministère a agréé trois fédérations qui ont en charge des personnes atteintes de handicaps divers, à savoir la **fédération française handisport** (FFH) qui regroupe les sportifs handicapés moteurs et visuels, la **fédération française du sport adapté** (FFSA) qui œuvre pour des personnes atteintes de déficiences mentales de tous ordres, et la **fédération sportive des sourds de France** (FSSF).

L'action du ministère sera poursuivie et intensifiée en 2005, notamment pour développer des formations adaptées dans les services déconcentrés, intensifier l'activité du pôle *ressources* national, inciter les fédérations pour personnes valides à signer de nouvelles conventions avec la FFH, la FFSA et la FSSF. De plus, l'effort mené pour améliorer l'accessibilité des personnes handicapées aux équipements existants et développer cette accessibilité sera accentué. L'objectif est de quintupler par rapport à 2002 l'enveloppe FNDS consacrée à ces actions en 2005, afin d'atteindre 900.000 euros. Votre Rapporteur spécial s'en félicite et souhaite que les efforts engagés soient prolongés dans les années à venir.

b) Les femmes et le sport

Depuis 2002, le ministère mène, en liaison avec le ministère de la parité et de l'égalité professionnelle, une politique volontariste pour réduire les inégalités entre les hommes et les femmes, en favorisant une plus grande mixité à tous les niveaux de participation. Cette politique s'appuie sur la féminisation des instances dirigeantes du mouvement fédéral et sur la démocratisation des pratiques.

Dans le cadre de cette politique, un groupe de travail « *Femmes et sport* » a été mis en place au ministère en octobre 2003. Son rapport, remis le 21 avril 2004, contient un certain nombre de préconisations en cours de mise en œuvre. Concernant l'**accès des femmes aux fonctions dirigeantes** du mouvement sportif, il a été demandé aux fédérations de mettre en œuvre des plans de féminisation et des formations spécifiques ⁽²⁾.

Concernant l'**accès à la pratique sportive des jeunes filles et des femmes**, le Gouvernement a rappelé la nécessité pour les politiques sportives de contribuer très activement à la lutte contre toutes les formes de discrimination et d'exclusion. Une circulaire aux préfets est en cours de finalisation. L'action très

(1) On rappellera que le code de l'action sociale et des familles érige en obligation nationale « l'accès aux sports et aux loisirs du mineur et de l'adulte handicapé physique, sensoriel ou mental », obligation à la mise en œuvre de laquelle « les familles, l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions » (articles L. 114-1 et L. 114-2).

(2) D'autres mesures feront l'objet d'instructions aux services déconcentrés d'ici la fin de l'année 2004. C'est le cas notamment de la mise en œuvre d'un trophée « femmes et sport ».

concrète de terrain sera renforcée et valorisée, de même que la coopération internationale sur ce thème.

c) Le soutien au sport en entreprise

Que ce soit au niveau national, *via* les conventions d'objectifs avec la **fédération française de sport en entreprise** (FFSE), ou au niveau déconcentré, *via* les crédits du titre IV ou de la part régionale du FNDS, les subventions attribuées par le ministère concourent au développement du sport en entreprise.

Depuis 2002 notamment ⁽¹⁾, l'organisation d'actions sportives dans les entreprises pour les salariés et leurs familles est encouragée. La majorité des actions ont concerné de grandes entreprises. En regard, les efforts en faveur des petites entreprises n'ont pas permis un développement significatif dans ce secteur.

Le sport en entreprise continuera à être soutenu par le ministère dans les prochaines années. Une attention toute particulière sera portée aux salariés handicapés et en formation. En 2004, le montant de la convention d'objectifs avec la FFSE s'élève à 0,42 million d'euros.

3.– La politique de développement de l'emploi dans le secteur sportif

Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà rappelé, le sport génère des emplois et a besoin d'emplois pour se développer. Plusieurs politiques sont menées, qui seront notamment évoquées dans les développements de ce rapport consacrés à l'emploi associatif.

On mentionnera néanmoins, à ce stade, le **plan Sport Emploi**. Mis en place en 1996, il a eu pour objet d'abaisser le coût des emplois créés dans les associations sportives par l'octroi, après signature d'une convention, d'aides dégressives ⁽²⁾. En 2002, 352 emplois ont été créés, ce qui a porté à 6.770 le nombre total d'emplois créés depuis 1996.

La perspective de la fin du plan « *emplois jeunes* » ⁽³⁾ a conduit à une progression des créations d'emplois grâce au dispositif et les dépenses engagées globalement en 2002 par le ministère se sont élevées finalement à 8,15 millions d'euros. La proportion d'emplois créés avec l'aide maximale en provenance exclusive du ministère chargé des sports est en forte augmentation, ce qui entraîne, pour le ministère, une augmentation sensible du coût moyen des emplois créés. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut penser

(1) Avec la mise en œuvre de la circulaire d'orientation sur le FNDS et de l'instruction n° 01-117 du 19 juin 2001 sur le sport d'entreprise.

(2) Celles-ci atteignent, depuis 2002, 10.000 euros par emploi l'année de sa création, 7.700 euros l'année suivante, 4.600 euros la troisième, 3.100 euros la quatrième, et 1.600 euros la cinquième.

(3) Lancé par la loi du 16 octobre 1997 relative à l'emploi des jeunes, il consiste en des subventions versées, pendant 5 ans, pour chaque emploi créé pour des jeunes de 18 à 25 ans quelle que soit leur situation, ou de 26 à 29 ans s'ils sont sans emploi et ne bénéficient pas d'une allocation chômage. Il convient de relever que la sortie du dispositif a été moins douloureuse que prévu. Les associations sportives ont largement maintenu les emplois créés par le plan en renouvelant les contrats sur leurs fonds propres.

que, compte tenu de la baisse de plus de 40 % des crédits du titre IV délégués aux services déconcentrés, moins de 200 emplois seront créés en 2004.

À plusieurs reprises, votre Rapporteur spécial a évoqué l'intérêt de remplacer les emplois jeunes par des solutions innovantes. Des éléments de réponse ont été apportés, mais des progrès demeurent à accomplir.

C.— LE SPORT DE HAUT NIVEAU ET LES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES

Afin de donner un nouvel élan à la préparation des équipes de France aux compétitions internationales, le ministère se fixe comme objectif le renforcement des filières sportives de haut niveau, en prenant en compte les enseignements tirés du bilan des Jeux d'Athènes et le respect d'un projet de l'athlète intégrant un cursus de formation professionnelle.

En 2005, ce sont **78 millions d'euros** de crédits du budget général qui seront consacrés au développement du sport de haut niveau. Ce soutien, qui varie avec le calendrier des grandes compétitions internationales, sera complété par les moyens en provenance du FNDS. Ces moyens budgétaires ne prennent évidemment pas en compte l'impact significatif qu'aurait, en 2005, la désignation de Paris comme ville organisatrice des Jeux de 2012.

1.— La France et les Jeux olympiques

a) Le bilan des Jeux d'Athènes

Les Jeux olympiques et paralympiques, qui se sont déroulés à Athènes du 13 au 29 août 2004 puis du 17 au 28 septembre 2004, ont été les plus importants de toute l'histoire moderne du fait de la participation de plus de 10.500 sportifs représentant 201 nations. Placée sous l'égide du Comité national olympique et sportif français, la délégation française comptait 319 sportifs, dont 112 femmes et 207 hommes. L'effectif des accompagnateurs était d'environ 230 personnes. Aux Jeux paralympiques, notre délégation était composée de 142 sportifs (y compris les guides) et de 73 accompagnateurs.

Les sportifs français ont obtenu des résultats sportifs de grande qualité, en terminant à **la septième place mondiale** des Jeux olympiques, ce qui a situé notre pays **au second rang des 25 pays de l'Union Européenne**, après l'Allemagne et devant l'Italie. Et la France s'est classée au neuvième rang mondial des épreuves paralympiques ⁽¹⁾.

(1) On signalera que l'article 5 du projet de loi de finances pour 2005 propose, conformément à une tradition établie, d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées par l'État aux athlètes médaillés des Jeux olympiques et paralympiques à Athènes. Comme le souligne le Gouvernement, il s'agit par là de « témoigner de la reconnaissance de la Nation à l'endroit de la performance sportive accomplie et de favoriser le sport de haut de niveau ». Le coût de la mesure serait de l'ordre de 300.000 euros en 2005. On rappellera également que le montant des primes versées aux sportifs handicapés a été doublé par rapport aux Jeux d'été de Sydney en 2000 et aux Jeux d'hiver de Salt Lake City en 2002.

Au-delà du palmarès sportif, la France s'est montrée digne des meilleures performances dans le respect des valeurs du sport, le renforcement de la lutte contre le dopage constituant un objectif prioritaire partagé par le milieu sportif, le Gouvernement et les instances sportives internationales. Les sportifs de la délégation française ont tous fait l'objet de contrôles antidopage avant leur départ pour les Jeux. Les fédérations sportives, qui disposaient des résultats des contrôles ainsi organisés, devaient s'assurer qu'aucun des membres de la sélection ne présentait de résultat positif. De même, aucun sportif mis en examen dans le cadre d'affaires de trafic de produits dopants n'a été sélectionné.

Sur le fondement de l'article 27 de la charte olympique qui prévoit que le français est, avec l'anglais, la langue officielle du comité international olympique, un dispositif de soutien à la langue française pendant le déroulement des Jeux olympiques avait été mis en place pour la première fois à Atlanta en 1996. Il a, dans ses grandes lignes, été reconduit pour les Jeux d'Athènes⁽¹⁾, s'étendant pour la première fois aux épreuves paralympiques.

La France a ainsi offert une image conforme à l'idéal olympique, de nature à conforter et valoriser la candidature de Paris pour 2012.

b) Le soutien à la candidature de Paris pour les Jeux de 2012

Rappelons-le : l'année 2005 sera celle du choix de la ville qui accueillera les Jeux olympiques et paralympiques de 2012 !

Le soutien apporté à la candidature de Paris et de l'Île-de-France s'élèvera à 2 millions d'euros, dans la perspective de la décision qui sera arrêtée par le Comité international olympique, **le 6 juillet 2005**. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette contribution sera confortée en loi de finances rectificative si Paris est retenue.

c) Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

On soulignera l'action essentielle menée par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Membre du Comité international olympique, le CNOSF est propriétaire des emblèmes olympiques nationaux. Ses statuts sont approuvés par décret en Conseil d'État⁽²⁾. Les comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs constituent ses organes déconcentrés.

Le CNOSF a pour mission de représenter le sport français auprès des pouvoirs publics et des organismes officiels. Il veille au respect de la déontologie du sport et doit promouvoir les valeurs de l'olympisme. Il collabore à la préparation et à la sélection des sportifs français et assure leur inscription et leur participation aux Jeux olympiques. Enfin, il mène des actions d'intérêt commun

(1) Une convention a été signée le 4 février 2003 à Athènes entre le gouvernement français et le comité d'organisation pour assurer la présence effective du français durant les Jeux. Ce dispositif incluait la mise en place d'une signalétique en français dans tous les lieux accrédités, l'édition par l'INSEP d'un lexique trilingue (français, grec, anglais) des termes sportifs et la mise à disposition de stagiaires de trois écoles de traduction et d'interprétation.

(2) Article 19 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée.

au nom des fédérations ou avec elles, et apporte une aide effective aux fédérations adhérentes ⁽¹⁾.

Son budget prévisionnel pour 2004 s'élève à 10,34 millions d'euros, avec des recettes constituées principalement par des partenariats *marketing* (4,25 millions d'euros) et une subvention de fonctionnement de l'État (3,16 millions d'euros).

2.– La préparation des autres grandes manifestations sportives

En 2005, le ministère sera appelé à soutenir de très nombreuses manifestations sportives internationales, conséquence du savoir-faire reconnu de notre pays dans ce domaine. Parmi les grandes manifestations multidisciplinaires, on relève les jeux méditerranéens, les jeux de la francophonie, les jeux de l'avenir handisport et les universiades d'hiver et d'été.

Plusieurs grands championnats du monde seront organisés en France, notamment ceux de *cross country*, les jeux mondiaux aéronautiques (toutes disciplines) et les coupes du monde de rugby à XIII et de triathlon. Deux millions d'euros sont prévus pour le financement de ces opérations, dans le projet de loi de finances pour 2005. On rappellera que le montant des crédits inscrits sur le chapitre 43-91 dépend directement du calendrier sportif présenté par les fédérations. La France aura accueilli, en 2004, 34 championnats du monde ou assimilés et 17 championnats d'Europe.

(1) Il est également chargé d'une mission de conciliation dans les conflits opposant licenciés, groupements sportifs et fédérations agréées, à l'exception des conflits mettant en cause des faits de dopage.

3.– Les aides aux athlètes

La loi du 16 juillet 1984 ⁽¹⁾ énumère les mesures prises pour permettre aux sportifs de haut niveau de se préparer et de concourir dans les compétitions internationales de référence, tout en évoluant dans un environnement favorable à la réussite de leurs études ou de leur insertion professionnelle. Seuls les sportifs inscrits sur la liste nationale des sportifs de haut niveau, arrêtée par le ministère, peuvent bénéficier d'aides individuelles.

Les aides peuvent être des soutiens financiers. Elles peuvent également leur permettre d'obtenir des dérogations aux conditions d'accès à certains emplois de la fonction publique, ou des emplois aménagés dans de grandes administrations ou entreprises, de poursuivre leurs études en bénéficiant de conditions particulièrement adaptées aux contraintes que leur impose leur carrière sportive.

S'agissant des aides personnalisées pouvant être accordées aux sportifs de haut niveau, il est demandé à chaque fédération de fournir des précisions sur les critères de répartition de ces aides, dans le cadre des conventions d'objectifs. Il appartient, en effet, aux directeurs techniques nationaux (DTN) des fédérations de définir les critères fédéraux de répartition de ces aides, tout en respectant leur champ d'application précisé par instruction du ministère ⁽²⁾.

La Cour des comptes, dans l'insertion qu'elle a faite à son dernier rapport public annuel, a dénoncé **un certain nombre d'anomalies dans le versement des aides personnalisées aux athlètes de haut niveau**. Les difficultés que relève la Cour résident notamment dans la pratique voulant qu'en réalité, les DTN décident seuls du barème et du montant des aides individuelles allouées aux athlètes.

Pour répondre à ces critiques, le ministère a entrepris certains efforts. Votre Rapporteur spécial constate néanmoins qu'il reste difficile d'établir un cadre excessivement rigide en matière d'aides personnalisées. L'objectif principal doit être d'éviter que des différences trop fortes existent entre les aides allouées à des sportifs réalisant des performances comparables.

(1) Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

(2) Les aides versées doivent correspondre à l'une des rubriques suivantes : des aides sociales, un manque à gagner pour les sportifs déjà insérés dans la vie active, des remboursements de frais et des primes à la performance. Les critères et les montants accordés sont ensuite analysés par le ministère et peuvent faire l'objet d'observations et de demandes de modifications en fonction des orientations ministérielles. Les crédits correspondants sont délégués globalement au CNOSF, qui les verse à chaque sportif selon les propositions du DTN de la fédération concernée, dans la limite du montant prévu par la convention d'objectifs.

En 2003, un montant total de 8,4 millions d'euros a été versé en faveur de 3.113 sportifs de haut niveau de 53 fédérations. L'aide moyenne est évaluée à 3.443 euros pour les sportifs des fédérations olympiques et de 1.184 euros pour les fédérations sportives non olympiques gérant des disciplines reconnues haut niveau ⁽¹⁾.

*

* *

II.- LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Les actions en faveur de la jeunesse et vie associative bénéficieront d'un total de **150 millions d'euros** de crédits budgétaires en 2005, en diminution de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. L'essentiel de cette enveloppe sera consacrée à des dépenses d'intervention (108,66 millions d'euros), les dépenses de personnel représentant 17,7 % des crédits totaux.

Cette politique a deux cibles essentielles : **les jeunes**, dont elle cherche à faire des citoyens actifs, et **les associations**, qui aident au maintien du lien social.

Comme l'explique l'avant-projet annuel de performance, les actions menées en 2005 regroupent des activités visant à permettre aux jeunes « *de participer pleinement à une société qui a besoin de leur dynamisme, de leur générosité et de leur imagination* ». Bien que les 6-28 ans constituent la tranche d'âge prioritairement visée, les activités menées s'inscrivent dans **une démarche d'éducation populaire**, c'est-à-dire d'éducation non formelle, et s'adressent à un public de tous âges qui souhaite accéder, en dehors des circuits institutionnels, à diverses formes de loisirs culturels : théâtre, musique, danse, activités scientifiques et techniques, qui lui sont généralement proposées par des associations.

À ce titre, les associations sont les partenaires privilégiés du ministère qui s'appuie sur elles pour mettre en œuvre sa politique. Au-delà du seul champ de la jeunesse et de l'éducation populaire, le ministre a compétence pour prendre en charge des dossiers transversaux permettant de **faire reconnaître le rôle majeur des associations en France** et ainsi de soutenir leur développement et celui des autres formes de groupements de l'économie sociale et solidaire qui concourent au renforcement de la cohésion sociale. Les actions menées par la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES) ont ainsi

(1) Les aides personnalisées ne sont assujetties ni aux cotisations sociales, ni à la CSG dans la limite d'un forfait de 7.428 euros (soit 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale depuis le 1^{er} janvier 2003). La partie excédant 7.428 euros est assujettie aux cotisations de sécurité sociale et à la CSG, sauf s'il y a la preuve que l'aide personnalisée est, dès le premier euro du montant de l'aide, une prise en charge de frais professionnels justifiés.

pour objectifs la croissance de l'activité et de l'emploi de l'économie sociale et solidaire au niveau local et le soutien aux innovations, qui contribuent à la création d'un lien social en conjuguant entrepreneuriat et solidarité.

Il convient de préciser que l'ensemble de ces politiques revêtent **une forte dimension interministérielle**. Les ministères chargés de l'éducation, de la culture, des affaires sociales, de la justice, du tourisme ainsi que les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales participent également à leur financement et à leur mise en œuvre.

A.— LA PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

Les actions du ministère développées en 2005 mobiliseront près de **69 millions d'euros** de crédits budgétaires. Elles ont pour finalité ultime de permettre aux jeunes d'accomplir, dans les meilleures conditions, le parcours qui les mène de l'enfance à l'âge adulte.

1.— Rénover le dialogue avec les jeunes, en restaurant leur image et en leur redonnant le goût de l'engagement

Comment promouvoir et restaurer l'image des jeunes dans notre société ? À cette question complexe, les travaux du comité d'experts présidé par Jean-Pierre Cottet permettront d'apporter certaines réponses. Il s'agit notamment de trouver des moyens concrets et efficaces pour faire participer les jeunes aux choix de société. Cela passe probablement par une redynamisation des instances de consultation des jeunes.

a) La redéfinition du rôle du Conseil national de la jeunesse

Une nouvelle dynamique d'échanges sera mise en place au travers du **Conseil national de la jeunesse** (CNJ) dont le rôle et les moyens seront redéfinis, afin de lui permettre d'intervenir dans les grands débats de notre société.

Les **conseils départementaux de la jeunesse** (CDJ) connaîtront également un renouveau et travailleront de manière plus étroite avec les services déconcentrés du ministère. En 2003, les CDJ ont participé à la quatrième édition du festival de la citoyenneté consacrée à « *l'engagement* ». Cette manifestation n'ayant pas été reconduite, ils ont pris une part active au grand débat national sur l'école en 2004 et ont participé aux assises départementales organisées à l'initiative du conseil national de la sécurité routière.

Pour 2005, il est prévu d'améliorer la représentativité des CDJ en accueillant systématiquement en leur sein des représentants des structures participatives mises en place par les collectivités territoriales. Les conseils départementaux sont financés sur le budget du ministère, mobilisant une enveloppe de 754.000 euros pour leur fonctionnement en 2004. Une mesure nouvelle de 150.000 euros est demandée pour 2005.

Une mission de facilitation du lien entre l'ensemble des administrations et le CNJ sera confiée à un **délégué national aux conseils de la jeunesse**. Nommé en janvier prochain, ce délégué national aura un rôle administratif, organisateur et formateur. Il assurera notamment le suivi des propositions retenus par le CNJ et constituera un relais d'information pour les CDJ.

b) Le soutien aux initiatives des jeunes

Reconnaître et valoriser la prise de responsabilités et l'esprit d'entreprise des jeunes reste une priorité pour 2005.

Ainsi, le nombre des bourses « **Défi-jeunes** » sera accru et le concours « **Envie d'agir** » sera renouvelé. On rappellera que l'opération « *Envie d'agir* » a été initiée en 2003. Gérée par l'INJEP, elle poursuit un triple objectif d'information des jeunes sur les projets associatifs, d'aide *via* un concours doté de 600.000 euros ⁽¹⁾ et de reconnaissance de leur engagement. À partir d'une évaluation du programme prenant notamment en compte sa dimension interministérielle, des axes de développement du dispositif « *Envie d'agir* » seront proposés pour 2005. Mobilisant 1,2 million d'euros au ministère chargé de la jeunesse et 2,25 millions d'euros au ministère chargé de l'éducation nationale en 2004, une mesure nouvelle de 400.000 euros est demandée pour augmenter le montant des bourses « *Défi-jeunes* » et le concours « *Envie d'agir* ».

Par ailleurs, l'opération « **Solidar'été** » sera renouvelée et amplifiée en 2005. Montée en partenariat avec le ministère chargé du tourisme, l'agence nationale des chèques vacances et des associations, cette opération a permis à 4.500 enfants ne partant pas en vacances de bénéficier, dans les établissements du ministère, d'activités ludiques et éducatives de grande qualité, tout en valorisant les actions de solidarité concrètes engagées à l'initiative des jeunes.

c) La promotion de l'information des jeunes

Le réseau « *information jeunesse* » comporte 1.641 structures, dont une tête nationale de réseau (le **centre d'information et de documentation jeunesse**), des têtes régionales de réseau (les centres régionaux d'information jeunesse), des structures locales (les bureaux d'information jeunesse) et les points information

(1) Le concours a connu un regain de candidats en 2004 : 1.384 candidats contre 1.132 en 2003, soit une augmentation de plus de 22 %. Le nombre de lauréats devrait être en 2004 assez proche de celui atteint en 2003 (607 lauréats régionaux) car la dotation financière du concours n'a pas évolué.

jeunesse (PIJ). Ces structures ont le statut d'associations, à l'exception des PIJ qui peuvent être des services implantés auprès d'organismes publics ou privés ⁽¹⁾.

Les objectifs du réseau information jeunesse sont de mettre à la disposition permanente du plus grand nombre une information sur tous les domaines qui concernent les jeunes et constituent leurs principaux sujets de préoccupation quotidienne. Il s'agit également de favoriser l'accès à l'information par l'utilisation des nouvelles technologies ⁽²⁾, par la formation continue et l'extension des services proposés aux usagers. Ainsi le réseau reçoit-il chaque année **près de 5 millions de visites** et 95 % des utilisateurs des centres ont de 15 à 29 ans. Afin de renforcer l'efficacité du réseau, le ministère a financé la création d'une base de données documentaire nationale à laquelle les centres régionaux sont raccordés.

Centre national de ressources, le centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ) est lié au ministère par une convention pluriannuelle ⁽³⁾. La dotation consacrée au réseau est passée de 7,94 millions d'euros en 2003 à **8,12 millions d'euros** en 2004, dont 2,42 millions d'euros pour le CIDJ. On précisera que le CIDJ et les centres régionaux emploient environ 500 salariés.

2.- Relancer les échanges interculturels, en modernisant les offices pour la jeunesse

En 2005, les échanges interculturels et la mobilité des jeunes continueront d'être encouragés, en liaison notamment avec les offices franco-allemand et franco-québécois pour la jeunesse. Le ministère prendra également en charge le financement de la prochaine conférence multilatérale des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES) qui se tiendra à Paris en 2005. Enfin, dans la perspective du référendum sur le traité constitutionnel, il développera des actions de sensibilisation des jeunes à la citoyenneté européenne.

a) La réforme de l'Office franco-allemand pour la jeunesse

L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) est un organisme bi-gouvernemental créé en 1963 dans le prolongement du Traité de l'Élysée pour promouvoir les échanges de jeunes dans un champ très diversifié (associations de jeunesse et d'éducation populaire, clubs sportifs, centres linguistiques, centres de formation, organisations professionnelles et syndicales, établissements scolaires et universitaires, etc.). De fait, le bilan est impressionnant sur le plan quantitatif : près de 235.000 programmes et 7,2 millions de participants subventionnés depuis 1963 — « *la plus grande migration des peuples jamais organisée en temps de paix*

(1) Mairies, offices municipaux, associations, missions locales, permanences d'accueil d'information et d'orientation.

(2) Le programme « point cyb-espace jeune numérique », lancé en 2000 pour améliorer l'accès des jeunes à l'information et favoriser leur expression dans les domaines de la citoyenneté et des pratiques culturelles et artistiques, a atteint ses objectifs. Le ministère soutient désormais des actions de formation des animateurs.

(3) Par délégation du ministère des Affaires étrangères et du ministère chargé de la jeunesse, il coordonne l'ensemble des actions d'information des jeunes négociées par la France avec ses partenaires étrangers représentés au sein de l'Agence européenne pour l'information et le conseil des jeunes (ERYICA).

par des moyens et avec des intentions pacifiques » a pu écrire Joseph Rovin —, avec des activités protéiformes qui s'étendent de l'école aux entreprises en passant par l'université, les collèges, mais aussi les librairies et le sport de haut niveau, associant théâtre, musique et action citoyenne.

L'OFAJ prévoit pour 2004 un budget de 24,6 millions d'euros, alimenté essentiellement par des contributions gouvernementales paritaires et complété par des fonds de concours (2,24 millions d'euros en 2004), accordés notamment *via* le ministère des Affaires étrangères (0,57 million d'euros pour les échanges avec les pays d'Europe de l'Est et 0,27 million d'euros au titre d'échanges tripartites avec les Balkans) et par le Fonds social européen (1,67 million d'euros pour les programmes en faveur des jeunes chômeurs). La dotation du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative représente **10,55 millions d'euros** en 2004. Si le même montant est prévu en 2005, l'imputation des crédits se fait désormais sur l'article 20 du nouveau chapitre 39-04 créé pour expérimenter la LOLF en administration centrale.

Les dépenses de fonctionnement s'élevaient en 2003 à 6,1 millions d'euros, dont 80 % consacrés à la rémunération des personnels. Soixante-dix personnes (dont 43 à Paris) sont employées par l'OFAJ.

L'organisation et le fonctionnement de l'OFAJ a récemment fait l'objet d'un rapport de la mission parlementaire franco-allemande ⁽¹⁾, co-présidée par notre collègue Yves Bur et le député allemand Andreas Schockenhoff. **Ce rapport critique sévèrement l'activité comme la gestion de l'office**, et en particulier la situation de son personnel.

Comme le soulignent les parlementaires, *« l'Office d'hier, laboratoire de projets novateurs et d'initiatives originales, est devenu une institution avec ses pesanteurs, ses procédures parfois rigides, ses intérêts acquis. En un mot, il est devenu démodé. On peut laisser croire que rien n'a changé, multiplier les activités et les programmes, mettre en place des forums de discussion sur Internet, rassembler des jeunes par milliers à la Loreley, organiser un rallye Paris-Berlin, un festival de street- et breakdance ou une compétition de disc-jockeys ou encore faire défiler un char à la Love Parade à Berlin. Cet activisme ne suffit pas à répondre aux attentes des jeunes et ne saurait pallier une carence de vision »* .

Pour autant, les gouvernements français et allemand se sont accordés, à l'occasion des cérémonies qui ont marquées le 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée et de la création de l'OFAJ, pour faire une évaluation administrative conjointe de l'office. Sur la base de cette évaluation et des propositions de la mission parlementaire franco-allemande, **une réforme de l'OFAJ est programmée pour 2005**.

Votre Rapporteur spécial, qui a lui-même participé – il y a quelques années – aux échanges de l'OFAJ et constaté combien il était essentiel de **faire participer des jeunes suffisamment ouverts aux autres et disposant d'un**

(1) Rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale et du Bundestag du 23 juin 2004.

minimum de motivation et de connaissance de la culture allemande, veillera à ce que cette réforme traduise les propositions formulées par la mission parlementaire. On rappellera que, parmi les onze propositions formulées par les députés français et allemands, figure notamment la nécessaire restructuration conseil d'administration de l'OFAJ et la réforme de la procédure de nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint.

L'Office devra appliquer avec rigueur les principes généraux du droit budgétaire et mettre en place des instruments de gestion modernes. Quant à la politique du personnel, elle se doit d'être plus transparente et plus souple.

b) La consolidation de l'Office franco-québécois pour la jeunesse

L'Office franco-québécois pour la jeunesse a pour objectif de développer les échanges, entre la France et le Québec, de jeunes adultes âgés de 18 à 35 ans, porteurs de projets liés à leur formation ou à leur expérience professionnelle ⁽¹⁾.

L'action de l'Office s'exerce dans les domaines économique, social, culturel et artistique. Elle repose sur quatre programmes : « *action développement* » (1.029 participants), « *coopération institutionnelle étudiante* » (920 participants), « *formation et emploi* » (229 participants), « *mobilité des jeunes travailleurs* » (110 participants) ⁽²⁾. Leur caractéristique commune est de lier le séjour dans l'autre communauté à une formation qualifiante, à l'acquisition d'une compétence professionnelle, à l'accès à un emploi ou à la création d'entreprise. L'Office intervient au niveau de la préparation des projets (aide à leur conception et à leur élaboration), de leur réalisation (cofinancement et partenariat) ainsi que de leur évaluation.

L'Office emploie 44 personnes, l'effectif de la section française ayant été ramené de 27 à 22. Le montant du financement public français de l'État et des régions s'élève à 1,97 million d'euros en 2003 et **1,98 million d'euros** en 2004. En 2002, la masse salariale pesait 54,8 % du budget. Les dépenses liées aux programmes (30 % du budget en 2003) devraient progresser en 2004 pour atteindre 0,93 million d'euros (soit 38 % du budget).

Lors de la réunion, à Montréal, le vendredi 8 octobre 2004, du conseil d'administration de l'Office, le Québec a annoncé son intention de développer sur son territoire le dispositif français « *Envie d'Agir* ». La France fera de même pour le programme « *Défi de l'entrepreneuriat* », qui facilite l'intégration des jeunes dans les entreprises. Par ailleurs, Jean-François Lamour a annoncé l'organisation en 2005, sur le modèle québécois, d'un forum « *Actions jeunes citoyens* » afin de réunir les associations francophones.

(1) L'Office a été créé par le protocole du 9 février 1968, renouvelé le 23 mai 2003 à l'occasion du déplacement du Premier ministre français au Québec.

(2) Par ailleurs, un programme spécifique à la section québécoise : « *Poursuite des études collégiales et universitaires en France* » a concerné, en 2003, 528 étudiants québécois venus poursuivre une partie de leur cursus en France.

c) Les autres actions de coopération internationale

Les autres actions de coopération internationale se développent dans un cadre bilatéral (par des accords de coopération) ou multilatéral. Elles sont menées en relation avec les services du Premier ministre chargés des relations internationales (SGCI), les ministères des Affaires étrangères et de l'Économie, mais aussi en coopération avec des partenaires institutionnels ⁽¹⁾. Hors OFAJ et OFQJ, le financement apporté par le ministère en 2004 s'élève à 0,56 million d'euros.

Au plan communautaire, la France a initié une « *bourse européenne aux jobs d'été* » pour répondre au désir de mobilité et de pratique linguistique des jeunes exerçant une activité saisonnière. Mise en place en partenariat avec le réseau *Information Jeunesse*, et neuf pays européens, cette bourse propose des offres d'emploi pour la période estivale.

De plus, le **programme européen « Jeunesse »** développe des programmes en matière d'éducation, de formation informelle et d'échanges de jeunes au sein de la Communauté et avec les pays tiers. Prévu sur une durée de 7 ans, il est doté à l'échelle communautaire d'un budget de 520 millions d'euros. La gestion et la coordination de ce programme sont confiées, en France, à l'agence nationale « *Jeunesse pour l'Europe* » située à l'INJEP. Le budget de fonctionnement du programme provient pour 50 % d'une contribution communautaire et pour 50 % d'une contrepartie étatique qui se traduit par la mise à disposition de personnels ⁽²⁾, de prêts de locaux et de matériel.

Enfin, dans le cadre de la francophonie, la **Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays ayant le français en partage (CONFESJES)**, créée en 1969, exerce le double rôle d'instance de concertation politique en matière de jeunesse et de sports et d'opérateur de programmes de coopération dans ces mêmes matières. Dans le cadre de la programmation 2000-2004 (mobilisant 2,14 millions d'euros au total), la France apporte 1,12 million d'euros en 2004, dont 0,74 million d'euros pour le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, le solde étant apporté par le ministère des Affaires étrangères ⁽³⁾.

3.– Protéger les jeunes, en promouvant leur insertion éducative, sociale et professionnelle

Le ministère poursuivra en 2005 ses actions visant à faciliter l'acquisition progressive par les jeunes de leur autonomie, grâce notamment à une bonne information, à une première expérience professionnelle, ou encore un logement.

(1) Comme l'INJEP, le CIDJ ou le comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

(2) 18 personnes (contractuels et fonctionnaires) sont employées par l'agence du programme européen, qui s'appuie sur 26 correspondants régionaux en place au sein des directions régionales du ministère.

(3) Le ministère des Affaires étrangères met à disposition du secrétaire général de la CONFESJES un conseiller technique, basé à Dakar. Chaque année, 15 à 30 experts français participent à des activités de formation.

Outre l'opération « *jobs d'été* » déjà évoquée et qui s'inscrira en 2005 dans le cadre d'un partenariat plus approfondi avec les secteurs professionnels en France comme en Europe, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sera encouragée au travers des dispositifs mis en place **dans le cadre du plan de cohésion sociale**, dont votre Rapporteur spécial estime nécessaire qu'il comporte un volet « *sport* » efficace et renforcé. Le ministère soutiendra, en particulier, le recours à ces dispositifs pour accompagner les associations qui développent des projets destinés à lutter contre la violence, mettre en place des activités à caractère éducatif, ou encore favoriser des activités s'appuyant sur l'animation et le sport comme facteur de cohésion sociale.

a) Le bilan des contrats éducatifs locaux (CEL)

On rappellera que les contrats éducatifs locaux (CEL) ont été mis en place à la rentrée scolaire 1998 ⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial estime qu'il est désormais **nécessaire de procéder à un bilan qualitatif des CEL** pour en mesurer l'efficacité réelle et évaluer les différences de pratiques entre les départements, s'agissant notamment du contenu pédagogique que l'on impose aux jeunes.

Seuls des éléments quantitatifs sont, à ce jour, disponibles pour évaluer le dispositif. Un bilan annuel est établi à partir d'un outil de gestion et de suivi informatisé élaboré par le ministère. À la date du 31 décembre 2003, 9.227 communes avaient signé un CEL, dont 73 % des villes de plus de 100.000 habitants. On peut considérer que 50 % de la population française vit dans une commune signataire d'un CEL. Le coût total des CEL est estimé, pour 2003, à **367,47 millions d'euros**, étant entendu que le budget d'un CEL varie fortement en fonction de la taille de la commune. La participation financière du ministère était de l'ordre de 17,2 millions d'euros en 2004.

On comptabilisait **plus de 4 millions de jeunes concernés**, dont 53 % de filles. En moyenne, 14 actions sont mises en place dans le cadre du projet éducatif local, mais le nombre des activités offertes dépend très largement de la taille de la commune. Les activités physiques et sportives sont présentes dans 85 % des contrats, les pratiques artistiques et culturelles dans 72 %, et les activités scientifiques et techniques dans 60 %. Les activités sont réparties à peu près également entre les temps périscolaires et extrascolaires, même si quelques actions ont lieu pendant le temps scolaire. 55.300 personnes interviennent dans les CEL et environ un tiers des intervenants sont des enseignants.

b) Les actions de protection des jeunes

Ce sont 10 millions d'euros qui seront consacrés en 2005 à des actions de protection des jeunes. Le ministère renforcera ainsi ses modalités de contrôle sur l'accueil des mineurs, notamment à l'occasion des vacances scolaires, dans les centres de vacances et de loisirs et les centres de loisirs sans hébergement.

(1) En application de la circulaire interministérielle du 9 juillet 1998 complétée par celle du 25 octobre 2000.

La réglementation sera également adaptée pour permettre un meilleur contrôle de la sécurité des locaux d'hébergement, en liaison étroite avec les commissions départementales de sécurité. Les services déconcentrés du ministère seront mobilisés afin d'accroître les échanges avec les autres services de l'État.

B.— LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DU BÉNÉVOLAT

La politique de développement de la vie associative et de l'éducation populaire, mise en œuvre par le ministère, est **fondée sur la reconnaissance du secteur associatif, comme partenaire majeur** dans la société française. Elle bénéficiera, l'an prochain, de près de **81 millions d'euros** de crédits budgétaires.

En outre, l'année 2005 sera marquée par l'élaboration d'un projet de loi sur le volontariat et l'engagement éducatif, permettant de doter d'un statut les volontaires de tous âges qui s'engagent à plein temps dans une activité d'intérêt général sur le territoire national.

1.— L'aide aux bénévoles et la promotion du bénévolat

Actuellement, les **mesures d'incitation au bénévolat** reposent essentiellement sur des aménagements permettant aux bénévoles d'être présents à des réunions pendant leur temps de travail. Depuis 2000, les bénévoles des associations peuvent se prévaloir d'un **congé individuel de formation** ⁽¹⁾. Ils peuvent également disposer d'un **congé de représentation**. En effet, lorsqu'un travailleur salarié ou apprenti membre d'une association déclarée ⁽²⁾, ou inscrite au registre des associations ⁽³⁾ ou d'une mutuelle ⁽⁴⁾, est désigné comme représentant de cette association ou de cette mutuelle pour siéger dans une instance instituée auprès d'une autorité de l'État, à l'échelon national, régional ou départemental, ou d'une collectivité territoriale, l'employeur est tenu de lui accorder le temps nécessaire pour participer aux réunions de cette instance.

Il est nécessaire d'aller au-delà. Le statut du bénévolat est une revendication ancienne et légitime. Comment valoriser le travail des bénévoles qui encadrent nos multiples associations sportives ? Votre Rapporteur spécial estime notamment que des incitations fiscales pourraient être envisagées.

Afin de développer la compétence et la formation des bénévoles, on précisera qu'un programme de mesures facilitant l'exercice de responsabilités associatives sera mis en place en 2005. Un **passport du bénévole** pour attester des compétences acquises par les bénévoles, reconnues ou non par la validation des acquis de l'expérience (VAE), sera créé.

(1) L'article L. 931-1 du code du travail dispose notamment que les actions de formation « doivent permettre aux travailleurs d'accéder à un niveau supérieur de qualification, de changer d'activité ou de profession et de s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles ».

(2) En application de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

(3) En application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

(4) Au sens du code de la mutualité.

Le ministère contribue également au développement des **chantiers de jeunes bénévoles** qui permettent la rencontre de jeunes d'origine sociale et culturelle très diverse autour d'activités telles que la sauvegarde du patrimoine, la protection de l'environnement ou l'amélioration de l'habitat. En 2003, 640 chantiers qui ont concerné plus de 8.000 jeunes ont été réalisés en France. En outre, 3.400 jeunes Français sont partis sur des chantiers à l'étranger. Les crédits consacrés par le ministère se sont élevés à 1,52 million d'euros en 2003. Le soutien aux chantiers de jeunes bénévoles sera poursuivi en 2005.

Du reste, comme votre Rapporteur spécial l'a déjà évoqué, les crédits de l'ex-FNDVA, désormais gérés par le **Conseil de développement de la vie associative** seront prioritairement mobilisés en faveur de la formation des bénévoles. L'expérimentation de nouvelles formes de pratiques associatives sera encouragée en 2005. Les établissements formateurs du ministère participeront également au développement actif de cette offre de formation.

2.- Le soutien aux associations

a) Développer l'emploi associatif

La **création d'une journée nationale annuelle** en 2005 permettra de contribuer à la valorisation et à la promotion de l'engagement associatif. Un pôle « *ressources* » national sera également créé et consacré à la vie associative.

L'aide à l'emploi associatif passe surtout par le **renforcement des moyens du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** ⁽¹⁾. L'un des objectifs prioritaires vise à rétablir, à terme sur trois ans, l'intégralité des moyens de d'action du FONJEP. Parallèlement, 50 nouveaux postes FONJEP seront créés en 2005. Par ailleurs, dans le cadre d'un plan triennal de rétablissement de l'intégralité des postes gelés, 90 postes FONJEP seront rétablis en 2005 pour un montant de 665.000 euros

On rappellera que le FONJEP a été créé en 1964 sous la forme d'une association de la loi de 1901 ⁽²⁾. Réunissant des financeurs publics et des associations, il a pour but 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 ou les organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale. L'aide apportée par l'État est un cofinancement du salaire des personnels sur des postes permanents d'animation couramment appelés « *postes FONJEP* », le complément étant assuré par une collectivité territoriale ou par l'association elle-même.

Pour bénéficier d'un poste FONJEP, l'association candidate doit répondre à un certain nombre de conditions. Son projet d'animation doit être accepté par le ministère. L'association doit être adhérente au FONJEP en qualité de membre

(1) L'aide annuelle au financement des postes FONJEP, soit 24 millions d'euros en 2005, figure dans l'action « Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire » de la nouvelle nomenclature LOLF.

(2) Le FONJEP est administré par un conseil d'administration dans lequel siègent des représentants des associations et des financeurs publics (ministères, collectivités territoriales et organismes publics).

actif. Cette adhésion est prononcée par le conseil d'administration du FONJEP après vérification du respect de certains critères comme la gestion démocratique de l'association, l'absence d'objectif marchand, la viabilité économique. Enfin, son action doit s'inscrire prioritairement dans une perspective éducative et sociale visant le développement de l'initiative civique ou la restauration du lien social.

b) Promouvoir l'animation et l'encadrement associatif

Le soutien et l'accompagnement à la professionnalisation dans le champ de l'animation et de l'encadrement associatif constituent également une priorité, qui mobilisera environ 16 millions d'euros en 2005. Dans ce cadre, les actions développées permettront de renforcer le conseil et l'accompagnement des dirigeants bénévoles et de soutenir la professionnalisation de l'encadrement par des formations adaptées. En particulier, seront mises en place de nouvelles spécialités du **brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJES)** répondant à l'évolution des métiers d'animation.

Des bourses individuelles seront également allouées pour permettre aux jeunes de s'inscrire aux formations pour le **brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)** et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (**BAFD**) de **centres de vacances et de loisirs** ⁽¹⁾.

c) Faciliter l'information et la concertation du secteur associatif

Afin de renforcer les liens et la concertation avec le secteur associatif, et au-delà des débats qui seront conduits dans le cadre du **Conseil national de la vie associative (CNVA)**, il importe de réfléchir au développement de la participation des associations à la vie de la Nation, notamment dans le cadre d'un dialogue avec les représentants du monde associatif au Conseil économique et social et dans les Conseils économiques et sociaux régionaux.

On rappellera qu'afin de rénover le partenariat entre l'État et le monde associatif, le CNVA a vu son fonctionnement et sa composition modifiés, le 10 mars dernier. Il a été « démocratisé », dans la mesure où ce sont les associations elles-mêmes qui désignent dorénavant leur représentant. Des élus siégeront désormais au Conseil afin de tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités territoriales. Une nouvelle structure, la commission permanente, contribuera à accroître l'efficacité du travail et de la concertation entre les associations et les administrations ⁽²⁾.

Enfin, pour faciliter l'accès à l'information des associations, un portail Internet dédié à la vie associative est en cours d'élaboration afin de favoriser le travail en commun des divers réseaux qui se consacrent à la diffusion de l'information auprès des associations.

(1) En 2003, 52.797 BAFA et 1.958 BAFD ont été délivrés par le ministère.

(2) Le ministère a également engagé une collaboration fructueuse avec les représentants de la Conférence permanente des coordinations associatives. Ainsi, un certain nombre de rencontres thématiques ont d'ores et déjà eu lieu sous la responsabilité du ministre, en lien étroit avec la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

Ainsi, dans tous ces domaines de la jeunesse et de la vie associative, **l'année 2005 apparaît-elle comme une année où les réflexions et les réformes doivent se faire avec des objectifs renouvelés et une adaptation de certaines structures aux besoins des jeunes d'aujourd'hui.**

EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE

Lors de sa séance du mercredi 27 octobre 2004, votre commission des Finances, de l'économie générale et du Plan a examiné en commission élargie à l'ensemble des députés les crédits de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.

*

* *

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales - Je suis heureux d'ouvrir la réunion de cette formation particulière, qui nous permettra de débattre au mieux du budget des sports, de la jeunesse et de la vie associative et se conclura par une séance publique allégée. M. Méhaignerie est remplacé à la présidence par Edouard Landrain, remis, je l'espère, de la nuit du rugby !

M. Édouard Landrain, suppléant de M. Méhaignerie - C'est en tant que doyen d'âge de la commission que je remplace M. Méhaignerie, et je salue la co-présidence de M. Dubernard. La formule des commissions élargies permet un débat dynamique et moins contraint qu'en séance publique, laquelle se résumera à la discussion des amendements éventuels, aux explications de vote et au vote. La présente réunion se substitue à elle pour le reste de la discussion. Les conditions de publicité en seront donc identiques, et l'Assemblée ne siège pas pour permettre à chacun de nos collègues d'être présent ce matin. Après l'audition des deux rapporteurs et du ministre, nous ouvrirons le débat, dont j'espère qu'il sera le plus vivant possible.

M. Denis Merville, Rapporteur spécial de la commission des Finances - Les crédits du budget général des sports, de la jeunesse et de la vie associative s'élèvent à 527 millions pour 2005. L'on peut se réjouir que ces trois domaines si complémentaires soient de nouveau réunis sous la responsabilité du même ministre. A périmètre constant, ces crédits sont en diminution de 2,95 %. Je le regrette, mais je suis convaincu que les actions du ministère n'en pâtiront pas. Si 80 emplois sont supprimés, notamment par des efforts d'externalisation, les métiers qui touchent au cœur de l'action du ministère ne sont pas touchés. Globalement, et à structure constante, les dépenses de personnel augmentent de 1,3 % et les dépenses de fonctionnement et en capital progressent chacune d'environ 3 %. Enfin, les crédits du fonds national pour le développement du sport, alimenté par la Française des jeux et par le PMU, augmentent de 9 %.

Au total, les moyens consolidés du ministère sont en hausse de 0,76 %, ce qui est appréciable dans le contexte que nous connaissons. En revanche, je ne peux que regretter qu'il n'occupe qu'une si faible part au sein du budget général de l'Etat. J'espère qu'il ne s'agit que d'une transition. Il faut également prendre conscience des tensions liées à la régulation budgétaire, qui a des incidences sur la définition des priorités et sur la mise en œuvre des politiques - mon rapport en recense des exemples précis. Il convient de rappeler que le budget doit rester compatible tant avec sa fonction d'intégration et d'épanouissement des personnes dans la société qu'avec l'ambition internationale de la France dans le domaine sportif.

Le ministère s'est engagé dans un processus de modernisation de grande ampleur, favorisé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et des stratégies ministérielles de réforme. La SMR devrait se traduire par une réorganisation des

services, par l'amélioration des relations avec les usagers et par la modernisation des modes de gestion des établissements publics. Pourrions-nous avoir des précisions à ce sujet, Monsieur le ministre ? Quant à la LOLF, qui ne doit entrer en pleine application qu'en 2006, sa mise en œuvre est déjà bien avancée. Le ministère a présenté une préfiguration de la nouvelle nomenclature ainsi qu'un avant-projet annuel de performances assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Ces documents sont globalement satisfaisants. Je veillerai, avec la mission LOLF, à ce que cette réforme se traduise par une plus grande clarté de l'action publique et un meilleur contrôle par le Parlement.

Restent plusieurs observations à faire sur la LOLF. D'abord, je regrette vivement que la transmission par le ministre du budget de l'avant-projet ait été si tardive. Ensuite, je m'interroge sur la pertinence des indicateurs : il me semble que trop peu reflètent la qualité du service rendu, et qu'il est délicat de multiplier les indicateurs ponctuels, tels ceux qui sont liés à la mise en place de la LOLF. Je me demande également si le nombre d'objectifs retenus ne donne pas un sentiment de dispersion. L'exercice est nouveau et demande encore réflexion. Enfin, la transformation du FNDS en centre national ne doit pas avoir de conséquence négative sur le montant de ses crédits opérationnels. Chacun sait que le FNDS joue un rôle essentiel.

Pour finir, je voudrais poser quelques questions précises. Le problème des normes semblait avoir été réglé par l'avis demandé au Conseil d'Etat, mais certaines ligues sportives tentent de contourner cette position en imposant de nouvelles normes aux clubs. Qu'en est-il exactement ? Quelles garanties pouvez-vous apporter aux élus locaux ? En matière de lutte contre le dopage ensuite, l'action de la France n'a de sens que dans le cadre d'une réglementation mondiale. Comment nous mettre en cohérence avec les normes internationales sans tirer notre réglementation vers le bas ? La Constitution européenne pourrait-elle être une occasion d'harmonisation ? Et où en est-on dans la convention internationale contre le dopage ?

Des affaires récentes ont également mis en lumière le problème des clubs formateurs – et je ne peux pas ne pas citer celui du Havre. Comment éviter que les jeunes footballeurs formés en France partent trop vite à l'étranger ? Il est essentiel que les pays européens s'entendent à ce sujet. Par ailleurs, où en est la passation des contrats pour la modernisation de l'INSEP ? Comment le partenariat public-privé sera-t-il mis en œuvre ? Quel est le calendrier des travaux de rénovation ?

On sait que le bénévolat est indispensable à nos multiples associations. Un statut est une revendication ancienne : comment peut-on valoriser le travail des bénévoles ? Des dispositions fiscales sont-elles envisageables ?

D'autre part, quelles suites entendez-vous donner au rapport de la mission parlementaire qui critique si sévèrement l'Office franco-allemand de la jeunesse ? La France ne devrait-elle pas envoyer des jeunes déjà initiés à la culture allemande plutôt que des personnes manquant de motivation ? La création de cet Office était une bonne idée, mais il faut donner suite à ce rapport.

S'agissant des différents dispositifs d'aide existants, des améliorations ne seraient-elles pas possibles ? L'année dernière, nous avons demandé l'extension du CIVIS au sport. Quels ont été les résultats de cette mesure ? Le dispositif du coupon sport n'est-il pas compromis par des lourdeurs administratives, voire par une certaine dérive clientéliste ? De quels éléments disposez-vous sur la mise en œuvre des contrats éducatifs locaux ? Ne serait-il pas nécessaire d'obtenir une évaluation qualitative des CEL ?

Vous avez fait de l'accès des personnes handicapées aux pratiques sportives une de vos priorités. Comment cela se traduit-il dans votre budget ?

Enfin, nous savons que vous êtes attaché au développement de la vie associative. Pourtant, nous constatons des baisses de crédits qui seront défavorables aux bénévoles, indispensables à nos associations.

M. Pierre-Christophe Baguet, Rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales - Je veux d'abord remercier les services du ministère puisque, pour la première fois en huit ans, j'ai obtenu 100 % de réponses à mon questionnaire.

Pierre Méhaignerie dit souvent qu'un budget ne se mesure pas à son volume. On apprécie un ministre à sa capacité de gestion. Nous connaissons la vôtre, Monsieur le ministre, mais votre tâche ne sera pas facile puisque, pour la première fois en cinq ans, vos crédits descendent sous la barre de 0,2 % du budget général.

J'approuve votre volonté de réformer votre administration centrale et de réorganiser les CREPS par pôle. Vous vous inscrivez par anticipation dans la réforme de l'Etat, ce qui est positif. Tous les ministères ne le font pas.

Ne peut-on améliorer le dispositif du coupon sport ? Actuellement, il permet de payer les licences. Or, pour un jeune défavorisé, le véritable obstacle réside dans le coût de l'équipement. Avoir le même équipement que les autres joueurs constitue un symbole d'insertion sociale.

Je salue votre politique en faveur du sport de haut niveau. En visite à l'INSEP, j'ai été frappé par la dégradation du site. On peine à croire que nous lui devons tant de médailles olympiques. J'ai vu la salle d'escrime où vous vous étiez entraîné, Monsieur le ministre : elle n'a pas été rénovée depuis longtemps.

J'approuve donc votre projet d'aménagement, d'un montant de 215 millions d'euros. Il repose sur des financements originaux, y compris la vente des locaux de la rue de la Fédération. Le président de la commission des finances a demandé à l'Etat de faire des efforts sur la gestion de son patrimoine : une fois de plus, vous donnez l'exemple.

Votre politique de lutte contre le dopage est énergiquement conduite, ce qui est très bien. Le dopage, c'est la tricherie. Nous ne devons pas l'accepter.

Nous souhaitons tous que la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012 soit retenue. J'espère toutefois que, dans le cas contraire, le sport ne retombera pas dans l'oubli. En outre, les aménagements devront respecter les critères fixés par le CIO en matière de protection de l'environnement. Je pense en particulier à l'extension de Roland-Garros.

S'agissant du Fonds national de développement de la vie associative, nous avons tous été alertés par le CDVA. Il faut nous expliquer cette réduction des crédits.

Je veux appeler votre attention sur la nécessité d'adapter la formation des cadres de votre ministère. Ils sont de plus en plus sollicités au titre de la protection des mineurs, mais ils manquent de formation dans ce domaine. Par ailleurs, pourquoi les cadres techniques nationaux dépendent-ils de l'Ile-de-France et non de l'administration centrale ?

Depuis 1982, la formation des professeurs d'éducation physique et sportive est de plus en plus universitaire, ce qui tend à faire disparaître le lien entre l'école et le club. Comment retrouver un équilibre ? Je veux aussi évoquer les centres de vacances et de loisirs. Un enfant, en ville, peut passer cent jours par an dans ces centres, en plus des cent quarante trois jours passés à l'école. Il faut se pencher sur la profession d'animateur. Alors qu'elle est devenue un vrai métier, le niveau baisse.

Entre les deux tours de l'élection présidentielle, Marie-George Buffet avait pris une décision malheureuse concernant le scoutisme, cette école de responsabilité. Il faut revoir la législation et assurer la pérennité du mouvement scout.

Il me faut évoquer la sécurité dans les stades. A quand la parution du « décret anti-hooligans » ? Nous avons voté un dispositif en janvier 2003.

M. Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative - Adressez-vous à mon collègue...

M. le Rapporteur pour avis - Je sais, Monsieur le ministre, que ce retard ne vous est pas dû. Mais il faut que ce décret paraisse.

La France compte 14 millions de licenciés et 26 millions de nos compatriotes pratiquent une activité sportive. Mais le sport occupe aussi une place de plus en plus importante dans les médias. Depuis la Coupe du monde de 1998, on trouve des pages sportives dans tous nos grands quotidiens. En 2004, *Le Figaro* aura consacré plus de pages au sport qu'à la politique. Les magazines sportifs gratuits sont actuellement diffusés à 1,3 million d'exemplaires. La communication sportive dans le monde représente un montant de 26 milliards de dollars. L'image du sport intéresse deux annonceurs sur trois en France, où 17,8 % des internautes consultent régulièrement un site sportif. Le CSA lui-même a créé une mission dédiée au sport il y a deux ans. France 2 et France 3 ont totalisé 44 millions de téléspectateurs sur dix-sept jours de jeux olympiques. La part des droits télévisés dans le financement du football professionnel est passée de 15 à 50 % en dix ans. Il existe même un Web Football Club entraîné en ligne par 1.600 entraîneurs, dont l'équipe est recomposée chaque semaine par les internautes. RTL et Europe 1 consacrent au sport trois heures par jour.

Il faut donc se pencher sur le problème de l'adaptation du sport aux exigences des médias. La ligue française de basket-ball vient ainsi de modifier son règlement dans ce but. Le président de la ligue de football va prendre une décision capitale : si un seul opérateur obtient les quatre lots, c'est l'ensemble du paysage audiovisuel français qui va s'en trouver bouleversé. Est-il normal qu'une seule personne puisse prendre une décision de cette importance ?

M. le Ministre - La jeunesse, le sport et la vie associative sont aujourd'hui rassemblés au sein d'un même ministère. L'engagement et la citoyenneté sont au cœur des politiques que j'ai l'ambition de conduire, en mobilisant les moyens consolidés alloués à mon ministère pour 2005, soit 797,18 millions d'euros. Ce sont des moyens équivalents à ceux de 2004, je tiens à le préciser.

Le ministère s'est engagé dans la voie de la modernisation afin d'améliorer ses performances de gestion, dans l'esprit de la LOLF.

Depuis 2002 mon ambition est de recentrer le ministère sur le cœur de ses missions. La restructuration de l'administration centrale rendra plus lisible l'intervention de l'Etat. Les créations d'emploi – des contrats de préparation olympique et des emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs – illustrent ma volonté de donner la priorité aux emplois à forte valeur ajoutée.

J'ai par ailleurs défini un plan de modernisation des établissements visant à rationaliser leur fonctionnement, à poursuivre l'externalisation des fonctions logistiques qui ne relèvent pas des missions de service public et à encourager les démarches qualité en matière de formation, au sens de la norme ISO 9001. Enfin, je mène une politique volontariste de gestion des ressources humaines sans laquelle il n'est pas de modernisation possible. La valorisation des filières professionnelles, la hausse de 10,6 % des crédits consacrés à la formation des personnels en témoignent.

La politique de développement du sport s'inscrit dans le cadre des grandes priorités définies lors des états généraux du sport, qui ont commencé à être mises en œuvre dans les budgets de 2003 et de 2004. Le succès des jeux d'Athènes nous encourage à élargir l'accès au sport du plus grand nombre. Vous savez que 2004 est l'année européenne de l'éducation par le sport, ce qui nous rappelle la dimension éducative et sociale des activités sportives, qui jouent un rôle majeur dans la lutte contre l'exclusion. Nous continuerons en 2005 de développer la pratique sportive chez les jeunes. Dans le même esprit, nous mettrons en œuvre les préconisations du rapport « Femmes et sport » qui m'a été remis en avril dernier. Il s'agit de renforcer la place des femmes au sein des instances fédérales et de soutenir le sport féminin dans les quartiers sensibles, où il a tendance à décroître. Et malheureusement, l'utilisation des coupons sport ne permet pas d'inverser la tendance.

En 2005, nous achèverons également le recensement national des équipements sportifs, ce qui permettra de mieux cibler les aides à l'investissement et nous renforcerons l'effort en faveur de l'accessibilité pour les personnes handicapées dans le cadre du FNDS. De même, nous adapterons les structures de promotion du sport de haut niveau. Le plan de rénovation de l'INSEP est engagé, et nous consacrerons 19,3 millions, soit une hausse de 7 %, à la préservation de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage. Pour renforcer encore la prévention, nous souhaitons effectuer 65 % de contrôles inopinés sur les 9 000 contrôles annuels. Enfin, avant la fin de l'année, je vous présenterai un projet de loi pour renforcer notre dispositif en cohérence avec les textes internationaux.

Développement du sport pour tous et du sport de haut niveau sont étroitement liés. Dans cet esprit, l'Etat soutient la candidature de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2012, qui aurait évidemment des conséquences profondes pour le monde sportif.

S'agissant de la jeunesse, les crédits permettent de mettre en œuvre une politique plus efficace pour mieux encourager, reconnaître et écouter les jeunes, en restaurer une image plus positive et les accompagner dans leur projet et la prise de responsabilités. Pour cela, nous renforcerons la cohérence des dispositifs d'aides comme « envie d'agir » et les bourses défi-jeunes. Je souhaite renouveler et renforcer l'opération « Solidarité » pour accueillir en 2005 4 500 jeunes qui ne partent pas en vacances - soit un doublement par rapport à cette année - et mettre en valeur les actions de solidarité à l'égard des personnes âgées ou en difficulté.

Le rôle et les moyens du Conseil national de la jeunesse sont actuellement redéfinis pour favoriser l'expression de tous les jeunes dans les grands débats de société. Je souhaite en particulier développer des actions de sensibilisation à la citoyenneté européenne et encourager les échanges internationaux. Nous accueillerons cette année à Paris la conférence multilatérale des ministres de la jeunesse et des sports francophones. Enfin, le réseau information-jeunesse donnera une dimension plus large à l'opération « jobs d'été ».

J'ai également pour ambition de mettre en œuvre une politique volontariste de promotion de la vie associative. Vous débattrez prochainement du projet de loi sur le volontariat qui donnera dès 2005 un statut aux volontaires qui s'engagent à plein temps dans une activité d'intérêt général sur le territoire national. Nous consacrerons également un effort particulier à la formation des bénévoles et à la professionnalisation des associations. Je m'engage à rétablir sur trois ans l'intégralité des moyens d'action du FONJEP. En 2005, nous financerons par dégel 90 postes qui s'ajouteront aux 75 postes déjà créés dans le secteur jeunesse et sport. Enfin, la consolidation du réseau des CRIB - centres de ressources et d'information des bénévoles - et la création de trois nouveaux pôles ressources dans les établissements du ministère renforceront l'appui apporté aux associations et permettront de mutualiser les expériences.

J'en viens aux questions que m'ont posées M. Merville et M. Baguet.

A propos de l'application de la LOLF et des SMR, M. Merville a regretté la multiplicité des indicateurs. Certes, ils ne facilitent pas la lisibilité. Mais convenez que nous avons fait un gros effort de modernisation et que nous sommes en avance sur d'autres ministères. Je ne suis pas hostile à une diminution du nombre d'indicateurs, mais il faut nous laisser un peu de temps pour juger de leur pertinence à mesure de la mise en œuvre des programmes.

La mise en application de la LOLF ayant entraîné la disparition du compte d'affectation spécial, on a pu craindre la budgétisation du FNDS. Je l'ai dit lors de la conclusion des états généraux du sport en décembre dernier, j'y suis opposé. J'ai obtenu la création d'un nouvel établissement public, le Centre National du Sport, qui reprendra les fonctions du FNDS en maintenant le paritarisme entre le mouvement sportif et l'Etat et gèrera les investissements ainsi que la part régionale consacrée au fonctionnement des structures sportives locales. Il nous reste à définir le périmètre du CNDS. La réflexion se poursuit avec le mouvement sportif, dont la position a varié, et elle devrait se terminer début 2005. Quant au financement du futur CNDS, sera-t-il toujours assuré par les recettes provenant de la Française des Jeux ? Nous sommes en négociation avec Bercy pour déterminer le moyen le plus pertinent. Pour construire un outil efficace, le préalable, outre la gestion paritaire, est d'assurer une stabilité des ressources qui ne doivent subir ni gel, ni régulation, ni report.

S'agissant des normes pour les équipements, question qui concerne avant tout le football et un peu le rugby, un avis du Conseil d'Etat avait précisé les choses. Il semble pourtant que la ligue professionnelle de football essaie de nouveau, avec une certaine habileté, d'imposer des normes aux collectivités et surtout aux clubs professionnels. J'ai écrit à son président pour lui rappeler que ce ne sont pas les ligues, mais les fédérations qui établissent des normes. En s'engageant dans cette voie, la ligue va au-devant de contentieux puisqu'elle remet en cause le principe de concertation que le Conseil national des activités physiques et sportives est d'ailleurs chargé de faire appliquer. Je reste vigilant sur ce dossier.

Dès mon arrivée en 2002, j'ai affirmé clairement que la lutte contre le dopage ne serait efficace que si une action cohérente était menée au niveau international. Pour ceux qui se dopent et pour ceux qui les aident, il n'y a pas de frontières, et tant qu'il existera des « paradis du dopage », c'est en pure perte que nous consacrerons plus de 19 millions par an à cette action. En mars 2003 à Copenhague, je me suis engagé au nom de la France sur le principe d'un code mondial anti-dopage. Nous participons également à la rédaction de la convention internationale de l'UNESCO que l'ensemble des fédérations internationales et des gouvernements devraient adopter avant les Jeux Olympiques d'hiver à Turin en février 2006. Pouvoir traquer ceux qui se dopent et ceux qui les aident partout dans le monde représentera un progrès crucial, de même que de coordonner tous nos moyens de lutte, en particulier au niveau européen. A ce propos, mon collègue danois est vice-président de l'Agence Mondiale Antidopage et j'entrerai probablement à la commission exécutive. Pour être efficaces, il nous faut aussi rédiger la liste des produits dopants. Il ne faut pas s'étonner si les réalités diffèrent d'un pays à l'autre et, sans aller jusqu'au compromis, essayons d'instaurer une cohérence et de mutualiser nos moyens, notamment en ce qui concerne la recherche appliquée à la détection des produits. Le laboratoire de Châtenay-Malabry, qui a déjà permis la détection de l'EPO, travaille actuellement sur l'hémoglobine réticulée. Malgré ces avancées, le combat pour isoler les tricheurs est permanent et d'autres instances internationales, comme Interpol, y collaborent grâce à une base de données des produits.

S'agissant de la formation et du recrutement des jeunes footballeurs, le tribunal arbitral du sport a rendu un avis favorable au club du Havre cher à M. Merville. Mais nous sommes encore loin du compte. Le sport est mentionné dans la nouvelle Constitution européenne et dès la première réunion du Conseil des ministres des sports européens à La Haye début décembre, nous mettrons à l'ordre du jour ce problème de la formation et de la protection des jeunes sportifs professionnels.

Pour ce qui est de l'INSEP, nous en sommes à l'appel à candidatures de projets architecturaux et au lancement d'appels d'offres pour le marché de couverture de la halle Maigrot. Il n'est pas acceptable que nos sportifs s'entraînent dans des conditions pitoyables qui n'assurent pas leur sécurité et nuisent au rayonnement de notre pays.

L'INSEP bénéficiera d'un véritable plan de refondation, en relation étroite avec la Ville de Paris, et je compte que cette rénovation sera achevée en 2008 de manière à offrir aux athlètes et aux cadres sportifs un soutien efficace en prévision des Jeux olympiques de 2012, que nous espérons bien voir se tenir dans la capitale.

Pour ce qui est du statut du bénévolat, je n'y suis pas très favorable, Monsieur le rapporteur. Il risque d'enfermer les intéressés dans un carcan, à la différence de la loi de 1901, qui encourage l'initiative et l'engagement. J'ai donc ouvert plusieurs chantiers, par exemple pour permettre aux associations et à leurs dirigeants d'accéder à certains produits financiers ou de ne plus voir leur responsabilité civile engagée ; j'ai favorisé la multiplication des centres de ressources et d'informations... En revanche, la multiplication des incitations fiscales me paraîtrait dangereuse. Certes, il existe déjà des exonérations de frais de transports et la loi de finances pour 2002 comportait des dispositions sur la rémunération des dirigeants bénévoles. Je n'y toucherai pas mais, je le répète, de telles mesures ne sont pas conformes à ma conception du bénévolat, qui a surtout besoin qu'on l'aide à mettre en œuvre ses projets.

S'agissant de l'OFAJ, nous avons, mon collègue allemand et moi, arrêté un certain nombre de principes, hier, à Berlin. J'entends tout faire pour ramener la part des frais de gestion, qui avaient tendance à exploser, en deçà de 25 % l'an prochain et, même si le but premier de l'Office n'est pas d'organiser l'apprentissage des deux langues, il devrait ainsi

être mieux à même d'encourager leur pratique et de favoriser les actions d'initiation, conformément aux orientations arrêtées par MM. Chirac et Schröder. D'autre part, les deux secrétaires généraux se sont employés à rénover profondément la gestion de l'Office et nous allons tout faire pour inverser définitivement la tendance et pour garantir aux jeunes Français et aux jeunes Allemands les meilleures conditions de mobilité et d'échanges.

Le nombre des contrats CIVIS augmente doucement mais je dois reconnaître que ce dispositif ne suscite pas d'un véritable engouement. C'est dommage car il était de nature à aider les jeunes en difficulté à se former. J'attends beaucoup de l'entrée en application du plan de cohésion sociale de M. Borloo et des contrats d'avenir qui devraient donner à ces jeunes les moyens d'une première expérience professionnelle ou d'une formation à l'emploi. Je travaille donc en partenariat étroit avec M. Borloo pour développer cette formule.

S'agissant des coupons-sport, je souhaiterais que nous évitions la polémique mais il est vrai qu'une enquête menée en 2001 et 2002 a montré que ce dispositif avait été dévoyé. Ces coupons sont distribués sans discernement et l'on cède, sinon à un souci de clientélisme, du moins à la routine. D'autre part, les jeunes filles et les jeunes femmes des quartiers en difficulté y ont trop peu accès, de sorte qu'on s'éloigne de l'objectif initial qui était de favoriser l'égalité devant la pratique sportive. Cette situation s'explique sans doute par beaucoup de raisons mais j'ai demandé aux directeurs départementaux de réagir et de favoriser notamment les contrats éducatifs locaux, qui présentent l'avantage d'une meilleure coordination, qui ont le caractère d'une incitation collective et qui privilégient les activités périscolaires, en général plus accessibles aux jeunes filles.

De réels efforts ont été faits en faveur de la pratique sportive parmi les handicapés – si l'on peut parler d'efforts en ce domaine où l'action devrait s'imposer naturellement ! Nous avons soutenu les meilleurs éléments dans le cadre des jeux paralympiques : doublement des primes pour les médaillés et des bourses de préparation, désignation de référents dans les directions départementales et régionales, création d'un pôle de ressources nationales à Bourges en vue de mieux reconnaître les initiatives locales, renforcement du partenariat entre les fédérations nationales et la fédération handisports, ouverture de structures handisports dans les clubs volontaires – ce qui exigera un effort de formation et d'encadrement ainsi qu'un travail de mise aux normes des équipements... Avec l'accord du président du comité olympique français, je compte donc quintupler à terme la part du FNDS consacrée à rendre ces équipements accessibles et des instructions précises ont été données afin, par exemple, de multiplier le nombre de fauteuils ou d'équipements adaptés pour la pratique du basket-ball ou de l'escrime. Mon ambition serait qu'en 2007, toutes les personnes en situation de handicap puissent pratiquer un sport dans un club, en bénéficiant d'un encadrement spécifique.

M. Méhaignerie, président de la commission des Finances, remplace M. Landrain au fauteuil présidentiel.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances - Je suis désolé de mon retard. Je remercie le ministre pour la qualité de sa réponse. Donnant la parole aux orateurs, je les invite à être aussi brefs que possible, puisqu'ils auront loisir de poser autant de questions qu'ils le désireront. L'essentiel est de garder à l'échange son caractère de rapidité et de vivacité.

M. Jean-Claude Beauchaud - Ce budget reste le plus modeste de tous malgré le retour dans vos compétences, Monsieur le ministre, de la jeunesse, de la vie associative et de la Délégation à l'innovation et à l'économie sociales. Une fois de plus, ce sont les crédits extrabudgétaires du FNDS qui viennent renforcer les crédits du ministère. Mais je note que

ceux-ci ne s'élèveront qu'à 527 millions d'euros en 2005, contre 539 en 2004 : soit une baisse de 2,9 %, hors inflation et à périmètre constant. Cette évolution est grave pour le sport, pour la vie associative et pour la jeunesse.

Sur la forme, je continue à dénoncer une présentation « consolidée », non-conforme à l'esprit qui a présidé à la création du FNDS. Celui-ci était essentiellement destiné à financer les clubs, non à remédier aux déficiences du budget de l'Etat. Cela étant, vous avez répondu par avance à la question que je voulais poser sur le nouvel établissement administratif autonome et vous pouvez être assuré de notre soutien lorsqu'il s'agira de veiller à ce que ces fonds ne soient pas détournés de leur destination.

J'aimerais par ailleurs savoir quelle est la part du budget pour 2004 qui a été réalisée ou effectivement engagée, compte tenu des gels. La lecture des chiffres n'est pas toujours facile. Je relève cependant un certain nombre de points positifs, s'agissant par exemple du Comité national olympique, des fédérations, du soutien au sport de haut niveau et au sport des personnes handicapées, ou encore de la lutte anti-dopage. Je me réjouis aussi que la rénovation de l'INSEP soit enfin financée.

Il reste, Monsieur le ministre, que vous parlez pudiquement de votre « contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques ». La traduction concrète de cela, c'est la perte de 90 emplois dans les CREPS, qui s'ajouteront aux 70 emplois supprimés l'an dernier. Comme les promesses de compensation ne sont jamais tenues à 100 %, ces établissements publics devront augmenter leurs tarifs et les collectivités devront une fois de plus mettre la main à la poche pour financer les besoins de formation des jeunes – à moins qu'on ne privatise...

Mais ce transfert de charges se dessine tout au long de ce budget. Ainsi, au Titre IV, les subventions au mouvement associatif sont réduites de 19,6 millions d'euros ; les crédits d'intervention sont réduits de 6 % et la mise en place des postes FONJEP continuera d'être bien difficile. Il en résultera sur le terrain des carences qui ne feront qu'aggraver les effets du désengagement de l'Education nationale ou du ministère de la Ville.

Ce mauvais budget inquiète les milieux sportifs et associatifs, les clubs qui espéraient qu'on les aide à pérenniser leurs emplois-jeunes et les dirigeants qui attendaient des mesures concrètes en faveur de l'encadrement et de la formation. Les effets de cette politique ne se feront pas sentir dans l'immédiat mais ils seront préjudiciables demain à l'ensemble du sport de masse ainsi qu'aux associations et à leurs animateurs à moins que les impôts locaux n'augmentent... Les collectivités sont de plus en plus sollicitées, déjà. Je suis persuadé que vous auriez souhaité un autre budget, mais il reste que celui-ci est toujours le plus modeste de la loi de finances.

M. le Président de la commission des Finances - Je rappelle que le président Debré a souhaité avec l'accord du Bureau que ces séances adoptent un style rapide et synthétique. Je demande à tous de tenir compte de ce vœu (« *Très bien !* » sur plusieurs bancs)

M. François Rochebloine - Quand il n'y a qu'un orateur par groupe, il est fatal que l'on revienne aux anciennes pratiques.

M. Jean-Claude Beauchaud - Votre groupe a désigné un orateur principal, ce qui ne nous empêchera pas d'intervenir sur des points précis, mais si l'on voulait que nous nous organisions autrement, il eût été bon de nous en avertir.

M. le Président de la commission des Finances - Je demanderai aux présidents des groupes de rappeler à tous le souhait du président Debré.

M. Edouard Landrain - Ce budget, qui est le dix-septième que j'examine, n'est ni pire ni meilleur que les précédents. On a été à 0,18 et à 0,19 % pendant longtemps, on approche aujourd'hui 0,20 %, c'est une excellente chose. J'observe en outre que le prélèvement du FNDS n'était alors pas de 2,9 mais de 2,4 %. Vous êtes donc, Monsieur le ministre, mieux servi que vos prédécesseurs.

Ce budget vous donne l'occasion de réorganiser le sport, dans le droit fil des états généraux dont les préconisations ont été entendues. Ainsi, s'agissant du sport professionnel, nous avons adopté tout récemment une loi très attendue, qui est bien acceptée par les fédérations comme par les ligues. Nous espérons être entendus aussi, majorité et opposition confondues, à propos du sport de pleine nature. Je me réjouis que le lien entre le sport et la francophonie soit davantage mis en avant.

S'agissant de l'accès aux pratiques physiques et sportives, 1,6 million est enfin affecté au recensement des équipements.

Je me félicite que 2,25 millions soient consacrés aux actions en faveur des femmes dans le sport, ce qui permettra d'engager en moyenne 1.500 euros par projet.

L'action en faveur de sport et handicap est fondamentale, c'est une question de dignité humaine. Ces sportifs ont des réflexes souvent supérieurs à ceux des valides, il faut les encourager, surtout quand ils apportent des médailles à la France. Quatre cent mille euros sont prévus à ce titre.

Le chapitre sport et santé, qui ne concerne pas seulement le dopage, mais aussi l'entretien et la surveillance sanitaire, se voit doté de 450.000 euros de plus.

Je souhaite de tout cœur le succès de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012. Grâce à un budget largement amélioré, notre politique sportive pourrait ainsi éclater aux yeux du monde. J'engage l'ensemble des députés à être moteurs pour cette candidature et à porter, haut et fier, comme je le fais aujourd'hui, l'insigne de la candidature (*« Très bien ! »*).

M. Frédéric Dutoit - Même si le budget des sports n'est jamais satisfaisant, les rapporteurs ont mis en lumière les insuffisances de celui-ci, qui subit une baisse de 3 %. Comment dans ces conditions, Monsieur le ministre, pourrez-vous mettre en pratique vos bonnes intentions et garantir, par exemple, le succès des contrats éducatifs locaux ?

Je m'interroge également sur les actions de formation en direction de la jeunesse, en particulier sur le BAFA, et sur le rôle des CIVIS. Quant au tissu associatif, qui connaît déjà d'énormes difficultés, il va voir ses moyens diminuer encore.

Nous n'en avons pas fini par ailleurs avec le débat sur les relations entre sport et spectacle et sur l'intervention d'entreprises à but très lucratif dans le domaine sportif. M. Baguet a montré le risque que la loi que nous venons d'adopter ne soit détournée de ses objectifs.

Avec 80 emplois de moins, on peut légitimement se demander si les directions départementales disposeront des moyens nécessaires.

Si nous ne pouvons soutenir vos orientations budgétaires, vous aurez en revanche tout notre soutien pour la candidature de Paris – et de toute la France puisque Marseille a passé une convention de partenariat avec la capitale – aux Jeux olympiques de 2012. Nous insistons toutefois pour que l'action contre le dopage soit renforcée aux niveaux européen et mondial.

M. François Rochebloine - Ce budget est un des parents pauvres du budget général. Ce n'est pas nouveau et M. Landrain a rappelé qu'avec 0,183 % du budget général, on est dans la droite ligne des années antérieures.

L'an dernier, le président Méhaignerie m'avait rappelé que mes collègues de l'UDF commissaires aux finances ne cessaient de reprocher au Gouvernement son insuffisante maîtrise de la dépense publique. Mais faut-il faire porter l'effort sur un budget dont le montant par personne concernée est certainement le plus faible ?

Les crédits diminuent cette année de 16 millions. Il est vrai toutefois que ceux du FNDS progressent de près de 9 % mais il est regrettable que les recettes provenant du jeu deviennent prépondérantes dans la modernisation des équipements sportifs. Je pense, comme le rapporteur, qu'il serait souhaitable de créer un établissement public.

Je ne doute pas, Monsieur le ministre, que vous auriez préféré nous présenter un autre budget. Pour nous, les comparaisons sont un peu difficiles en raison du regroupement intervenu en 2004 entre sport, jeunesse et vie associative.

Si je ne conteste pas la disparition de 80 emplois, je me demande toutefois s'il n'aurait pas été préférable de les affecter là où ils font cruellement défaut. Peut-être faudrait-il donner plus de souplesse aux fédérations dans l'emploi des cadres, dont certains vivent trop confortablement, sans être liés par des contrats d'objectifs et de résultats.

J'ai bien entendu que vous alliez doubler les primes des athlètes paralympiques, mais on sera encore loin du compte pour promouvoir des actions auxquelles je suis très attaché.

Je me réjouis des efforts faits pour la lutte contre le dopage.

J'aimerais par ailleurs savoir ce qu'il adviendra de l'excédent d'exploitation inespéré de 7 millions du championnat du monde d'athlétisme de Saint-Denis. La fédération française, qui a permis leur succès, devrait en être récompensée.

Les crédits du FNDVA sont en baisse et l'on peut se demander comment vous pourrez maintenir une action ambitieuse. En tant que vice-président du conseil général de la Loire, chargé de la jeunesse et des sports, je constate une baisse de fréquentation des centres de vacances. Je partage le sentiment qui a été exprimé à propos du CIVIS. Je regrette que l'effort important de la direction jeunesse et sports de la Loire se heurte aux réticences de la direction du travail et de la formation professionnelle. Cela commence à m'agacer sérieusement...

Si chacun se félicite des 33 médailles obtenues par la France à Athènes, j'observe toutefois une érosion par rapport à Atlanta et à Sydney, d'autant que nous remportons des succès dans des disciplines où le nombre de pays participants n'est pas très important.

Au nom des 14 millions de licenciés, des 26 millions de pratiquants, des 175.000 associations et du million de bénévoles du monde sportif, le groupe UDF souhaite que le

sport bénéficie d'un véritable soutien de l'Etat et qu'il soit placé, comme l'a demandé le Premier ministre, au rang des priorités nationales. Vous connaîtrez donc notre vote le 19 novembre (*Exclamations*), en fonction des réponses qui seront apportées à nos questions.

M. le Président de la commission des Finances - Il y a chez chacun d'entre nous une certaine schizophrénie à monter à une tribune pour plaider en faveur d'une réduction des déficits puis à une autre pour réclamer davantage de crédits... Le général de Gaulle ne demandait-il pas à ses collaborateurs de ne pas l'embêter avec des problèmes sans solution ?

J'observe que les crédits budgétaires ne sont qu'un élément de la politique sportive. La loi sur le mécénat offre aux associations sportives des perspectives importantes auprès des entreprises comme des particuliers.

Par ailleurs, la façon de donner et la simplification sont aussi importantes que ce que l'on donne. Or, les associations sont confrontées à une bureaucratisation qui complique et multiplie leurs démarches. Président d'une communauté d'agglomérations, basketteur passionné et toujours sportif, je regrette qu'une communauté qui a un projet concret rencontre les pires difficultés. Il faut absolument permettre aux associations et à leurs animateurs d'être sur le terrain au lieu de remplir des papiers.

M. le Ministre - Sur ce dernier point, s'agissant du fonctionnement, une enveloppe globale est mise à la disposition des directions départementales et régionales. Il m'a d'ailleurs été reproché de ne plus flécher aussi nettement les crédits. Tout est fait dans une logique de coordination entre ces directions d'une part, les communautés d'agglomérations et de communes d'autre part.

En ce qui concerne l'investissement, tout l'objet de la cartographie est d'aider l'Etat et le FNDS à répartir de façon harmonieuse les équipements sportifs sur le territoire. J'ai été très marqué par une discussion avec un président de région qui souhaitait obtenir la compétence sportive, et qui m'a expliqué ensuite que tout ce qui l'intéressait était le foot, le cyclisme et la voile. Qui s'occuperait du reste ? Je suis bien convaincu que l'avenir des équipements sportifs passe par l'intercommunalité, mais la cartographie est indispensable pour être efficace. Le but du FNDS est de réguler le tout, et de prendre l'initiative quand c'est nécessaire. Nous nous trouvons actuellement - c'était prévu depuis longtemps - devant le problème des piscines. Tout le monde veut rénover ou construire la sienne, mais il faut garder à l'esprit qu'elles sont ensuite généralement en déficit de fonctionnement. Il faut donc des outils de régulation, même si la décision finale revient bien entendu aux élus.

Monsieur Beauchaud, il est clair que les moyens extrabudgétaires sont importants, mais ce sont les seuls qui ne subissent ni gel ni report ! Et contrairement à ce que pense M. Néri, je négocie sans cesse avec Bercy, pour obtenir l'ouverture d'un compte d'affectation spéciale par exemple. Ce n'est pas par hasard que nous sommes passés en deux ans de 218 à 270 millions ! Je préfère de très loin la stabilité des crédits du FNDS à une augmentation du budget qui peut être sujette à révision – cela s'est vu sous tous les gouvernements. C'est la meilleure solution pour faire fonctionner le mouvement sportif et associatif. La LOLF impose de changer de système d'ici à 2006 et nous sommes en train de négocier avec Bercy pour trouver une solution. Quant à l'exécution du budget, 94 % des crédits disponibles sont engagés pour 2004.

Concernant le FNDVA, l'erreur majeure a été de le budgétiser. Contrairement au FNDS, nous n'avons pas trouvé de bonne solution. C'est une discussion que vous auriez dû tenir : lorsque je suis arrivé à la tête du ministère, il n'y avait presque rien ! Aujourd'hui, les crédits baissent de 6 %, mais nous allons mieux centrer les actions. Entre les trois

compétences du FNDVA, la formation, les études et l'expérimentation, chacun s'accorde à considérer que la dernière est d'un flou exceptionnel. Par ailleurs, on a du mal à évaluer les études. C'est donc l'action de formation qui fonctionne le mieux. Parallèlement, j'ai engagé d'autres dispositifs, dont celui des CRIB qui vont, s'ils fonctionnent bien, être étendus à l'ensemble du mouvement associatif. Globalement donc, et même si les moyens du FNDVA sont en baisse, les crédits du mouvement associatif sont maintenus. Quant au FONJEP, j'ai engagé la résorption des postes gelés sur trois ans et nous tenons le calendrier.

M. Landrain a raison : la loi de cet été n'est pas qu'une loi sur le sport professionnel.

M. Alain Néri - Ça y ressemble !

M. le Ministre - C'est d'ailleurs son intitulé ! Mais je viens de voir les représentants du rugby, ils soutiennent tous cette loi.

M. Alain Néri - L'élite ne peut que la soutenir !

M. le Ministre - Les autres le font aussi ! Le but de ce texte est l'unité du sport français. Vous savez que j'ai trouvé des fédérations en plein délitement. La loi permet aux groupes sportifs et aux sociétés privées de participer, et ainsi de retrouver des marges. Il est absolument impensable de considérer que le sport se réduit au monde associatif. La proposition de loi de MM. Landrain et Geveaux permet de maintenir le lien entre sport amateur et professionnel. M. Landrain a parlé d'un fort travail de rationalisation à effectuer. Il est vrai qu'il faut recentrer l'action du ministère sur ses priorités et sur les services opérationnels.

M. Dutoit a exprimé son inquiétude à propos des directions départementales. Pour moi, elles sont, comme le CREPS, indispensables pour mener notre politique et assurer le service public. J'ai toujours soutenu l'organisation des services sur le territoire : direction régionale, départementale, et établissements du ministère. Ainsi que cela a été dit, la francophonie a aussi un rôle important, et je me réjouis du développement des sports de nature. Quant au dopage, vous savez que je m'attache à harmoniser la réglementation au niveau international. Enfin, je m'étonne de l'aversion de M. Dutoit envers le sport spectacle. Je vous rappelle que c'est Mme Buffet qui a établi des droits de 5 % sur les retransmissions télévisées au bénéfice du FNDS.

M. Henri Nayrou - Combattue par l'opposition !

M. le Ministre - Sur la forme ! Mais on ne peut pas se réjouir de cette recette et combattre le sport spectacle. Le sport spectacle existe, à nous de le rendre plus transparent et de le réguler.

Monsieur Rochebloine, je vous assure que je poursuis une logique de maîtrise des dépenses. En matière de sport pour handicapés, j'ai poursuivi simultanément deux objectifs : la reconnaissance des athlètes paralympiques et la structuration de la pratique handisport sur tout le territoire. Il faut poursuivre cette action, et je vous fais remarquer que les moyens sont renforcés pour 2005. Jamais nous n'aurons investi une telle somme dans ce domaine. Quant aux bonis de liquidation, sur 7 millions, 4,5 ont été reversés au budget de la jeunesse et des sports.

M. François Rochebloine - Et le reste va à Bercy ?

M. le Ministre - Pensez à ce qui a été investi ! Mme Buffet avait fait une prévision de 22 millions et nous sommes montés à 50 ! Il a fallu doubler l'aide de l'Etat ! Dans ces circonstances, il est normal d'engager une négociation avec Bercy. Par ailleurs, je vous rappelle que la Fédération française d'athlétisme a bénéficié de 600.000 euros provenant de cet excédent pour accueillir les jeunes. L'athlétisme français était revenu de Sydney avec un zéro pointé. Aujourd'hui, nous avons récolté deux médailles. On ne peut pas s'en contenter, mais cela prouve que nous obtenons des résultats satisfaisants.

En ce qui concerne l'emploi, nous avons fait un gros effort de formation d'éducateurs sportifs. Nous avons réorganisé la filière et formé des spécialistes. Le problème reste que les STAPS forment des éducateurs polyvalents et que ce sont les éducateurs spécialisés qui trouvent du travail. Or, il y a 50.000 jeunes dans les STAPS, qui ne trouvent pas de débouchés ! Quant aux CIVIS, ils commencent doucement. Je crois beaucoup à l'utilisation des contrats d'avenir pour tous les secteurs, et notamment pour le sport. Ils permettront aux jeunes d'obtenir une véritable formation et des débouchés. Les emplois jeunes, consacrés théoriquement aux jeunes en grande difficulté, avaient été dévoyés : ils étaient remplis par des jeunes formés. Les personnes en grande difficulté sont restées sans aucune formation et sans métier pérenne.

M. Alain Néri - J'observe que le temps de parole des parlementaires est loin de s'améliorer par rapport aux expériences précédentes. Nous avons passé deux heures à entendre le Ministre et les rapporteurs et seulement quatre députés ont pu s'exprimer.

M. le Rapporteur pour avis - Nous ne sommes donc pas députés ?

M. Alain Néri - On ne peut à la fois prétendre revaloriser le rôle du Parlement et nous faire la morale parce que nous parlerions trop longtemps.

Vos crédits sont en baisse, malgré l'augmentation du FNDS. Or, vous n'êtes pour rien dans celle-ci qui ne tient qu'à l'amélioration des recettes du prélèvement sur les jeux. Quand M. Charasse était ministre du budget, nous avons obtenu que le montant du FNDS soit garanti. J'espère qu'il le restera.

En 2003, vous avez créé 60 nouveaux postes FONJEP, mais 100 postes ont été gelés et la prise en charge de l'Etat a diminué de 150 euros. En 2004, 40 postes ont été créés. Pour 2005, on nous annonce la création de 50 postes sur les crédits déconcentrés. Combien d'entre eux vont-ils passer l'hiver ? Je serai attentif au respect de vos engagements. Le montant annuel consacré à chaque poste FONJEP-sport est passé de 7 564 à 7.400 euros. Ce sont donc les collectivités locales qui vont devoir mettre la main à la poche.

Conséquence de leur budgétisation, les crédits de l'ancien FNDVA reculent de 1,18 millions sur un total de 8,2 millions d'euros. Il serait intéressant que ces crédits figurent sur une ligne spécifique pour qu'ils puissent être identifiés. Nous soutiendrons votre combat pour le maintien du FNDS et de sa gestion paritaire. L'expérience du FNDVA montre que la suppression du FNDS se traduirait pas l'évaporation des crédits. Je souhaite en outre que la part régionale, qui avait été augmentée, soit maintenue. Mais les crédits des programmes sportifs sont en baisse.

Vous augmentez de 5,5 millions les crédits en faveur des actions nationales et des fédérations nationales. Une fois de plus, ce seront les collectivités locales qui financeront le développement du sport de masse. On attend un effort complémentaire de l'Etat au moment où les collectivités territoriales doivent assumer les transferts prévus dans la nouvelle loi de décentralisation.

Enfin, il faut que le ministère intervienne auprès des ligues pour leur faire comprendre que les collectivités locales ne peuvent accepter une remise en question continuelle des normes. Nous n'avons pas fini de payer un investissement qu'il faut déjà modifier l'infrastructure. L'irresponsabilité des ligues rejait sur les finances des collectivités territoriales.

M. Henri Nayrou - Un mot sur la proposition relative au sport professionnel : justifier la suppression du prélèvement de 1 % sur les contrats à durée déterminée revient à justifier les dépôts d'argent en Suisse...

A périmètre constant, votre budget est en recul de 2,95 %. Comme le FNDS progresse de 8,96 %, l'ensemble est en hausse de 0,76 %. Vous vous appuyez donc sur le succès du FNDS pour donner quelque allure à votre budget. Mais il est dommage que l'équilibre d'un budget qui devrait être deux fois plus important dépende du hasard. En outre, l'avenir du FNDS est flou. Ses ressources seront-elles garanties ? Allons-nous vers une budgétisation partielle ? Le CNDS reviendra-t-il à sa vocation initiale, qui était de soutenir le sport de masse et les clubs au plan local ?

Les directions départementales de la jeunesse et des sports sont menacées de disparition. Elles doivent être regroupées à l'échelon régional. Mais la circulaire Raffarin ne mentionne pas votre administration. Qu'en est-il ?

S'agissant de la décentralisation, vous ne pouvez vous contenter d'établir des plans départementaux de randonnée avec les collectivités territoriales. Mais les élus locaux désapprouvent l'acte II de la décentralisation, qui n'assortit pas les transferts de compétence des moyens correspondants.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard - Je regrette, Monsieur le ministre, de ne pas vous avoir entendu parler de l'économie sociale. Ce n'est pas une surprise, car votre Gouvernement ne semble pas s'intéresser à ce groupe d'acteurs. Mais la Délégation interministérielle à l'économie sociale est sous votre autorité. Ce secteur représente quatre millions d'emplois. Quels crédits prévoyez-vous pour cette délégation ? Conformément à la LOLF, les grandes politiques publiques vont être regroupées par mission. Que pensez-vous faire de la DIES ? Une mission ? Un programme d'action ? Les acteurs de l'économie sociale sont inquiets. Il est nécessaire de clarifier l'avenir de cette délégation.

M. Jean-Marie Geveaux - Les postes de cadres techniques sont indispensables dans nos départements. Même si de nouveaux types d'emplois sont créés, comme le CIVIS, ces cadres brevetés d'Etat ne peuvent plus se contenter de salaires voisins du SMIC.

Je suis par ailleurs inquiet du retard pris dans la réhabilitation et dans la mise aux normes de nos grands équipements sportifs. Je ne pense pas seulement à l'INSEP. Nous souhaitons tous que la candidature de Paris soit retenue pour les Jeux Olympiques de 2012 et il est important de rendre ces équipements utilisables.

J'ai appris avec surprise que les responsables du judo français étaient tous des ceintures noires, à quelques dérogations près. Ce n'est pas ainsi qu'on encouragera le bénévolat. Vous avez annoncé quelques mesures dont je me félicite, car les 35 heures, contrairement à ce qui a été dit, n'ont pas contribué à développer le bénévolat.

J'aimerais connaître vos projets en faveur des quartiers sensibles et de la pratique sportive chez les jeunes filles. Les coupons sport n'ont pas amélioré la situation. Elu d'une cité du Mans, je sais de quoi je parle. Il faut mettre des crédits à la disposition des collectivités locales et des associations qui mènent des actions efficaces dans ce domaine.

M. Daniel Prevost - Je salue votre combat contre le dopage.

Nous avons tous été interpellés, dans nos circonscriptions, sur l'apprentissage de la natation dans le cadre scolaire et périscolaire. L'application de la loi de 1951 pose des problèmes en zone rurale. Il y a de plus en plus de noyades en France. La natation a été à l'honneur pendant les Jeux Olympiques, ce qui devrait inciter les jeunes à pratiquer davantage les sports nautiques.

M. le Président de la commission des Finances - Comme M. Geveaux, je pense qu'un équilibre doit être trouvé entre professionnels et bénévoles : il ne faudrait pas que les uns chassent les autres.

Je suis heureux que, dans la mise en œuvre de la LOLF, vous vous apprêtiez à nous présenter trois programmes au lieu d'un seul. Toutefois, je souhaite que la lutte contre le dopage puisse être identifiée au sein d'un de ces programmes.

M. le Ministre - La lutte contre le dopage ne peut faire l'objet d'un programme en soi, mais je comprends votre souci de l'identifier.

Monsieur Néri, pour 2005 j'ai proposé la création de 50 postes FONJEP pour la jeunesse et de 25 pour le sport. Je rétablis intégralement, sur trois ans, les 265 postes que j'ai trouvés gelés à mon arrivée.

En 2005, la subvention liée à la convention FONJEP sera de 24 millions et il faudra dégager 660.000 euros supplémentaires pour assurer le dégel de 90 postes, soit un tiers du plan de résorption d'ici à 2007.

S'agissant du FNDVA, j'ai dit quelle était la situation à mon arrivée. Nous y consacrerons 7 millions supplémentaires en 2005 et je souhaite que le Conseil national de la vie associative répartisse les moyens vers la formation et l'expertise. Pour ma part, je n'ai jamais bien compris quelle efficacité avait l'expérimentation.

M. Néri s'est inquiété de la part régionale du FNDS – je ne sais s'il s'en inquiétait auparavant...

M. Alain Néri - Nous avons toujours été inquiets à ce sujet et nous avons obtenu que cette part soit portée à 50 %.

M. le Ministre - Je partage cette position de même que la majorité. De 2002 à 2004, la part régionale est passée de 88 à 98 millions, soit une hausse de 5 % par an et elle trouvera toute sa place dans le CNDS.

S'agissant du sport de masse, sur les 497 millions du programme sport, 127 millions vont au sport de haut niveau et 290 millions au sport pour tous, qui est donc privilégié. Nous ne faisons d'ailleurs que consolider les moyens comme l'exige la LOLF.

Enfin, la direction des sports du ministère a écrit au président de la Ligue de football pour lui rappeler que ce ne sont pas les ligues mais les fédérations qui édictent les normes pour les équipements.

Monsieur Nayrou, les directions régionales ne sont pas intégrées à un pôle. J'ai essayé de me rapprocher du ministère de la culture car les DRAC n'ont pas de structure départementale comme nous en avons, mais sans succès. En tout cas, les directions régionales existent toujours en tant que telles et figurent dans l'instruction du Premier ministre. J'ai demandé à celui-ci d'intervenir auprès du ministre de l'intérieur pour qu'il incite les préfets de région à intégrer les directions régionales dans les SCAR. C'est bien le cas. Je veillerai également à ce que les directions départementales tiennent tout leur rôle d'instances de proximité.

Madame Perrin-Gaillard, si vous aviez lu attentivement les décrets d'attribution des différents ministres, vous sauriez que l'économie sociale relève de la compétence de M. Borloo.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard - En partie seulement.

M. le Ministre - Non, ce secteur est sous l'autorité de M. Borloo et la DIES a été mise à disposition en tant que de besoin. Pour ce qui est de la vie associative, la réforme de l'administration centrale intègre cette nouvelle dimension et nous débattons en concertation avec M. Borloo du devenir de la mission interministérielle. Au budget 2005, les moyens de la DIES sont transférés à hauteur de 6,8 millions.

Je souhaiterais que M. Geveaux précise de quels cadres techniques il veut parler.

M. Jean-Marie Geveaux - Les cadres techniques dans les départements.

M. le Ministre - J'ai maintenu une enveloppe correspondant à 1.600 postes de cadres et nous accompagnons la refonte totale de la formation des cadres ainsi que le départ en retraite d'un certain nombre d'entre eux. Nous avons également créé un corps supérieur de techniciens pour valoriser le travail de ces véritables experts qui conseillent les collectivités et le mouvement sportif. Par ailleurs, certaines collectivités locales ont créé leurs propres cadres pour soutenir les cadres techniques. Si nous organisons les jeux olympiques, il faudra bien sûr revoir leur nombre à la hausse. Pour l'instant nous avons préservé ce nombre et je souhaite qu'ils travaillent en parfaite coordination avec les réseaux de cadres locaux afin d'assurer un maillage effectif du territoire. Cette coordination fonctionne bien dans plusieurs départements.

La réhabilitation des équipements sportifs est un vaste sujet. En fait, aucune décision ne pourra être prise – par les élus locaux en dernier ressort – avant que nous ne disposions de la cartographie qui permettra de se prononcer sur la pertinence de la réhabilitation des établissements structurants.

S'agissant du bénévolat, les emplois-jeunes ont véritablement perturbé ce mode d'engagement. Certaines associations avaient besoin des emplois-jeunes, d'autres y ont recouru par confort. Quand elles ont bénéficié d'un effet d'aubaine, elles ne peuvent pas demander à l'Etat et aux collectivités de trouver forcément une solution de remplacement. Nous avons mis en place différents dispositifs et le contrat d'avenir est le mieux à même de pérenniser l'emploi. Les contrats CIVIS et le dispositif sport-emploi visent à renforcer la professionnalisation des associations. Effectivement, l'équilibre entre dirigeants et encadrement professionnel a été perturbé. Mais il faut tenir compte également de la demande

des familles pour plus de sécurité et une meilleure qualité de l'encadrement, qui pousse à la professionnalisation. Pour essayer de maintenir cet équilibre sensible, nous renforçons les moyens consacrés aux bénévoles tout en améliorant la qualité de l'encadrement.

Le coupon sport ne fonctionne pas, c'est vrai. Mais j'ai donné des instructions aux directions départementales pour que la fonction éducative et sociale du sport ait une place centrale. Il faut en particulier faire un effort pour la formation des éducateurs sportifs qui est actuellement insuffisante et pour mettre sur pieds des projets éducatifs. J'ai ainsi demandé que 10 % des associations aient un projet éducatif et social. Ce n'est pas facile et il faut convaincre les collectivités comme les mouvements sportifs.

Enfin, pour ce qui est des piscines, le nombre de BNSSA a augmenté de 25 % en 2004 et celui des BESAN de 16 %. Mais la construction pose un problème d'équilibre financier car il s'agit d'équipements de loisirs en même temps que sportifs et de plus en plus de clubs, qui ont la gestion déléguée, doivent se contenter de créneaux horaires tôt le matin et tard le soir pour laisser l'entrée libre pendant la journée. Là encore nous avons besoin d'une cartographie des implantations et d'un recensement des modes de fonctionnement.

M. François Rochebloine - Vous affirmez avoir maintenu 1.600 postes de cadres techniques. Cela me surprend un peu. Dans la Loire, par exemple, au terme d'une disparition progressive, il ne reste que trois postes. Le Conseil général a pris en charge 50 % du coût d'un CTS pour 17 disciplines. J'avais suggéré à Mme Buffet que dans un tel cas l'Etat prenne en charge l'autre moitié ; en vain. Je vous le propose de nouveau.

M. Alain Néri - Nous soutenons totalement votre action de lutte contre le dopage. Il est bon de passer de 60 à 65 % de contrôles inopinés, mais nous ne serons pleinement efficaces que quand ils le seront tous. La France doit conserver le rôle pionnier qu'elle a eu au niveau mondial et je me félicite de votre entrée dans l'instance dirigeante de l'AMA.

Pour la construction de piscines, le ministère ne pourrait-il passer un contrat avec les départements ? Le Puy-de-Dôme est prêt à lancer un plan piscines pour desservir notamment les zones rurales en s'appuyant sur les collectivités de communes. Il serait tout à fait prêt à contractualiser.

M. le Ministre - Cela rappelle étrangement le plan « 1.000 piscines ». Mais depuis, le mode d'organisation a évolué et d'ailleurs un certain nombre de ces 1 000 piscines sont en mauvais état. Je le répète, la cartographie est un préalable pour réfléchir en commun à la meilleure organisation. Chacun doit s'y mettre, mais si on s'inscrit dans une logique où chaque commune veut sa piscine, nous ne réussirons pas.

M. Alain Néri - C'est pour cela que j'ai parlé de communauté de communes.

M. le Ministre - S'agissant des cadres techniques autres que ceux de l'Etat, je n'envisage pas un conventionnement.

M. François Rochebloine - Dans l'exemple que je cite, le département prend en charge un « faisant fonction » de cadre technique qui coûte 220.000 francs. L'Etat ne pourrait-il pas en prendre en charge 50 % ?

M. le Ministre - S'agit-il d'un statut de cadre d'Etat ou de fonctionnaire territorial ?

M. François Rochebloine - De fonctionnaire territorial.

M. le Ministre - Nous ne pouvons pas augmenter de façon indéterminée le nombre d'emplois. Il existe déjà un conventionnement entre les collectivités locales et les fédérations et nous apportons notre aide dans la mesure où nous-mêmes avons signé des conventions avec ces fédérations. Quand elles vous proposent de créer un poste, l'argent qu'elles apportent est celui qu'elles reçoivent du ministère dans ce cadre. Sans doute faut-il réfléchir à une harmonisation mais je ne tiens pas à ce que l'Etat signe des conventions avec les collectivités territoriales à ce propos.

M. le Président de la commission des Affaires culturelles - Vous avez entendu les suggestions de mes collègues et nous retenons que vous êtes d'accord pour travailler sur ces questions.

M. le Rapporteur spécial - Même si j'ai relevé quelques problèmes, je constate que ce ministère a fait un gros effort pour se conformer à la LOLF et que son budget est dans l'ensemble satisfaisant. Je serai donc favorable à l'adoption de ces crédits.

M. le Rapporteur pour avis - Si je juge positivement ces crédits, je relève que le ministre ne m'a pas répondu en ce qui concerne le scoutisme. Le mouvement scout a été traumatisé par le décret Buffet et par les deux années passées sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Maintenant qu'il est revenu dans votre giron, Monsieur le ministre, les députés de tous bords attendent que vous agissiez.

M. le Ministre - La loi d'habilitation nous permettra de simplifier les procédures d'autorisation, ce qui facilitera la mise en œuvre des projets, et le mouvement scout bénéficie par ailleurs de 48 postes FONJEP, soit l'équivalent de 680.000 euros par an.

M. le Président de la commission des Affaires culturelles - Je remercie tous ceux qui ont participé à cette réunion, dont bien entendu le ministre. A l'évidence, nous en sommes encore au stade du rodage mais je suis persuadé qu'avec l'aide des administrateurs, nous parviendrons l'an prochain à un équilibre plus convaincant entre le ton habituel des réunions de commissions et le ton, plus solennel, de la séance publique.

*

* *

Après l'audition de M. Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, lors de la réunion de la commission élargie, **vo**tre **Commission a examiné les crédits de la jeunesse et des sports**.

Votre **Rapporteur spécial** a renouvelé ses réserves sur l'articulation entre objectifs et indicateurs de résultat dans l'avant-projet annuel de performance des programmes du ministère. Des économies supplémentaires peuvent certainement être trouvées en simplifiant les procédures d'attribution des aides, au niveau local, et en adaptant les structures de concertation existantes aux besoins des jeunes d'aujourd'hui.

Votre **Rapporteur spécial** a également approuvé l'évolution des crédits du Fonds national pour le développement du sport.

Suivant l'**avis favorable de vo**tre **Rapporteur spécial**, votre **Commission a adopté** les crédits de la jeunesse et des sports et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

N° 1863 – Annexe 38 – Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005 : Jeunesse et sports (M. Denis Merville)