

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 35

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. DENIS MERVILLE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA NOUVELLE PRÉSENTATION DU BUDGET	9
I.– UN BUDGET MODIFIÉ EN PROFONDEUR PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF	9
A.– LES CRÉDITS POUR 2006 ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE	9
1.– La nouvelle structuration des crédits rend délicates les comparaisons entre 2006 et 2005	9
2.– Le dispositif de mesure de la performance	11
B.– LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU FNDS	15
II.– LE POIDS TOUJOURS PESANT DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	17
A.– LE BILAN DE L'EXÉCUTION 2004	18
B.– LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION 2005	18
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « SPORT »	21
I.– LES PARADOXES DU SPORT DE HAUT NIVEAU	22
A.– LA FRANCE ET LES JEUX OLYMPIQUES	22
1.– L'échec de la candidature de Paris	22
2.– Le Comité national olympique et sportif français	23
B.– LA PRÉPARATION DES AUTRES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES	25
C.– LES AIDES AUX SPORTIFS DE HAUT NIVEAU	25
II.– L'ENCADREMENT DES PRATIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS	27
A.– LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : METTRE EN ŒUVRE LES PRÉCONISATIONS DE LA MEC..	27
1.– Le débat sur le pouvoir normatif des fédérations et des ligues	27
2.– L'entretien des équipements et leur répartition sur le territoire	30
B.– LA SITUATION CONTRASTÉE DES FÉDÉRATIONS	34
1.– Moderniser la gestion et l'évaluation des fédérations	34

2.– Un financement transitoire en 2005	36
3.– Le point sur les fédérations en crise	37
C.– LA DIVERSIFICATION DES PRATIQUES SPORTIVES	39
1.– La politique en faveur des handicapés	40
2.– Les femmes et le sport	41
III.– LA RÉGULATION DES COMPORTEMENTS DANS LE SPORT	42
A.– LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE	43
1.– Le regroupement des acteurs	43
2.– Les actions menées : davantage de contrôles inopinés.....	46
B.– L'ENCADREMENT DES JEUNES DANS LE SPORT	48
1.– Les jeunes sportifs face aux mauvaises influences	48
2.– La lutte contre la violence et les incivilités	51
TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	55
I.– LE DÉVELOPPEMENT DU TISSU ASSOCIATIF ET BÉNÉVOLE : METTRE EN ŒUVRE LA PRIORITÉ NATIONALE POUR L'EMPLOI	55
A.– L'AIDE AUX ASSOCIATIONS	56
1.– Développer l'emploi associatif et l'éducation populaire.....	56
2.– Promouvoir l'animation et l'encadrement associatif.....	57
3.– Faciliter l'information et la concertation du secteur associatif.....	59
B.– LE SOUTIEN AUX BÉNÉVOLES ET LA PROMOTION DU VOLONTARIAT	61
1.– Les chantiers de jeunes bénévoles.....	61
2.– Volontariat associatif et engagement éducatif	62
II.– LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE : PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET L'INSERTION DES JEUNES	64
A.– LA PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE.....	64
1.– L'information des jeunes	64
2.– Le soutien à l'engagement et à l'initiative des jeunes	64
3.– La participation des jeunes	65
4.– L'accès aux loisirs éducatifs de qualité	66
B.– LA RÉNOVATION DES CENTRES DE VACANCES ET DE LOISIRS.....	68
C.– LA RELANCE DES ECHANGES INTERCULTURELS.....	69
1.– La réforme de l'Office franco-allemand pour la jeunesse.....	69
2.– La consolidation de l'Office franco-québécois pour la jeunesse	70

QUATRIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	73
I.– LE PILOTAGE DE L’ADMINISTRATION DU MINISTÈRE	73
A.– LA POURSUITE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME	73
B.– LA RESTRUCTURATION DE L’ADMINISTRATION CENTRALE	74
II.– LA GESTION DES EMPLOIS ET DES RESSOURCES HUMAINES	75
A.– UNE MODERNISATION EN COURS	75
1.– Les enjeux de GRH	75
2.– Les évolutions liées à la LOLF	76
B.– LES MESURES PRÉVUES EN 2006	77
1.– La poursuite de l’effort de rationalisation des emplois	77
2.– Un effort en faveur de la formation des personnels	78
III.– LA MODERNISATION ET LA RATIONALISATION DU RESEAU DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	79
A.– L’INSEP ET L’INJEP : DEUX ÉTABLISSEMENTS EN MUTATION	79
1.– L’Institut national du sport et de l’éducation physique	79
2.– L’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire.....	81
B.– LES AUTRES ÉTABLISSEMENTS.....	82
1.– Les centres d’éducation populaire et de sport (CREPS).....	82
2.– Les écoles nationales	82
3.– Le Laboratoire national de dépistage du dopage	83
4.– La lente réactivation du musée national du sport.....	83
EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE	85

INTRODUCTION

Si l'échec de la candidature parisienne demeure une blessure encore sensible, l'élan national et l'union citoyenne manifestés à cette occasion, tout comme l'enthousiasme de nos jeunes autour de ce projet, sont une illustration frappante des vertus essentielles portées par les valeurs du sport et de la jeunesse.

Ces vertus dépassent largement la seule dimension budgétaire et fiscale et les près de 920 millions d'euros de crédits que l'État consacra en 2006 au sport, à la jeunesse et à la vie associative. Il faut y ajouter les crédits mobilisés par les collectivités locales, ainsi qu'environ 880 millions d'euros d'aides indirectes aux associations par le biais des réductions fiscales. Si les chiffres sont une chose, l'importance du sport et de la vie associative se transmet dans le lien social et l'épanouissement des individus qu'ils contribuent à renforcer.

Dans un contexte marqué par l'excellence des résultats sportifs des athlètes et joueurs français mais aussi par la poursuite de l'effort de rationalisation des crédits de l'État, il convient de souligner que le sport, la jeunesse et la vie associative sont loin de constituer une charge excessive pour nos finances publiques. D'autant que l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances est de nature à permettre une meilleure évaluation des résultats obtenus et à faire rentrer les services du ministère dans une logique de performance.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la culture de l'évaluation est probablement ce qui manque le plus à notre *management* public et au pilotage stratégique des finances publiques de l'État. Les exemples de la multiplication des « normes » imposées aux équipements sportifs en sont une illustration. En ce sens, le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle, adopté à l'unanimité par la commission des Finances, doit recevoir des suites positives.

Votre Rapporteur spécial forme aussi le souhait que le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative sache négocier ce tournant majeur, dont on peut espérer qu'il profite en premier lieu aux sportifs – amateurs comme professionnels, jeunes ou adultes – et au tissu associatif et bénévole, indispensable à la vie des collectivités petites et grandes.

*

* *

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre. Votre Rapporteur spécial avait néanmoins demandé que les réponses lui parviennent si possible avant le 26 septembre 2005.

Si aucune réponse n'a pu être transmise à cette date, **la totalité des réponses** est parvenue – à la date butoir – à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

PREMIÈRE PARTIE : LA NOUVELLE PRÉSENTATION DU BUDGET

La présentation du budget des sports, de la jeunesse et de la vie associative est marquée, cette année, par l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Cette dernière, adoptée en son temps à l'unanimité par l'Assemblée nationale, se traduit notamment par un regroupement de crédits anciennement répartis en chapitres et en articles, au sein d'une mission ministérielle désormais structurée en programmes et en actions. On peut en attendre une plus grande lisibilité des financements et une meilleure justification de l'utilisation de l'argent public, à travers un dispositif de mesure de la performance qui permettra aux parlementaires de se prononcer de manière objective sur les résultats des objectifs assignés aux différentes actions du ministère.

L'entrée en vigueur de la LOLF se traduit surtout par la disparition du « *Fonds national pour le développement du sport* », dont une partie des crédits se trouve budgétisée au sein de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », et par la création imminente du Centre national pour le développement du sport. Le ministre, comme le Rapporteur spécial, ont été soucieux de créer cet organisme.

Enfin, on peut espérer que l'encadrement par la LOLF des mesures de régulation budgétaire et de reports de crédits se traduise par une plus grande sincérité du budget, qui soit à la fois conforme au contenu et à la portée de l'autorisation parlementaire et porteuse d'un plus grand respect des engagements donnés. Votre Rapporteur spécial avait déjà souligné, l'an passé, les fâcheuses conséquences de ces gels et de ces annulations de crédits.

*

* *

I.— UN BUDGET MODIFIÉ EN PROFONDEUR PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF

A.— LES CRÉDITS POUR 2006 ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1.— La nouvelle structuration des crédits rend délicates les comparaisons entre 2006 et 2005

Les crédits du ministère sont désormais présentés en trois programmes, dont les actions seront détaillées dans les parties thématiques de ce rapport. Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces dépenses par programme et par action.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(en millions d'euros)

Intitulé des programmes et des actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006
Programme « Sport »	85,11	264,96	87,22	192,40
<i>Promotion du sport pour le plus grand nombre</i>	31,34	48,28	33,45	48,54
<i>Développement du sport de haut niveau</i>	27,03	185,12	27,03	112,30
<i>Prévention par le sport et protection des sportifs</i>	10,68	15,41	10,68	15,41
<i>Promotion des métiers du sport</i>	16,06	16,16	16,06	16,16
Programme « Jeunesse et vie associative »	121,43	121,98	123,36	125,19
<i>Développement de la vie associative</i>	12,97	12,94	12,97	12,68
<i>Promotion des actions en faveur de la jeunesse</i>	52,63	52,91	52,63	52,91
<i>Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire</i>	45,17	45,54	45,17	45,54
<i>Protection des jeunes</i>	1,75	1,66	3,67	5,14
<i>Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif</i>	8,92	8,92	8,92	8,92
Programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	320,65	422,61	321,22	421,90
<i>Personnels du programme « Sport »</i>	141,63	188,47	141,63	188,47
<i>Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »</i>	26,52	37,34	26,52	37,34
<i>Personnels du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »</i>	99,30	135,84	99,30	135,84
<i>Recrutement, formation et action sociale</i>	4,74	4,86	4,74	4,86
<i>Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements</i>	48,46	56,11	49,03	55,39
TOTAL	527,19	809,55	531,79	739,49

L'augmentation globale de 39 % des crédits de paiement n'est évidemment qu'apparente. On ne reviendra pas ici sur les importants effets de périmètre liés à l'entrée en vigueur de la LOLF, qui sont propres à l'ensemble des missions du budget général de l'État et qui rendent très difficiles les comparaisons entre 2005 et 2006.

Une partie de l'augmentation des crédits de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » s'explique également par la budgétisation partielle des crédits de l'ancien compte d'affectation spéciale « *Fonds national pour le développement du sport* » (FNDS).

Aussi est-il important de préciser qu'à **structure constante** (et y compris les crédits de l'ancien FNDS), **le budget du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative augmente de 4,85 % par rapport à 2005**. Cette hausse est principalement due à l'augmentation globale des crédits de l'ancien FNDS. Hors effet FNDS et hors effet de périmètre LOLF⁽¹⁾, l'évolution des crédits est plus limitée, autour de + 0,7 % pour les dépenses de personnel et de + 1,3 % pour les autres dépenses de la mission.

Par rapport au budget 2005, cette évolution est favorable, même si, une nouvelle fois, votre Rapporteur spécial regrette la faiblesse de ce budget dans l'ensemble du budget général de l'État.

2.– Le dispositif de mesure de la performance

a) *Les objectifs et les indicateurs*

Les objectifs et les indicateurs finalement retenus par le ministère sont retracés dans le fascicule bleu qui présente le projet annuel de performance de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* ».

PRÉSENTATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

(21 objectifs de performance et 33 indicateurs de résultat)

◎ Programme « *Sport* » : 8 objectifs et 13 indicateurs de résultat.

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

⇒ Objectif n° 2 : Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives

⇒ Objectif n° 3 : Apporter une attention particulière à des « publics cibles » (personnes handicapées, jeunes filles et femmes, publics socialement défavorisés)

⇒ Objectif n° 4 : Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national

⇒ Objectif n° 5 : Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial

⇒ Objectif n° 6 : Renforcer le respect de l'éthique dans le sport de haut niveau et préserver la santé des sportifs de haut niveau

⇒ Objectif n° 7 : Améliorer la protection des sportifs contre les risques liés aux activités physiques et sportives et assurer la sécurité des usagers et pratiquants sportifs

(1) En effet, le passage à la nomenclature LOLF se traduit par la prise en compte de charges de pensions inscrites sur les budgets des ministères et réparties au prorata des effectifs budgétaires : en raison de la différence dans les modalités de répartition de ces crédits du titre 2, les dépenses de personnels ne sont pas directement comparables entre 2005 et 2006. Ainsi, les dépenses de personnels évoluent en réalité de 0,7 % entre 2005 et 2006, et non pas de 35 % comme la lecture des tableaux du bleu pourrait le laisser croire.

⇒ Objectif n° 8 : Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers, en cohérence avec l'environnement économique et social et contribuer à l'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau

⊙ Programme « *Jeunesse et vie associative* » : 8 objectifs et 11 indicateurs de résultat.

⇒ Objectif n° 1 : Favoriser un accès simple et équitable des usagers institutionnels à une information de haute qualité sur les associations et les autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire

⇒ Objectif n° 2 : Soutenir les projets de jeunes et les échanges internationaux de jeunes

⇒ Objectif n° 3 : Soutenir les collectivités locales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux en dehors de l'école

⇒ 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

⇒ Objectif n° 6 : Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs

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

⇒ Objectif n° 8 : Assurer la pérennisation des emplois associatifs

⊙ Programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » : 5 objectifs et 9 indicateurs.

⇒ Objectif n° 1 : Assurer une gestion optimale des carrières

⇒ Objectif n° 2 : Permettre l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice des missions découlant de la mise en œuvre des programmes opérationnels

⇒ Objectif n° 3 : Renforcer la professionnalisation des centres d'éducation populaire et de sport (CREPS) et la qualité de leurs prestations

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

⇒ Objectif n° 5 : Assurer aux usagers un accueil de qualité

Votre Rapporteur spécial confirme que **la nouvelle présentation des crédits est globalement satisfaisante** et considère que la justification au premier euro des dépenses prévues en 2006 a fait l'objet d'un soin particulier, propre à faciliter la lecture du budget et à fournir des informations bien plus précises que celles figurant dans les anciens bleus⁽¹⁾.

(1) Exception faite de la justification au premier euro des trois premières actions du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de jeunesse et de la vie associative », pour lesquelles le ministère devra être plus rigoureux l'an prochain.

Le dialogue noué entre votre commission des Finances et l'administration du ministère a ainsi porté ses fruits, puisque le projet annuel de performance (PAP) a évolué pour mieux prendre en compte les remarques et les souhaits des parlementaires. En effet, à la suite du rapport de la mission d'information de votre Commission ⁽¹⁾, **un certain nombre de modifications a été apporté, qui améliore grandement le dispositif de mesure de la performance.** La présentation stratégique des programmes a notamment été rendue plus unitaire et plus cohérente.

Ce travail a également conduit à réduire le nombre d'objectifs du programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », qui est passé de dix à cinq, permettant ainsi de réduire les objectifs à indicateur unique, dans la mesure où simultanément le nombre d'indicateurs a été stabilisé à neuf (onze antérieurement).

Le rapport de votre Commission regrettait le faible nombre d'objectifs reflétant la qualité du service rendu. Le ministère fait néanmoins remarquer à juste titre que, dans plusieurs cas, la distinction entre objectifs reflétant la qualité du service rendu à l'utilisateur et objectifs de nature socio-économique n'est pas absolue et doit être relativisée. C'est notamment le cas lorsque les actions portent sur des « publics cibles » (le citoyen et l'utilisateur se confondent alors largement), comme c'est le cas des objectifs visant les personnes handicapées, les femmes, les publics socialement défavorisés. De même, l'objectif n° 4 du programme « *Sport* » (« *apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national* ») concerne au moins autant l'utilisateur que le citoyen.

La mission d'information regrettait, de même, le faible nombre d'objectifs mesurant l'efficacité de la dépense publique. On saluera, à ce titre, l'introduction de l'objectif n°2 du programme « *Sport* » (« *promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives* »), qui n'existait pas dans l'avant-PAP pour 2005. Son intégration traduit la volonté de la direction des sports de renforcer son contrôle sur l'efficacité de la dépense de l'État.

La mission d'information regrettait enfin l'existence d'objectifs et d'indicateurs souvent tournés vers une mesure d'activité ou de moyens. Les modifications apportées vont dans le bon sens.

On regrettera, par contre, que certains indicateurs soient en cours de construction ou soient construits sur une méthodologie trop vague. Mais, à ce stade, votre Rapporteur spécial considère essentiel de veiller plutôt à une certaine forme de sanctuarisation des indicateurs, afin de les laisser mûrir et de leur permettre de jouer le rôle d'évaluation que les concepteurs de la LOLF leur ont assigné.

(1) Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 2161, 16 mars 2005), pp. 269-272.

b) La déclinaison opérationnelle

La déclinaison des objectifs nationaux des trois programmes s'effectuera à deux niveaux : le niveau central et le niveau territorial au sein de budgets opérationnels.

Pour ce qui concerne **l'administration centrale**, la déclinaison se réalisera, pour le programme « *Sport* », au sein de deux budgets opérationnels de programme (BOP), le premier, principal, pour les crédits intéressant le secteur du sport et gérés directement par l'administration centrale, et le deuxième pour l'ensemble des crédits de fonctionnement du Conseil national de prévention du dopage (CPLD).

Pour le programme « *Jeunesse et vie associative* », elle se fera au sein de deux BOP rassemblant d'une part, les crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire, actuellement gérés par la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, et d'autre part, les crédits intéressant le secteur de la jeunesse et de la vie associative et gérés directement par l'administration centrale.

Enfin, pour le programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », cette déclinaison se réalisera au sein de deux BOP, le premier, principal, pour tous les services de l'administration centrale, et le deuxième pour les crédits du titre 2 du CPLD.

Compte tenu du projet en cours de réorganisation de l'administration centrale, de la transformation du CPLD en Agence française de lutte contre le dopage, autorité administrative indépendante disposant de la personnalité, et des évolutions qui sont envisagées pour la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, la traduction précise en objectifs opérationnels des trois programmes pour le niveau central n'a pas pu être précisée à votre Rapporteur spécial.

S'agissant du **niveau territorial**, les objectifs nationaux vont trouver leur expression dans les 26 BOP territoriaux de niveau régional : 22 pour les régions métropolitaines et 4 pour les départements d'outre-mer. Le responsable de BOP devra procéder à un exercice de déclinaison des objectifs stratégiques du PAP dans un champ d'action ou sur le territoire régional.

À cet égard, trois options se présentent au responsable de BOP :

– une déclinaison directe des objectifs stratégiques du PAP mesurée par les mêmes indicateurs mais dont la valeur cible pourra être adaptée au contexte local ;

– une déclinaison indirecte au travers d'objectifs de production, d'activité ou de moyens, ces objectifs concourant à la réalisation des objectifs stratégiques quand ces derniers ne sont pas déclinables directement ;

– une conception d’objectifs opérationnels complémentaires concernant des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou tenant compte de la situation locale des services.

Une instruction pour la mise en place des BOP, en date du 5 août 2005, conjointe aux trois responsables de programme de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », a été adressée aux directeurs régionaux de la jeunesse et des sports. Celle-ci a pour objet de préciser les modalités techniques de cette mise en place et d’apporter les outils nécessaires, notamment les maquettes de BOP et des éléments constitutifs du volet performance.

B.– LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU FNDS

Conformément au constat rappelé dans le précédent rapport spécial, la suppression du FNDS se traduit par la mise en place d’un nouvel établissement public en charge du développement du sport.

Votre Rapporteur spécial ne reviendra pas en détail sur cette création qui a déjà été examinée et débattue en première partie du projet de loi de finances ⁽¹⁾. On rappellera néanmoins combien les crédits du Fonds national pour le développement du sport (FNDS) ⁽²⁾ participaient au financement de la politique du sport. Ces crédits ont permis – reports inclus – d’apporter un montant de 262,6 millions d’euros en 2004, alors que la programmation soumise au conseil du FNDS de janvier 2005 s’est élevée à 263 millions d’euros.

Comme votre Rapporteur spécial l’avait rappelé, l’an dernier, l’article 21 de la LOLF dispose que les recettes des comptes d’affectation spéciale sont « *par nature en relation directe avec les dépenses concernées* », ce qui n’est que très partiellement le cas pour le FNDS actuel.

Un établissement public baptisé « **Centre national pour le développement du sport** » (CNDS) sera ainsi créé pour succéder, pour partie, au FNDS. Cet établissement **bénéficiera de recettes affectées pour un montant de 180 millions d’euros en 2006** et financera les politiques territoriales du sport allouées aux collectivités territoriales et aux associations : subventions de fonctionnement aux associations sportives et subventions d’équipement allouées aux collectivités territoriales et associations.

Le CNDS sera un opérateur de l’État ⁽³⁾ et aura ainsi une place essentielle dans la mise en œuvre de la politique sportive du ministère. Les engagements pris

(1) Voir le commentaire de l’article 38 du projet de loi de finances pour 2006, dans le rapport général de M. Gilles Carrez (Doc. AN n° 2568, 12 octobre 2005, tome II, pages 675 à 680).

(2) Le FNDS est, jusqu’à cette année encore, un compte d’affectation spéciale (n° 902-17), dont la 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.

(3) Sa forte contribution à la performance du programme « Sport » le désigne comme un opérateur principal de ce programme, conformément aux dispositions de l’article 7 de la LOLF.

à l'occasion de la clôture des États Généraux du Sport ont donc été tenus. Votre Rapporteur spécial s'en félicite.

Au niveau des recettes, le CNDS doit être alimenté par des recettes qui lui seront affectées directement, conformément aux dispositions de l'article 36 de la LOLF. Elles seront constituées d'un **prélèvement de 1,78 % sur les sommes mises sur les jeux de la Française des Jeux** (pour un montant maximal de 150 millions d'euros) et de la **taxe de 5 % sur la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives** (pour un montant estimé à 31 millions d'euros).

S'agissant des dépenses du CNDS, on rappellera les orientations annoncées par le ministre lors du conseil du FNDS du 25 janvier 2005 :

– au CNDS, ce qui relève d'un impact territorial direct : la part régionale (subventions de fonctionnement aux clubs, comités et ligues) et les subventions d'équipement aux associations et collectivités locales, ainsi que le soutien aux actions conduites par le CNOSF ;

– au budget de l'État (c'est-à-dire au programme « *Sport* »), ce qui relève de la politique nationale : les conventions d'objectifs entre le ministère et les fédérations sportives et le financement des équipements de l'État (établissements nationaux).

Ce schéma de répartition permet de sauvegarder l'unité du financement des conventions d'objectifs. Il exclut tout financement croisé entre le budget du ministère et le CNDS, répondant à un souhait des parlementaires et de la Cour des comptes.

On précisera que le CNDS sera un établissement public national à caractère administratif. Son conseil d'administration et sa direction doivent, en conséquence, être contrôlés par l'État. Un conseil d'orientation, dans lequel le mouvement sportif disposerait de la majorité, pourrait être placé à côté du conseil d'administration et aurait un rôle consultatif portant notamment sur les axes d'intervention et sur les objectifs à privilégier.

Au plan territorial, seraient institués des « délégués territoriaux du CNDS » (qui seraient les chefs des services déconcentrés du ministère) appelés à instruire les dossiers dans un cadre paritaire analogue à celui existant actuellement au sein des commissions régionales du FNDS.

On aboutira ainsi à une structure organisée autour d'un conseil d'administration, d'un comité d'orientation et de commissions régionales et commissions départementales, autour d'un schéma où les compétences et

responsabilités d'ordonnateur seront centralisées et dévolues à l'établissement et à ses délégués territoriaux et où les paiements sont centralisés par l'établissement ⁽¹⁾.

Après une concertation avec le mouvement sportif (CNOSF), le Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) et la consultation du Conseil d'État, le décret portant sur les missions et l'organisation du FNDS sera publié avant la fin de l'année.

On rappellera, comme cela est précisé dans le Rapport général, qu'afin d'assurer la continuité du suivi des opérations en cours et d'écartier le risque d'une rupture dans leur financement, les opérations éventuellement en cours au 31 décembre 2005 sur le FNDS seront intégralement reprises au budget général pour les opérations concernant les conventions d'objectifs, les avances aux fédérations pour les sportifs de haut niveau et les équipements sportifs des établissements du ministère. Celles concernant la part régionale et les subventions pour les équipements sportifs des collectivités territoriales ou des associations seront reprises par l'établissement public.

*

* *

II.- LE POIDS TOUJOURS PESANT DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En 2004 comme en 2005, le budget a 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 FNDS aura pour effet de rendre le budget général encore plus sensible aux effets de la régulation.

Votre Rapporteur spécial renouvelle ainsi son constat d'une **nécessaire préservation des moyens budgétaires** – au demeurant raisonnables – d'une politique publique essentielle à l'intégration et l'épanouissement des personnes dans notre société, et tient à insister sur les effets négatifs de ces mesures sur la vie de nombreuses associations.

(1) Là où le schéma actuel du FNDS intègre un conseil et des commissions régionales, des organismes consultatifs d'orientation (sous-commissions départementales), avec des compétences et des responsabilités d'ordonnateurs dévolus au ministre et aux préfets et des paiements assurés par le réseau comptable de l'État.

A.— LE BILAN DE L'EXÉCUTION 2004

Par lettre conjointe en date du 20 avril 2004, le ministre des Finances et le secrétaire d'État au Budget ont demandé au ministre des Sports de constituer une réserve de précaution à hauteur de 34,59 millions d'euros, ce dernier disposant de toute latitude quant à la répartition de la réserve entre chapitres.

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. Pour le ministère, les reports de crédits ont été gelés à hauteur de 6,47 millions d'euros. Le montant des crédits mis en réserve a donc été au total de 41,06 millions d'euros.

Sur ces crédits mis en réserve, 35,63 millions d'euros ont été annulés par décret et 2,9 millions d'euros ont été dégelés : ainsi, 0,15 million d'euros a été utilisé au bénéfice du conseil de prévention et de lutte contre le dopage, 2,5 millions d'euros ont servi à financer des études relatives aux déplacements et à la reconstruction d'installations ferroviaires dans l'hypothèse où les Jeux de 2012 se seraient déroulés à Paris, enfin 0,25 million d'euros a servi à financer des dépenses de fonctionnement notamment en matière informatique.

De plus, 2,535 millions d'euros ont été maintenus gelés en vue de leur report sur 2005. Ces crédits sont destinés à financer le solde du surloyer de l'administration centrale.

Par ailleurs, la direction du budget a demandé au ministère de mettre en réserve, sur les chapitres de dépenses en capital, un montant d'autorisations de programme égal à celui qui avait été arrêté pour les crédits de paiement. Ces autorisations de programme mises en réserve ont été annulées dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année.

B.— LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION 2005

Dès le 10 février 2005, le dispositif mis en place en 2004 a été reconduit sur 2005. Il a été demandé au ministère de mettre en réserve à titre de précaution 43,2 millions d'euros en crédits de paiement (y compris sur le CPLD) et 4,3 millions d'euros en autorisations de programme. De plus, il a été décidé de geler les reports de crédits autres que ceux résultant de la loi de finances rectificative pour 2004 ou de fonds de concours tardifs.

Le ministre du Budget a proposé une répartition entre chapitres de cette régulation qui a été modifiée en juillet suite à un examen conjoint. Le 12 avril, il a été acté lors d'une réunion interministérielle la répartition entre les ministères du financement des dépenses liées au référendum : la contribution du ministère qui s'est élevée à 847.413 euros a été déduite du total des crédits gelés.

Le 15 juillet, le Premier ministre a décidé la mise en œuvre d'une régulation complémentaire dont le montant a été arrêté à 15 millions d'euros en crédits de paiement pour le ministère.

Début août, après arbitrage du Premier ministre, le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative a obtenu un dégel de 12,7 millions d'euros dont 7,5 millions d'euros ciblés sur les crédits en faveur des associations de jeunesse et d'éducation populaire. La régulation se monte donc à **48,166 millions** d'euros pour le ministère : fin octobre 2005, il était décidé l'annulation de ces crédits.

Votre Rapporteur spécial renouvelle son exaspération quant au décalage insupportable entre les crédits votés par le Parlement en faveur de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative **et la réalité** de la mise à disposition de ces crédits pour les acteurs opérationnels. On peut espérer que les nouvelles règles de gestion des crédits prévues par la LOLF se traduiront par une plus grande prévisibilité de l'exécution des crédits.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « SPORT »

Environ **70 % des Français de plus de 14 ans 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 nombreuses : commerce, services (fournis par la sphère publique comme par la sphère privée⁽¹⁾), production de biens⁽²⁾, bref toutes sortes d'activités économiques induites par la pratique sportive⁽³⁾.

Les activités physiques et sportives sont ainsi devenues progressivement un enjeu économique. En 2003, l'effort financier consenti par l'ensemble des acteurs représentait 24,5 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 52 %, la part des collectivités locales se montant à 29 % et celle de l'État à 12 %.

Environ 11 milliards d'euros sont fournis par les financeurs publics. En particulier, les communes fournissent un effort financier conséquent, estimé à presque 7 milliards d'euros pour 2003. Quant au domaine du sport, il représente environ 350.000 emplois.

Dans ce contexte, les capacités d'intervention du programme « *Sport* » s'élèveront (CNDS compris) à **372 millions d'euros en 2006**. Ces moyens sont en hausse de plus de 9 % par rapport à 2005⁽⁴⁾. Les crédits budgétaires *stricto sensu* sont répartis au sein de quatre actions :

– action n° 1 : « **Promotion du sport pour le plus grand nombre** » (48 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement, auxquels s'ajouteront les interventions du CNDS) valorisant la fonction sociale et éducative du sport et l'accessibilité du sport, notamment aux personnes handicapées ;

– action n° 2 : « **Développement du sport de haut niveau** » (112,2 millions d'euros en crédits de paiement et 185,1 millions d'euros en autorisations d'engagement) regroupant le soutien à l'organisation des grandes manifestations sportives, la construction des grands équipements et le soutien au financement des filières de haut niveau ;

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

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

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

(4) Les dépenses relatives au personnel sont incluses pour 188,5 millions d'euros dans le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Les moyens alloués au sport ne se limitent donc pas, tant s'en faut, à ceux identifiés au sein du seul programme « Sport ».

– action n° 3 : « *Prévention par le sport et promotion des sportifs* » (15,4 millions d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement), les moyens consacrés à la prévention des risques sanitaires et à la protection de la santé des sportifs augmentant de 5 % en 2006 ;

– action n° 4 : « *Promotion des métiers du sport* » (16,2 millions d’euros en crédits de paiement comme en autorisations d’engagement), les crédits engagés concernant notamment les subventions aux écoles nationales, le financement d’action de formation et l’organisation d’examens nationaux.

*

* *

I.– LES PARADOXES DU SPORT DE HAUT NIVEAU

En 2006, ce sont **112,2 millions d’euros** en crédits de paiement du budget général et 185,1 millions d’euros en autorisations d’engagement qui seront consacrés au développement du sport de haut niveau. Votre Rapporteur spécial regrette, dans ce cadre, l’échec de la candidature parisienne aux Jeux olympiques de 2012, dont le succès aurait conduit à majorer sensiblement ces crédits. En outre, un succès aurait eu un effet mobilisateur pour les Français et sans nul doute contribué au développement de la pratique sportive.

On peut, à cette occasion, faire **le constat d’un paradoxe entre les très bons résultats des athlètes français** de haut niveau, dans les compétitions internationales, **et les faiblesses de la représentation et de l’influence françaises** au niveau des instances internationales du sport. Une réflexion de grande ampleur doit être menée ; des remises en cause sont peut-être nécessaires ; une réaction forte s’impose en tout cas.

A.– LA FRANCE ET LES JEUX OLYMPIQUES

1.– L’échec de la candidature de Paris

Face au choc du 6 juillet 2005, il est nécessaire de tourner la page... et **souhaiter à Londres le plus beau succès dans l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2012.**

On ne reviendra donc que brièvement sur le bilan de la candidature de Paris, pour rappeler que l’activité du comité de candidature, constitué en groupement d’intérêt public (GIP Paris Île-de-France 2012), a consisté en la réalisation et l’organisation des différentes étapes de la candidature de Paris.

Après la production du questionnaire de ville requérante le 15 janvier 2004 et la confirmation par le Comité international olympique (CIO) de Paris en tant que ville candidate le 18 mai 2004, le GIP a organisé les étapes suivantes : en

premier lieu, la constitution du dossier de candidature remis au CIO à Lausanne, le 15 novembre 2004 ; en second lieu, la réception de la commission d'évaluation dirigée par Mme Nawel El Moutawakel, qui s'est rendue à Paris du 8 au 13 mars 2005 afin de vérifier sur place les conditions présentées dans le dossier de candidature.

Enfin, le GIP a organisé le déplacement de la délégation française qui a présenté, le 6 juillet 2005 à Singapour devant les membres du CIO, la candidature parisienne. Mais le CIO, réuni pour sa 117^{ème} session, a désigné Londres pour l'organisation des Jeux olympiques de 2012 : Londres l'ayant emporté au quatrième tour de scrutin, par 54 voix contre 50 pour Paris.

Le budget global du comité de candidature s'est élevé à 27,474 millions d'euros. Le GIP est en phase de liquidation, celle-ci devant intervenir avant la fin de l'année 2005. La contribution de l'État (subvention du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative) est de 6 millions d'euros à parité avec celles des autres contributeurs publics que sont la ville de Paris (6 millions d'euros) et le conseil régional d'Île-de-France (6 millions d'euros).

Vingt grandes entreprises françaises ont contribué pour leur part à hauteur de 9 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter la contribution de la Caisse des dépôts et consignation pour la réalisation d'un « repère olympique » situé aux Batignolles, sous la forme d'une structure légère provisoire, visible de loin, symbolisant la volonté d'accueillir les Jeux.

Les entreprises partenaires de la candidature, regroupées au sein de l'association autonome le « *Club des entreprises Paris 2012* » ont, de plus, participé à de nombreuses manifestations de promotion, dont le très grand rassemblement sur les Champs Elysées, le 5 juin 2005.

Après avoir fait part de l'intense déception, partagée par une grande majorité de Français, le 6 juillet dernier, et salué la ville de Londres, le Premier ministre a consulté les représentants du sport français pour lancer un grand projet pour le développement du sport en France et renforcer la présence du sport français dans les instances sportives internationales. Le Premier ministre a, dès le 6 juillet au soir, indiqué que les principales infrastructures sportives envisagées et qui manquent à la France seraient construites. Le Président de la République a confirmé cet engagement le 14 juillet dernier. On y reviendra.

2.- Le Comité national olympique et sportif français

On rappellera 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⁽¹⁾. Les comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs constituent ses organes déconcentrés.

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

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

Son budget prévisionnel pour 2005 prévoit une subvention de fonctionnement de l'État de 3,54 millions d'euros (contre 3,16 millions d'euros en 2004). En 2006, le montant de la subvention versée par le CNDS devrait être du même ordre.

On précisera, enfin, que le ministre a également pris de mesures en réaction aux remarques formulées à l'encontre du CNOSF et de l'État par la Cour des comptes, dans son rapport public 2003.

S'agissant des conclusions définitives du 2 avril 2003 sur le contrôle opéré sur le CNOSF pour la période 1995–2000, le ministère a constaté que le CNOSF a, à la suite des observations de la Cour, introduit davantage de rigueur et de transparence dans la présentation de ses comptes et a adopté de nouveaux statuts lors de son assemblée générale du 14 mai 2003.

Le CNOSF a également fait savoir qu'il reversera au ministère le solde positif éventuel de la liquidation de l'organisation des Jeux d'Albertville après clôture des contentieux toujours en cours.

Pour des raisons d'opportunité, le ministère n'a pas donné une suite favorable à la proposition de la Cour de passer une convention biennale pour la période 2004–2005 avec le Comité. En effet, à partir de l'année 2006, le CNOSF bénéficiera d'une subvention, au titre de son fonctionnement, allouée par le Centre national pour le développement du sport, et non plus par le budget du ministère.

Enfin, s'agissant de l'observation de la Cour des comptes sur le recours au CNOSF pour le financement de la délégation française aux Jeux de la Francophonie, le ministère, comme il s'y était engagé, passera pour les Jeux de décembre 2005 organisés au Niger une convention avec un organisme doté d'un comptable public.

(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.

B.— LA PRÉPARATION DES AUTRES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES

En 2006, le ministère sera appelé à soutenir de très nombreuses manifestations sportives internationales, dont l'organisation est le signe du dynamisme de nos fédérations et du savoir-faire de notre pays dans ce domaine⁽¹⁾.

Ainsi, la coupe du monde de rugby et le championnat du monde de handball féminin seront-ils organisés en France en 2007, les championnats du monde de ski alpin auront lieu à Val d'Isère en 2009 et les Jeux du Pacifique Sud seront organisés en Nouvelle-Calédonie en 2011. L'État a apporté également son soutien à la candidature de la Basse-Normandie pour l'organisation des Jeux mondiaux équestres de 2010.

Plus de 3 millions d'euros seront consacrés en 2006 aux grands événements sportifs, dont la participation des délégations françaises aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Turin.

C.— LES AIDES AUX SPORTIFS DE HAUT NIVEAU

La loi du 16 juillet 1984⁽²⁾ 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⁽³⁾.

(1) *La France accueillera notamment, en 2006, les championnats du monde de judo et de cyclisme sur piste, ainsi que les championnats d'Europe d'athlétisme en salle, de patinage artistique, de triathlon et de canoë kayak.*

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

(3) *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*

La Cour des comptes, dans l'insertion qu'elle a faite à son rapport public 2003, avait dénoncé un certain nombre d'**anomalies dans le versement des aides personnalisées aux athlètes de haut niveau**. Les difficultés que relevait la Cour résidaient 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, une circulaire du 18 avril 2003 adressée aux fédérations sportives a permis au ministre de préciser les modalités selon lesquelles les aides personnalisées devaient être réparties.

Le ministère a également confirmé à votre Rapporteur spécial que le projet de décret relatif aux droits et obligations des sportifs de haut niveau était en cours d'élaboration et contenait des dispositions relatives à l'attribution de ces aides, comme l'avait souhaité la Cour. Ce texte, complexe par ses incidences en matière de droit social et fiscal, fait l'objet de concertations interministérielles.

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.

En 2004, un montant total de 8,6 millions d'euros a été versé en faveur de 3.044 sportifs de haut niveau de 51 fédérations. L'aide moyenne est évaluée à 3.393 euros pour les sportifs des fédérations olympiques et de 1.237 euros pour les fédérations sportives non olympiques gérant des disciplines reconnues haut niveau ⁽¹⁾. Pour 2005, ces aides devraient être d'un montant équivalent.

*

* *

propositions du DTN de la fédération concernée, dans la limite du montant prévu par la convention d'objectifs.

(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.*

II.- L'ENCADREMENT DES PRATIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

A.- LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : METTRE EN ŒUVRE LES PRÉCONISATIONS DE LA MEC

1.- Le débat sur le pouvoir normatif des fédérations et des ligues

Sans revenir sur les travaux et les conclusions, reproduites ci-après, de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)⁽¹⁾, il est important de réaffirmer l'importance des enjeux liés aux diverses normes et prescriptions édictées en matière d'équipements sportifs. D'autant plus que ce sujet dégrade, depuis trop longtemps déjà, les relations entre les élus locaux et les responsables sportifs.

CONCLUSIONS DE LA MEC SUR LES NORMES SPORTIVES

I.- Le contexte : pour une meilleure connaissance des coûts et une clarification des termes du débat.

Proposition n° 1 : Diffuser et adopter la clarification sémantique proposée par le CNOSEF : en conséquence, distinguer systématiquement « normes », « réglementations » et « prescriptions » afin d'identifier clairement, pour toutes les disciplines sportives, la force juridique de chaque règle nouvelle et la responsabilité de son auteur.

Proposition n° 2 : Mettre en place, au niveau national, un outil de mesure de l'évolution des surcoûts liés à l'édition des normes, règlements et prescriptions relatifs aux équipements sportifs. Il est essentiel, en effet, de disposer d'une évaluation exhaustive et précise des conséquences financières sur les budgets des clubs et les finances locales, qui sont aujourd'hui mal connues.

Proposition n° 3 : Rendre compte de ces chiffrages au sein d'un indicateur annuel, qui pourrait être publié dans le rapport au Parlement du CNAPS.

Proposition n° 4 : Disposer, avant la fin de l'année 2005, de la carte des équipements sportifs existants, afin de rattraper le retard déjà pris par le recensement national et de clarifier les modalités d'accès à cet outil indispensable. Il est notamment essentiel que le ministère confirme sa mise à disposition la plus large et la plus transparente possible, dans l'intérêt d'un aménagement du territoire national en équipements nouveaux qui soit à la fois rationnel sur le plan budgétaire et adapté aux besoins des bassins de vie.

II.- Les règles du jeu : pour une harmonisation des règlements et une stabilisation des prescriptions nouvelles.

Proposition n° 5 : En finir avec la logique de « surenchère normative » qui conduit à multiplier les contraintes – parfois absurdes – au niveau local, et finit par étouffer les clubs et associations sportives les plus modestes comme par décourager la pratique amateur.

(1) Voir le rapport d'information de MM. Denis Merville et Henri Nayrou, en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives (Doc. AN n° 2295, 10 mai 2005).

Proposition n° 6 : Prévoir un délai raisonnable pour la mise en œuvre des prescriptions en matière d'équipement sportif. Ce délai, qui sera proportionné à la nature, l'ampleur et la difficulté des travaux, doit être d'au moins trois saisons lorsque ces prescriptions se traduisent par des investissements lourds et coûteux pour les collectivités.

Proposition n° 7 : Prévoir, une fois un équipement réalisé, un délai minimum avant toute nouvelle mise aux normes.

Proposition n° 8 : Prévoir le chiffrage préalable de toute prescription.

Proposition n° 9 : Demander au ministère chargé des sports d'élaborer un projet de « guide » synthétique et pédagogique sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations, précisant la valeur juridique des prescriptions et des règlements. Ce guide intégrera l'avis du Conseil d'État et sera illustré par des exemples concrets permettant de dégager une ligne de conduite vertueuse. Il fera l'objet d'une large diffusion, une fois que son contenu aura recueilli l'avis de la MEC.

Proposition n° 10 : Veiller à ce que toutes les fédérations transmettent effectivement les modifications de leur règlement au ministère chargé des sports, en particulier dans la période de latence actuelle (précédant l'entrée en vigueur du décret du 9 juin 2004). Cette recommandation vise en particulier les instances dirigeantes du football.

Proposition n° 11 : Contraindre les fédérations à transmettre au Parlement, au ministre chargé des sports et au CNAPS un document annuel sur l'état de leur réglementation détaillant les modifications intervenues et évoquant les projets en cours ou à l'étude. Il s'agit de rendre possible la tenue d'un inventaire permanent des productions comme des initiatives, et d'alimenter une base documentaire, de façon moins empirique qu'aujourd'hui.

III.- Les relations entre les acteurs : pour une responsabilisation des pratiques et une pacification du dialogue.

Proposition n° 12 : Favoriser l'échange et la concertation entre les instances sportives locales et les élus avant toute prescription nouvelle en matière d'équipement, afin d'assurer une bonne adaptation aux réalités du terrain et de raisonner en termes de bassin d'emploi et de densité de population. Il s'agit surtout d'éviter les crispations inutiles en associant le plus possible les élus aux réflexions et aux décisions des instances sportives en matière d'équipements et de stades.

Proposition n° 13 : Réaffirmer l'autorité des fédérations nationales en matière d'édiction de prescriptions, de manière à limiter les possibilités laissées aux ligues et aux districts, qui sont l'émanation de ces fédérations, d'intervenir sur le contenu même des prescriptions.

Proposition n° 14 : Réaffirmer la prééminence des fédérations délégataires par rapport aux ligues professionnelles en matière d'édiction des prescriptions.

Proposition n° 15 : Mettre en place une instance nationale de concertation au niveau du CNOSE, qui se déclinerait localement en prenant appui sur les CROS et les CDOS, afin de favoriser la concertation et la conciliation entre les acteurs (y compris les élus) et d'éclairer les aspects juridiques d'un conflit. Cette initiative vise à éviter de porter les contentieux devant la juridiction administrative et, au-delà, à lever les ambiguïtés sur ce qui est souvent ressenti comme l'expression d'une forme de « *diktat* ».

Proposition n° 16 : Mettre en place des instances de concertation entre les associations d'élus permettant de consolider la position des collectivités locales face aux organisations sportives, d'harmoniser au niveau départemental les points de vue des élus et de renforcer leur capacité d'expertise juridique et technique, notamment quant aux conséquences financières de leurs choix.

IV. – Le cadre juridique : pour une régulation plus ferme et une intervention plus directive des pouvoirs publics.

Proposition n° 17 : Renforcer la position du CNAPS, en contribuant à mieux faire connaître son existence et son rôle et en améliorant son fonctionnement. Il est notamment important que la motivation, la disponibilité et la présence effective de ses membres soient un critère essentiel pour leur désignation.

Proposition n° 18 : Ne pas exclure, à plus long terme, et si la mise en œuvre du décret du 9 juin 2004 apparaît consensuelle et positive, une capacité d'auto-saisine pour le CNAPS.

Proposition n° 19 : Demander au ministre chargé des sports de publier, avant la fin de l'année 2005, un décret d'application de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Ce décret est nécessaire pour clarifier, dans le sens des précisions apportées par le Conseil d'État, le contenu de la délégation octroyée aux fédérations sportives en matière d'organisation des compétitions et de définition des règles techniques.

Proposition n° 20 : En l'absence de progrès, ne pas exclure une modification de la loi de 1984, afin d'y inscrire les termes mêmes de l'avis rendu par le Conseil d'État le 20 novembre 2003.

Votre Rapporteur spécial, qui s'est attaché à vérifier la mise en œuvre de ces préconisations, tient à saluer le travail réalisé depuis lors par le ministère.

S'agissant de la proposition n° 9 évoquant la rédaction d'un **guide « juridico-pratique »** destiné à l'information des élus locaux sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations, votre Rapporteur spécial précise qu'un projet lui a été soumis et que ce guide, élaboré en concertation avec les associations nationales d'élus locaux, le CNOSF et le CNAPS, sera effectivement publié.

L'articulation des propositions n° 19 et 20 reste au cœur des polémiques et des tensions, avec les grandes ligues professionnelles surtout. Votre Rapporteur spécial regrette notamment la réaction récente de certains dirigeants du monde sportif d'exprimer publiquement leur opposition au **projet de décret en cours d'élaboration**, visant à préciser et à encadrer la compétence des fédérations sportives pour édicter des règlements applicables aux équipements sportifs.

Votre Commission a ainsi publié un communiqué de presse, le 13 octobre dernier, afin de réaffirmer que **les recommandations dictées exclusivement par des impératifs d'ordre commercial** (comme la définition du nombre de places et des espaces affectés à l'accueil du public, ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions) **ne sauraient revêtir un caractère contraignant**.

Les contribuables locaux n'ont pas à payer de telles mesures, au demeurant souvent coûteuses, et dont les retombées reviennent à des ligues professionnelles. En effet, la MEC avait établi que la multiplication des « normes » contribue à l'accroissement de la dépense publique, au service d'intérêts qui devraient moins peser sur les collectivités locales propriétaires des enceintes.

Ce projet de décret, qui a été soumis pour avis à votre Rapporteur spécial, apparaît tout à la fois fidèle à l'esprit de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984, conforme à la position du Conseil d'État exprimée dans son avis rendu le 20 novembre 2003 et cohérent avec les conclusions de la MEC.

Conformément à ces dernières, il reste surtout indispensable de maintenir un dialogue constructif entre les différents acteurs du monde sportif, afin d'assurer une bonne adaptation des prescriptions aux réalités du terrain et de parvenir à une position raisonnable en terme d'exercice du pouvoir réglementaire délégué. Votre Rapporteur spécial regrette néanmoins que cette question de bon sens et de bonne mesure ne soit pas encore résolue. En effet, mieux vaudrait laisser aux collectivités locales les moyens de financer de petits équipements ou d'autres opérations, que de consacrer des sommes importantes à des investissements commerciaux.

2.- L'entretien des équipements et leur répartition sur le territoire

a) Achever le recensement et la mise en œuvre opérationnelle de la carte des équipements

À ce jour, le ministère ne dispose que d'informations très imparfaites au niveau national sur les 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 développement du sport.

C'est pourquoi il avait été décidé de procéder, depuis l'été 2004, 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.

Cette opération de recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique, menée en très étroit partenariat avec les collectivités territoriales, a pour but de dresser un état des lieux du patrimoine sportif et de constituer une base de données nationale contenant les informations recueillies lors de la visite des enquêteurs recrutés et formés à cet effet.

La phase de collecte de ces données est actuellement en cours : fin août 2005, ce sont plus de 120.000 équipements sportifs, espaces et sites de pratique qui auront été saisis par les quelques 290 agents habilités à cet effet. Cette

phase de collecte sera terminée fin 2005. **L'outil national d'exploitation de ces données sera finalisé avant le 30 mars 2006.**

Ces données seront mises à disposition gratuitement, par convention, entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales. Elles permettront d'élaborer, à terme rapproché, un système d'information géographique et une cartographie de la répartition de ces équipements sur l'ensemble du territoire.

Dans l'attente de ces informations exhaustives, la direction des sports du ministère estime à 175.000 le nombre d'équipements sportifs publics en France (hors espaces, sites et itinéraires de sports de nature)⁽¹⁾. Ces estimations sont très inférieures à la réalité actuelle. En intégrant les espaces, sites et itinéraires de pratique (sports de nature), ce sont très probablement entre 230.000 et 250.000 équipements qu'il conviendrait de dénombrer aujourd'hui.

Au regard des données d'une étude de 2002, près de 75 % de ces équipements sont des installations de plein air et 25 % des équipements couverts. Les types d'équipements les plus nombreux sont les plateaux polyvalents de plein air (basket, handball, volley-ball : 35.000), les stades et grands terrains (athlétisme, football et rugby : 30.000), les courts de tennis de plein air (28.000), les gymnases multisports (15.000), les salles spécialisées (judo, tennis de table, escrime, ... : 10.000), les courts de tennis couverts (7.000) et bien évidemment les piscines de plein air, couvertes ou découvrables (4.500).

La grande majorité de ces équipements est destinée à la compétition de niveau local, à l'entraînement et à l'éducation physique et sportive et accueille peu de spectateurs. En effet, sur ces 175.000 installations, l'on estime que 950 environ offrent une capacité d'accueil supérieure à 3.000 spectateurs assis en tribunes pour les installations de plein air, et supérieure à 500 pour les équipements couverts. Seuls 23 stades d'athlétisme et/ou de sports collectifs sur 30.000 ont une capacité supérieure à 20 000 places assises. Environ 130 salles multisports sur 10.000 peuvent accueillir plus de 2.000 spectateurs assis.

Au cours de ces dernières années, le vieillissement des équipements sportifs français a souvent été évoqué. En effet, une proportion importante de ces installations a été réalisée au cours des années 1960 et 1970. Toutefois, plus que l'âge, ce sont surtout les conditions initiales de réalisation (recherche d'économie et de rapidité de construction) ainsi que, trop souvent, une maintenance insuffisante qui sont à incriminer pour expliquer la vétusté de certains d'entre eux.

Une étude menée en 1997 et 1998 par le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) du ministère de l'équipement situait l'évaluation du coût de remise à niveau (sécurité, hygiène,

(1) Les équipements sportifs privés ouverts au public ne sont que quelques milliers, ce qui est relativement marginal par rapport aux équipements publics. Il s'agit pour l'essentiel de salles de remise en forme, de centres équestres et de golfs. En outre, il existe plus de 5.000 piscines de campings ou d'hôtels, mais qui ne sont accessibles qu'à la clientèle de ceux-ci.

environnement) de ces équipements dans une fourchette de 4,5 à 6 milliards d'euros. Il convient cependant de nuancer cette estimation. En effet, les principaux équipements sportifs français offrant une grande capacité d'accueil en spectateurs, soit sont relativement récents, soit ont été modernisés récemment⁽¹⁾.

Plus généralement, la procédure d'homologation des enceintes sportives, instaurée après le drame de Furiani par la loi du 13 juillet 1992 a permis de contrôler et, lorsque cela s'est avéré nécessaire, de mettre en sécurité la plupart des installations d'une capacité de spectateurs assis en tribune supérieure à 3.000 pour les installations de plein air et à 500 pour les équipements couverts⁽²⁾.

En tout état de cause, le ministère a, de façon constante au cours des dernières années, consacré une part importante des crédits d'équipement du FNDS à accompagner les collectivités territoriales dans leurs efforts de mise en sécurité des installations sportives que requiert la sécurité des pratiquants et du public qui les fréquentent. Ainsi, pour ce qui concerne **les piscines** dont on connaît la charge qu'elles représentent pour ces collectivités, ce sont près de 17 millions d'euros qui ont été programmés à ce titre au cours de cette période.

Par ailleurs, le ministère a incité les préfets à prendre en compte, dans la négociation des plans État-régions 2000-2006, les projets concernant la rénovation des équipements sportifs. Si la réhabilitation progressive du parc français d'équipements sportifs est bien avancée, l'effort d'accompagnement de l'État doit être poursuivi.

b) Les orientations pour 2006

Conformément aux priorités définies le 29 juillet 2005 par le Premier ministre, la politique du ministère en 2006 en matière d'équipements sportifs s'inscrit dans l'ensemble des actions à mener pour accroître le rayonnement du sport français et faire de la France une grande nation sportive.

À ce titre, le programme d'actions qui sera à finaliser en concertation avec le mouvement sportif et les acteurs de la candidature aux Jeux olympiques aura prioritairement pour ambition de :

– **mener à bien les grands projets** d'équipements sportifs de compétition afin de préparer l'organisation de la coupe du monde de rugby de 2007 et doter la

(1) Ainsi, les stades de plus de 20.000 places ont-ils été, dans leur quasi-totalité, soit construits au cours des dernières années (Stade de France, stade Charlety à Paris, stade Bobin à Evry-Bondoufle, stade de l'Aube à Troyes, stade Dugauguez à Sedan, stade Bonal à Sochaux, ...), soit modernisés, notamment pour accueillir la Coupe du monde de football 1998 (stade Vélodrome à Marseille, Parc des Princes à Paris, stade Gerland à Lyon...). Des travaux de modernisation et d'extension ont également été réalisés très récemment (stade de Rennes) ou sont en cours (stade de Reims...). Enfin, de nouveaux stades devraient bientôt atteindre ou dépasser la capacité de 20.000 places, soit du fait d'extensions (stades Montpied à Clermont-Ferrand et de la Licorne à Amiens), soit du fait de créations (stade d'agglomération à Grenoble). De même, plusieurs palais des sports ont été modernisés à l'occasion des championnats d'Europe de basket-ball de 1999 ou des championnats du monde de handball de 2001.

(2) Pour les autres équipements, les travaux de mise en sécurité et d'amélioration concernent essentiellement la rénovation des sols sportifs et la maintenance des vestiaires-douches.

France de ceux **qui étaient prévus dans le cadre de la candidature à l'organisation des Jeux olympiques de 2012** : le centre aquatique à Aubervilliers, le vélodrome couvert à Saint Quentin en Yvelines, la base nautique à Vaires sur Marne et le centre de tir de Versailles-Satory ;

– offrir aux athlètes français les meilleures conditions de préparation en vue des grandes compétitions internationales de référence, notamment les Jeux olympiques de 2008 et 2012, en poursuivant notamment la mise en œuvre du plan de rénovation et de modernisation de l'INSEP ;

– poursuivre les efforts financiers de remise à niveau de l'ensemble du patrimoine des établissements nationaux du ministère afin que ceux-ci puissent, dans un environnement concurrentiel, offrir aux sportifs des conditions de préparation, de formation et d'entraînement adaptées aux enjeux des compétitions internationales ;

– développer l'accès des personnes handicapées à la pratique sportive. Ainsi, le ministère poursuivra et développera son programme d'accompagnement de l'effort financier des collectivités territoriales et des associations et clubs sportifs pour la mise en accessibilité aux personnes handicapées de leurs équipements sportifs.

Par ailleurs, l'intervention du ministère en 2006 dans le domaine des équipements sportifs aura également pour priorité de :

– **finaliser et exploiter le recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique** afin de contribuer à une politique d'aménagement équilibré et de développement durable du territoire au regard des besoins de services collectifs du sport auxquels ces équipements doivent répondre ;

– **soutenir et valoriser** à l'exportation, **au service de l'emploi**, le savoir-faire et l'ingénierie des entreprises, des concepteurs et des équipementiers français dans le domaine du sport.

On rappellera qu'à compter de 2006, les subventions d'équipements (aux collectivités territoriales et aux associations sportives) seront financées sur le Centre national pour le développement du sport, le programme « *Sport* » supportant les dépenses d'investissement à destination de ses établissements nationaux.

Dans le cadre de la budgétisation partielle du FNDS, **des crédits destinés à financer la construction et la rénovation d'équipements sportifs de l'État** ont été prévus à hauteur de **26,1 millions** sur l'action n° 2 du programme « *Sport* », en plus des 300.000 euros imputés sur l'action n° 3 pour le recensement des équipements. Votre Rapporteur spécial insiste pour que d'autres moyens que ceux du CNDS soient dégagés pour financer les grands équipements d'Île de France. Les collectivités territoriales concernées doivent être sollicitées car, à défaut, ce serait la province qui serait défavorisée.

B.– LA SITUATION CONTRASTÉE DES FÉDÉRATIONS

La place centrale occupée par les fédérations sportives dans le fonctionnement du mouvement sportif national et dans 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

	2000	2001	2002	2003	2004
Fédération française de football	2.150.442	2.140.133	2.066.339	2.141.239	2.146.752
Fédération française de tennis	1.048.328	1.064.773	1.067.755	1.075.025	1.065.531
Union nationale du sport scolaire	850.594	871.498	858.670	840.963	859.733
Union sportive de l'enseignement du premier degré	863.189	836.610	812.793	797.987	762.643
Union générale sportive de l'enseignement libre	761.229	726.179	719.819	730.987	733.566
Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire	473.199	494.586	521.672	546.021	562.416
Fédération française de judo-jujitsu et disciplines associées	530.299	564.783	576.607	556.406	539.733
Fédération française d'équitation	428.278	432.498	452.585	468.591	490.660
Fédération française de basket-ball	437.190	426.888	426.751	427.445	435.816
Fédération française de pétanque et de jeu provençal	422.595	423.234	419.936	409.437	395.160
Total pour les dix principales fédérations sportives	14.665.813	14.836.296	14.900.184	15.121.934	15.223.700

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

1.– Moderniser la gestion et l'évaluation des fédérations

On ne reviendra pas sur les critiques du rapport public 2003 de la Cour des comptes, qui avait révélé un certain nombre d'irrégularités au niveau du fonctionnement des fédérations comme dans les relations que ces dernières entretiennent avec l'État. La Cour dénonçait notamment le mélange des responsabilités entre l'État et les fédérations et la faiblesse des outils de gestion de ces dernières.

Les modifications apportées en 2003 à la loi du 16 juillet 1984 ont contribué, depuis, à donner plus de lisibilité et de solidité à la relation entre l'État et le mouvement sportif.

Le ministère a, par ailleurs, conduit en 2005 une réflexion avec les fédérations sur l'adaptation du dispositif des conventions d'objectifs aux

dispositions de la LOLF, et ce, afin de donner tout leur sens aux notions d'objectifs, de résultats et d'évaluation des actions qu'il finance.

La traduction la plus concrète de cette démarche est la présence, dans le projet annuel de performance, de **deux indicateurs de performance** au sein de l'objectif n° 2 du programme « *Sport* » : le premier mesurant le nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée ; le second renseignant sur le nombre de fédérations sportives présentant un taux d'autofinancement inférieur à 50 %. La transparence des relations du ministère avec les fédérations devrait s'en trouver améliorée.

De même, l'exercice des missions de conseillers techniques sportifs auprès des fédérations sportives agréées, dossier sur lequel la Cour est intervenue à plusieurs reprises, sera très prochainement précisé. L'objectif est la parution avant la fin de l'année 2005 d'un décret, pris en application de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984, visant à améliorer le management par l'État de ses cadres et de rendre ainsi le dispositif plus efficace.

Le ministre a, par ailleurs, été attentif à l'application par certaines fédérations des règles du droit de la concurrence, en ce qui concerne notamment la négociation des droits de diffusion et d'image, au regard de l'importance croissante des activités économiques et commerciales dans le sport, même si, d'une part ces dossiers ne relèvent pas directement de sa compétence, et si, d'autre part, ce type d'information est parfois très difficile à obtenir.

C'est ainsi, par exemple, que les remarques de la Cour des comptes ont été directement examinées avec la fédération française de football, à l'occasion des réunions de négociation de la convention d'objectifs, en 2001 et 2004 tout particulièrement. Il en a été de même avec la fédération française de rugby en 2003 et 2004, et ce afin de bien rappeler les dispositions relatives aux procédures de passation de marchés de certains contrats, ainsi que les règles de publicité et de mise en concurrence.

Les règles régissant ce domaine ont été précisées en 2003, en ce qui concerne la cession des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives, cession limitée dans le temps et devant être opérée dans le respect des règles de la concurrence. La loi du 16 juillet 1984 a été complétée par un article 18-1 qui régit ces cessions⁽¹⁾.

Enfin, la clôture du FNDS et la création du CNDS permettront de répondre en 2006 à une observation de la Cour sur l'insuffisante spécialité des moyens d'intervention relevant respectivement du budget du ministère et du FNDS. Le

(1) Le décret n° 2004-699 du 15 juillet 2004, pris pour son application et relatif à la commercialisation par les ligues professionnelles des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions sportives, définit la procédure par laquelle une fédération délégataire peut céder aux sociétés sportives, à titre gratuit, les droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions et manifestations sportives organisées par la ligue professionnelle qu'elle a créée et précise les conditions et limites de la commercialisation, par la ligue, des droits ainsi cédés.

CNDS financera les politiques sportives territoriales en matière de subventions de fonctionnement et de subventions d'équipement.

Le programme « Sport » ne financera donc plus de subventions d'équipement, y compris celles afférentes à l'exécution des contrats de plan État-régions.

2.- Un financement transitoire en 2005

Afin de laisser le temps aux équipes dirigeantes des fédérations sportives, qui ont été élues courant 2005, d'approfondir le bilan de l'olympiade passée et de préparer leurs projets pour la période 2004-2008, **des conventions annuelles ont été conclues pour la seule année 2005**. Elles seront suivies, en 2006, de **conventions triennales pour la période 2006-2008** ⁽¹⁾.

Le support financier des subventions versées au titre des conventions d'objectifs passées avec les fédérations sportives sera modifié en 2006 du fait de la clôture du FNDS : le financement des conventions d'objectifs relèvera désormais des crédits budgétaires du programme « Sport ». Ainsi l'unité du financement de la politique nationale menée par le ministère à l'égard des fédérations sportives sera-t-elle préservée.

En 2006, 83,6 millions d'euros ont été transférés à ce titre du FNDS au programme « Sport » : 24,173 millions d'euros sur l'action n° 1, 55,427 millions d'euros sur l'action n° 2 et 4 millions d'euros sur l'action n° 3.

En outre, les politiques territoriales des fédérations sportives pourront recevoir un appui financier du CNDS (8 millions d'euros environ). Globalement, le financement prévisionnel des fédérations sera ainsi équivalent à celui prévu en 2005 (92,7 millions d'euros).

Les fédérations pourront également recevoir un soutien financier pour l'organisation en France de grands événements sportifs, pour des actions entrant dans le cadre de l'application d'accords intergouvernementaux, ou encore pour des projets de recherche dans les domaines du matériel et de la performance. L'aide de l'État en personnels (conseillers techniques sportifs) placés auprès des fédérations sera maintenue sur la base de 1.670 ETPT : ces moyens, représentant environ 83,5 millions d'euros, seront imputés sur le programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* ».

(1) Par ailleurs, le dossier de convention d'objectifs sera modifié en 2006 afin de tenir compte de la LOLF. Un dialogue a été mené, à cet effet, avec les fédérations pour identifier les indicateurs qui permettront de mesurer au mieux l'efficacité de leur politique sportive et les accompagner dans la conduite de leurs objectifs.

3.– Le point sur les fédérations en crise

Le dépôt de bilan de la **fédération française de ski**, le 19 mai 2003, avait 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.

La mission de l'administrateur judiciaire a permis de modifier les statuts afin de mettre en place un fonctionnement plus professionnel, d'intégrer des partenaires dans le fonctionnement des instances dirigeantes (syndicat des moniteurs, syndicat national des téléphériques, association des maires des stations, *etc.*), de redonner à la fédération la capacité de négocier directement avec ses partenaires commerciaux dont les contrats, renouvelés jusqu'en 2006, s'élèvent à 1,46 million d'euros pour la saison 2004/2005, et enfin de mettre en place des procédures de contrôle de gestion adaptées à l'activité fédérale.

Les négociations ont rendu possible le redressement de la fédération en ramenant le passif de 11,3 millions d'euros à 1,5 million d'euros. Le plan de redressement par voie de continuation a été adopté par jugement du tribunal en date du 18 janvier 2005 et prévoit le remboursement du passif par le produit de la vente de l'immeuble dont était propriétaire la fédération à Annecy.

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 ⁽¹⁾. 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 comportant un plan d'économies, la validation des dépenses et des modifications statutaires.

Le nouveau président fédéral, élu en juin 2004, a mis en œuvre le plan d'économie qui comprenait le licenciement de 5 personnes, des réductions de salaire pour 7 cadres fédéraux, l'arrêt de certaines activités (cellule équipement) et des économies de fonctionnement, notamment sur le secteur de la communication.

L'équilibre budgétaire a été réalisé dès 2004. Afin de régler la 8^{ème} échéance du plan, la fédération a demandé au tribunal de grande instance de Paris de l'autoriser à faire appel à la garantie de bonne exécution du plan pour un montant de 0,63 million d'euros. Le tribunal a accédé à cette demande par jugement du 2 juin 2005 dans la mesure où l'excédent du budget 2005 permettra de régler la 9^{ème} échéance du plan prévue en 2006 et où le plan reste garanti par l'inaliénabilité de l'immeuble et le concours du ministère chargé des sports. Au 31 décembre 2004, le passif restant dû s'élevait à 1,89 million d'euros, avant le règlement de la 8^{ème} échéance du plan.

(1) *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.*

Enfin, sur un autre plan, la situation de la **fédération française d'équitation** (FFE) est regrettable. On rappellera que le ministre des Sports a été amené à prendre, en août 2005, deux arrêtés abrogeant l'agrément de la fédération et constatant la perte par la FFE de la délégation prévue à l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984⁽¹⁾.

L'abrogation de la délégation attribuée à la fédération se traduit concrètement par l'impossibilité d'organiser, désormais, les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux et territoriaux, de procéder aux sélections correspondantes, ou encore d'édicter les règles techniques propres à l'équitation ainsi que les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation sportive ouverte aux licenciés.

La FFE est, en effet, la seule fédération française à ne pas s'être mise en conformité, avant le 31 janvier 2005, avec des dispositions législatives et réglementaires applicables à toutes les fédérations⁽²⁾.

La fédération était divisée par un conflit interne au sujet de la réforme des statuts et du calendrier à suivre pour appliquer ces statuts aux élections fédérales. Ces dernières ont eu lieu le 2 décembre 2004 sur la base des anciens statuts non conformes à la loi. Les nouveaux statuts adoptés le 6 janvier 2005 n'ont fait l'objet d'aucune demande d'agrément auprès du ministère.

Le ministre a alors accordé un délai supplémentaire à la FFE, compte tenu de la convention de médiation signée le 31 janvier 2005, sous l'égide du CNOSF, entre M. Serge Lecomte, représentant la FFE, et Mme Jacqueline Reverdy, ancienne présidente de la fédération, et de la nomination par le tribunal de grande instance de Paris d'un mandataire *ad hoc* le 22 février 2005.

Ce mandataire avait pour mission de convoquer les assemblées générales statutaires et électives, de veiller à la régularité de la campagne et de conduire la rédaction du règlement intérieur et des règlements disciplinaires de la fédération avant le 30 juin 2005, terme fixé par la convention de médiation. Le CNOSF a proposé un projet de statuts aux deux parties en litige. C'est dans ces conditions qu'un agrément et une délégation ont été accordés à la FFE pour une période limitée au 30 juin 2005.

La mission du mandataire n'ayant pas abouti au 30 juin, les exigences de la loi n'étaient toujours pas satisfaites. Cette situation était d'autant plus préoccupante que la FFE avait fait l'objet d'une mise en demeure de la CNIL, qui a constaté notamment que le système de vote mis en place au sein de la fédération

(1) Voir également l'arrêté du 6 octobre 2005 abrogeant l'arrêté du 18 juillet 2003 portant agrément de la Fédération française d'équitation.

(2) La FFE était particulièrement concernée par les dispositions nouvelles, dans la mesure où les centres équestres sont en grande majorité des structures commerciales : exclues antérieurement des organes statutaires des fédérations, ces structures peuvent désormais participer à la vie de la fédération, dans le cadre d'une représentation limitée par la loi.

ne garantissait pas le respect des principes démocratiques, confirmant ainsi un défaut de rigueur juridique global de la part de la fédération.

Aussi le ministre a-t-il été conduit à tirer toutes les conséquences qui découlent de l'irrégularité des statuts et du règlement disciplinaire relatif à la lutte contre le dopage. C'est en ce sens que le CNOSF a été saisi, dès le 14 août dernier, par le ministre : il a répondu positivement le 14 septembre 2005. Dans l'attente de la mise en place effective de la commission, le groupement d'intérêt public « *Sport d'élite et préparation olympique* » assure la gestion des affaires courantes et la prise en charge des moyens de fonctionnement des entraîneurs nationaux. Le ministre a procédé à la nomination, le 5 septembre dernier, d'un nouveau directeur technique national de l'équitation française⁽¹⁾.

Enfin, par jugement en date du 29 juillet 2005, le TGI de Paris a étendu la mission du mandataire aux fins de mettre au point, à bref délai, un projet de statuts afin de soumettre ledit projet à l'agrément du ministère préalablement à sa présentation en assemblée générale extraordinaire. Sa mission couvre également la mise en conformité des statuts des organes déconcentrés de la FFE, de telle sorte que les élections aux plans régional et départemental puissent être préparées à l'instar de ce qui sera fait pour la fédération elle-même. Enfin, le mandataire devra convoquer l'assemblée générale ordinaire électorale afin que soient désignés les nouveaux organes de la FFE.

C.— 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 par le sport, notamment celle des personnes handicapées.

Pourtant, le choix de la bonne politique publique n'est pas, en cette matière, une chose nécessairement aisée. **L'exemple du « coupon sport »**⁽²⁾ est révélateur de la difficulté à instituer une aide servant prioritairement le développement de la pratique sportive des jeunes.

Jusqu'en 2002, le ministère signait une convention à caractère financier avec l'Agence nationale pour le chèque vacances (ANCV), opérateur technique de

(1) Les retraits d'agrément et de délégation ont une incidence sur la situation des conseillers techniques sportifs qui exercent leurs missions auprès de la fédération d'équitation tant au niveau national que régional, la fédération n'étant plus en mesure de prétendre aux concours en personnels.

(2) 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.

l'opération. Dans un rapport particulier de 2005 sur la gestion et les comptes de l'ANCV, la Cour des comptes se montre très critique sur le fondement juridique du « *coupon sport* » et sur les lacunes de son cadre conventionnel. D'après la Cour, ce dispositif est devenu « *un produit diffusé dans le réseau des chèques vacances au bénéfice de salariés sans conditions d'âge ni de ressources (sans que l'on puisse établir de manière indiscutable un bilan social)* », sa banalisation lui faisant perdre sa finalité de produit public spécifique pour en faire un produit complémentaire au chèque vacances.

Une étude sur le fonctionnement de la distribution des coupons sport a également révélé la nécessité de réformer la mise en œuvre de ce dispositif qui a connu un succès très inégal : d'une part, les directions départementales ne parvenaient pas à distribuer de façon satisfaisante et équitable ces aides directes à la personne ; d'autre part, ce dispositif apparaissait trop lourd, tant pour la création et l'expédition des coupons demandant de nombreuses semaines que pour la compensation financière vers les clubs, qui ne pouvait avoir lieu, parfois, que plusieurs mois plus tard, à l'issue d'une procédure complexe, notamment pour les petits clubs qui ne disposent pas de gestionnaires permanents.

Il est très difficile d'apprécier le flux de consommation effective des coupons dans chaque département, ainsi que le montant des reliquats constitués par l'écart entre les coupons initialement payés par le ministère et les coupons effectivement compensés par l'ANCV. Ce système uniforme, déterminé pour partie par une instruction nationale annuelle, s'articule mal avec certains dispositifs départementaux promus par des conseils généraux, des CAF ou des collectivités locales.

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 réduire 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. Il conviendrait cependant de mettre en place une procédure plus simple, notamment au niveau des départements.

1.- 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 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⁾.

(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

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). Une convention d'objectifs a été conclue avec chacune de ces trois fédérations, permettant à ces dernières de recevoir des subventions d'un montant total de 2,16 millions d'euros en 2004, auxquelles il convient d'ajouter 18 conseillers techniques sportifs placés auprès d'elles. Ce montant pourrait être porté à 2,68 millions en 2005.

Cette action sera poursuivie et intensifiée en 2006, notamment pour :

– développer les formations destinées au réseau des correspondants « handicap » des services déconcentrés : plus de 20 jours de stages seront programmés en 2006 ;

– renforcer l'activité du pôle ressources national : un cadre supplémentaire a été affecté par le ministère en 2005 ;

– inciter les fédérations sportives pour personnes valides à signer de nouvelles conventions avec la FFH, la FFSA et la FSSF, en vue de développer la formation des cadres valides aux spécificités du sport pour les personnes handicapées, de favoriser la reconnaissance et la médiatisation du sport handicapé : 55 % des fédérations olympiques ont déjà désigné un référent « Sport et handicaps » au sein de leur équipe technique nationale ;

– améliorer les contenus des formations au brevet professionnel, notamment au niveau de la connaissance des publics handicapés.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de ces mesures prises par le ministre ces dernières années et qui seront amplifiées en 2006.

2.– Les femmes et le sport

Le ministère mène, depuis quelques années déjà, 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. 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. Le ministère a réalisé une plaquette « *Femmes et Sport : de la réflexion à l'action* » en décembre 2004, présentant les préconisations du rapport, ainsi que les actions à conduire et/ou soutenir à titre prioritaire en 2005.

Dès le renouvellement 2005 de leurs instances dirigeantes, 62 % des fédérations se sont statutairement adaptées aux dispositions du décret du 7 janvier 2004 ⁽¹⁾, et le pourcentage de femmes élues a progressé dans 60 % des fédérations. Toutefois, il semble que la mise en œuvre concrète de la disposition réglementaire ait souvent été rendue impossible (dans plus de 40 % des cas) par le nombre insuffisant de candidatures féminines.

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. L'action de terrain a été renforcée et valorisée, de même que la coopération internationale sur ce thème.

III.- LA RÉGULATION DES COMPORTEMENTS DANS LE SPORT

En 2006, le lancement d'une grande campagne nationale de communication autour des bienfaits du sport sur la santé témoignera de l'importance de la pratique du sport dans la régulation des comportements, face aux ravages du dopage ou à la progression de la violence et des incivilités.

Le soutien de l'État aux fédérations sportives qui portent une attention particulière au développement du sport chez les seniors, ou à la prévention des risques sanitaires tel l'obésité, sera ainsi accru.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ces orientations, les bienfaits d'une activité physique régulière étant reconnue et le sport devant rejeter violences et tricheries.

Cette préoccupation inspire, par ailleurs, la création, en 2006, de l'Agence française de lutte contre le dopage, dans le cadre du projet de loi actuellement en discussion.

(1) Le décret n° 2004-22 du 7 janvier 2004 dispose que les fédérations doivent « avoir adopté des statuts comportant des dispositions qui, conformément à l'article 8 de la loi du 16 juillet 1984, garantissent leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à leurs instances dirigeantes, et qui comprennent les dispositions obligatoires prévues » à savoir qu'ils doivent préciser que « la représentation des femmes est garantie au sein de la ou des instances dirigeantes en leur attribuant un nombre de sièges en proportion du nombre de licenciées éligibles ».

A.— LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE

1.— Le regroupement des acteurs

a) Vers la création de l'Agence française de lutte contre le dopage

La création d'une Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) est prévue dans le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 avril 2005.

Si ce projet de loi est définitivement adopté, les nouvelles dispositions législatives entreront en vigueur dès la publication du décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'AFLD. Conformément aux engagements pris par la France, le Gouvernement souhaite que l'AFLD soit créée au plus tard le 1^{er} février 2006, avant le début des Jeux olympiques d'hiver de Turin. Compte tenu de ce calendrier serré, la prise en charge de ses nouvelles missions se fera de manière progressive tout au long du premier semestre 2006.

L'AFLD sera chargée de définir et de mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage en France : contrôles anti-dopage des compétitions nationales et contrôles inopinés (en s'appuyant sur les services déconcentrés de la jeunesse et des sports), analyses, sanctions disciplinaires (en lien avec les fédérations sportives).

Autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale, **l'AFLD prendra la suite de l'actuel Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) et intégrera le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD)**. Les membres du CPLD seront les membres du collège de la future agence. Deux départements distincts, l'un chargé des contrôles, l'autre chargé des analyses, seront créés au sein de la future agence, dotés de l'autonomie fonctionnelle afin de garantir l'indépendance entre les procédures de contrôles, d'analyse et les procédures disciplinaires. Le pouvoir disciplinaire sera exercé par les membres du collège de l'agence.

Le projet de décret devrait préciser l'organisation interne de l'agence, et notamment la répartition des missions entre les deux départements et le collège, le régime budgétaire et comptable applicable, et prévoir les mesures transitoires nécessaires afin de préserver les droits des personnels (fonctionnaires et contractuels de droit public) actuels du LNDD et du CPLD.

L'AFLD sera dotée des moyens budgétaires actuellement affectés au CPLD et au LNDD, complétés par le transfert des moyens budgétaires consacrés par le ministère aux activités de contrôle. Les crédits votés au bénéfice de ces structures dans le projet de loi de finances pour 2006 seront transférés à l'AFLD dès sa mise en place.

La réunion au sein d'une même entité de missions actuellement partagées entre plusieurs structures (par exemple, les services généraux actuels du CPLD et du LNDD) permettra de dégager des marges de manœuvre financière pour prendre en charge les missions nouvelles.

Par ailleurs, l'AFLD disposera de ressources propres, issues des prestations qu'elle pourra être conduite à facturer à des tiers (réalisation d'analyses ou de contrôles pour le compte d'États étrangers, de fédérations internationales ou de l'Agence mondiale antidopage). L'opération de création de l'AFLD générera des coûts ponctuels, liés notamment au déménagement du CPLD, qui seront cependant limités.

On précisera que, outre un propre pouvoir de sanction (entre 60 et 80 décisions par an), le CPLD assure jusqu'à présent un suivi des procédures internes aux fédérations sportives (si celles-ci ne statuent pas dans les délais, elles sont dessaisies au profit du CPLD) et des décisions disciplinaires des fédérations (que le CPLD a le pouvoir de réformer).

Du fait de l'accroissement du nombre de contrôles et de l'amélioration des techniques de détection (de 344 prélèvements positifs en 2000 à 425 en 2004), l'activité disciplinaire en constante augmentation se caractérise par une « technicité » croissante liée à la fois à la « professionnalisation » des acteurs du contentieux en matière de dopage et à une meilleure connaissance des procédures.

Quant au LNDD, il possède une capacité annuelle d'environ 9.000 analyses dont les prélèvements sont réalisés à l'issue de compétitions ou pendant les périodes d'entraînement des athlètes, de manière inopinée ou annoncée, et sur demande des instances sportives ou du ministère. En 2004, le nombre total d'échantillons analysés a été de 9.319, dont 8.944 pour le compte du ministère. L'augmentation des contrôles nationaux correspond en grande partie à la mise en place de contrôles antidopage individualisés pour les sportifs de haut niveau susceptibles d'être sélectionnés aux Jeux olympiques d'Athènes.

Le budget prévisionnel de fonctionnement du LNDD en 2005 est de 4,395 millions d'euros, financé notamment par une subvention du ministère de 3,964 millions d'euros, et le budget prévisionnel d'investissement de 0,75 million d'euros. S'agissant du CPLD, ses dépenses ont été multipliées par trois entre 2000 et 2004 : la dotation du CPLD en loi de finances pour 2005 (1,25 million d'euros) a permis une adéquation entre les moyens alloués au CPLD et ceux nécessaires à l'exercice de ses missions, à champ de compétences constant.

On précisera que **seuls les contrôles réalisés lors de certains événements exceptionnels** (comme le Tour de France) **sont financés par les fédérations sportives** concernées sur la base de subventions allouées par le ministère.

b) Le rôle du secteur médical 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 importante, compte tenu notamment des nouvelles réglementations et des orientations du ministère en faveur de la promotion de la santé par le sport.

Depuis leur prise de fonction en 2000, les 24 **médecins conseillers** des directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports s'acquittent parfaitement de leurs missions, et notamment de celles concernant la surveillance médicale des sportifs de haut niveau et des espoirs, la prévention et la lutte contre le dopage, ou le développement des contacts institutionnels. Leur implication témoigne de leur intégration dans le paysage sanitaire régional et de leur identification par de nombreux partenaires institutionnels.

Un décret du 6 février 2004 ⁽¹⁾ prévoit que les fédérations sportives, pour mettre en œuvre la surveillance médicale, peuvent faire appel si elles le souhaitent dans chaque région, à un **réseau de santé**, constitué en application de l'article L. 632-1 du code de la santé publique, à l'initiative du directeur régional de la jeunesse et des sports, après avis du directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Ces réseaux sont en cours de mise en place dans des programmes régionaux de santé publique : il s'agira en 2006 de rendre opérationnels ces réseaux en liaison avec les médecins conseillers.

Enfin, les 23 **antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage** mises en place depuis 2001 ont bénéficié d'une participation financière de ministère de 0,49 million d'euros en 2005. Leurs missions essentielles sont les suivantes : le soin et la délivrance du certificat nominatif de suivi aux sportifs ayant eu recours à des pratiques dopantes, la recherche et la veille sanitaire, ainsi qu'un rôle d'information et de conseil.

Afin de développer l'activité de ces antennes, il convient d'encourager les actions conjointes du corps médical, des fédérations sportives et des sportifs eux-mêmes. Un rapport établi en 2004 préconise que les antennes puissent à l'avenir se fédérer, développer des outils communs (prévention, information, évaluation), s'intégrer dans le réseau régional sport-santé, et mieux être intégrées dans le dispositif de prévention et de lutte contre le dopage.

(1) Décret en Conseil d'État 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.

2.– Les actions menées : davantage de contrôles inopinés

a) Les contrôles antidopage et la surveillance sanitaire

On distinguera 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 politique de programmation des contrôles antidopage, mise en place depuis 2002, a été complétée au niveau international par 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.

En 2004, l'objectif quantitatif était de 9.000 échantillons : de fait, **9.319 échantillons ont été analysés**. Les contrôles en compétition représentent 72 % du nombre total des contrôles diligentés. Non seulement les objectifs quantitatifs ont été atteints et même dépassés, mais le champ d'investigation a été élargi. Après les corticoïdes, recherchés dans toutes les disciplines depuis le 1^{er} janvier 2002, c'est la tétrahydrogestrinone (THG) qui est incluse dans les analyses de contrôle conventionnelles depuis le 1^{er} janvier 2004.

En 2004, les fédérations ayant fait l'objet du plus grand nombre de contrôles sont celles de **cyclisme** (1.533 échantillons soit 18,3 % du total des échantillons analysés), d'**athlétisme** (11,1 %) et de **football** (10,7 %). On y a dénombré 4,33 % d'analyses d'échantillon positives, chiffre en diminution par rapport à 2003 (6,2 % d'analyses positives).

La répartition du nombre d'analyses positives par disciplines confirme les tendances déjà observées les années précédentes, le cyclisme arrivant en tête (38,9 % du nombre total de cas positifs), suivi de l'haltérophilie (7,2 %), de l'athlétisme (6,7 %) et du football (4,9 %).

Désormais, **les contrôles inopinés sont privilégiés**. C'est une bonne chose. Le renforcement de la part des contrôles inopinés se poursuivra afin d'atteindre 65 % du volume annuel global des contrôles (contre 58 % en 2004). 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.

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 ont augmenté pour atteindre 2,76 millions d'euros en 2004.

Environ 4.640 sportifs avaient eu un suivi médical complet ou partiel en 2002, sur les 6.000 sportifs de haut niveau inscrits, soit 77 %. En 2003, on notait une augmentation sensible de l'effectif suivi car 5.246 sportifs de haut niveau avaient fait l'objet d'un suivi médical complet ou partiel, soit 81 %. En 2004, 87,9 % des sportifs de haut niveau ont fait l'objet d'un suivi médical complet ou partiel (soit 5.833 sportifs) ; ce taux s'établit à 60,6 % pour les sportifs des filières d'accès au sport de haut niveau (soit 5.569 sportifs espoirs).

À la vue des premiers résultats, encore incomplets, transmis par les fédérations, **il semble que le taux de suivi soit en augmentation en 2005**. En terme prévisionnel, il devrait avoisiner 95 % pour les sportifs de haut niveau (soit 6.480 sportifs) et 88 % pour les sportifs espoirs (soit 7.790 sportifs).

b) La prévention et le suivi

La prévention se poursuit également, en particulier grâce au **numéro vert « Allo Écoute-dopage »**, qui permet 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. La subvention du ministère est passée de 197.000 euros en 1997 à 229.000 euros en 2005.

Par ailleurs, le soutien apporté aux opérations destinées à mettre en valeur la préservation du capital santé par le sport, sera renouvelé en 2006, notamment *via* les actions de prévention engagées par la *Fondation Sport Santé* du Comité national olympique et sportif français, sous l'égide de la Fondation de France ⁽¹⁾.

c) L'action internationale

Si la coopération doit être évidemment juridique, les divergences dans les méthodes de contrôle portent régulièrement un coup à la politique antidopage.

On se réjouira néanmoins de ce qu'un **code mondial antidopage** ait pu être adopté le 5 mars 2003. La quasi-totalité des fédérations sportives internationales et les comités nationaux olympiques ont approuvé ce code et modifié leurs règlements antidopage pour rendre le code mondial antidopage applicable par leur fédération pour les Jeux d'Athènes en août 2004.

Dans cette perspective, la participation de la France à l'**Agence mondiale antidopage**, organisation autonome fondée le 10 novembre 1999, est essentielle ⁽²⁾. On rappellera que l'Agence a pour objectif de promouvoir et de

(1) Comme l'organisation de la Conférence nationale médicale interfédérale en janvier 2005, la diffusion de « l'agenda 21-Paris 2012 » et de la mallette « Le sport pour la santé ».

(2) Pour l'année 2004, le budget prévisionnel était de 20,235 millions de dollars américains pour la contribution des États (pour seulement 17,66 millions de dollars effectivement versés au

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 ⁽¹⁾.

Dans le même temps, les États, dont la France, ont participé, sous l'égide de l'UNESCO, à l'élaboration d'une convention internationale contre le dopage dans le sport basée sur la convention contre le dopage du Conseil de l'Europe. L'adoption de cette convention devait être proposée aux 191 États-membres de l'UNESCO lors de la 33^{ème} conférence générale d'octobre 2005, afin de pouvoir reconnaître en droit interne les principales dispositions du code mondial antidopage et les missions de l'AMA d'ici les Jeux de Turin en 2006. Pendant cette période transitoire, les gouvernements agiront dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles et juridiques.

B.– L'ENCADREMENT DES JEUNES DANS LE SPORT

1.– Les jeunes sportifs face aux mauvaises influences

a) Les centres de formation

Les rêves de gloire, les frissons du succès, la volonté de gagner et de s'imposer... sont autant de forces motrices pour un jeune sportif, dont l'ambition légitime et le désir de réussite sont de nature à en faire un champion.

Pour autant, l'ambition d'un jeune sportif – c'est-à-dire d'un enfant – ne saurait l'aveugler au point de mettre en danger sa carrière et peut-être sa vie : la vigilance des formateurs et des parents, parfois eux-mêmes aveuglés, est plus que nécessaire. Cette exigence est particulièrement vraie s'agissant des sports les plus pratiqués, de ceux qui font les plus rêver (comme le tennis et surtout le football).

Votre Rapporteur spécial s'est intéressé notamment à la question du **parcours des jeunes au sein des clubs formateurs de football**⁽²⁾, où les risques pour le développement des jeunes se doublent d'une problématique liée à la libre circulation des personnes en Europe et aux surenchères du *sport business*.

Il n'est pas rare qu'un jeune, formé dans un club français, soit approché avant le terme de sa formation pour intégrer une autre structure, généralement un club étranger lui promettant une rémunération attractive. La situation présente souvent la double caractéristique de priver le club français des bénéfices des

31 décembre 2004). La France a participé à hauteur de 12,4 % de la part Europe du budget de l'AMA, soit 0,59 million de dollars en 2004 et 0,63 million de dollars en 2005. En 2006, elle devrait participer à hauteur de 0,65 million de dollars.

(1) 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.

(2) Un déplacement a notamment été effectué au centre de formation du Havre Athletic Club (HAC), présidé par M. Jean-Pierre Louvel.

espoirs fondés sur le jeune et d'exposer ce dernier aux dangers d'un début de carrière trop rapide, alors que l'achèvement de son cycle de formation en France lui assurerait – vu la qualité et la réputation des centres de formation dans notre pays ⁽¹⁾ – une préparation technique, physique et mentale optimale.

On précisera que 79 centres de formation ont été agréés par le ministre ⁽²⁾. Ces centres sont annuellement visités par la direction technique nationale des fédérations sportives concernées et les directions régionales de la jeunesse et des sports compétentes dans ce domaine. Dans la discipline du football, les évaluations menées ont permis de recenser 978 conventions de formation signées. Quatre centres de formation (football et rugby) ont fait l'objet d'une procédure de retrait d'agrément pour non respect du cahier des charges. Il est à noter que, malgré l'abandon dans les règlements de la fédération française de football de la disposition obligeant les clubs de Ligue 1 à disposer d'un centre de formation, aucun de ceux-ci ne s'est départi de son centre.

Les centres de formation agréés accueillent un pourcentage restreint de joueurs de nationalité étrangère (6 % dont 3,14 % étaient déjà en France avant leur entrée en centre de formation). En 2004–2005, sur 73 joueurs en fin de formation, 22 départs ont été laissés libres, 3 ont été en opposition avec le club formateur.

Les responsables du football, conscients d'effets pervers que peuvent engendrer ces départs auprès d'autres joueurs de clubs, se sont mobilisés fin mars 2005 sur le thème de la formation afin de réfléchir sur les moyens d'en renforcer la protection tant au niveau national qu'au niveau international.

Des pistes de travail, qui seront approfondies par la ligue de football professionnel (LFP), ont été identifiées ⁽³⁾. Les solutions ne peuvent être que supranationales, notamment au niveau de l'UEFA et de la FIFA.

Elles concernent notamment les modalités de calcul de l'indemnité de formation. Celle-ci est actuellement fixée à 90.000 euros et représente le coût forfaitaire annuel de formation d'un joueur continental. Or, cette indemnité n'est pas adaptée à la réalité contrastée des centres de formation. Elle est trop élevée pour certains pays et trop faible pour d'autres, notamment pour les clubs formateurs français de très haut niveau. Il appartiendra à la LFP avec l'aide de l'association des ligues européennes de football, récemment créée, de convaincre qu'il est nécessaire de favoriser et mieux reconnaître au niveau européen le dispositif de protection existant en France et dans quelques autres pays,

(1) Concernant la formation, on précisera que le dispositif du double projet formation sportive/formation générale n'existe avec un tel degré d'exigence qu'en France. En Allemagne et en Italie, certains grands clubs ont créé des écoles privées de football dédiées uniquement à la pratique de cette discipline. En Espagne, quelques grands clubs espagnols ont créé des écoles de football qui assurent aux jeunes une formation performante avec un double projet sportif et scolaire.

(2) 35 au football, 24 au rugby, 17 au basket-ball, 2 en handball et 1 en volley-ball.

(3) On consultera, en particulier, le compte-rendu des travaux du séminaire de la Ligue de football professionnel des 25 et 26 mars 2005 intitulé « La protection de la formation ».

notamment au travers de l'instauration d'un réel dialogue avec la fédération internationale des footballeurs professionnels.

Il convient, par ailleurs, de signaler les projets de la FIFA et de l'UEFA d'instituer une règle imposant un quota de joueurs formés par le club et par la fédération nationale lors des compétitions européennes. Si cette règle constitue une certaine avancée dans la recherche d'un meilleur équilibre sportif entre les compétiteurs, elle suscite la crainte de certains de générer des recrutements encore plus précoces de la part de grands clubs, dans la mesure où il pourrait être relativement aisé de s'affranchir des contraintes de formation affichées.

Toutefois, d'après le ministère, il serait intéressant d'étudier la possibilité de transposition de cette règle au niveau national en proposant un ratio de joueurs formés plutôt que d'exiger un contingent fixe en raison de l'absence de limites à l'heure actuelle du nombre de contrats professionnels. Ces démarches devront bien évidemment respecter la législation européenne.

Au total, on ne saurait être naïf face à une situation où les enfants (et parfois les parents) ne pourront probablement jamais résister aux tentations d'une carrière prometteuse et d'une amélioration sensible de leur niveau de vie et de leurs chances de réussite. Il faut néanmoins être vigilant à ne pas précipiter – trop vite, trop tôt, trop mal – des enfants dans un système pouvant les aveugler ...

b) Les agents de sportifs

Cette question s'inscrit d'ailleurs dans un contexte préoccupant, où évoluent **des agents dont les activités et l'influence croissante doivent être régulées**. La libéralisation du marché du travail des sportifs professionnels et l'augmentation des recettes courantes des clubs professionnels ont provoqué une forte croissance du nombre des opérations de mutations de joueurs notamment dans les sports collectifs.

Ces opérations peuvent, parfois, faire l'objet de manœuvres illégales, notamment de la part d'agents de joueurs peu respectueux des règles établies.

Afin de veiller au strict respect du cadre légal de la profession d'agent sportif tel que prévu à l'article 15-2 de la loi du 16 juillet 1984, le ministre a diligenté une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, afin de faire le point sur les conditions de son application par les fédérations délégataires. Les conclusions de cette mission ont été présentées le 1^{er} avril 2005.

Elles mettent notamment en évidence **une insuffisante implication des acteurs du sport professionnel dans l'effort de moralisation à entreprendre**. L'un des premiers enseignements à retenir du rapport d'inspection tient à la nécessité de bien rappeler le principe de responsabilité des fédérations en la matière. En effet, si les conditions d'accès à la profession sont correctement

vérifiées par les fédérations, certaines d'entre elles peuvent être en retrait dans la mise en place de moyens efficaces de contrôle de l'exercice de cette activité.

La mission d'inspection a, cependant, relevé que plusieurs fédérations avaient instauré des dispositifs permettant le recoupement d'informations issues de l'analyse des mandats d'agents, des contrats de joueurs ou des comptes des clubs. C'est d'abord de la collaboration entre la fédération et sa ligue professionnelle que naît l'efficacité du système. D'autres fédérations n'ont pas hésité à sanctionner des situations anormales concernant certains agents.

Le rapport préconise, en outre, des évolutions. Il s'agit notamment de la suppression pour une personne morale de la possibilité de détenir une licence, d'autoriser les clubs à rémunérer les agents de joueurs, de renforcer le régime des incompatibilités, de clarifier la situation des agents étrangers, de réformer la procédure de renouvellement de la licence, de renforcer la gamme des sanctions à l'égard des clubs et des agents fautifs, de mieux identifier dans les comptes des clubs le poste correspondant aux commissions versées aux agents afin de le croiser avec les renseignements contenus dans les contrats homologués par la ligue.

Les modifications à apporter au dispositif sont d'ordre législatif⁽¹⁾ ou réglementaire ou relèvent de la compétence des fédérations et des ligues au travers notamment de leurs règlements internes respectifs. Dans l'attente de la mise en place d'aménagements en 2006, le dispositif actuel – amélioré – doit bien évidemment continuer à être appliqué. Il fera l'objet d'un suivi particulier par les services de l'État, notamment au travers des conventions d'objectifs négociées avec les fédérations sportives délégataires.

2.– La lutte contre la violence et les incivilités

Alors que semblent se multiplier – sur le terrain comme au dehors – les gestes d'incivilités, les insultes, la violence, bref autant de comportements par nature contradictoires avec les valeurs du sport, la lutte contre ces phénomènes doit constituer l'une des priorités du ministère.

Le ministère s'appuie notamment sur son réseau de référents « *Fonctions sociale et éducative du sport* », désignés au sein de chacune des directions régionales et directions départementales de la jeunesse et des sports, ainsi que sur le pôle ressources national. Cette organisation doit permettre de mieux recenser les incidents mais aussi de soutenir et valoriser les initiatives locales nombreuses prises en matière de prévention.

Le ministère accompagne et soutient financièrement de nombreuses actions en matière de sensibilisation aux valeurs du sport, en particulier par les

(1) Un texte de loi est en cours de préparation visant à empêcher une personnalité morale d'être agent de joueur et à réguler l'activité des agents étrangers. Un travail doit également être entrepris au niveau des pratiques de rémunération indirecte des agents par les clubs. L'instauration du droit à l'image collective par la loi du 15 décembre 2004 constitue, de toute évidence, une manière de réguler les mauvaises pratiques.

fédérations sportives et les associations locales, qu'il s'agisse de projets spécifiques, d'actions conduites en matière d'arbitrage et de formation de l'encadrement. Il soutient également les actions menées sur le territoire national par la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), notamment dans le cadre du contrat local de sécurité (CLS) du Parc des Princes, signé le 30 juin 2004 ⁽¹⁾.

Plus particulièrement, **des actions en faveur des arbitres** ont été entreprises. En janvier 2005, une mission d'étude, sous la responsabilité de Mme Marie-Thérèse Leclerc de Hauteclocque, avocate au barreau des Hauts-de-Seine, a été diligentée pour mieux apprécier les possibilités d'évolution du statut juridique, fiscal et social des arbitres.

Le ministre a réuni, le 25 mai 2005, les représentants des fédérations et de ligues professionnelles, les représentants du corps arbitral et des ministères de la justice, de l'intérieur et des relations du travail, pour débattre des suites à donner à ce rapport et à ceux du groupe de travail sur l'évolution des filières de l'arbitrage réunis à l'initiative du ministre en avril dernier au CREPS d'Île-de-France.

Le ministre a retenu certains axes d'évolution pour clarifier et améliorer l'exercice de l'activité d'arbitre, à commencer par le renforcement de la protection de l'arbitre dans le cadre de sa mission ⁽²⁾. La clarification du régime social et fiscal des arbitres sportifs peut également être envisagée, la situation de l'arbitre amateur devant être différenciée de celle de l'arbitre professionnel.

Afin d'encourager le bénévolat, des mesures doivent être prises pour mieux organiser le temps d'arbitrage, renforcer et systématiser la formation des arbitres tout en permettant une valorisation des acquis de l'expérience avec des passerelles vers d'autres métiers.

Pour les arbitres franchisés (indemnisation forfaitaire), le ministre propose de supprimer la limite de cinq manifestations arbitrées par mois et d'instaurer une annualisation de la franchise. Pour la catégorie des arbitres professionnels, la création d'un statut de profession indépendante est envisagée par la voie d'un aménagement législatif.

Enfin, les filières d'accès à l'arbitrage peuvent évoluer, au travers de la mise en œuvre d'une politique fédérale volontariste de recrutement et de formation, avec une meilleure prise en compte de l'environnement des

(1) Par ailleurs, la fédération française de football sera dotée, dans sa convention d'objectifs 2005, de crédits soutenant le partenariat avec la LICRA concernant des actions de sensibilisation et de formation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Le ministère a également signé une convention avec la fédération des associations de supporters du football français pour soutenir des projets de sensibilisation auprès de jeunes supporters. Des sites pilotes développeront des « écoles de supporters », à l'instar des actions déjà menées sur le territoire à Lille, Toulouse et Lens.

(2) Des travaux sont d'ores et déjà engagés avec le ministère de la Justice, pour assurer aux arbitres la même protection juridique qu'aux collaborateurs de service public.

compétitions, une meilleure reconnaissance de l'arbitre et la valorisation des bonnes pratiques.

Des outils ont été mis en place par le ministère, comme le pôle ressources national « Sports–éducation–insertion », installé au CREPS de Franche-Comté en septembre 2005, et un protocole d'accord avec le ministère de la Justice.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

I.- LE DÉVELOPPEMENT DU TISSU ASSOCIATIF ET BÉNÉVOLE : METTRE EN ŒUVRE LA PRIORITÉ NATIONALE POUR L'EMPLOI

Rappelons-le : la millionième association en activité a vu le jour en 2004. Le milieu associatif national regroupe ainsi 21 millions d'adhérents, mobilise 12 millions de bénévoles et emploie 1,5 million de salariés. Or, les acteurs de la vie associative ont identifié, depuis trop longtemps déjà, les obstacles freinant la vitalité de leur développement.

Afin de répondre aux besoins des associations dans les années à venir, la politique associative menée par le ministère est fondée sur trois grands axes : **mieux reconnaître le secteur associatif** comme un corps intermédiaire à part entière, **mieux accompagner l'activité bénévole** et **faciliter le fonctionnement courant des associations**.

Dans ce cadre, le ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative a organisé la 1^{ère} **Conférence nationale de la vie associative** qui a associé l'ensemble des acteurs de la vie associative. Trois groupes ont travaillé sur les sujets suivants : consolider les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations ; promouvoir et encourager le bénévolat ; assurer la place des associations dans le dialogue civil. Le 9 juin 2005, les trois rapports contenant 81 propositions, ont été remis officiellement au ministre. Le Premier ministre annoncera au dernier trimestre 2005 les décisions qui seront prises en la matière⁽¹⁾.

Le Gouvernement entend surtout **développer l'emploi associatif dans la mesure où les associations jouent un rôle essentiel en matière de cohésion sociale** dans notre pays et **constituent une réserve potentielle d'emplois pérennes ou occasionnels** qui doit être mieux mise en valeur. Dans ce but, le ministère a mis en place un plan d'action départemental pour l'information et l'accompagnement des associations susceptibles d'être intéressées par les nouveaux contrats aidés.

Avec la création d'une direction de la vie associative de l'emploi et des formations permettant de renforcer le rôle et les moyens du ministère dans le champ associatif, l'année 2006 sera marquée par la mobilisation pour le développement de l'emploi associatif, à travers des dispositifs des emplois aidés, du chèque emploi associatif, de la valorisation des acquis de l'expérience bénévole, du volontariat associatif et des dispositifs locaux d'accompagnement.

(1) En outre, une mission a été confiée au député Jean-Pierre Decool, sur les relations que doivent entretenir les pouvoirs publics avec les associations d'intérêt général, sur le modèle des relations qu'entretient l'État avec les fédérations sportives.

De plus, pour répondre aux difficultés de fonctionnement courant des associations, le cadre juridique et fiscal sera précisé et sécurisé. Ainsi, une **nouvelle instruction récapitulant le régime fiscal** applicable aux organismes sans but lucratif devrait être publiée en 2006 par le ministère des Finances⁽¹⁾.

Votre Rapporteur spécial insiste sur l'intérêt à mieux aider le secteur associatif, notamment les bénévoles qui le font vivre. Il souligne également certaines difficultés administratives rencontrées pour utiliser les nouveaux contrats d'avenir.

A.— L'AIDE AUX ASSOCIATIONS

1.— Développer l'emploi associatif et l'éducation populaire

Les crédits employés à ce titre figurent principalement au sein de l'action n° 3 « *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* » du programme « *Jeunesse et vie associative* » (**45,5 millions d'euros** en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement en 2006).

Cette action finance presque exclusivement des dépenses d'intervention. Conformément aux dispositions de la convention pluriannuelle conclue avec le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), l'action accorde à cette association une subvention pour le **financement de 3.371 postes FONJEP** (où intervient un cofinancement par l'État de la rémunération des personnels permanents employés par une association).

Dans le cadre de la politique du développement de l'emploi, le ministère entend procéder en 2006 à la **création de 50 postes FONJEP supplémentaires** pour un coût de 0,37 million d'euros, portant ainsi la dotation allouée au FONJEP à 24,884 millions d'euros. À ces créations, s'ajoute le rétablissement de 80 postes FONJEP fermés en 2004, pour un montant de 0,6 million d'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

(1) *Ce projet d'instruction a pour objet de présenter dans un document unique, le régime fiscal actualisé des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, des congrégations religieuses, des associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations d'entreprise, tel qu'il a été défini par des instructions successives, et notamment celles de 1998 et 1999.*

(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).*

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 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.

Par ailleurs, l'action n° 3 permettra de soutenir le secteur associatif à travers des **subventions aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire** pour un montant global de 10,285 millions d'euros.

En moyenne, la subvention allouée par le ministère à une association nationale agréée ⁽¹⁾ est constituée d'un soutien au fonctionnement de la structure (de l'ordre de 40 %), le complément étant affecté aux actions mises en œuvre par l'association dans le cadre des orientations du ministre : engagement et participation des jeunes, prévention du communautarisme, lutte contre les discriminations, prévention des conduites à risque, développement des pratiques d'éducation populaire.

En 2006, il s'agit surtout d'**encourager les associations à recourir aux emplois aidés instaurés par le plan de cohésion sociale** : contrats d'avenir et contrats d'accompagnement à l'emploi. À cet effet, des subventions complémentaires seront apportées à chacune des 200 associations nationales qui auront utilisé ces dispositifs pour développer leur activité. Une enveloppe de 200.000 euros est constituée à ce titre.

Enfin, on précisera que l'action n° 3 contient une partie de la subvention pour charges de service public allouée à **l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire** (2,03 millions d'euros en 2006). Le fonctionnement de cet établissement public sera examiné dans la dernière partie de ce rapport.

2.– Promouvoir l'animation et l'encadrement associatif

Les crédits prévus à ce titre en 2006 (**8,9 millions d'euros** en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement) figurent sur l'action n° 5 « *Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif* ».

Pour l'essentiel, cette action concerne le soutien à la qualification de l'encadrement occasionnel des centres de vacances et de loisirs, au travers de

(1) 200 associations nationales sont soutenues par le ministère à ce titre. La subvention allouée est de plus de 600.000 euros pour 3 % d'entre elles, 160.000 euros pour 6 % d'entre elles, 90.000 euros pour 9 % d'entre elles, 37.000 euros pour 28 % d'entre elles et de moins de 15.000 euros pour 54 % d'entre elles.

bourses individuelles allouées en priorité aux demandeurs d'emplois non indemnisés, aux bénéficiaires du RMI, aux lycéens et étudiants boursiers et aux candidats dont les parents ne sont pas imposables, pour un montant total de 3,98 millions d'euros.

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

En 2005, en ce qui concerne le BAFA, le montant de l'aide modulable a été fixé à 305 euros maximum par stagiaire pour l'ensemble de la formation. Le BAFA reste dans la logique de sa vocation : permettre à une majorité de publics jeunes d'encadrer à titre temporaire des centres de vacances et de loisirs pour quelques années, généralement durant la durée de leurs études.

Pour ce qui est du BAFD, en 2005, le montant de l'aide modulable était fixé à 500 euros maximum par stagiaire pour l'ensemble de la formation, afin de favoriser la qualification des directeurs de centres de vacances et de loisirs. En effet, si le BAFA et le BAFD sont deux diplômes à visée non professionnelle permettant d'encadrer à titre temporaire des centres de vacances et de loisirs, il convient de souligner que le BAFD permet de diriger des centres de vacances et de loisirs de façon de plus en plus pérenne.

D'autre part, on relèvera qu'un montant de près de 2 millions d'euros de crédits de paiement est prévu en 2006 pour la **formation des animateurs**. Ce montant se décompose, d'une part, en des aides à la formation professionnelle d'environ 1.252 euros par personne en moyenne pour 1.300 stagiaires prévus (soit 1,62 million d'euros) et, d'autre part, en des aides aux formations non professionnelles des bénévoles et des responsables associatifs d'environ 444 euros par personne pour 788 bénéficiaires (soit 347.000 euros prévus en 2006).

On précise qu'au titre du volet formation des contrats de plan État-régions, il est prévu d'ouvrir 0,5 million d'euros de crédits en 2006 en application des contrats signés. Les actions contractualisées portent sur l'observation des métiers (pour 43 %), l'accompagnement de l'emploi (pour 35 %) et des actions de formation diverses (pour 22 %).

Enfin, pour l'accompagnement de l'emploi et la professionnalisation de l'encadrement associatif, l'action n° 5 prévoit d'ouvrir 0,34 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour financer **100 actions d'accompagnement des associations** pour un montant moyen de subvention de 3.400 euros.

(1) En 2004, 53.532 BAFA ont été délivrés par le ministère (contre 52.797 en 2003) et 3.725 BAFD (contre 1.958 en 2003).

De même, 0,83 million d'euros est prévu en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour **accompagner 2.730 contrats aidés** pour un coût moyen de 305 euros par contrat.

3.– Faciliter l'information et la concertation du secteur associatif

Sous une rubrique définie de manière un peu vague, l'action n° 1 « *Développement de la vie associative* » (dotée de **12,7 millions d'euros** en crédits de paiement et 12,9 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2006) financera un certain nombre d'actions profitant à l'information et la concertation du secteur associatif, à l'image des crédits de fonctionnement des **délégués départementaux à la vie associative (DDVA)** et des correspondants régionaux de l'économie sociale.

Le coût moyen annuel du fonctionnement des DDVA s'élève à 6.808 euros par délégué : il est de 7.000 euros, à l'exception de Paris et de l'outre-mer qui bénéficient d'une dotation de 8.000 euros. L'enveloppe globale doit permettre aux 104 DDVA d'assurer leur fonctionnement correspondant aux frais de déplacement, d'animation et de communication (notamment la diffusion, en direction des associations, de l'information sur l'accès aux fonds communautaires, le mécénat d'entreprise, la couverture en responsabilité civile des bénévoles et le volontariat associatif).

Le coût moyen annuel de fonctionnement des **correspondants régionaux de l'économie sociale** est de 13.000 euros par correspondant. Ce coût est censé leur permettre d'animer et de coordonner le développement régional de l'économie sociale en réalisant notamment l'interface entre les services déconcentrés de l'État et les responsables régionaux et les acteurs locaux.

L'action n° 1 supportera surtout, dans le cadre du plan de cohésion sociale, les **subventions aux fédérations** nationales et régionales sur des projets relatifs à la vie associative et à l'emploi associatif (pour un montant de 1,3 million d'euros) **et aux organismes** nationaux et locaux **de l'économie sociale et solidaire** sur le développement de l'emploi et de l'activité (1,3 million d'euros).

S'agissant des subventions aux fédérations nationales et régionales, il est prévu de mettre en place 12 conventions pluriannuelles à 50.000 euros en moyenne et 35 conventions annuelles à 20.000 euros en moyenne, autour de projets relatifs à la vie associative et à l'emploi associatif. Ces subventions sont réparties en fonction de l'impact sur le développement du bénévolat, la promotion du volontariat associatif et le nombre d'emplois associatifs créés.

Pour répondre à la politique gouvernementale de développement de l'emploi, une enveloppe supplémentaire de 100.000 euros va permettre d'augmenter le nombre d'associations employeurs qui recourent aux emplois aidés du plan de cohésion sociale, soit 5 conventions annuelles supplémentaires.

Dans le cadre du plan de cohésion sociale encore, les subventions de 1,3 million d'euros destinées aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale et solidaire permettront le financement de 14 conventions pluriannuelles sur le développement de l'emploi et de l'activité à 50.000 euros en moyenne et de 60 conventions annuelles à 10.000 euros en moyenne.

Ces subventions seront accordées et leur montant apprécié en fonction de critères liés à la création de nouvelles activités et d'emplois durables, et aux contrats d'apprentissage signés.

L'action n° 1 financera enfin des subventions dans le cadre du **Conseil du développement de la vie associative (CDVA)**, au titre des journées de formation des bénévoles notamment (6,085 millions d'euros).

On rappellera que le CDVA a pour mission de déterminer les priorités dans l'attribution aux associations de subventions destinées à titre principal au financement d'actions de formation tournées vers la conduite du projet associatif au bénéfice des bénévoles responsables élus, des responsables d'activité ou des adhérents : plus de 260.000 journées de formation sont prévues pour un coût de 6 millions d'euros environ.

À titre complémentaire, les subventions proposées par le CDVA sont également destinées à la réalisation d'études ou d'actions expérimentales de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement. Ainsi, il est prévu de financer trois études d'intérêt national pour un coût global de 0,135 million d'euros d'autorisations d'engagement et 26 projets d'actions expérimentales représentant un coût global de 0,39 million d'euros.

LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS

Il s'agit là d'un élément fondamental du soutien apporté par l'État à la vie associative. Parmi les dépenses rattachées à titre principal à la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », figurent essentiellement la réduction d'impôt au titre des dons et l'exonération totale en matière d'impôt sur les sociétés pour les fondations reconnues d'utilité publique.

L'estimation du coût de la **réduction d'impôt au titre des dons** est de 590 millions d'euros en 2004, 690 millions d'euros en 2005 et 770 millions d'euros en 2006. L'évolution entre 2004 et 2005 provient de l'augmentation du volume des dons. L'évaluation pour 2006 prend en compte l'incidence des dispositions de l'article 127 de la loi sur la cohésion sociale pour les dons dit « Coluche » (à savoir le passage du taux de la réduction d'impôt de 66 % à 75 %). Pour les autres dons, le taux est passé de 60 % à 66 %.

Quant à l'**exonération de l'impôt sur les sociétés pour les fondations reconnues d'utilité publique**, elle s'élève à 5 millions d'euros en 2004, 10 millions d'euros en 2005 et 10 millions d'euros en 2006.

Pour 2004, il a été tenu compte de l'abattement de 50.000 euros sur l'impôt sur les sociétés (l'abattement antérieur était de 15.000 euros ; il a été augmenté en 2005 au titre de l'article 5 de la loi sur le mécénat) et d'un taux d'imposition de 24 % et/ou 10 % en fonction de la nature des revenus conformément à la législation antérieure.

Pour 2005 et 2006, il a été tenu compte de l'application de l'article 20 de la loi de finances pour 2005 qui prévoit une exonération totale (codifiée à l'article 219 *bis* III du code général des impôts) pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2004.

B.— LE SOUTIEN AUX BÉNÉVOLES ET LA PROMOTION DU VOLONTARIAT

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 doivent être envisagées. Certaines existent déjà ; elles demandent à être renforcées.

1.— Les chantiers de jeunes bénévoles

Le dispositif des **chantiers de jeunes bénévoles**, qui représente 658 opérations pour 11.600 participants, évolue dans un contexte de décentralisation et de nouvelle organisation des services déconcentrés de l'État.

Les collectivités territoriales assurent maintenant une part prépondérante dans le financement institutionnel. Cette évolution est accentuée par le cadre

(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.

budgétaire contraint dans lequel les services d'État ont programmé les subventions à destination des organisateurs de chantiers de jeunes bénévoles.

Ainsi les crédits disponibles pour ce programme ont diminué en moyenne de 20 % pour le ministère tandis que certaines DIREN, DRASS et DRAC n'ont plus mobilisé de financements (les crédits utilisés par les DRAC au profit des chantiers de jeunes ont été transférés aux conseils généraux).

Certaines régions ont cependant conservé, en raison d'une dynamique particulière qui font des chantiers une priorité, un niveau de financement et de coopération important.

En 2005, les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative y ont consacré environ 1 million d'euros (contre 1,2 million en 2003 et 2004). L'apport des autres services de l'État s'est sensiblement réduit et peut être estimé à 0,9 million d'euros. Les aides apportées par les collectivités territoriales portent le montant des soutiens publics aux chantiers de jeunes bénévoles à hauteur de 3 millions d'euros.

Le nombre total de chantiers réalisés en 2005 (au 1^{er} septembre) est de 658 (pour 593 en 2004 et 640 en 2003). Le nombre de jeunes concernés en 2005 progresse : 11.600 (pour 7.010 en 2004 et 8.890 en 2003). Le domaine culturel et patrimonial reste le domaine privilégié de réalisation de chantiers. L'autre domaine privilégié concerne le secteur social (réhabilitation de locaux à usage social) ⁽¹⁾.

En 2006, les chantiers de jeunes bénévoles ne relèveront plus d'un dispositif spécifique mais seront instruits, dans le cadre général du soutien apporté aux associations par les services de l'État. Une attention particulière de nature technique et pédagogique continuera à être apportée par les personnels des directions régionales impliquées.

2.- Volontariat associatif et engagement éducatif

Le **projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif** a été adopté par le Sénat en première lecture le 12 mai 2005 et devrait être examiné par l'Assemblée nationale prochainement.

Ce projet de loi a pour objet de compléter les dispositifs existants en offrant un cadre qui puisse s'adapter aux multiples situations dans lesquelles des associations de droit français souhaitent faire appel à des volontaires.

(1) Les chantiers portant sur l'environnement se raréfient en raison des difficultés éprouvées par certains organisateurs à assumer le cahier des charges demandé par les DIREN. L'association Concordia, spécialisée dans ce secteur, maintient cependant son activité.

Ce volontariat sera ouvert à toute personne âgée d'au moins 18 ans, résidant en France en situation régulière, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Le contrat de droit privé conclu entre une association agréée et le volontaire, permettra aux personnes qui souhaitent s'engager dans des actions de solidarité d'exercer des tâches d'intérêt général pour une période déterminée qui ne saurait excéder deux ans, la durée cumulée des missions que peut effectuer un volontaire dans ce cadre ne pouvant excéder trois ans.

En contrepartie, **le volontaire bénéficiera d'une protection sociale et de la possibilité d'une indemnité en nature et/ou en numéraire**, dont le montant sera prévu par le contrat. Le montant maximum de l'indemnité sera fixé par décret de façon à ne pas remettre en cause le caractère désintéressé de la collaboration.

Le Gouvernement a l'ambition de passer de 400 volontaires engagés aujourd'hui au titre du volontariat de cohésion sociale et de solidarité, à près de 5.000 volontaires associatifs à l'horizon 2007. À long terme, ce sont plusieurs dizaines de milliers de volontaires qui pourraient se mobiliser.

Par ailleurs, le projet de loi s'attache à clarifier la situation au regard du droit du travail des personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et des centres de loisirs sans hébergement, actuellement régie par la convention collective de l'animation. Ce texte conventionnel, négocié collectivement il y a quelques années par les partenaires sociaux du secteur, établit le principe selon lequel ces personnels occasionnels sont rémunérés forfaitairement deux heures pour vingt-quatre heures de présence auprès des enfants.

Ces dispositions sont devenues illégales depuis les mesures introduites en 2000 dans le code du travail par la loi relative à la réduction du temps de travail, ce qui crée une insécurité juridique de nature à compromettre gravement l'équilibre économique du secteur de l'animation.

À la demande pressante du secteur de l'animation, le Gouvernement a fait le choix de traiter cette question par la loi. Un **projet de loi instituant un contrat d'engagement éducatif** devrait ainsi apporter un statut juridique aux personnes qui encadrent moins de quatre-vingt jours par an dans ces centres. Les personnes intervenant sur une durée supérieure seront rémunérées conformément au droit commun du travail.

La durée du travail sera fixée par une convention ou un accord de branche étendu, sans pouvoir excéder 80 jours dans l'année. Ces personnes devront, bien évidemment, bénéficier également d'un repos hebdomadaire.

Cet aménagement de la législation du travail est justifié par l'intérêt social qui s'attache à la préservation de ce secteur d'activité, ainsi que par la situation des animateurs et directeurs occasionnels, qui s'inscrivent dans une logique

d'engagement éducatif pour un temps limité et non pour une collaboration permanente avec les organisateurs de centres.

*

* *

II.- LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE : PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET L'INSERTION DES JEUNES

Comment promouvoir et restaurer l'image des jeunes dans notre société ? 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 et le développement d'action d'insertion mieux ciblées. Le contexte actuel demande des mesures adaptées et ce dans les meilleurs délais.

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

Ces crédits sont regroupés sur l'action n° 2 « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* », qui est d'ailleurs la mieux dotée du programme « *Jeunesse et vie associative* » (**52,9 millions d'euros** en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement en 2006).

Cette action finance quatre types d'interventions :

1.- L'information des jeunes

Il demeure nécessaire de garantir la mise à disposition de tous les jeunes, d'une information complète et actualisée, notamment en matière de formation et d'accès à l'emploi. Les directions régionales assurent, à ce titre, la cohérence de l'ensemble des 1.600 points du **réseau information jeunesse**.

L'opération « **Jobs d'été** » a été amplifiée en 2005 notamment sur le volet des offres européennes. Le succès national et régional de la campagne 2005, permet d'envisager pour 2006, une extension du service tout au long de l'année afin de proposer plus de 40.000 emplois de courte durée. Votre Rapporteur spécial insiste sur l'intérêt de cette action qui permet à des jeunes de découvrir de nouveaux horizons, tout en percevant une indemnité maintenant exonérée d'impôt. On peut, par exemple, penser aux besoins existants dans l'arboriculture en période estivale.

2.- Le soutien à l'engagement et à l'initiative des jeunes

En 2005, le programme ministériel « **Envie d'agir !** » a reçu un nouveau périmètre d'intervention, afin de donner plus de lisibilité à cette démarche visant à développer l'initiative des jeunes de 11 à 30 ans.

Il regroupe désormais les trois dispositifs d'aide aux projets de jeunes existants au sein du ministère : « *Défi-jeunes* », le concours régional de l'engagement (ex-concours régional « *Envie d'agir* »), et les fonds départementaux d'aide aux initiatives des jeunes. Il s'ouvre en outre à deux nouveaux secteurs : le **volontariat** et la **création d'entreprise**.

L'objectif est d'accompagner les jeunes dans un parcours type au sein duquel ils peuvent trouver, selon la nature de leurs propres projets : l'envie de faire un premier pas, le défi avec un projet plus structuré, le volontariat et l'entrepreneuriat. Ce dernier volet sera amplifié en 2006 : 0,2 million d'euros permettra de soutenir 50 projets supplémentaires.

Pour consolider cette nouvelle approche, trois dispositifs ont été privilégiés afin d'améliorer l'accompagnement des jeunes, leur valorisation et la reconnaissance des compétences acquises : la refonte complète du site Internet, le passeport de l'engagement et la constitution d'un réseau de points d'appui « *Envie d'agir* » au plus près des porteurs de projets (500 points ont été labellisés en 2005 et 1.500 à l'horizon 2007).

En 2004, l'ensemble des dispositifs a concerné 18.753 porteurs de projets parmi lesquels 3.544 ont été primés pour un montant global de 5,44 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial souhaiterait des dossiers plus simples, permettant d'éviter certaines lourdeurs.

Enfin, on précisera que l'action n° 2 contient une partie de la subvention pour charges de service public allouée à **l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire** (2,29 millions d'euros en 2006). Le fonctionnement de cet établissement public sera examiné dans la dernière partie de ce rapport.

3.- La participation des jeunes

L'intervention de l'État est orientée vers l'organisation d'un dialogue institutionnel pérenne avec les jeunes, autour notamment des conseils nationaux et départementaux de la jeunesse (CNJ et CDJ).

Réorganisé en 2004, le **conseil national de la jeunesse** a poursuivi ses travaux autour des axes de réflexion fixés en 2005 : l'Europe, la cohésion sociale, l'engagement et le parcours individuel. Le CNJ est composé de 180 jeunes de 16 à 26 ans issus des CDJ et de diverses organisations nationales représentatives : associations, syndicats professionnels, lycéens et étudiants, partis politiques.

Le rapport d'activité du CNJ a été remis au Parlement en juillet 2005. Les propositions et avis résultent des travaux des commissions et d'une démarche interministérielle. La refonte du site Internet inaugurée fin 2004, permet dorénavant un échange régulier entre les membres des conseils de la jeunesse et les jeunes soucieux de développer une démarche citoyenne. 200.000 euros ont été affectés en 2005 au renforcement des missions des conseils.

Par ailleurs, les **conseils départementaux de la jeunesse** (CDJ) doivent se renouveler et travailler de manière plus étroite avec les services déconcentrés du ministère. L'animation des 100 conseils départementaux et des réseaux départementaux des quelques 300 conseils locaux de la jeunesse (1.600 en y intégrant les conseils d'enfants et de collégiens) mobilisent 50 conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (en ETP). Les crédits consacrés au fonctionnement des conseils de la jeunesse représentent environ 812.000 euros en 2005 (pour 755.000 euros en 2004) ⁽¹⁾.

L'année 2006 doit permettre de consolider les acquis en termes de mobilisation des jeunes et d'amélioration de la concertation engagée avec eux. Les moyens nécessaires seront mis à la disposition des membres des conseils départementaux de la jeunesse afin que leurs actions et leurs propositions puissent trouver un aboutissement satisfaisant ⁽²⁾.

À cet égard, l'intégration des CDJ au sein des conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) constituera une occasion de conforter la participation des jeunes, en les mettant notamment en contact direct avec les différents partenaires institutionnels qui exercent des responsabilités les intéressant directement. En outre, il demeurera possible, le cas échéant, d'envisager l'existence au côté du CDJSVA d'un groupe informel de jeunes de tous âges, dont la vocation sera de former un relais entre les jeunes siégeant au CDJSVA et les autres jeunes du département.

Les perspectives de développement des CDJSVA sont importantes : certains préfets ont déjà marqué fortement leur attachement à ces conseils en organisant notamment avec eux diverses formes de forums de la jeunesse ou de grandes enquêtes sur la jeunesse au niveau local.

Au demeurant, la création d'un poste de **délégué national aux conseils de la jeunesse** doit permettre de donner un nouvel élan à la dynamique nationale voulue par les jeunes.

4.- L'accès aux loisirs éducatifs de qualité

On rappellera que les contrats éducatifs locaux (CEL) ont été mis en place à la rentrée scolaire 1998 ⁽³⁾. Votre Rapporteur spécial estime qu'il est toujours **nécessaire de renforcer l'évaluation qualitative des CEL** afin d'en mesurer

(1) Les crédits d'intervention en faveur du soutien aux conseils locaux de la jeunesse sont difficiles à évaluer, dans la mesure où ils sont majoritairement intégrés aux subventions accordées globalement aux collectivités locales pour le projet éducatif général (dont le conseil local de jeunes fait partie) à travers le dispositif des contrats éducatifs locaux.

(2) À cet effet, des efforts importants de communication et de valorisation seront notamment menés afin d'augmenter sensiblement la notoriété de ces instances. L'ensemble des processus techniques et administratifs qui leur sont applicables seront également simplifiés et rendus plus cohérents avec l'ambition de promouvoir une dynamique de travail chez de jeunes bénévoles engagés. Enfin, une stratégie de collaboration avec les conseils de jeunes suscités par les collectivités locales devra être précisément étudiée, puis mise en œuvre.

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

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 1^{er} octobre 2004, 8.467 communes avaient signé un CEL. On peut considérer que 50 % de la population française vit dans une commune signataire d'un CEL.

Le coût total des CEL était estimé à 367,4 millions d'euros en 2003 et à **374,3 millions d'euros** en 2004, étant entendu que le budget d'un CEL varie fortement en fonction de la taille de la commune. La participation financière de l'État est de l'ordre de 13 % du coût total (soit près de 50 millions d'euros d'aides de l'État en 2004, dont la moitié à la charge du ministère chargé de la jeunesse).

On comptabilisait fin 2004 **près de 3 millions de jeunes concernés**, dont 52 % de filles. En moyenne, 12 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. La très grande majorité des contrats propose à la fois des activités physiques et sportives et des activités artistiques et culturelles.

Les activités sont réparties à peu près également entre les temps périscolaires et extrascolaires, même si quelques actions ont lieu pendant le temps scolaire. 48.700 animateurs interviennent dans les CEL (ce qui équivaut à une moyenne de **20,2 animateurs par contrat**) et environ un tiers des intervenants sont des enseignants.

Votre Rapporteur spécial s'étonne de ce que la globalisation des crédits déconcentrés en 2005 (en préfiguration de la mise en place de la LOLF) ait abouti à ne pas pouvoir connaître, de façon aussi précise, les crédits affectés à tel ou tel dispositif. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on constate un accroissement des actions liées à la fonction sociale et éducative du sport, à la lutte contre l'illettrisme, au développement durable, ainsi qu'un développement des actions proposées aux adolescents mineurs (12-17 ans).

En 2006, en liaison avec la nouvelle imputation budgétaire, une directive nationale d'orientation du ministre devrait indiquer les axes prioritaires à mettre en œuvre au niveau des services déconcentrés. Pour atteindre les objectifs fixés, les responsables de BOP et les responsables d'unités opérationnelles se référeront aux **indicateurs de performances** suivants :

– augmentation du pourcentage de crédits dévolus aux communes en dotation solidarité urbaine ou en dotation solidarité rurale « bourgs-centres » par rapport à la dotation globale ;

– augmentation du pourcentage de jeunes de 11 à 17 ans pratiquant régulièrement une activité dans le cadre des CEL par rapport au nombre de jeunes

du même âge des territoires considérés, pouvant potentiellement pratiquer une activité.

Par ailleurs, on rappellera que l'opération « *Solidar'été* », montée en partenariat avec le ministère du tourisme, l'agence nationale des chèques vacances et de grandes associations, a permis cette année à 8.000 **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. Pour 2006, le programme sera amplifié et l'objectif est d'accueillir 12.000 jeunes. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette initiative qu'il souhaite voir se développer dans les prochaines années.

B.— LA RÉNOVATION DES CENTRES DE VACANCES ET DE LOISIRS

Ces crédits (**5,1 millions d'euros** en crédits de paiement et 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement) sont regroupés au sein de l'action n° 4, curieusement baptisée « *Protection des jeunes* », dont ils constituent la seule vocation. Ils sont destinés à la rénovation des centres de vacances et de loisirs et sont principalement versés à des associations chargées d'assurer la gestion des centres de vacances et des centres de loisirs.

Le montant des autorisations d'engagement correspond à la poursuite de l'action de soutien à la **mise aux normes des bâtiments permettant l'accueil des séjours de vacances collectifs des mineurs** et à l'amélioration de leur **accessibilité aux handicapés**⁽¹⁾.

Dans ce cadre, l'État contribue, par des aides financières fixées à un montant global de 1,662 million d'euros d'autorisations d'engagement, à la rénovation d'environ 160 projets par an, correspondant à une subvention moyenne de l'ordre de 10.000 euros par centre. En 2006, ces autorisations d'engagements sont consacrées à la dernière tranche des contrats de plan État-région.

C'est ainsi que le volume de crédits de paiement engagé en 2006 correspond à l'application théorique d'un échancier de 20 % des autorisations d'engagement la première année, 30 % la deuxième année et 50 % la troisième année : il conduit donc à fixer le montant des crédits de paiements pour 2006 à 0,332 million d'euros au titre des contrats de plan.

En outre, l'action prévoit, en 2006, 50 % des autorisations de programmes affectées en 2004 (4,494 millions d'euros) et 30 % des autorisations de programme affectées en 2005 (8,538 millions d'euros), soit 4,808 millions d'euros de crédits de paiement en 2006.

(1) Conformément notamment aux dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui pose, dans son article 2, le principe de la garantie par l'État de l'égalité de traitement des personnes handicapées.

C.— LA RELANCE DES ECHANGES INTERCULTURELS

En 2005, les échanges interculturels et la mobilité des jeunes ont été encouragés, en liaison notamment avec les offices franco-allemand et franco-québécois pour la jeunesse.

Le ministère a également pris en charge le financement de la conférence multilatérale des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES)⁽¹⁾ qui s'est tenue à Paris en 2005⁽²⁾.

Les perspectives 2006 seront marquées par la continuation de la présidence française de la CONFEJES, jusqu'à la prochaine session ministérielle qui se tiendra à Dakar en 2007. Les objectifs principaux seront d'assurer le développement du partenariat avec les autres institutions internationales compétentes dans le domaine de la jeunesse et des sports, et plus particulièrement l'Agence intergouvernementale de la francophonie, le Comité international olympique, les fédérations sportives internationales, les confédérations sportives africaines et l'agence mondiale antidopage.

1.— 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.

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 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 2005 un budget de 22,9 millions d'euros, alimenté essentiellement par des contributions gouvernementales paritaires et complété par des fonds de concours (0,8 million d'euros en 2005), accordés notamment *via* le ministère des Affaires étrangères (pour les échanges avec les pays d'Europe de l'Est) et par le Fonds social européen (pour les programmes en faveur des jeunes chômeurs). La dotation du programme « *Jeunesse et vie associative* » (action n° 2) représenterait **10,5 millions d'euros** en 2006.

(1) La France met à disposition du secrétaire général de la CONFEJES un conseiller technique, basé à Dakar. Chaque année, de 15 à 30 experts français participent aux activités de formation de la CONFEJES. Les crédits consacrés par la France se sont élevés à 1,15 million d'euros en 2005.

(2) Les nouvelles orientations ont débouché sur une programmation 2005 qui se décline en trois programmes : un programme d'appui aux politiques nationales de jeunesse et de sports pour un développement durable ; un programme de promotion de la jeunesse et de développement des sports ; un programme de formation et de perfectionnement des cadres. Le deuxième inclut notamment, dans sa composante « jeunesse », le Fonds d'insertion jeunesse (FIJ) qui permet aux jeunes bénéficiaires d'être aidés dans la création de micro entreprises. Le coût total est estimé à 2,36 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement s'élevaient en 2004 à 6,9 millions d'euros, dont 70 % consacrés à la rémunération des personnels : 70 personnes (dont 43 à Paris) sont employées par l'OFAJ.

L'organisation et le fonctionnement de l'OFAJ avaient fait l'objet d'un rapport remarqué de la mission parlementaire franco-allemande⁽¹⁾, co-présidée par notre collègue Yves Bur et le député allemand Andreas Schockenhoff. **Ce rapport critiquait sévèrement l'activité comme la gestion de l'office**, et en particulier la situation de son personnel⁽²⁾.

Pour autant, les gouvernements français et allemand se sont accordés, à l'occasion des cérémonies qui ont marqué 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 et réformer l'OFAJ**.

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 minimum de motivation et de connaissance de la culture allemande, souhaite que cette réforme réussisse.

2.– 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⁽³⁾.

L'action de l'Office s'exerce dans les domaines économique, social, culturel et artistique. Elle consiste à 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 46 personnes, dont 24 pour la section française. Le montant du financement public français de l'État et des régions s'élève à environ 2 millions d'euros. En 2003, la masse salariale pesait 52,4 % du budget. Les dépenses liées aux programmes (38 % du budget en 2004) devraient progresser en 2005 pour atteindre 1,06 million d'euros (soit 42 % du budget).

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

(2) *Comme le soulignaient 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 ».*

(3) *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.*

En 2005, l'Office a poursuivi le développement de son plan de communication. Son intervention a visé à améliorer l'information et le conseil aux jeunes. Enfin, l'Office a développé une politique de soutien à la création d'activité économique par les jeunes, par le biais d'un programme « *Synergie Entreprise* ».

*

* *

QUATRIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Le programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » présente trois caractéristiques fortes en 2006 :

– la **restructuration de l'administration centrale** du ministère, actuellement en cours. Elle mettra en place une organisation en adéquation avec l'extension des compétences du ministère en 2004 en prenant en compte les changements induits par la LOLF. On peut en attendre une gestion optimisée des ressources humaines, au-delà des réformes statutaires déjà engagées ;

– l'effort en faveur de la **formation des personnels** du ministère. Il sera poursuivi afin de renforcer et valoriser les compétences au service des actions définies dans les programmes. 3,7 millions d'euros de crédits sont inscrits au projet de budget pour 2006, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2005 ;

– la poursuite du **plan de modernisation et de rationalisation** de la gestion des établissements du ministère (CREPS, écoles nationales). Chaque établissement passera avec le ministère un contrat de performance qui intégrera la poursuite de l'externalisation des fonctions logistiques sans lien avec ses missions de service public et une réflexion sera engagée sur l'évolution des politiques tarifaires.

I.– LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE

A.– LA POURSUITE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

Le ministère a procédé en 2005 à l'actualisation de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) établie en 2003 et consolidée en 2004. Tirant les enseignements du bilan d'exécution des actions conduites depuis 2003 et des recommandations formulées par le comité d'évaluation en mars 2004, les mesures proposées ont été, selon les cas, retirées car achevées, poursuivies car toujours en cours, ou remaniées afin de renforcer la cohérence d'ensemble de la stratégie.

Des mesures nouvelles ont été introduites et en règle générale une plus grande attention a été apportée pour préciser, en les quantifiant, les objectifs attendus et les résultats atteints.

Au total, l'objectif en terme de gain de productivité découlant des mesures issues de la SMR 2005 vise **une économie de 3,33 millions d'euros à l'horizon 2007**.

B.— LA RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

La problématique de la réorganisation de l'administration centrale du ministère est à l'ordre du jour depuis la fin de l'année 2003, à l'issue d'une longue réflexion interne marquée par l'élaboration d'un premier projet dans le contexte d'un ministère alors dédié exclusivement au sport.

Ce premier projet, soumis au Conseil d'État en mars 2004, a dû être mis en adéquation avec l'élargissement du périmètre ministériel intervenu en avril 2004 à la suite du changement des structures gouvernementales. Le schéma initial a donc fait l'objet en fin d'année 2004 et en début d'année 2005 d'adaptations organisationnelles, qui se traduisent aujourd'hui dans un projet d'organigramme comportant quatre directions centrales.

Les projets de texte sont actuellement soumis aux instances consultatives (comité technique paritaire central) et la réorganisation effective des services centraux devrait aboutir en fin d'année 2005. L'organigramme qui va en découler, comporte trois caractéristiques.

En premier lieu, il s'inscrit dans le droit fil des préoccupations initiales et traduit une volonté claire de **renforcer la bonne lisibilité des structures** en charge des politiques dans les domaines du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, de l'emploi et des formations.

Il prend acte de l'élargissement du périmètre en identifiant clairement quatre structures, respectivement en charge du sport (direction des sports), de la jeunesse et de l'éducation populaire (direction de la jeunesse et de l'éducation populaire), de la vie associative, de l'emploi et des formations (direction de la vie associative, de l'emploi et des formations) et des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale).

En second lieu, il vise à **favoriser l'impulsion des politiques** en faveur du développement de l'emploi et des formations, en poursuivant une double logique de professionnalisation et d'aide au mouvement associatif. Ainsi, la prise en compte du plan de cohésion sociale, de l'économie sociale et des relations économie-emploi, la volonté de mieux suivre les effets et les résultats des politiques conduites, à travers le développement d'un outil statistique plus prospectif, expriment ces priorités.

Enfin, il vise à **mieux inscrire les exigences de la réforme de l'État** dans les structures centrales, en renforçant les capacités de pilotage et de coordination du ministère et en valorisant la gestion des ressources humaines.

À cet égard, le choix a été fait de ne pas créer, compte tenu de sa dimension, d'emploi spécifique de secrétaire général, mais de confier cette responsabilité au directeur du personnel et de l'administration, également désigné en qualité de « haut responsable » du déploiement de la LOLF pour 2006.

Ce choix emporte naturellement un renforcement de l'actuelle direction du personnel et de l'administration, qui devient la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale.

La réforme devrait se déployer fin 2005, selon le calendrier suivant : recueil de l'avis du comité technique paritaire central sur les projets de texte de réorganisation en octobre 2005 ; puis, transmission du projet de décret au Conseil d'Etat ; enfin, publication des textes vers la fin novembre 2005.

*

* *

II.- LA GESTION DES EMPLOIS ET DES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits destinés aux rémunérations de personnel dans le projet de loi de finances pour 2006 représentent un montant total de 362,37 millions d'euros, répartis en 235,9 millions d'euros au titre des rémunérations d'activité, 122,67 millions d'euros au titre des cotisations et contributions sociales et 3,79 millions d'euros au titre des prestations sociales et allocations diverses.

Ces crédits concernent la rémunération de l'ensemble des personnels de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », dont on rappellera qu'ils sont répartis en trois catégories d'emplois : les personnels d'encadrement et d'inspection, les personnels techniques et pédagogiques et les personnels d'administration de maintenance et de santé.

A.- UNE MODERNISATION EN COURS

1.- Les enjeux de GRH

Les objectifs en matière de gestion de personnel pour 2006 découlent de la poursuite de la mise en œuvre de la politique de rénovation des ressources humaines, déployée depuis trois ans, afin de mettre en cohérence les métiers avec l'évolution des missions du ministère.

Cette politique s'est traduite notamment, par une **réforme de l'architecture des corps** spécifiques du ministère avec la fusion en 2005 des deux corps d'inspection et la création d'un nouveau corps de conseillers techniques et sportifs supérieurs (CTPS) par transformation d'emplois de professeurs de sport et de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. La dernière phase de cette transformation aura lieu en 2006 et permettra d'intégrer 30 agents supplémentaires dans le corps au 1^{er} septembre 2006.

Par ailleurs, la professionnalisation des ressources humaines et de la politique de recrutement se poursuit au ministère. La politique de recrutement, dont la rénovation est progressivement entreprise, vise à disposer d'agents dont les

qualifications initiales et les capacités d'adaptation pourront leur permettre de développer tout au long de leur carrière les compétences requises par l'évolution des missions. Cette politique privilégie deux aspects : le réexamen de la nature des épreuves de recrutement, au regard des besoins actuels et futurs, et la recherche de nouveaux équilibres entre les voies de recrutement : concours externe, interne et 3^{ème} concours ⁽¹⁾.

Enfin, la modernisation du système d'information des ressources humaines se poursuit également, de façon à alléger en partie certaines tâches des bureaux gestionnaires, à améliorer les échanges d'informations entre l'ensemble des services du ministère et à assurer une meilleure gestion prospective des emplois et des effectifs. Il s'agit de parvenir à une gestion prévisionnelle plus dynamique, fondée sur un meilleur emploi des compétences disponibles et sur le développement d'actions adaptées de formations qualifiantes, individuelles et collectives.

2.- Les évolutions liées à la LOLF

En 2006, cette politique sera poursuivie et amplifiée, en tenant compte des exigences nouvelles induites par la LOLF.

En premier lieu, la reconfiguration organisationnelle de la fonction « ressources humaines » sera accélérée afin de garantir une fonction plus intégrée, plus experte et plus stratégique pour l'ensemble du ministère ⁽²⁾. Des règles d'action et de gestion communes, partagées entre responsables de programme et des lieux collectifs de pilotage et d'arbitrage (comité inter-programmes), contribueront à faciliter le pilotage stratégique. Une charte de gestion inter-programmes précisera ces règles d'action et de gestion communes.

En deuxième lieu, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences sera renforcée. L'exigence d'une gestion prévisionnelle s'affirmera de plus en plus pour mieux adapter les compétences aux besoins sous l'effet conjoint du renouvellement des effectifs, de l'évolution des missions et des objectifs de performance.

Le principe de base, qui a prévalu, est de mieux articuler SMR et plan de gestion prévisionnelle des effectifs (GPEEC), en intégrant dans la stratégie globale du ministère des scénarios de projection à moyen terme des besoins en emplois et en métiers.

(1) *Les concours de recrutement des personnels d'inspection (2005) et des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (2007) sont principalement concernés par cet objectif.*

(2) *La réorganisation de l'administration centrale – et en particulier l'intégration dans la fonction « ressources humaines » de la formation initiale qui relève dans l'organisation actuelle de la responsabilité de la délégation à l'emploi et aux formations – permettra de doter la direction du personnel et de l'administration des structures nécessaires pour assurer un meilleur pilotage stratégique des ressources humaines, de façon collégiale avec les deux responsables de programme.*

En dernier lieu, la validation des savoirs et des compétences des personnels se poursuivra en tirant parti de l'importante réforme de l'architecture des corps spécifiques du ministère intervenue en 2004.

Au cours des prochaines années, tant l'organisation du travail découlant de la nouvelle gestion publique (LOLF, contrôle de gestion fondé sur des systèmes d'information transversaux, ...) que les besoins en compétences très qualifiées qui seront nécessaires dans les domaines administratifs, techniques et pédagogiques (conseil, expertise auprès des collectivités et associations, ingénierie de formation...) et du sport de haut niveau, vont donc conduire à une forte évolution des métiers et des manières de les exercer dans le contexte de la LOLF.

Les souplesses de gestion offertes par la LOLF et la nouvelle architecture des corps permettront d'ouvrir la possibilité de réels parcours professionnels reposant sur des perspectives de promotion plus larges pour les agents.

B.— LES MESURES PRÉVUES EN 2006

1.— La poursuite de l'effort de rationalisation des emplois

L'année 2006 se soldera par la **suppression** de 50 emplois représentant un total de **18 équivalents temps plein travaillés**, correspondant, d'une part, à la poursuite du processus de modernisation de la gestion des établissements publics du ministère (suppression de 14 ETPT), et, d'autre part, à la mise en application de la réforme des mises à disposition des fonctionnaires de l'État auprès d'organismes tiers (suppression de 4 ETPT).

L'incidence budgétaire de ces mesures est évaluée à 0,46 million d'euros qui se décomposent en 0,27 million d'euros pour les 14 ETPT supprimés dans les établissements et 0,19 million d'euros pour les 4 ETPT supprimés au titre des mises à disposition.

S'agissant des **recrutements** qui seront effectués en 2006, ils viseront à stabiliser les effectifs des corps propres du ministère, ainsi que le nombre d'agents détachés sur contrat de préparation olympique ou de haut niveau.

Concernant les prévisions de **départs à la retraite** pour 2006, il convient de distinguer les corps propres du ministère de ceux relevant du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

– les prévisions de départs à la retraite pour les corps propres du ministère sont de 138 (contre 120 en 2005). Cependant, l'effet conjugué de la nouvelle réglementation sur les retraites et de la création du corps des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs laisse à penser que l'exécution pourrait révéler un nombre de départs inférieur à ces prévisions, qui résultent de la projection 2003–2009, effectuée dans le cadre du plan de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;

– les prévisions de départs à la retraite pour les corps relevant du ministère de l'Éducation nationale sont beaucoup plus délicates à évaluer avec précision. De plus, la pyramide des âges fluctue en fonction de la plus ou moins grande mobilité des agents d'un ministère à l'autre. Enfin, le processus de modernisation du mode de gestion des établissements publics nationaux du ministère affecte également le volume des sorties prévisibles. Dans ces conditions, la prévision de départs en retraite qui a pu être effectuée pour 2006 est de 87 (contre 86 en 2005).

2.– Un effort en faveur de la formation des personnels

En 2006, l'effort en faveur de la formation des personnels sera poursuivi afin de renforcer et valoriser les compétences au service des actions définies dans les programmes : **3,7 millions d'euros** de crédits sont inscrits au projet de budget pour 2006, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2005.

Le mode d'organisation de la formation des personnels du ministère est structuré par l'accord-cadre sur la formation continue des personnels. Le ministère s'est engagé en 2005 dans un processus de bilan d'exécution de cet accord pour la période 2001–2004 et de négociation pour son renouvellement.

D'une part, **le plan national de formation** regroupe toutes les formations relevant de l'offre constituée après le recensement des besoins auprès des personnels, les formations inscrites par le ministère en accompagnement des grandes évolutions, ainsi que des formations particulières d'adaptation à l'emploi ou à la fonction, comme la formation des chefs de service nouvellement nommés.

Du point de vue budgétaire, le plan particulier relatif à la formation initiale des personnels est intégré dans le dispositif relevant de la formation nationale. En 2006, il est prévu de financer environ 15.000 journées de formation continue pour un montant de 1,05 million d'euros (avec un coût moyen de la journée de 70 euros) et environ 5.775 journées de formation initiale, pour un montant de 0,25 million d'euros (avec un coût moyen de la journée de 44 euros).

Des formations déconcentrées relatives à la réforme de l'Etat, à la LOLF, à l'implantation de l'administration électronique (ADELE), à la mise en œuvre de la Charte Marianne, aux nouvelles pratiques financières et comptables (ACCORD), ainsi qu'à l'utilisation du nouveau progiciel de gestion des ressources humaines (SIRHANO) sont également prévues pour un montant de 0,12 million d'euros, 500 stagiaires étant concernés. Enfin, des formations pour les conseillers techniques sportifs sont prévues en 2006 pour un montant de 0,21 million d'euros.

D'autre part, **les plans régionaux de formation** constituent un dispositif qui rassemble l'ensemble des actions répondant à des besoins de formation qui peuvent être traités au niveau local, ainsi que les actions qui n'ont pas vocation à être inscrites dans le plan national de formation.

En 2006, ce sont environ 22.000 journées qui sont prévues pour un coût moyen de la journée d'environ 70 euros, soit 1,54 million d'euros, dont 0,12 million d'euros pour le plan de formation spécifique à l'administration centrale. En outre, près de 11.500 euros sont prévus par redéploiement interne pour les PRF pour la mise en œuvre de nouveaux objectifs décentralisés de formation, en particulier le développement de la validation des acquis de l'expérience et le renforcement de la compétence des agents dans le domaine de la protection de la jeunesse.

*

* *

III.– LA MODERNISATION ET LA RATIONALISATION DU RESEAU DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

A.– L'INSEP ET L'INJEP : DEUX ÉTABLISSEMENTS EN MUTATION

1.– L'Institut national du sport et de l'éducation physique

Au cœur du système sportif français, l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), d'où proviennent les deux-tiers de nos médaillés olympiques, fait l'objet d'un ambitieux plan de rénovation et de modernisation qui sera achevé en 2008 : **115 millions d'euros seront investis dans ce projet d'ici 2008, dont 40 millions d'euros apportés par un partenaire privé.** Les autorisations d'engagement inscrites en 2006 pour cette opération s'élèvent à 87,5 millions d'euros (dont 60 millions d'euros dans le cadre d'un contrat de partenariat) et les crédits de paiement à 10,3 millions d'euros.

LA MODERNISATION DE L'INSEP

Le plan de refondation et de modernisation de l'INSEP a été annoncé le 27 avril 2004 par le ministre des Sports. Ce plan poursuit trois objectifs : la réalisation d'un nouveau pôle sportif et la rénovation complète des bâtiments existants, l'amélioration des conditions de fonctionnement de l'établissement au service des sportifs et la prise en compte du développement durable et une meilleure insertion au sein du bois de Vincennes. L'INSEP doit ainsi être modernisé à l'échéance des Jeux de Pékin en 2008. Le coût du projet est évalué à 115 millions d'euros sur la période 2004–2008 se répartissant en 55 millions d'euros pour la partie dite « sud » (équipements sportifs) et 60 millions d'euros pour la partie dite « nord » (hébergement, restauration, médical, recherche et formation).

Le plan de rénovation et de modernisation de l'Insep s'est accéléré en 2005 :

– *dans la partie sud du site :*

S'agissant du nouveau pôle sportif, le ministre chargé des sports a choisi en juin 2005, après concours, le cabinet d'architectes Dusapin-Leclercq, mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre.

Cette opération en maîtrise d'ouvrage publique directement financée par le ministère s'élève à 20 millions d'euros HT. Une convention de mandat, après protocole d'accord avec le ministère de la culture et de la communication, a été conclue en juillet 2005 entre le ministère et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) qui assure le mandat de cette opération.

S'agissant des équipements sportifs existants, une mission de programmation a été confiée à un cabinet extérieur afin de définir, en fonction des besoins sportifs et des contraintes de mise aux normes, les travaux à effectuer dans ces équipements. Les arbitrages nécessaires seront rendus en octobre 2005.

– dans la partie nord du site :

Le principe du partenariat public-privé (PPP) portant sur le financement, la conception et la réalisation de la réhabilitation, l'exploitation technique, la maintenance et la gestion partielles des bâtiments existants et des espaces extérieurs a été approuvé fin juillet 2005 par la direction du budget et la mission d'évaluation des PPP. L'appel à candidatures auprès de partenaires potentiels (sociétés de projet) a été publié au Journal officiel de l'Union européenne, au bulletin officiel des annonces des marchés publics et dans la presse nationale spécialisée.

Le coût total du projet est de 60 millions d'euros, dont 40 millions d'euros au titre du contrat de partenariat et 20 millions d'euros en recettes provenant de la vente de biens immobiliers dont le ministère est affectataire.

La date limite de réception des groupements candidats a été fixée au 14 septembre 2005. Après la sélection de 3 à 5 candidats, s'engagera la phase de dialogue compétitif dans les conditions prévues au I de l'article 7 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat.

La passation du contrat est prévue pour avril - mai 2006. Le chantier principal devrait démarrer en janvier 2007. La prise en charge progressive des nouvelles installations par le partenaire privé se fera courant 2008.

On précisera que le budget primitif de l'INSEP pour l'année 2005 prévoit des recettes de l'ordre de 7,86 millions d'euros, dont 1,34 million d'euros (soit 17 %) de subvention d'équilibre versée par le ministère et 4,18 millions d'euros (soit 53 %) de produits d'exploitation. Les sommes versées par les fédérations sportives à l'INSEP en 2004 se sont établies à 2,79 millions d'euros, dont 2,3 millions d'euros au titre des frais de pension des sportifs accueillis dans l'établissement.

Les effectifs de cet établissement national sont fixés à **415 ETPT en 2006**, dont seulement 19 ETPT rémunérés par l'établissement lui-même.

Le taux d'occupation des équipements sportifs de l'INSEP est estimé à 100 % des possibilités offertes par l'établissement, qui poursuit une politique d'accueil des pôles très rigoureuse, destinée à maintenir un haut niveau de prestations correspondant aux besoins de l'effectif de sportifs accueillis. En 2005, l'effectif global des sportifs de haut niveau présents à l'INSEP est de 736, parmi lesquels 696 sont inscrits dans les 27 pôles « France » des filières d'accès au sport de haut niveau et 40 sont hors pôles.

2.- L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

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 ⁽¹⁾. Il concourt également au développement de la coopération internationale dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et est chargé de la mise en œuvre du programme européen « Jeunesse », l'INJEP jouant pour la France le rôle d'agence nationale.

Comme cela a déjà été évoqué, les activités du dispositif « *Défi Jeunes* » sont gérées jusqu'au 31 décembre 2005 par l'INJEP, dans le cadre de sa participation à la mise en œuvre du programme « *Envie d'agir* ».

S'agissant de ses moyens en personnel, le nombre d'emplois inscrit au budget voté de l'exercice 2005 est de 87 ⁽²⁾. S'agissant de ses recettes de fonctionnement, le montant inscrit au budget primitif de 2005 s'élève à 21,05 millions d'euros. Les ressources de l'INJEP proviennent de la subvention du ministère qui représente 43 % de son budget (9,14 millions d'euros), de subventions d'autres collectivités publiques (8,3 millions d'euros, soit 39 % du budget) et de ressources propres.

Les crédits accordés à l'INJEP en 2006 diminueront par rapport à ceux versés en 2005. Cette diminution est la conséquence de la déconcentration du dispositif « *Envie d'agir !* », dont les crédits seront attribués en 2006 aux directions régionales de la jeunesse et des sports.

Le montant global de la subvention inscrite sur le programme « *Jeunesse et vie associative* » pour 2006 est de 5,14 millions d'euros. Ce montant prend en compte la reconduction des crédits de fonctionnement attribués à l'établissement (526.108 euros), 700.000 euros pour mener les actions prévues dans la convention triennale d'objectifs et la rémunération des personnels de l'établissement (3,79 millions d'euros, dont 106.000 euros correspondent à des mesures de revalorisation).

En 2006, une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs liant le ministère de tutelle avec l'établissement devrait être signée. Cette convention, dont la structure déclinée en objectifs reprendra celle du PAP, devrait notamment permettre **d'associer davantage l'INJEP à la démarche de performance** assignée au responsable du programme.

(1) À ce titre, il constitue une documentation accessible aux associations et aux professionnels de l'animation sur le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, et réalise des ouvrages thématiques, une revue trimestrielle et des sites internet. Il conçoit également des formations destinées aux fonctionnaires intervenant dans le secteur de la jeunesse ou aux personnels d'animation.

(2) La répartition est la suivante : personnel de direction (4 agents), personnel d'administration (26 agents), personnel technique et de service (33 agents), personnel de documentation et des bibliothèques (1 agent), personnel enseignant (5 agents), personnel contractuel (18 agents).

B.– LES AUTRES ÉTABLISSEMENTS

1.– Les centres d'éducation populaire et de sport (CREPS)

Les CREPS ont vocation à accueillir les pôles relevant des filières d'accès au sport de haut niveau, et à ce titre participent à la préparation sportive des athlètes, mais aussi à leur future insertion professionnelle. Ils participent à la formation des agents des différentes collectivités publiques et des cadres bénévoles ou permanents des associations, ainsi qu'à l'animation sportive régionale.

Les CREPS ont vocation à être les opérateurs du ministère dans le champ des formations initiales aux métiers du sport et sont des opérateurs de droit commun dans le champ de la formation professionnelle. Ils entreprennent également des actions d'études, de recherche et de documentation, en liaison avec l'ensemble des partenaires concernés et concourent au développement de la communication sociale. Ils ont enfin vocation à constituer des pôles ressources nationaux pour la conception et l'application d'orientations politiques prioritaires nationales.

Les CREPS sont au nombre de 24 et emploient 943 personnes (**coût de fonctionnement 2005 : 56,84 millions d'euros**). On rappellera que, depuis le 1^{er} janvier 1986, les CREPS s'autofinancent et ne perçoivent plus de subvention sans directives d'emploi, leur situation financière étant équilibrée.

Cependant, des subventions sont accordées à titre de compensation dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de rénovation du mode de gestion des établissements, par externalisation de certaines fonctions logistiques. De même, des crédits au titre des dépenses de fonctionnement sont prévus pour les dépenses de travaux d'entretien courant, de mise en conformité des installations relatives à la réglementation hygiène et sécurité, ou encore d'amélioration des conditions d'accueil des mineurs dans les hébergements. Des aides exceptionnelles sont également versées en cas de sinistre ou à la création d'un établissement.

2.– Les écoles nationales

L'**École nationale d'équitation** (ENE) emploie, à Saumur, 163 personnes, rémunérées 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 (**coût de fonctionnement 2005 : 9,44 millions d'euros**)⁽¹⁾.

(1) Le personnel de l'ENE figure sur le budget propre de l'établissement, pour un montant de 5,36 millions d'euros en 2005.

L'École nationale de ski et d'alpinisme (ENSA), qui emploie à Chamonix 83 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 (**coût de fonctionnement 2005 : 3,26 millions d'euros**).

L'École nationale de voile (ENV), qui emploie à Saint-Pierre-de-Quiberon 57 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 (**coût de fonctionnement 2005 : 1,16 million d'euros**).

3.– 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. Son devenir a déjà été évoqué à l'occasion des développements consacrés à la lutte contre le dopage et à la création de l'Agence française de lutte contre le dopage (**coût de fonctionnement 2005 : 4,4 millions d'euros**).

4.– La lente réactivation du musée national du sport

Théoriquement situé à Paris, au sein du Parc des Princes, le musée national du sport, qui aurait dû devenir un établissement public, est toujours un service à compétence nationale rattaché à la direction des sports ⁽¹⁾.

12 agents (7 titulaires et 5 contractuels) sont toujours rémunérés par l'État et affectés au musée. Son budget de fonctionnement est assuré par une dotation annuelle (0,22 million d'euros en 2005) et des prestations de services de l'administration centrale, complétés par voie de fonds de concours d'une part d'autofinancement.

Votre Rapporteur spécial déplore la situation d'enlèvement de cet outil à fort potentiel. Les galeries d'expositions permanentes du Parc des Princes sont fermées au public depuis la coupe du monde de football 1998. Seul le projet de réalisation d'une « vitrine » sur près de 800 m² (expositions permanentes et temporaires, boutique et événements) a été engagé au rez-de-chaussée du ministère : l'ouverture est aujourd'hui prévue au premier trimestre 2007 et le coût global de cette opération est estimé à 4,1 millions d'euros.

(1) Ces services assurent l'accroissement, l'étude et la conservation des collections, le soutien aux recherches sur l'histoire du sport et les activités physiques de loisirs, la conception-réalisation d'expositions et d'éditions temporaires et des actions de valorisation de la mémoire du sport ou la promotion des activités physiques et sportives.

Comme l'an dernier, le ministère annonce à votre Rapporteur spécial la transformation imminente de ce service à compétence nationale en établissement public administratif : la modification du statut du musée doit être effective début 2006. Cette date devra être respectée.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE

Lors de sa séance du 2 novembre 2005, votre Commission a examiné les crédits de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* ».

Votre Rapporteur spécial a indiqué que, compte tenu de la nouvelle présentation liée à la LOLF et de la transformation du FNDS en CNDS, le budget global de la mission atteint cette année 989 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ce ministère souffre de la régulation budgétaire, notamment dans sa partie vie associative. Cela entraîne, en dépit du vote du Parlement, des difficultés de trésorerie pour les associations concernées. La nouvelle présentation fait apparaître une augmentation de 39 % des crédits de paiement, mais, à périmètre constant, le budget est en hausse de 4,85 %, principalement en raison de l'augmentation, heureuse pour le sport, des crédits de l'ancien FNDS. Les capacités d'intervention du programme « *Sport* » s'élèveront, CNDS compris à 372 millions d'euros (+ 9 %). Il y a en fait plusieurs années que le FNDS est en progression, or il aide considérablement le mouvement sportif, qui en a bien besoin, que ce soit au niveau national ou régional. Outre 110 millions d'euros provenant de l'ancien FNDS et désormais budgétisés, on trouve 180 millions d'euros de crédits affectés au CNDS. Le total est ainsi en augmentation de 30 millions d'euros. Le fonctionnement du CNDS restera lié au mouvement sportif mais, désormais, c'est l'État qui décidera pour ce qui concerne les équipements d'État, ce qui paraît logique. Le CNDS pourra s'appuyer sur le recensement des équipements sportifs, qui devrait être disponible en début d'année. Il pourra donc, sans doute, être utilisé après la première répartition, qui intervient généralement fin janvier ou début février.

En réponse à une question du **Président Pierre Méhaignerie** sur l'utilité de ce recensement, **votre Rapporteur spécial** a rappelé qu'il y avait actuellement une liste d'attente d'environ 300 dossiers et indiqué que ce recensement permettrait au CNDS de faire des choix en fonction non plus uniquement des indications du mouvement sportif mais de critères objectifs, en particulier quant à la répartition territoriale des équipements. Une analyse rigoureuse des besoins lui évitera également de devoir répondre à une demande davantage tournée vers le ludique et le commercial que vers le sport, comme celle qu'on observe depuis quelques années en faveur du financement de piscines. Il disposera au total de 260 millions d'euros, et son engagement restera donc modeste par rapport à celui des collectivités locales.

L'action n° 1, « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* », est un objectif prioritaire du ministre depuis plusieurs années. L'action en faveur des handicapés est dotée de 9 millions d'euros. Elle se traduit en particulier par des travaux d'accessibilité des équipements et par l'augmentation des primes versées aux athlètes médaillés aux jeux paralympiques. Plus de 4 millions d'euros seront consacrés à la promotion du sport féminin et le réseau des pôles ressources nationaux sera consolidé.

Avec l'action n° 2, « *Développement du sport de haut niveau* », l'État exerce son rôle de soutien à l'organisation en France de grandes manifestations sportives : coupe du monde de rugby et championnat du monde de handball féminin en 2007, championnats du monde de ski alpin à Val d'Isère en 2009, Jeux du Pacifique Sud en Nouvelle-Calédonie en 2011. Plus de 3 millions d'euros seront en outre destinés aux grands événements sportifs, en particulier à la participation des délégations françaises aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Turin. S'agissant de la construction des grands équipements, il conviendrait de réaliser ce qui l'aurait été si la France avait obtenu l'organisation des Jeux olympiques. Les pouvoirs publics se sont engagés à participer au financement d'un certain nombre de ces équipements en Île-de-France. Il faudra pour cela trouver des crédits en dehors du CNDS, afin que les autres régions ne soient pas lésées. En effet, il ne faut pas oublier, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, de consacrer des moyens suffisants à des équipements de petite et moyenne taille dans des zones qui en sont dépourvues. Le soutien au financement des filières de haut niveau sera confirmé au travers des conventions d'objectifs passées avec les fédérations. On trouve aussi, dans cette action, les conventions d'objectifs avec les fédérations pour les sportifs de haut niveau. Après des années au cours desquelles les gouvernements successifs n'ont rien fait, les travaux de rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) sont enfin engagés, grâce notamment à un partenariat public-privé pour les fonctions logistiques.

L'action n° 3, « *Prévention par le sport et promotion des sportifs* » permettra de mettre en valeur les bienfaits du sport pour la santé. Cela semble particulièrement utile dans le cadre de la prévention des risques sanitaires et de la lutte contre l'obésité. Peut-être pourrait-on aller plus loin dans ce domaine, en se souvenant que quand il n'y avait pas de ramassage scolaire, se rendre au collège ou au lycée à pied ou à bicyclette était bon pour la santé. L'année 2006 verra aussi la création de l'Agence française de lutte contre le dopage, qui sera dotée de crédits importants. C'est une priorité du ministre. L'action n° 4 concerne la « *Promotion des métiers du sport* ».

Dans le programme « *Jeunesse et vie associative* », la vie associative est dotée de 67 millions d'euros, la jeunesse de 58 millions d'euros. La première Conférence nationale de la vie associative a été organisée en 2005. L'Assemblée nationale examinera prochainement le projet relatif au volontariat. Le gouvernement a pour objectif de développer l'emploi associatif : l'action n° 1 vise au « *Développement de la vie associative* ». Les moyens permettent de financer les délégués départementaux à la vie associative et les correspondants régionaux.

S'agissant de l'action n° 3, « *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* », le président du FONJEP se réjouit du rétablissement de 80 postes précédemment gelés. L'action permet aussi d'apporter une aide plus directe au secteur associatif à travers des subventions aux associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire, au sein desquelles on observe des réactions défavorables lorsque des gels de crédits interviennent.

Si l'on comprend la difficulté qu'il y aurait eu à pérenniser les emplois jeunes, l'utilisation des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement à l'emploi par le monde sportif et même par les élus locaux et par les PME paraît cependant délicate. L'engagement pris, au niveau national, par les fédérations sera sans doute difficile à tenir au niveau local, et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas de trouver, pour le mouvement sportif, des formules plus simples.

Dans le cadre de l'action n° 2, « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* », un certain nombre d'opérations, comme « *Jobs d'été* », ont été amplifiées en 2005, mais sans doute peut-on aller encore plus loin. Pourquoi, par exemple, ne pas étendre l'expérience menée pour les vendanges par certaines permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et utiliser les jeunes à la récolte des fruits et légumes, afin non seulement de les occuper, de leur procurer un revenu, mais aussi d'éviter que les arboriculteurs ne soient obligés de faire appel à de la main d'œuvre étrangère ? Ils pourraient aussi être employés à d'autres tâches comme le nettoyage des chemins ou des ruisseaux. Le ministère va également reconduire le programme « *Envie d'agir* », en l'étendant aux créateurs d'entreprises. Même s'il ne s'agit pas de sommes très importantes, il y a eu près de 19.000 projets en 2004, parmi lesquels 3.544 ont été primés. Sans doute les jurys pourraient-ils se montrer moins sévères. L'opération « *Solidar'été* » a permis à 8.000 jeunes ne partant pas en vacances de bénéficier dans les établissements du ministère, d'activités ludiques et éducatives. Il est bon de mobiliser ainsi des équipements qui ne sont pas utilisés en été. Dans l'action n° 4, « *Protection des jeunes* », on trouve en particulier des crédits destinés à la rénovation des centres de vacances et de loisirs.

Avec le programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », le ministère compte poursuivre la modernisation et la rationalisation de la gestion de ses établissements, en passant avec eux des contrats de performance et en externalisant des fonctions logistiques. Un effort justifié est également fait en faveur de la formation des personnels du ministère. La restructuration de l'administration centrale se poursuit avec la suppression de 14 équivalents temps plein dans les fonctions logistiques, et de 4 autres par la cessation de mises à disposition.

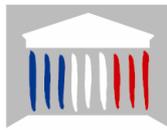
À la suite de l'important travail réalisé par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), un avant-projet de décret sur les normes a été diffusé. Il a déjà suscité d'importantes réactions, en particulier de la part de certains responsables que la MEC avait auditionnés et qui avaient remis en cause l'avis du Conseil d'État. Si la concertation est certes indispensable, il faut aussi que le ministre avance, car il est absolument nécessaire de distinguer ce qui relève véritablement de la sécurité et des obligations de ce qui est destiné au spectacle et au commerce. On peut ainsi douter qu'il appartienne au contribuable local de payer pour la mise aux normes d'installations en vue de retransmissions télévisées très lucratives pour la Ligue nationale de football, et qu'il soit normal de demander aux municipalités de financer l'agrandissement d'un mètre d'un terrain de football quand un club passe en promotion d'honneur.

Face aux réactions suscitées par l'avant-projet de décret, la commission des Finances a publié un communiqué de presse, et M. Jacques Pélissard est également intervenu, en qualité de président de l'Association des maires de France, pour soutenir la demande des collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que son rapport traite également du problème de ces jeunes pour lesquels un gros effort de formation est fait, en particulier dans les clubs de football et de basket-ball, et qu'un agent recruteur envoie, pour 100.000 euros, à l'étranger dès l'âge de quatorze ou de quinze ans. Il a par ailleurs souhaité insister sur le volontariat et le bénévolat, dont les communes comme les associations ont un grand besoin, et qui doivent être encouragés. S'agissant, enfin, du mécanisme du « coupon sport », il est vraiment indispensable de se tourner vers le conseil général ou vers l'État pour obtenir une subvention de 10 ou 20 euros ; ne conviendrait-il pas plutôt que les clubs trouvent eux-mêmes une solution, par exemple en ne faisant payer que la moitié du montant de l'adhésion ?

M. Jérôme Chartier s'est demandé si, dans le cadre de l'objectif de 300 millions d'euros d'économies budgétaires, l'on pourrait envisager la suppression de l'Institut national de jeunesse et d'éducation populaire (INJEP), dont l'utilité reste à démontrer et dont le train de vie du président l'a surpris. Il faut ouvrir davantage de formations de maîtres nageurs sauveteurs, sans lesquels il n'est pas possible d'assurer l'encadrement du public scolaire. Enfin, quel est l'engagement du gouvernement pour la préparation des Jeux olympiques d'hiver à Turin ?

M. Michel Bouvard, Président, a fait observer à ce dernier propos qu'il serait judicieux d'adopter, sans doute en loi de finances rectificative, l'amendement qui exonère habituellement d'impôt sur le revenu les primes perçues par les sportifs à l'occasion des Jeux. S'agissant des normes, le droit de suite des travaux de la MEC est indispensable. Certes, le ministre prépare le décret, mais le Président Pierre Méhaignerie s'est étonné avoir reçu très récemment une note du ministère expliquant la position du Conseil d'État. Il est nécessaire d'améliorer les formations bi qualifiantes aux métiers du sport. Le ministère des sports a heureusement pris le relais de celui de l'Éducation nationale, mais il faut encore travailler. Les flux d'entrée dans les UFR de Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) doivent être adaptés aux débouchés réels : laisser des jeunes se lancer dans ces formations sans possibilité d'emploi à la sortie est un gâchis humain et financier honteux. Enfin, il faut exercer une véritable pression sur les chaînes de service public, afin qu'elles remplissent les obligations de leurs cahiers des charges en matière de retransmissions des épreuves sportives. Il n'est pas normal qu'elles se contentent de diffuser des matchs de football, lucratifs en termes de recettes publicitaires, et qu'elles laissent, une fois les Jeux olympiques terminés, des sports, comme l'escrime, retomber dans l'anonymat. Il y a quelques années, la non-retransmission des épreuves de ski alpin avait même conduit la Fédération internationale à menacer la France de ne plus organiser de compétitions sur son sol.



Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants :

– il ne s'est pas rendu à l'INJEP mais il était prêt à le faire l'an prochain. Est-il opportun de proposer la suppression de cet Institut à un moment où il convient surtout d'encourager l'éducation populaire ? L'INSEP, que fréquentent 600 à 700 sportifs de haut niveau, est en très mauvais état d'entretien ;

– la préparation des Jeux olympiques de Turin, qui seront la grande manifestation de l'année, représentera une large part des 3 millions d'euros destinés aux grands événements dans l'action « *Développement du sport de haut niveau* » ;

– les maires sont avisés par une lettre du ministre de l'attribution de crédits sur l'enveloppe nationale, du CNDS, mais ils sont moins bien informés lorsque les associations locales perçoivent de petites sommes au niveau régional. Sans doute conviendrait-il de demander un effort aux délégués régionaux ;

– s'agissant des normes, le ministre a décidé d'avancer et on peut donc espérer que le décret paraisse, vingt et un ans après l'adoption de la loi de 1984 ! Cela paraît d'autant plus indispensable que les élus locaux doivent acquitter des sommes considérables pour des motifs qui ne paraissent pas toujours relever de l'intérêt général. Est-il ainsi normal de devoir dépenser 33.000 euros parce que les impératifs du calendrier de la Ligue ont obligé à jouer un match sur un terrain gorgé d'eau ?

– s'agissant de l'entrée en STAPS, orienter les jeunes vers une filière sans débouché est anormal et peut entraîner des désillusions. Sans doute devrait-on demander à la Cour des Comptes de se pencher sur le sujet ;

– il convient d'améliorer la diffusion de tous les sports sur les chaînes du service public. En dehors des Jeux olympiques, même le basket-ball et le handball sont peu retransmis.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *

N° 2568 - Rapport fait par M. Denis MERVILLE au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (N° 2540) - annexe n° 35 - sport, jeunesse et vie associative