

N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 44

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. HENRI NAYROU

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I.– L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	9
A.– UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE	9
1.– Les trois programmes	9
2.– Les changements de périmètre	9
a) <i>Transferts hors de la mission</i>	10
b) <i>Transferts au sein de la mission</i>	10
B.– LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET LES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE	11
1.– La programmation triennale des crédits (2009 – 2011)	11
2.– Le projet de loi de finances pour 2010	11
a) <i>Les crédits de la mission</i>	11
b) <i>Les moyens de la mission et du Centre national pour le développement du sport</i>	11
C.– LES FONDS DE CONCOURS ET DÉPENSES FISCALES : UN POIDS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS DE LA MISSION	12
1.– Les fonds de concours et attributions de produits augmenteront de 72 %	12
2.– Les dépenses fiscales rattachées à la mission seront très élevées	13
D.– LES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION	13
II.– LE PROGRAMME SPORT : PRIORITÉ AU SPORT DE HAUT NIVEAU	15
A.– LA PERFORMANCE	15
B.– L'ANALYSE DES CRÉDITS	16
C.– LES POLITIQUES FINANÇÉES EN 2010	18
1.– La santé et le sport : quelle valeur ajoutée ?	18
2.– L'encadrement et le développement des pratiques sportives	20
a) <i>Le rôle des fédérations</i>	20
b) <i>La diversification des pratiques sportives</i>	22
3.– L'encouragement du sport de haut niveau et du sport professionnel	24
a) <i>La réforme des CREPS</i>	25

<i>b) La poursuite du plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport (INSEP).....</i>	25
<i>c) Le renforcement de la compétitivité internationale des clubs sportifs</i>	27
<i>d) L'exploitation du stade de France.....</i>	27
<i>e) Le soutien à l'emploi et à la promotion des métiers du sport</i>	27
4.– Le Centre national pour le développement du sport.....	28
<i>a) L'action du CNDS</i>	28
<i>b) Les orientations et prévisions pour 2010</i>	29
III.– LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE : POURSUITE DU DÉENGAGEMENT DE L'ÉTAT	31
A.– L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET LA PERFORMANCE.....	31
B.– L'ANALYSE DES CRÉDITS.....	32
C.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	34
1.– L'information des jeunes.....	34
2.– Les nombreux dispositifs de soutien à l'engagement et à l'initiative des jeunes	35
3.– La participation des jeunes	37
4.– La protection des mineurs.....	37
5.– La mobilité des jeunes.....	38
6.– L'accès aux loisirs éducatifs.....	39
D.– L'ENCOURAGEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	39
1.– Le soutien à la vie associative dans sa généralité	39
2.– Le soutien à la vie associative dans le champ de la jeunesse et de l'éducation populaire	40
E.– L'OPÉRATEUR DU PROGRAMME, L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE	41
IV.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	43
A.– LA PERFORMANCE	44
B.– L'ANALYSE DES CRÉDITS.....	44
C.– QUELQUES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
ARTICLES RATTACHÉS.....	49
<i>Article 60 : Relèvement de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit de la lutte contre le dopage.....</i>	49
<i>Article additionnel après l'article 60 : Création d'un document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse</i>	53

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	55
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

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

À cette date, 45 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. C'est la première année que votre Rapporteur spécial constate ce regrettable retard, d'autant qu'il n'a pas pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses.

Le Rapporteur spécial doit disposer des informations demandées et du temps nécessaire pour les exploiter.

SYNTHÈSE

Un budget en hausse !

59 millions d'euros de plus pour le secteur *Sport, jeunesse et vie associative* : c'est ce que prévoit le projet de loi de finances pour 2010.

Il intervient pourtant dans un double contexte de récession économique, qui contraint les décideurs publics, et de modernisation des politiques publiques.

Si l'on reprend la présentation astucieuse mais contestable des ministres successifs, visant à amalgamer aux crédits de l'État ceux du *Centre national du développement du sport*, 1 076 millions d'euros sont prévus pour cette mission en 2010 contre 996 millions d'euros en 2009. Ces 1 076 millions d'euros se décomposeraient en 849,4 millions d'euros de crédits budgétaires et 227,3 millions d'euros venus du CNDS. Les 849,4 millions d'euros constituent la part de l'État *stricto sensu*, en progression par rapport à 2009 (787 millions d'euros).

Si le budget est globalement en hausse, les différentes activités du ministère ne sont pas touchées de la même manière. Le programme *Sport* est en augmentation de seulement 1 %, à 227,2 millions d'euros demandés, avec toujours la priorité affichée au sport de haut niveau. Le programme *Conduite et pilotage* (surtout destiné aux crédits du personnel), est en baisse, passant de 447 à 429 millions d'euros. C'est le programme *Jeunesse et vie associative* qui voit ses crédits augmenter, de 61 %, pour atteindre un montant de 193 millions d'euros.

Pourtant les apparences sont trompeuses, car cette progression vient de l'intégration dans le programme *Jeunesse et vie associative* de deux nouvelles lignes de crédits, avec 45 millions d'euros dédiés au *Fonds d'expérimentation pour la jeunesse* et 40 millions d'euros alloués au *service civique*.

À structure constante, avant ces transferts, force est de constater que la tendance est inversée, et que l'évolution triennale des crédits est bien respectée et confirmée à la baisse.

En fait, le désengagement massif de l'État se poursuit et la loi de finances pour 2010 marque une nouvelle étape dans la fragilisation de ce secteur. Car on a bien du mal à croire que la baisse de ses crédits n'affectera pas la politique d'intervention de la mission à long terme.

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

A.– UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE

1.– Les trois programmes

Contrairement à l'an dernier où la mission *Sport, jeunesse et vie associative* correspondait au périmètre du ministère du même nom, cette année, elle a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant de la ministre de la Santé et des sports, de la secrétaire d'État chargée des Sports, et du Haut commissaire à la Jeunesse.

Elle comprend toujours trois programmes :

- le programme 219, *Sport*, doté de 227 millions d'euros pour 2010 ;
- le programme 163, *Jeunesse et vie associative*, doté de 193 millions d'euros ;
- et le programme 210, *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, programme support de l'ensemble de la mission et qui regroupe plus de la moitié de ses moyens, avec 429 millions d'euros.

La présentation stratégique de la mission annonce en particulier « *une nouvelle politique nationale en faveur de la jeunesse* ». Dans ce contexte, la maquette du programme 163, qui comprenait l'an dernier quatre actions, numérotées 1, 2, 3 et 5, a fait l'objet d'une restructuration complète afin « *d'en améliorer la lisibilité et de renforcer le caractère stratégique des actions menées* ».

Une évolution de la maquette budgétaire et des structures était pourtant annoncée pour le projet de loi de finances 2010, liée notamment à la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et aux derniers changements de périmètres ministériels, avec la création du Haut commissariat à la Jeunesse.

2.– Les changements de périmètre

Les changements de périmètre résultent soit d'une modification du champ de compétence de la mission, soit d'une modification d'attributions entre programmes.

a) Transferts hors de la mission

Les transferts externes à la mission sont prévus à partir du programme 210, *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Ainsi, en termes d'emplois, 5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) seront transférés vers le programme 129, *Coordination du travail gouvernemental (mission Direction de l'action du Gouvernement)*, compte tenu des compétences de pilotage transversal exercées :

– au titre de la contribution des ministères aux mises à disposition de chargés de mission des SGAR, transfert de 3 ETPT,

– au titre de la contribution des ministères aux plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines, transfert d'1 ETPT,

– au profit de la mission Union pour la Méditerranée, transfert d'1 ETPT.

b) Transferts au sein de la mission

Ce sont des transferts de crédits du programme 210 sur le programme 219 :

– dans la perspective de la transformation de l'*Institut national du sport et de l'éducation physique* (INSEP) en établissement public, scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), les 286 ETP et la masse salariale correspondante (15,66 millions d'euros) sont transférés sur le budget de cet établissement, sous forme d'une subvention pour charges de service public du programme *Sport*. Ainsi en 2010, l'INSEP assurera la gestion directe de sa masse salariale sur son budget propre avec 305 ETP correspondants aux 286 ETP transférés du programme 210 et à 19 ETP déjà rémunérés par l'opérateur ;

– 4 millions d'euros de crédits de vacances sont transférés : 2 millions d'euros au profit des établissements pour parachever la démarche de gestion globalisée des moyens des établissements sur le programme 219 dans le cadre des contrats de performance, et 2 millions d'euros afin d'abonder l'enveloppe des BOP régionaux pour financer, à l'avenir, de façon régulière, par subvention sur la base de conventions, les vacataires des ligues régionales assurant le fonctionnement des pôles sportifs hors établissements.

Le montant total de la mesure de transfert de l'action *Personnels du programme Sport* en direction du programme *Sport* est donc de 19,66 millions d'euros.

B.– LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET LES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE

1.– La programmation triennale des crédits (2009 – 2011)

Elle prévoyait, hors gels et annulations de crédits :

– pour les crédits de paiement : 787,1 millions d'euros pour 2009, 768,3 millions d'euros pour 2010 et 747,1 millions d'euros pour 2011, soit – 5 % en 3 ans en euros constants ;

– pour les autorisations d'engagement : 803,6 millions d'euros pour 2009, 747,9 millions d'euros pour 2010 et 730,5 millions d'euros pour 2011, soit – 9 % en 3 ans en euros constants.

En tenant compte des modifications de périmètre affectant la mission, cela autorise, pour 2010, un plafond d'autorisations d'engagement à 722 millions d'euros, et celui des crédits de paiement à 742 millions d'euros.

2.– Le projet de loi de finances pour 2010

a) Les crédits de la mission

Les autorisations d'engagement demandées pour la mission dans le présent projet de loi de finances (829 millions d'euros) ainsi que les crédits de paiement (849,4 millions d'euros), sont sensiblement supérieurs aux plafonds préalablement fixés.

Les crédits de paiement (849,4 millions d'euros) enregistrent aussi par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2009 à structure 2010 (790,7 millions d'euros), une augmentation de 53,7 millions d'euros, ou + 6,5 %.

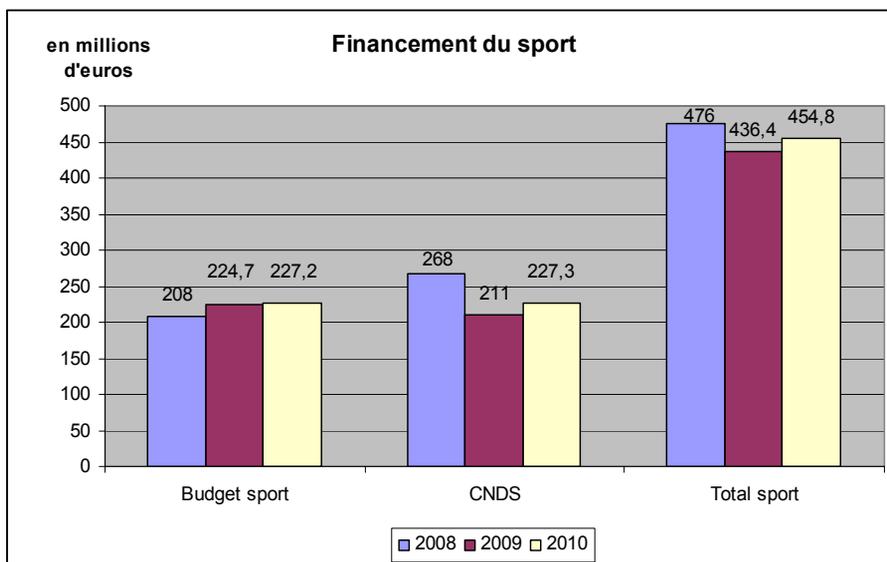
Les autorisations d'engagement proposées, d'un montant de 829 millions d'euros, connaîtraient une légère hausse de 12 millions d'euros ou + 1,5 %.

En tenant compte des modifications de périmètre et des transferts externes et internes, l'augmentation des crédits de paiement par rapport à l'an dernier est de l'ordre de +10 %, avec le programme *Sport* en baisse de 9 %, et le programme *Conduite et pilotage* au même niveau que l'an dernier. Le programme *Jeunesse et vie associative* est le grand bénéficiaire avec 73 millions d'euros supplémentaires (+ 38 %).

b) Les moyens de la mission et du Centre national pour le développement du sport

Mais il faut aussi comparer d'une année sur l'autre les budgets consolidés, crédits de l'État agrégés à ceux du **Centre national du développement du sport** (CNDS), établissement public à caractère administratif qui concourt à plusieurs objectifs du programme *Sport*, en participant au financement des politiques sportives territoriales.

Comme votre Rapporteur spécial le souligne depuis deux ans, cette méthode est contestable eu égard aux principes de la LOLF, mais devenue habituelle, voire incontournable, pour présenter les crédits de cette mission et de ce programme. Les ressources prévisionnelles (extrabudgétaires) du CNDS s'élèveront à 227,3 millions d'euros pour 2010 soit une hausse de 9 %, mais sans retrouver le niveau de 2008 (avec 268 millions d'euros), en raison de la suppression du prélèvement complémentaire sur les jeux de *la Française des jeux*.



Les crédits du CNDS permettent ainsi au programme *Sport* de retrouver en 2010 les moyens de 2009, grâce, nous le verrons, à l'apport du prélèvement sur les paris et à l'augmentation envisagée du taux de la taxe Buffet (de 5 % à 5,5 %).

C.- LES FONDS DE CONCOURS ET DÉPENSES FISCALES : UN POIDS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS DE LA MISSION

1.- Les fonds de concours et attributions de produits augmenteront de 72 %

Trois fonds de concours sont en effet prévus pour un total de 19,8 millions d'euros, (contre 11,5 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2009) : contribution du CNDS sur excédent de son fond de roulement pour 16 millions d'euros ; participation des collectivités pour travaux dans les CREPS pour 3,74 millions d'euros ; contribution de différents partenaires à la réalisation de documents d'information du public pour 0,05 million d'euros.

Ils représenteront 2 % des crédits de la mission. **Le Rapporteur spécial veut souligner que le recours à ce procédé devient de plus en plus systématique : cela peut masquer un désengagement de l'État sur le court terme et n'est pas une réponse satisfaisante sur le long terme.**

2.– Les dépenses fiscales rattachées à la mission seront très élevées

1 426 millions d'euros sont en effet prévus pour 2010, soit 1,7 fois le total des crédits de paiement de la mission.

Elles sont réparties très inégalement avec 15 millions d'euros affectés au programme *Sport* et 1 411 millions d'euros affectés au programme *Jeunesse et vie associative*, qui bénéficie de 193,1 millions d'euros de crédits de paiement. Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 210.

D.– LES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION

Le plafond d'emploi pour 2010 est de 6 401 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une variation négative de 413 ETPT par rapport au plafond ministériel de 2009.

Cette baisse d'emplois se justifie d'abord pour des raisons techniques par le transfert sur le budget de l'INSEP des emplois de cet établissement, soit 286 emplois et la masse salariale correspondante. Par ailleurs le plafond d'emploi prend en compte le transfert d'emplois aux services du Premier ministre.

Enfin est prise en compte la suppression de 122 emplois due au non remplacement d'une fraction des départs à la retraite.

Le Rapporteur spécial constate que l'évolution triennale des crédits de cette mission révèle l'insuffisance des crédits dans des secteurs aussi cruciaux que le sport, la jeunesse et la vie associative. Passé l'effet d'affichage d'un budget en hausse par le financement de mesures nouvelles, il est en effet difficile de croire que la baisse tendancielle des dotations n'affectera pas à long terme la politique d'intervention de la mission.

II.- LE PROGRAMME *SPORT* : PRIORITÉ AU SPORT DE HAUT NIVEAU

Le programme *Sport* concourt au développement du sport de haut niveau et de la pratique sportive pour tous les publics. Les actions menées visent également à promouvoir les valeurs éthiques du sport, notamment à travers la lutte contre le dopage, et à préserver la santé des sportifs.

A.- LA PERFORMANCE

L'évaluation de la performance dans un domaine d'une grande multiplicité d'intervenants autres que l'État où les effets de levier sont nombreux et parfois conséquents, ne peut reposer exclusivement sur des indicateurs chiffrés. **Le Rapporteur spécial souhaiterait que les exposés stratégiques des responsables de programme donnent un meilleur éclairage sur le contexte dans lequel s'est située leur action.** Il conviendrait par exemple, que figure dans ces exposés stratégiques une estimation des sommes sans cesse croissantes consacrées par les collectivités territoriales aux politiques du sport.

Au sein de la mission, c'est le programme *Sport* qui bénéficie du dispositif de performance le plus pertinent et achevé. **Le Rapporteur spécial relevait des incohérences, en raison d'articulations compliquées entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition d'une politique publique.**

Le volet performance évolue sensiblement dans le présent projet de loi de finances tant dans ses objectifs (suppressions, reformulation de libellés), que ses indicateurs.

Il est ainsi proposé en 2010 de réduire le nombre d'objectifs de 8 à 6 : suppression de l'objectif n° 7 relatif à l'optimisation des coûts de gestion des subventions, qui constituait davantage une modalité de mise en œuvre qu'un objectif autonome ; suppression de l'objectif n° 8 relatif à la professionnalisation des CREPS, la contribution de ces établissements à la performance sera rattachée à l'objectif n° 4 relatif au haut niveau, *Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial* et à l'objectif n° 6, *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers*.

Des ajustements significatifs des indicateurs figurant au PAP 2009 sont aussi proposés en 2010 : le regroupement des informations relatives à la pratique sportive encadrée dispersées en 2009 dans 3 indicateurs (1.1, 1.4 et 1.5) ; l'ancien indicateur 1.2, *Coût public de la licence sportive*, peu lisible a été supprimé ; une modification du libellé de l'indicateur 1.3, *Moyens affectés aux publics cible*, remplacé par *Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics prioritaires*, permettra de renseigner automatiquement l'indicateur via l'application ORASSAMIS rénovée et non plus sur la base d'une enquête papier auprès des services ce qui devrait accroître la fiabilité des données ; un indicateur

supplémentaire (3.2) permettra de suivre la proportion des subventions d'équipement du CNDS octroyée aux départements *sous-équipés* ; la suppression de l'ancien indicateur 5.4, *Nombre de cas déclarés positifs aux contrôles antidopage / nombre de contrôles*, compte tenu des difficultés d'interprétation des résultats obtenus ; un nouvel indicateur à l'objectif n°6 (indicateur 6.3) permettant d'assurer le suivi du double projet des sportifs de haut niveau.

Le Rapporteur spécial demande que le dispositif de performance se stabilise, après cette mise en cohérence avec les mesures issues de la révision générale des politiques publiques, et les réformes du réseau des établissements.

B.– L'ANALYSE DES CRÉDITS

Le programme *Sport* respecte en 2010, le plafond de dépense de la loi de programmation de finances publiques pour la période 2009-2012.

Les crédits demandés enregistrent une petite augmentation de 2,5 millions d'euros, soit + 1 % par rapport aux crédits initiaux demandés pour 2009 (227,2 millions d'euros contre 224,7 millions d'euros). Ce sont 27 % des crédits de la mission.

Il comporte quatre actions, dont les crédits se répartissent de la manière suivante :

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
1 – Promotion du sport pour le plus grand nombre	10 134 00	10 134 000
2 – Développement du sport de haut niveau	170 567 242	182 765 201
3 – Prévention par le sport et protection des sportifs	15 929 000	15 929 000
4 – Promotion des métiers du sport	18 406 000	18 406 000
Total	215 036 242	227 234 201

Source : projet annuel de performances 2010

Au sein de ce programme, on notera principalement entre 2009 et 2010 une diminution importante de 16 millions d'euros de l'action 1, *Promotion du sport pour le plus grand nombre* (10 millions d'euros au lieu de 26 millions d'euros), soit – 61 %, une augmentation de l'action 3, *Prévention par le sport et protection des sportifs*, soit + 7 %, une petite diminution de 4 % de l'action 4, *Promotion des métiers du sport*, et une augmentation sensible de l'action 2, *Développement du sport de haut niveau*, soit + 11 %.

Les dépenses de fonctionnement sont en augmentation avec 48,8 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2010, soit 21 % des crédits du programme, au lieu de 26,5 millions d'euros en loi de finances 2009. Elles sont réparties au sein de l'action 2, *Développement du sport de haut niveau*, (35 millions d'euros) et de l'action 4, *Promotion des métiers du sport*, (10,3 millions d'euros).

C'est principalement l'action 2 qui bénéficie de cette augmentation avec 21,8 millions d'euros supplémentaires (+ 62 %). La plupart de ces crédits sont destinés à l'INSEP (29,2 millions d'euros) et pour les écoles nationales et les CREPS (5,6 millions d'euros). Il faut rappeler dans les crédits affectés à l'INSEP, le transfert de la masse salariale (15,6 millions d'euros) du programme 210.

Les dépenses d'investissement sont en légère baisse. Toutes dévolues au développement du sport de haut niveau, elles passent, de 38,4 millions d'euros en 2009 à 35 millions d'euros pour 2010, soit de 17,3 à 15 % des crédits de paiement du programme. Ces dépenses correspondent aux échéances du contrat de *partenariat public privé* (PPP) passé pour la rénovation de l'INSEP (15,8 millions d'euros), et à 14,9 millions d'euros pour les travaux à effectuer dans les écoles nationales et les CREPS.

Les dépenses d'intervention sont aussi en légère baisse, (- 10 %) avec 159,7 millions en 2009 pour 143,4 millions demandés pour 2010, (63 % des crédits du programme). Ces crédits sont importants et portés par l'ensemble des actions du programme. L'action 1, *Promotion du sport pour le plus grand nombre*, est la plus touchée, avec 227 % de baisse des crédits, puisque désormais presque totalement financée par les ressources du CNDS.

Les dépenses d'intervention sont principalement destinées :

– au mouvement sportif, au titre de l'action 1 pour 5,5 millions d'euros, de l'action 2, *Développement du sport de haut niveau* pour 82,4 millions d'euros et de l'action 3 *Prévention par le sport et protection des sportifs* pour aider les fédérations à lutter contre le dopage, à hauteur de 7 millions ; 16 millions d'euros viendront s'ajouter pour le financement des conventions d'objectifs des fédérations grâce à un fonds de concours alimenté par le CNDS ;

– à l'*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* (ACOSS) pour rembourser les cotisations exonérées au titre du *droit à l'image collective* (DIC) des sportifs professionnels pour 26 millions d'euros ;

– au concessionnaire du Stade de France en raison de l'absence de club résident pour 7,7 millions d'euros ;

– à l’Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) par une subvention à hauteur de 3,8 millions d’euros. Comme nous le verrons lors de l’examen de l’article 60 du projet de loi de finances rattaché à la mission, l’AFLD devrait aussi bénéficier d’un fonds de concours de 4 millions d’euros provenant du CNDS, grâce à une majoration de 0,5 % de la « taxe Buffet » ;

– et au titre de l’action 4, *Promotion des métiers du sport*, 3,8 millions d’euros destinés aux formations initiales.

L’examen de ces dépenses met en évidence les choix opérés pour 2010 : augmentation des crédits de fonctionnement, baisse des investissements et des crédits d’intervention sauf pour le sport de haut niveau *via* l’INSEP, les écoles nationales et les CREPS.

C.– LES POLITIQUES FINANCÉES EN 2010

1.– La santé et le sport : quelle valeur ajoutée ?

Les moyens dégagés pour la prévention et la protection de la santé des sportifs sont en légère hausse, passant de 15 à 15,9 millions d’euros. Cette augmentation provient à la fois d’un transfert interne au programme (4,82 millions d’euros en provenance de l’action *Sport de haut niveau*, pour le suivi médical réglementaire des sportifs de haut niveau) et des nouvelles ressources (4 millions d’euros) qui seront affectées à l’AFLD.

– **L’Agence française de lutte contre le dopage** (AFLD), autorité indépendante dotée de la personnalité morale, définit et met en œuvre les actions de lutte contre le dopage.

Le budget prévisionnel pour 2010 présenté par l’agence s’établit à 7,8 millions d’euros, en augmentation de 3 % par rapport à 2009.

S’agissant des ressources, le présent projet de loi de finances pour 2010 demande, comme nous le verrons en examinant son article 60 rattaché à la mission, une majoration au bénéfice de l’AFLD, de la contribution sur les cessions de droits de diffusion télévisuelle des manifestations ou compétitions sportives. En passant de 5 % à 5,5 %, le rendement attendu de cette majoration est évalué à 4 millions d’euros. Cette recette fiscale, visant notamment à diversifier les ressources de l’agence pour mieux garantir son indépendance financière, sera complétée par une subvention du ministère chargé des sports de 3,8 millions d’euros. Ces évolutions conduiraient à une augmentation globale de 0,2 million d’euros des moyens alloués à l’AFLD pour la conduite de ses actions en matière de lutte contre le dopage.

Outre les dépenses de fonctionnement habituelles, l'agence voudrait continuer à renforcer et développer son département des analyses en ayant les moyens de poursuivre le plan triennal de modernisation, le laboratoire, victime de son succès, étant de plus en plus sollicité pour des contrôles nombreux (8 500 en 2008, estimés à 10 000 pour 2009, projection de 10 000 pour 2010, avec les contrôles à effectuer sur l'ensemble des sportifs susceptibles de faire partie de la délégation française aux jeux olympiques d'hiver).

– **Les subventions aux fédérations pour la prévention des risques et le suivi médical des sportifs de haut niveau et des espoirs** sont maintenues à 7 millions d'euros (en tenant compte du transfert évoqué ci-dessus).

Les crédits destinés aux interventions assurées au niveau régional seraient fixés à 2,6 millions d'euros (– 1 million d'euros). Elles visent à soutenir le développement de la médecine par le sport, de la santé par le sport, à renforcer la prévention du dopage, en particulier au travers du fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage et des commissions régionales de lutte contre les trafics de produits dopants.

L'engagement en faveur des actions nationales de prévention (numéro vert *Allô Écoute dopage*), **de recherche et de sécurité** voit ses moyens diminués (de 1 million en 2009 à 0,73 million inscrits pour 2010). Ces crédits sont destinés notamment à la promotion de la sécurité des pratiquants sportifs et au soutien des actions de recherches conduites par *l'Institut biomédical et de recherche épidémiologique du sport* (l'IRMES).

Enfin, **la contribution annuelle de la France au fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage** (AMA) est stable, à hauteur de 0,56 million d'euros (soit 3 % du budget voté par cette institution).

Le Rapporteur spécial regrette d'abord le choix du désengagement de l'État pour le financement d'une de ses prérogatives essentielles dans le domaine de la santé et du sport, une mission régaliennne, la lutte contre le dopage.

Ensuite, il veut souligner que les bienfaits évoqués dans ce projet de budget, du fait de la mutualisation des fonctions supports d'administration centrale des politiques sanitaires, sociales, du sport et de la jeunesse, ne permettent même pas le maintien des moyens financiers.

De plus, est-il normal qu'aucun objectif ni indicateur n'ait été redéfini depuis le regroupement avec le ministère de la Santé en 2007 ?

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

a) Le rôle des fédérations

● **Les subventions allouées en 2008** aux fédérations sportives ont eu deux sources de financement : le programme *Sport*, et le *Programme national de développement du sport* (le PNDS).

En 2009, elles ont comme seule source de financement le programme *Sport*. Leur répartition figure dans le tableau ci-dessous :

SUBVENTIONS AUX FÉDÉRATIONS SPORTIVES

	2008			2009
	Programme <i>Sport</i>	PNDS	TOTAL	Programme <i>Sport</i> (1)
Fédérations olympiques	43 626 276	25 954 215	69 580 491	84 237 380
Fédérations non olympiques	14 698 792	3 841 388	18 540 170	
Fédérations multisports	7 184 342	6 633 899	13 818 241	12 917 519
TOTAL	65 509 410	36 429 502	101 938 912	97 154 899

(1) Y compris fonds de concours du CNDS porté de 3,81 millions d’euros en 2009, à 16 millions en 2010

Outre ces subventions, les fédérations reçoivent d’autres aides de l’État sous la forme de moyens humains mis à leur disposition, à savoir 1 688 cadres techniques et sportifs d’État. Au 1^{er} septembre 2009, les 1 688 CTS affectés auprès de 79 fédérations, se répartissent fonctionnellement de la manière suivante : 54 directeurs techniques nationaux, 346 entraîneurs nationaux, 529 conseillers techniques nationaux et 759 conseillers techniques régionaux. Un poste de CTS est valorisé à hauteur de 65 000 euros par an (traitement, primes et charges). C’est donc une aide complémentaire de plus de 109 millions d’euros qui est ainsi apportée aux fédérations sportives.

● Au 1^{er} janvier 2009, **l’analyse des comptes des fédérations** (bilan 2007) fait ressortir les principaux éléments suivants :

– si, globalement, les ressources des fédérations sportives sont en nette progression (+ 14,5 % entre 2006 et 2007), certaines différences tendent à s’accroître entre les fédérations porteuses des disciplines les plus médiatiques et les autres ;

– si le nombre de fédérations qui présentent une situation financière fragile ou dégradée reste stable entre 2006 et 2007, celles qui présentent une situation financière dégradée passent de 9 à 10. Néanmoins, le redressement financier des fédérations qui présentent une situation dégradée est globalement réel. Ce sont en fait certains événements exceptionnels qui sont venus dégrader temporairement une situation qui était fragile ;

– ce sont les fédérations olympiques qui ont connu en 2007 les difficultés financières les plus importantes. Toutefois cette situation provient de trois fédérations qui étaient identifiées comme fragiles auparavant ;

– le taux de soutien médian des fédérations olympiques par l'État s'élève à 31,3 %. Il est en légère diminution par rapport à l'année 2006 (34,5 %) ;

– pour les fédérations non olympiques, ce taux est en légère baisse et s'élève à 17,8 % en 2007 ;

– les recettes provenant des partenaires commerciaux s'élèvent à 267 millions d'euros en 2007. Elles restent concentrées sur 3 fédérations sportives (football, tennis et rugby) qui perçoivent 90 % de ces recettes. En 2006, ces trois mêmes fédérations captaient 84 % de ces recettes.

- Observations de la Cour des comptes et avancées observées

La Cour a constaté que le modèle du sport français fait encore l'objet d'un large consensus. Cela justifie que l'État – par l'intermédiaire des fédérations sportives dotées de prérogatives de puissance publique – exerce un rôle déterminant en précisant le champ des politiques sportives (par les conventions d'objectifs) et en participant à leur mise en œuvre par le relais des cadres techniques sportifs et des directions techniques nationales.

Pendant, la Cour met en évidence la modification d'équilibres progressivement constitués entre sport professionnel et sport amateur, entre sport de masse et sport de haut niveau, entre la diversité des pratiques et des disciplines et la concentration des ressources privées sur quelques sports susceptibles de forte audience médiatique. Dans ce contexte, la montée du secteur professionnel et sa puissance économique et commerciale pourraient relativiser de fait la capacité d'intervention régulatrice des pouvoirs publics et pourraient faire douter de l'efficacité des subventions accordées par l'État.

Les analyses de la Cour qui s'appuient sur cinq fédérations contrôlées (football, rugby, athlétisme, basket-ball et hand-ball) pourraient être interprétées comme l'anticipation d'une évolution globale du sport et, à ce titre, inviteraient à la recherche de réponses novatrices adaptées au nouveau contexte ; toutefois, elles ne sont pas immédiatement généralisables à la réalité plus modeste des 130 fédérations agréées ou délégataires.

En effet, si la part directe (conventions d'objectifs) apportée par le ministère n'équivaut qu'à 2 % du budget de la fédération française de football (FFF), à 3 % pour le rugby et le golf, à 1 % pour le tennis, l'apport n'est pas marginal pour l'ensemble des 130 fédérations. Ainsi, pour les 85 fédérations unisport, le taux de soutien médian de l'État s'élève à 30 % et monte à 50 % si l'on y ajoute le financement des cadres techniques sportifs (CTS) mis à disposition de ces fédérations. L'État continue donc à jouer un rôle important voire décisif dans les équilibres fédéraux, même en ce qui concerne des fédérations solides financièrement (11 % pour le karaté, 13 % pour le basket-ball, 21 % pour le hand-ball).

Par ailleurs, la Cour souligne la difficulté de l'exercice de la tutelle de l'État sur des fédérations (associations loi 1901) fondées sur le principe électif, traversées d'intérêts contradictoires, mais dotées de prérogatives de puissance publique, le retrait de l'agrément (qui a pu concerner par le passé la fédération française d'équitation et celle d'haltérophilie) constituant une arme de dissuasion difficilement maniable et qui ne peut guère s'appliquer de façon durable.

C'est pourquoi le dialogue autour des conventions d'objectifs et l'intervention des directeurs techniques nationaux et des cadres techniques, agents de l'État placés auprès des fédérations, restent privilégiés.

C'est aussi pourquoi, suite aux recommandations de la Cour, le ministère a défini pour l'olympiade 2009/2012, une nouvelle approche des conventions d'objectifs, visant à « *moduler l'aide en moyens humains et financiers aux fédérations en fonction de leurs projets et de leur développement* », en s'efforçant de tirer parti des indicateurs de performance existants (résultats sportifs, autonomie financière, nombre de disciplines et d'épreuves, nombre de licenciés et nombre de clubs, impact économique et social) et en appliquant cette mesure à l'ensemble des aides versées.

Par ailleurs, si la mise à disposition des fédérations des 1 688 cadres techniques n'a pas été remise en cause, leur répartition au sein des fédérations a fait l'objet d'un plan de redéploiement, en tenant compte des résultats sportifs et de la santé financière des fédérations.

Ces orientations ont été intégrées dans l'élaboration des conventions d'objectifs 2009-2012.

b) La diversification des pratiques sportives

● **La promotion du sport pour le plus grand nombre** se verrait affecter 10,13 millions d'euros contre 26,18 millions d'euros en 2009. Elle ne représenterait plus que 4 % du programme. Mais 219,3 millions d'euros du CNDS viendraient s'y ajouter, dans le cadre du développement du sport pour tous au niveau territorial.

L'État a en effet rationalisé, dans le cadre de la RGPP, la répartition des compétences de financement dans le domaine du sport pour tous :

– le budget de l'État se concentre désormais sur le pilotage national de la promotion du sport pour tous : soutien aux fédérations sportives et aux pôles ressources nationaux ;

– le CNDS devient l'opérateur exclusif pour le soutien aux actions territoriales en matière de sport pour tous (subventions aux associations sportives et soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs).

Pour apprécier l'effort de l'État en matière de sport pour tous, il faut donc additionner les crédits budgétaires et ceux du CNDS. En 2010, il sera donc enregistré une augmentation des moyens consolidés consacrés au sport pour tous, grâce à l'augmentation des ressources du CNDS liée à l'institution de la taxe de 1,3 % (taux porté à 1,5 % en 2011 et 1,8 % en 2012) sur les paris sportifs prévue par le projet de loi relatif à l'ouverture des jeux et paris en ligne.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une plus grande sélectivité des interventions de l'État est recherchée pour éviter le saupoudrage des aides. À cet effet, les seuils de subventions accordées par le CNDS sont progressivement relevés. Le CNDS a mis en place, dès l'année 2008, un seuil minimal pour le montant des subventions. Ce seuil est aujourd'hui fixé à 600 euros et sera porté à 750 euros à échéance 2011.

Il est précisé, dans le présent projet de loi de finances, que l'instauration d'un seuil plancher a pour objectif de viser à une structuration du mouvement sportif autour de « *têtes de réseau* » à même de conduire des projets plus ambitieux.

L'année cible reste fixée à 2011, **dans l'attente d'une évaluation** des effets de l'instauration de ce seuil plancher de subvention, évaluation d'ailleurs **demandée par le Rapporteur spécial dès l'an dernier, qui devra définir la notion de tête de réseau, totalement imprécise à l'heure actuelle.**

La force du mouvement sportif repose sur un maillage territorial, au niveau des régions, des départements, des communes, des services déconcentrés et des clubs. Face au désengagement de l'État, les clubs se tournent de plus en plus vers les collectivités territoriales, dans une logique de « guichet ».

Le Rapporteur spécial s'inquiète du projet de réforme des collectivités locales, qui sortirait le sport des compétences générales des régions et des départements, laissant aux seules métropoles, communes et intercommunalités, cette compétence générale. Une telle réforme aboutirait inévitablement à l'aggravation des disparités territoriales en matière de pratique du sport, d'investissements dans les équipements et aussi d'éducation et de lien social.

● La thématique du **sport en faveur des publics socialement défavorisés** est à nouveau présentée comme une priorité en 2010.

Comme l'an dernier, ce travail s'inscrit dans le cadre de la *Dynamique espoir banlieues* (2008-2011) autour de trois axes prioritaires :

– employer les crédits du CNDS en faveur de l'accès au sport des habitants des quartiers populaires. Ainsi depuis 2008, 15 % des crédits du CNDS (au lieu de 7,4 % en 2007) doivent être spécifiquement consacrés à l'accès au

sport des habitants des quartiers populaires ; de même, le taux de subvention des équipements sportifs situés dans les quartiers populaires doit être doublé pour passer de 7,5 % à 15 % ;

– inciter les fédérations sportives agréées à développer leur action dans les quartiers populaires ; leur effort sur cette thématique sera mesuré tout au long de la nouvelle olympiade à travers les conventions d'objectifs négociées pour la période 2009-2012 ;

– accompagner les associations présentes dans les 215 quartiers concernés par la *Dynamique espoir banlieues*.

• Le CNDS continue à **soutenir les activités sportives périscolaires** s'inscrivant **dans le cadre de l'accompagnement éducatif**, avec en 2009 un prélèvement de 20 millions d'euros sur ses réserves, répartis de la manière suivante :

– 14 millions d'euros pour les subventions de fonctionnement aux associations sportives intervenant dans le cadre de l'accompagnement éducatif durant toute l'année scolaire 2009 / 2010 (contre 11,7 millions d'euros en 2008) ;

– 6 millions d'euros pour les subventions à la construction, la rénovation et l'aménagement d'équipements sportifs de proximité, ainsi qu'à l'acquisition de matériels sportifs destinés à développer la pratique sportive des jeunes scolarisés (contre 8,3 millions d'euros en 2008).

Il est cette année possible de dresser un **premier bilan** de ce dispositif. Ainsi, sur plus des trois quarts du territoire, 3 000 collèges (soit plus de 40 %) auront bénéficié d'une convention avec le CNDS au profit du volet sportif de l'accompagnement éducatif, essentiellement sur l'exercice 2008-2009, avec une consommation de plus de 90 % des 20 millions d'euros dédiés à ce programme.

Mais des disparités très importantes au niveau des résultats selon les départements et les régions sont à regretter, disparités dans le taux de conventionnement (certains départements de Bretagne n'ont pu atteindre les 15 % alors que d'autres, en Aquitaine, ont dépassé les 80 %, voire les 90 % en Limousin), et dans les montants des subventions de fonctionnement accordées proportionnellement au nombre d'élèves.

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

Avec un total de 182,8 millions d'euros, les moyens consacrés à cette action apparaissent en augmentation de 18,5 millions d'euros par rapport à l'an dernier. Cette augmentation n'est, comme nous l'avons vu, pour l'essentiel due qu'au transfert d'une partie de la masse salariale du programme *Conduite et pilotage*, sur le programme *Sport*.

Suite à la réforme du sport de haut niveau, l'objectif assigné est de maintenir le rang de la France parmi les cinq premières nations sportives mondiales, tout en préservant la philosophie du **double projet** des sportifs de haut

niveau, visant à concilier performance sportive et réussite éducative et professionnelle. La stratégie est de concentrer les moyens de l'État sur les **parcours de l'excellence sportive**, sur la base d'un cahier des charges établi avec chaque fédération.

De son côté, le CNDS est responsable du financement des actions du **Comité national olympique du sport français** (CNOSF) et du Comité paralympique et sportif français (8 millions d'euros prévus pour 2010) notamment pour la participation des délégations françaises aux manifestations sportives.

a) La réforme des CREPS

Le ministère a entrepris de réformer le réseau des CREPS autour de deux missions : l'accueil des sportifs de haut niveau, et l'offre de formations non dispensées dans le privé.

Cela se traduit par le renforcement de 16 d'entre eux sur ces missions.

En revanche, les CREPS d'Houlgate, du Limousin, de Mâcon, de Picardie et de Franche Comté (hors site de Prémanon), qui ne remplissaient que partiellement ou imparfaitement ces deux missions nationales, ont fait l'objet d'une dissolution au 31 août 2009 par décrets du premier ministre en date du 28 août 2009. La dissolution du CREPS de Corse est reportée à la fin de l'année 2009. La situation de 2 autres CREPS – Dinard (Bretagne) et Voiron (Rhône-Alpes) – fait toujours l'objet d'évaluations et de concertations complémentaires.

Le ministère espère bénéficier d'un concours financier des collectivités territoriales à hauteur de 3,74 millions d'euros en crédits de paiement pour les travaux de mise en conformité de ses établissements accueillant des filières du sport de haut niveau.

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

L'INSEP en tant qu'opérateur du programme *Sport*, participe à la mise en œuvre de la politique nationale de développement des activités physiques et sportives, particulièrement dans le domaine du sport de haut niveau. Son intervention s'inscrit principalement dans les actions n° 2 et 4 du programme *Sport* avec pour objectifs principaux :

– améliorer le rang de la France dans les grandes compétitions internationales ;

– contribuer à la préservation de la santé des sportifs ;

– rendre plus efficace le double projet *entraînement-formation* que l'Institut développe au profit des sportifs de haut niveau.

Le compte financier 2008 a été arrêté à la somme de 13,1 millions d'euros. En plus de ce budget propre à l'établissement, il convient de rappeler que la rémunération des agents de l'État était prise en charge par le programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Cette masse salariale représentait en 2008, 14,5 millions d'euros contre 16,3 millions d'euros en 2007. Cette économie s'explique par l'externalisation des fonctions de restauration, d'hébergement et d'entretien des équipements dans le cadre du contrat de partenariat public privé (départ de 46 agents durant l'année 2008).

Courant 2008, le programme de rénovation et la suppression progressive des emplois des personnels techniques, ouvriers et de service, ont encore eu un impact, tant dans la vie de l'établissement qu'en termes financiers. Ainsi, des charges financières exceptionnelles ont été engendrées par les différents déménagements des immeubles en vue de leur réhabilitation et par le départ prématuré du personnel. Ce dernier point a nécessité l'intervention de prestataires extérieurs pour assurer le maintien de l'activité pendant la période transitoire précédant la mise en place de la concession de la gestion de l'hébergement, de la restauration et de l'entretien à la société ACCOR.

Enfin, l'incendie du centre nautique intervenu dans la nuit du 10 novembre 2008 a nécessité une subvention exceptionnelle d'environ 1 million d'euros versée à l'établissement afin de sécuriser le site, d'organiser l'entraînement des sportifs utilisateurs de cet équipement et de racheter les biens d'usage détruits.

La participation des fédérations représente près de 60 % des ressources propres et s'est élevée, en 2008, à 2,9 millions d'euros.

Des travaux relatifs à la transformation de l'INSEP, actuellement établissement public à caractère administratif, en « grand établissement » sont menés depuis quelques mois.

S'agissant du plan de rénovation et de modernisation, il convient de distinguer la zone nord, qui fait l'objet du contrat de partenariat public-privé (PPP), de la zone sud, qui est réalisée en maîtrise d'ouvrage publique. Le contrat prévoit un achèvement des travaux et la livraison des bâtiments début 2010 : ces délais devraient être tenus.

Le contrat entrera alors dans sa phase d'exploitation : 12,34 millions d'euros sont inscrits au budget 2010 du programme *Sport*, soit 7,8 millions d'euros (AE et CP) pour les loyers de prestation et 4,3 millions d'euros (CP) pour le loyer d'investissement.

Une dotation de 5,5 millions d'euros est prévue en autorisations d'engagement pour la réhabilitation de la zone sud et de 15,8 millions d'euros en crédits de paiement.

c) Le renforcement de la compétitivité internationale des clubs sportifs

Le droit à l'image collectif (DIC) instauré par la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel a pour objet de renforcer l'attractivité des clubs et de retenir en France les joueurs les plus talentueux par des mesures financières incitatives, en l'espèce une atténuation de la charge des cotisations sociales des clubs français pour leur permettre d'accroître la rémunération de joueurs professionnels et de les retenir en France.

Le coût de cette mesure résulte d'une compensation intégrale des pertes de recettes de cotisations sociales par l'État au profit de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Cette compensation a représenté un coût de 30,9 millions d'euros en 2008. 26 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2009, et le même montant est prévu en projet de loi de finances pour 2010, soit 14 % des crédits affectés au sport de haut niveau.

La loi de finances pour 2009 a prévu, après adoption d'un amendement, d'appliquer un seuil de déclenchement différencié dans une fourchette de 2 à 8 fois le plafond de la sécurité sociale, au vu du niveau moyen de rémunération pratiqué dans les différentes disciplines.

Ces dispositions doivent s'appliquer (par un décret non encore publié) aux rémunérations versées jusqu'au 30 juin 2012.

d) L'exploitation du stade de France

Un crédit de 7,5 millions d'euros est inscrit pour l'indemnisation du concessionnaire en 2010, contre 6,38 dans la loi de finances pour 2009. Cette augmentation serait due à une baisse de fréquentation des matchs de l'équipe de France de football et à de mauvaises prévisions de rentabilité des produits destinés aux entreprises.

e) Le soutien à l'emploi et à la promotion des métiers du sport

Les interventions financières inscrites dans le PAP pour 2010 au titre du soutien à l'emploi dans le champ du sport concernent l'action 4 du programme. Elles sont en légère baisse, - 5 %, avec 18,4 millions d'euros contre 19,3 millions d'euros en 2009).

Cette évolution négative est liée à la nouvelle offre de formation des établissements publics et services déconcentrés ne proposant plus que les formations aux métiers du sport et de l'animation pour lesquelles l'offre privée est inexistante ou insuffisante.

Les moyens de l'action sont répartis de la manière suivante :

– observation, conception et organisation du système de certification : 2,9 millions d’euros ;

– formation initiale aux métiers du sport et de l’animation, (8,4 millions d’euros), y compris le *Parcours animation sport*, avec 3,7 millions d’euros inscrits en 2010, qui permet de former des jeunes issus des zones urbaines sensibles ;

– fonctionnement des écoles nationales : 7,1 millions d’euros.

En conclusion, l’État continuerait à intervenir. Mais le Rapporteur spécial tient à souligner la faiblesse de ce niveau d’intervention eu égard aux besoins et aux efforts entrepris par les collectivités territoriales dans ce domaine capital pour les clubs sportifs.

4.– Le Centre national pour le développement du sport

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public national à caractère administratif, a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006, aujourd’hui abrogé et intégré au code du sport.

a) L’action du CNDS

• **Les recettes** sont de 212 millions d’euros en 2009 contre 268 millions d’euros au budget 2008, selon la décomposition suivante :

– 165,6 millions d’euros pour le prélèvement principal de 1,8 % sur les recettes de la Française des jeux, soit le niveau du plafond fixé par la loi de finances pour 2006, après indexation (+ 1,8 %) ;

– 43 millions d’euros pour le produit de la contribution de 5 % sur les droits de diffusion télévisuelle des manifestations et compétitions sportives (en reconduction par rapport à 2008) ;

– 3,1 millions d’euros de produits financiers ;

– 0,3 million d’euros de produits divers.

• **Les dépenses** de l’établissement pour 2009 s’élèvent à 234,1 millions d’euros, (contre 278 millions d’euros en 2008), l’équilibre financier étant assuré par un prélèvement sur son fonds de roulement. Ce sont :

– 85 millions d’euros pour les subventions d’équipement ;

– 152,5 pour les subventions de fonctionnement en régression de 7,5 % par rapport à la dotation 2008 (162,3 millions d’euros) en raison de la fin des subventions versées au titre du PNDS en 2008 (63 millions d’euros) ; la

répartition 2009 est la suivante : 137,5 millions d'euros pour la part territoriale ; 15 millions d'euros pour la part nationale, dont 7 millions d'euros au titre du financement des emplois sportifs qualifiés et 0,9 million d'euros destinés au soutien des organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage et les opérations imprévues portant sur l'emploi sportif et la santé des pratiquants ;

– 2,9 millions d'euros pour le fonctionnement et pour le personnel de l'établissement.

b) Les orientations et prévisions pour 2010

Les ressources affectées prévisionnelles globales du CNDS s'élèveront à 227,6 millions d'euros pour 2010 contre 208,6 millions d'euros au budget initial 2009 (+ 9,1 %) et se répartiront comme suit :

– une part du produit de la contribution de 5,5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (article 302 *bis* ZE du code général des impôts, article 53 de la loi de finances pour 2006 et article 60 du présent projet de loi de finances), le montant de cette recette étant évalué à 43,3 millions d'euros ;

– le prélèvement sur les sommes mises – hors paris sportifs – sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, dans la limite d'un plafond. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le taux et le plafond du prélèvement mentionnés précédemment sont portés respectivement à 1,8 % et à 163 millions d'euros. Le montant de ce plafond est indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenue dans le projet de loi de finances. Le projet annuel de performances fait ainsi apparaître une prévision de recette 2010 suite à indexation de 154,3 millions d'euros ;

– le prélèvement en 2010 de 1,3 % sur les sommes mises sur les paris sportifs de la Française des Jeux et sur les paris sportifs en ligne des autres opérateurs agréés, évalué à 30 millions d'euros. Il sera porté à 1,5 % en 2011 et 1,8 % à compter de 2012.

Le Rapporteur spécial demande au Gouvernement un « retour au sport » plus important dès 2010, avec un prélèvement à 1,8 %, cela afin de garantir le niveau actuel de financement, voire d'obtenir des ressources supplémentaires significatives qui bénéficieront à la conduite des politiques sportives nationales.

III.— LE PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : POURSUITE DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

A.— L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET LA PERFORMANCE

En 2008, le rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1143 présenté par M. Pierre Morange sur la gouvernance et le financement des structures associatives, préconisait la création d'un organe interministériel chargé « *d'assurer le pilotage de la politique associative* », rattaché au Premier ministre. Cela s'est concrétisé dès janvier 2009, en adjoignant au Haut-commissariat aux solidarités actives les compétences de la jeunesse et en lui donnant autorité sur la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Les crédits du programme n° 163, *Jeunesse et vie associative*, lui sont donc rattachés dorénavant.

De la mission ministérielle de 2009, on passe pour 2010 à une mission interministérielle dans lesquels les crédits du programme n° 163 ont été « *retraités* » comme mentionné dans le présent projet de loi de finances.

L'architecture du programme, bâtie autour de quatre actions jusqu'en 2009, a été restructurée en trois actions stratégiques :

1. développement de la vie associative et promotion de l'engagement citoyen ;
2. promotion des actions et expérimentations en faveur de la jeunesse ;
3. promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation.

Les objectifs poursuivis s'articulent autour des deux axes que sont l'action en faveur de l'autonomie et la prise de responsabilité citoyenne des jeunes, ainsi que le soutien au dynamisme et au développement de la vie associative, en cohérence notamment avec celui apporté par les collectivités.

Le dispositif de performance du programme a lui aussi été réorganisé et épuré. Désormais, il s'articule autour de quatre objectifs :

- soutenir les initiatives et les projets des jeunes ;
- soutenir la structuration et le dynamisme du secteur associatif ;
- améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs ;
- améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes.

En conséquence les indicateurs ont été regroupés dans ce nouveau cadre, deux ont été créés, trois supprimés.

On notera que certains indicateurs restent toujours très faiblement informatifs et que l'évaluation de la performance de nombreuses subventions versées aux diverses associations est délicate.

Le Rapporteur spécial souligne que la stratégie de performance de ce programme n'était toujours pas fixée autour d'objectifs et d'indicateurs suffisamment stables d'une année sur l'autre pour autoriser un suivi pluriannuel.

Les dernières évolutions décrites rendent encore plus difficile les comparaisons, avec ces nouvelles actions dont il n'est pas certain qu'elles aient gardé le même périmètre.

Il souhaite néanmoins que cela aboutisse à une version enfin stabilisée et renseignée de la performance de ce programme.

Et le Rapporteur spécial renouvelle sa proposition de **mise en place d'un document de politique transversale (DPT)**, permettant de rendre compte des crédits issus des différents départements ministériels réellement utilisés en direction des jeunes, qui serait véritablement très utile. La commission des Finances, sur sa proposition, a adopté un amendement en ce sens.

B.- L'ANALYSE DES CRÉDITS

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 fixait à 107,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 107,8 millions d'euros en crédits de paiement, le plafond des crédits prévu pour 2010 au titre de ce programme, en diminution sensible par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 (119,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120,1 millions d'euros en crédits de paiement).

Les crédits demandés pour 2010 connaissent une évolution importante, avec 192,9 millions d'euros en autorisations de programme et 193,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de plus de 60 % par rapport aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances 2009.

Ce programme est désormais composé de trois actions :

- l'action n° 1 regroupe les crédits relatifs au développement de la vie associative et au service civique (51,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ;

- l'action n° 2 regroupe les actions et les expérimentations en faveur de la jeunesse (92,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 92,4 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- l'action n° 3 retrace les actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation (49,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

La présentation du budget 2010 pour ce programme met en valeur la progression des crédits. **Le Rapporteur veut souligner son caractère artificiel, du fait de l'intégration des deux nouvelles lignes de crédit dédiées au fonds d'expérimentation pour la jeunesse, et au nouveau service civique.**

Car si l'on prend en compte ces transferts, le programme *Jeunesse et vie associative* s'établit pour 2010, à 108 millions d'euros, contre 116,4 ouverts en loi de finances pour 2009.

Les dépenses de fonctionnement, en baisse, représentent 6,8 millions d'euros de crédits de paiement (au lieu de 8,5 millions d'euros l'an dernier), soit 3,5 % des crédits du programme. Elles sont essentiellement réparties dans l'action 2, *Promotion des actions et expérimentations en faveur de la jeunesse*, et dans l'action 3, *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation*.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en consomme la plus grande part. Ils permettent de financer la rémunération des personnels « État », une partie de son fonctionnement, et ses nouvelles activités *d'observation et d'analyse des pratiques et attentes des jeunes et des politiques publiques qui leur sont destinées*. Le montant global de la subvention pour charges de service public s'élève à 3,5 millions d'euros pour 2010, contre 4,8 pour 2009.

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 186 millions d'euros en autorisations de programme et 186,2 millions d'euros en crédits de paiement, **soit une hausse de 68 % pour les crédits de paiement.**

Les montants les plus importants sont inscrits pour financer :

- le futur dispositif du service civique avec 40 millions d'euros ;
- le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse créé en 2009, avec 45 millions d'euros ;
- le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) par une subvention de 25,8 millions d'euros (en baisse de 0,4 million d'euros), pour cofinancer 3 518 emplois permanents dans des associations ;

– le soutien direct du ministère aux associations agréées jeunesse et éducation populaire avec 10,6 millions d’euros, soit 0,1 million d’euros de plus qu’en 2009 ;

– les actions des associations en faveur de l’éducation populaire via 4,5 millions d’euros alloués aux services déconcentrés (pour 4,4 millions d’euros l’an dernier) ;

– les activités internationales avec 10,5 millions d’euros accordés à l’Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) et 2 millions d’euros pour l’Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ), soit des sommes identiques à l’an dernier ;

– l’aide aux projets éducatifs locaux via les collectivités territoriales, avec 13,8 millions d’euros budgétés (contre 14,5 millions d’euros l’an dernier) ;

– le soutien aux projets individuels ou collectifs des jeunes avec une finalité d’utilité sociale via les bourses du dispositif Envie d’agir qui se voit attribuer, comme l’an dernier, 2,7 millions d’euros.

En enlevant ce qui correspond aux deux nouvelles catégories de dépenses, le montant des dépenses d’intervention s’élève à 101 millions d’euros contre 110 millions d’euros en 2010.

Le Rapporteur spécial s’inquiète de la nouvelle baisse des crédits d’intervention du programme touché de plein fouet par les réductions budgétaires, ce qui met en danger, tant les acteurs de la jeunesse que ceux de la vie associative.

C.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

1.– L’information des jeunes

À la suite du processus de concertation initié en mars 2009 par le Haut commissaire à la jeunesse, la commission de concertation a présenté un certain nombre de propositions rassemblées dans un Livre Vert. La communication sur le processus ainsi que la concertation du grand public ont été organisées à partir d’un site Internet géré par la direction de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative : www.lagenerationactive.fr. Ce site présente la démarche et les objectifs du Haut commissaire et met à disposition des internautes plusieurs forums thématiques afin de recueillir leurs avis sur les enjeux et propositions formulés dans le Livre Vert. Ce site permet également la publication des appels d’offres lancés dans le cadre du fonds d’expérimentations jeunesse à destination des acteurs publics et privés souhaitant impulser de nouvelles politiques de jeunesse.

Le site www.jeunes.gouv.fr, portail interministériel lancé en mai 2005 dans le cadre du Pacte Européen de la Jeunesse, est dédié aux 15-30 ans. Il rassemble sous une adresse unique, l'ensemble des informations utiles relatives aux politiques publiques dont ils peuvent bénéficier. Ce site délivre un premier niveau d'information et oriente ensuite les internautes vers la source d'information la plus pertinente : page spécialisée d'un site ministériel, de Pôle Emploi, du *centre d'information et de documentation de la jeunesse* (CIDJ), de la CAF, etc. Il rassemble ainsi plus de 600 liens et recense les points d'information de proximité, notamment les 1 500 points d'information jeunesse.

Ce site a bénéficié d'une refonte en 2009 afin de valoriser la thématique mobilité des jeunes et le réseau information jeunesse.

Enfin, l'État participe aux côtés des collectivités territoriales au financement des associations intitulées *centres régionaux information jeunesse* (CRIJ).

Ce réseau regroupe 1 500 structures : le CIDJ situé à Paris, les CRIJ et des structures locales, *les bureaux et les points information jeunesse* (BIJ et PIJ).

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une réflexion de fond est engagée sur l'évolution du CIDJ et sur l'optimisation des politiques de cofinancement des CRIJ.

2.- Les nombreux dispositifs de soutien à l'engagement et à l'initiative des jeunes

Le principal dispositif est la contribution de l'État au **Fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes**, pour un montant de 45 millions d'euros. Il permet d'abord de vérifier la pertinence de dispositifs innovants, avant d'en envisager la réalisation.

L'article 25 de la loi généralisant le RSA du 1^{er} décembre 2008 a ainsi prévu la création de ce Fonds d'expérimentations pour la jeunesse. Celui-ci est doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Il doit permettre d'impulser et de soutenir des initiatives dans différents territoires et selon des modalités variables et évaluées. Cette approche vise à préparer dès la phase expérimentale les conditions d'une généralisation ultérieure. Il fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées et qui ont vocation à couvrir une grande partie du champ de la politique menée en faveur des jeunes. L'évaluation externe et scientifique, si possible contrôlée, fait partie intégrante des principes de financement du Fonds.

Le Fonds fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées et qui ont vocation à couvrir une grande partie du champ de la politique menée en faveur des jeunes. L'évaluation externe et scientifique, si possible contrôlée, fait partie intégrante des principes de financement.

En 2009, une première vague d'appels à projets a été lancée en avril : quelque 500 projets ont été reçus ; 170 retenus et une enveloppe globale pluriannuelle de 65 millions d'euros leur a été allouée. D'autres appels seront lancés pour une mise en œuvre d'expérimentations à compter de 2010.

La commission de concertation jeunesse réunie par le Haut commissaire à la jeunesse entre mars et juillet 2009 a préconisé de mettre en place **un service civique, sur une base volontaire**, qui aurait vocation à mobiliser 10 % d'une classe d'âge d'ici cinq ans. 40 millions d'euros ont donc été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 afin de permettre de soutenir le recrutement de 10 000 volontaires dès 2010.

Dans l'attente de ce nouveau dispositif qui aurait vocation à intégrer plusieurs milliers de jeunes, **le service civil** – qui repose à 97 % sur **le volontariat associatif** – continue de fonctionner : on recense en trois ans, à ce titre, 1 070 associations agréées pour l'accueil d'environ 13 000 missions de volontariat. Environ 3 000 volontaires sont effectivement engagés dans une mission. En conséquence, le ministère consacre en 2009, 3,8 millions d'euros à la compensation des exonérations ou des minorations de charges sociales des volontaires indemnisés en 2008 déclarés auprès des organismes de sécurité sociale et d'assurance vieillesse.

Le Rapporteur spécial se satisfait de ces évolutions, mais veut souligner les incertitudes qui persistent sur les moyens financiers mobilisés, sur leur pérennité et leurs modalités de mise en œuvre.

De quelle manière les collectivités territoriales et les acteurs de la jeunesse seront-ils impliqués ?

L'appel au financement sur fonds privés pour le *Fonds d'expérimentation pour la jeunesse* annonce t'il la volonté du gouvernement d'un nouveau désengagement de l'État dans ce secteur ?

Autre outil, le programme **Envie d'agir** : il fédère deux dispositifs complémentaires, *Projets jeunes* et *Défis jeunes*. 2 621 projets ont été soutenus en 2008, soit près de 11 500 bénéficiaires directs. Le montant moyen de l'aide publique versée aux porteurs de projet était de 903 euros pour *Projets jeunes* et 4 353 euros pour *Défi Jeunes*. 41 % des projets étaient à finalité professionnelle dont 421 créations d'activité économique.

Il convient de souligner l'effet de levier du programme *Envie d'agir* sur la mobilisation de cofinancements locaux en faveur de l'engagement et de l'initiative des jeunes. Ainsi, les crédits complémentaires mobilisés localement par les services du ministère se sont élevés à 0,5 million d'euros en 2008, auxquels s'ajoutent 5,3 millions d'euros de parrainages obtenus directement par les lauréats dans le cadre du montage de leur projet.

Il semble que les moyens budgétaires affectés à cet outil, soient stabilisés avec 3,2 millions d'euros demandés pour 2010.

3.– La participation des jeunes

Les politiques de participation des jeunes à la vie publique actuelles reposent principalement sur la promotion des conseils de jeunes placés auprès d'une autorité politique ou administrative : *Conseil national de la jeunesse* (CNJ) placé auprès du Haut commissaire à la jeunesse, conseils régionaux, généraux ou municipaux de jeunes, placés auprès des exécutifs locaux, *Conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative* (CDJSVA) placés auprès des préfets.

4.– La protection des mineurs

L'État assure la protection physique et morale des mineurs accueillis dans les accueils collectifs à caractère éducatif. Cette mission est conduite conjointement par l'administration centrale et les services déconcentrés chargés de la jeunesse.

Les vacances des mineurs, déclinées en séjours avec hébergement et en accueils sans hébergement, représentent une activité importante d'un point de vue social et économique. En 2008, environ 1,1 million d'enfants et d'adolescents encadrés par près de 110 000 animateurs et directeurs ont bénéficié d'un séjour de vacances et plus de 3 millions d'enfants et d'adolescents encadrés par 310 000 personnes ont fréquenté un accueil de loisirs.

Lors des contrôles et visites des accueils collectifs, les services déconcentrés du ministère veillent au respect des dispositions légales et réglementaires et s'assurent tout à la fois de la sécurité physique et morale des mineurs accueillis et de la qualité éducative des accueils à travers les projets mis en œuvre, tant du point de vue des activités que de la gestion de la vie quotidienne.

Pour 2010, 1,48 million d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement, 1,68 en crédits de paiement, en baisse de 13 % par rapport à l'an dernier (1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,9 en crédits de paiement).

5.– La mobilité des jeunes

Elle est organisée au travers des différents programmes menés par l'Union européenne ou par des offices spécialisés.

● **Le Programme européen *Jeunesse en action*** a été lancé pour la période 2007-2013 par la Commission européenne afin de favoriser la mobilité des jeunes européens grâce à plusieurs dispositifs complémentaires : service volontaire européen, initiatives de jeunes et échanges de jeunes. Il dispose d'un budget de 885 millions d'euros répartis entre les pays participants pour une durée de sept ans. Placé en France sous l'autorité du Haut commissaire à la jeunesse, il est géré par *l'Agence française du programme européen jeunesse en action* (AFPEJA) au sein de *l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* (INJEP).

La dotation communautaire allouée en 2008 à *l'Agence française du PEJA*, d'un montant de 8,2 millions d'euros a permis de financer 557 projets et la participation totale de 7 426 jeunes Européens dont 3 009 Français :

● **L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)** soutient les échanges de jeunes réalisés par un large éventail d'opérateurs : établissements scolaires et universitaires, associations de jeunesse et d'éducation populaire, clubs sportifs, centres linguistiques, centres de formation, organisations professionnelles et syndicales, collectivités territoriales, comités de jumelage. Ce soutien peut prendre diverses formes : financière, pédagogique, linguistique, technique. Les programmes touchent en moyenne 175 000 jeunes par an.

L'OFAJ prévoit pour 2009 un budget de 23,4 millions d'euros, alimenté essentiellement par des contributions gouvernementales paritaires à hauteur de 20,8 millions d'euros et complété par des fonds de concours à hauteur de 1,12 million d'euros, accordés notamment par les deux ministères des affaires étrangères pour les échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale et par le Fonds social européen pour les programmes en faveur des jeunes chômeurs.

La subvention sollicitée pour 2010 s'élève à 10,5 millions d'euros, montant identique depuis trois ans.

● **L'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ)** favorise les échanges de jeunes adultes (de 18 à 35 ans) soucieux de mener un projet lié à leur formation ou à leur expérience professionnelle, en s'appuyant sur quatre programmes : action et développement, formation et emploi, coopération institutionnelle étudiante et mobilité des jeunes travailleurs. En 2007, 1 500 jeunes français ont été concernés.

En 2008, le financement public français (État et régions) s'élevait à 2,43 millions d'euros (77 % des recettes), les contributions des participants représentant environ 20 % des recettes.

En 2009, le montant de la subvention gouvernementale s'élève à 1,9 million d'euros. S'ajoutent à cette subvention, des subventions sur projet venant d'autres ministères d'un montant annuel total d'environ 70 000 euros.

La subvention demandée pour 2010 s'élève à 2 millions d'euros, montant identique depuis trois ans.

• Le ministère chargé de la jeunesse participe aussi dans le domaine de la coopération, à la politique française d'aide au développement sur le plan multilatéral, à travers l'action de la **Conférence des ministres de la Jeunesse et des sports des pays ayant le français en partage** (CONFESJES). Elle exerce le double rôle d'instance de concertation politique en matière de jeunesse et de sport et d'opérateur de programmes de coopération dans ces mêmes domaines.

La contribution française est stable avec 0,34 million d'euros.

6.– L'accès aux loisirs éducatifs

L'aide aux *Projets éducatifs locaux* (PEL) est sollicitée à hauteur de 13,8 millions d'euros (contre 14,5 millions d'euros en 2009) avec une intervention du ministère de la jeunesse et des sports qui ne représente que 5 % du coût total de ces projets dont les initiateurs sont les collectivités territoriales. Ces crédits seraient ventilés ainsi : 6,1 millions pour les collectivités territoriales et 7,7 millions d'euros pour les associations. Ils seront plus particulièrement orientés vers les zones urbaines sensibles et les zones rurales enclavées.

Le soutien aux politiques locales de jeunesse serait poursuivi grâce aux 4,2 millions d'euros de crédits d'intervention dont disposent les services déconcentrés pour subventionner les associations de jeunesse et d'éducation populaire hors PEL.

D.– L'ENCOURAGEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Afin de tenter de répondre aux besoins des associations, la politique associative menée par le ministère poursuit les deux objectifs suivants :

- créer les conditions favorables au développement des associations ;
- aider les associations à disposer de bénévoles qualifiés.

1.– Le soutien à la vie associative dans sa généralité

11,6 millions d'euros sont sollicités, contre 15,8 millions d'euros en 2009.

Le Gouvernement a pris plusieurs **mesures fiscales** pour encourager les dons et soutenir ainsi les associations. Ce sont des réductions au titre de l'impôt sur le revenu (IR), sur les sociétés (IS) et sur la fortune (ISF), accordées par l'État aux donateurs, particuliers et entreprises, au titre des dons et du mécénat, et des mesures d'exonération et d'allègement d'impôts profitant aux associations.

L'évolution de leur montant découle mécaniquement de la variation du volume d'activité des associations, des dons réalisés par les entreprises mécènes et les donateurs et de la proportion de foyers et d'entreprises imposables parmi ces donateurs.

S'agissant de la dépense fiscale « *Réduction d'impôt (60 %) au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général* », le mécénat sous toutes ses formes (financier, en nature et de compétences) est évalué en 2008, à 2,5 milliards d'euros, réalisé par 23 % des entreprises de plus de 20 salariés soit près de 30 000 entreprises. L'objectif de la mesure, issue de la loi du 1^{er} août 2003, qui était d'augmenter la part des ressources issues du mécénat dans les budgets des organismes bénéficiaires, produit donc ses effets.

Le soutien à la formation des bénévoles à travers le Conseil du développement de la vie associative (CDVA) qui était de 9 millions d'euros, est proposé à hauteur de 8,7 millions d'euros en 2010. C'est un sujet majeur dans un contexte de complexité croissante des règles juridiques et comptables applicables aux associations. La réforme du dispositif est engagée et les nouvelles orientations et priorités pourraient être fixées à l'occasion de la prochaine Conférence de la vie associative qui se déroulera en décembre prochain.

2.— Le soutien à la vie associative dans le champ de la jeunesse et de l'éducation populaire

Pour 2010, les crédits alloués à la *promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* (ancienne action 3 dans le projet de loi de finances 2009), s'élèvent à 42,6 millions d'euros contre 44,2 millions d'euros sont demandés en 2009.

Si les crédits alloués aux associations nationales sont stables par rapport à 2009, les associations locales voient quant à elles, leurs subventions diminuer de près de 10 %.

De même le *Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire* (FONJEP) subit une nouvelle restriction budgétaire de l'ordre de -1,5 % avec 25,8 millions d'euros sollicités.

La *promotion de l'animation et de l'encadrement associatif*, ancienne action 4, voit ses crédits diminuer de pas moins de 29,7 % (6,4 millions d'euros contre 9,1 millions d'euros en 2009).

Le Rapporteur spécial remarque que ces amputations de crédits apparaissent d'autant plus paradoxales et préoccupantes que le champ associatif est l'un des secteurs les plus créateurs d'emplois et d'activités et qu'il est confronté à d'importants besoins de formation.

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

L'*Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* (INJEP) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Haut commissaire à la jeunesse. À la suite des préconisations du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008, l'INJEP fait l'objet d'une importante réforme pour se recentrer sur **trois priorités : l'observation et l'évaluation, la valorisation et la diffusion, la documentation.**

Il devra assurer une fonction d'observation et d'analyse des pratiques et des attentes des jeunes, ainsi que des politiques publiques et des actions qui leur sont destinées, en prenant en compte la dimension associative.

En complémentarité, l'établissement pourra être amené à mettre en œuvre, sur commande du ministre chargé de la jeunesse ou en partenariat avec des personnes morales de droit public ou privé, des programmes spécifiques ou des activités de formation, d'études, de documentation et d'organisation de manifestations en faveur des jeunes.

L'INJEP a mis fin à ses activités d'hébergement en juin 2009.

Le CMPP a demandé également un renforcement de la tutelle sur les opérateurs du ministère. De ce fait, le transfert de la tutelle de l'INJEP à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) en septembre 2008, a permis de mettre en place un contrat de performance qui sera effectif en 2010.

En 2009, le budget de l'établissement se monte à 17,3 millions d'euros se décomposant de la manière suivante :

Pour les dépenses :

– 4,7 millions d'euros de frais de personnel, correspondant à 75 ETPT sous plafond et 18 ETPT hors plafond ;

– 3,5 millions d'euros destinés au fonctionnement de l'établissement ;

– 9 millions d'euros crédits d'intervention.

Pour les recettes :

- 4,6 millions d’euros de subvention de l’État (programmes 163 et 210) ;
- 9,6 millions d’euros de subvention de l’Union européenne ;
- 1,5 million d’euros de ressources propres ;
- 1,6 million d’euros de prélèvement sur le fonds de roulement.

Il est en déficit en raison de dépenses supplémentaires liées à la restructuration de l’établissement.

En 2010, la subvention demandée s’élève à 3,5 millions d’euros. L’établissement devra établir dans son contrat de performance couvrant l’année 2010 un budget prévisionnel intégrant la prise en charge de 58 ETP sous plafond (pour un effectif cible, à terme, de 38 ETP) et de 18 ETP hors plafond.

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

Ce programme de soutien a désormais un nouveau responsable, le directeur des Affaires financières, juridiques et des services.

Il regroupe des fonctions d'état-major, ainsi que l'ensemble des crédits du personnel, cela en contradiction totale avec l'esprit de la LOLF. Il a pour finalité de faire fonctionner les administrations du secteur *Sport, jeunesse et vie associative*, en assurant « *une gestion performante des ressources humaines* », et « *en optimisant les modes de fonctionnement des services* ».

Le Rapporteur spécial a déjà souligné dans ses précédents rapports que cette architecture ne permet pas aux responsables des deux programmes opérationnels de disposer de l'ensemble des leviers nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Car le responsable du programme *Conduite et pilotage* n'intervient pas comme prestataire de service au bénéfice des deux autres programmes mais comme un responsable de programme de plein exercice. Il dispose à cet effet de crédits de paiement représentant en 2010, 51 % des crédits de la mission.

Deux évolutions majeures pèsent sur ce programme pour 2010 :

1. la réforme de l'administration centrale qui a conduit en juin 2009 à la **création**, à partir des deux anciennes directions d'appui, l'ex-direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) **pour les ministères sociaux**, l'ex direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) **pour le secteur sport, jeunesse et vie associative**, de **deux nouvelles directions communes** (*direction des Ressources humaines (DRH) et direction des Affaires financières, juridiques et des services (DAFJS)*) ;

2. la réforme de l'organisation territoriale de l'État conjuguée à la création des agences régionales de santé, qui conduit en 2010 à une profonde reconfiguration des services déconcentrés :

– au plan régional, le réseau des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports est appelé à s'intégrer dans le réseau des directions régionales de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS),

– au niveau départemental, seront mises en place une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et dans les départements de plus de 400 000 habitants une direction de la cohésion sociale (DDCS).

Le budget 2010 est néanmoins construit à structure constante.

Dans le nouveau cadre institutionnel regroupant les deux entités ministérielles, le Rapporteur spécial remarque que ce programme devient de moins en moins compréhensible.

A.– LA PERFORMANCE

Alors que le dispositif de performance de ce programme commençait à peine à se stabiliser avec des indicateurs tous renseignés notamment dans le dernier rapport annuel de performance, il va connaître en 2010 des évolutions majeures, du fait des décisions arrêtées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

D'abord, **la refonte complète de la liste des objectifs et des indicateurs** pour que la mesure de la performance s'exprime de manière identique pour les programmes soutien des secteurs *Sport, jeunesse et vie associative*, le programme 210, et *Santé-solidarité* avec le programme 124.

Les indicateurs seront désormais globaux en raison du regroupement des services au sein des deux nouvelles directions de métiers, la *direction des Ressources humaines* (DRH) et la *direction des Affaires financières, juridiques et des services* (DAFJS), placées sous l'autorité du *Secrétaire général du ministère de la Santé et des sports*.

Les objectifs et les indicateurs sont donc identiques, même s'ils apparaissent encore dans deux projets annuels de performance distincts en 2010.

Cette présentation conduit à poser la question d'une fusion des programmes support des secteurs *Sport, jeunesse et vie associative* (210), et *Santé, solidarité* (124). Cela permettrait de correspondre à la réalité de services désormais fusionnés en central et au plan local.

De plus, **la présentation a été recentrée** sur les principales fonctions du programme, notamment en matière de ressources humaines.

Des indicateurs d'efficience interministériels ont été intégrés, mais ce ne sont que dans les prochains exercices, lorsque le périmètre des services sera stabilisé, que ces indicateurs pourront donner leur utilité.

Comme dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial insiste pour que le nouveau dispositif évalue réellement la performance de ce programme ainsi que le rôle de prestataire de service auprès des programmes opérationnels.

B.– L'ANALYSE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour ce programme au titre du projet de loi de finances 2010 sont conformes aux plafonds 2010 du budget triennal.

Ils s'élevaient à 429,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une évolution de - 3,7 % par rapport à la loi de finances initiale 2009.

Cette évolution tient aux transferts internes opérés, à savoir :

– masse salariale de l'INSEP vers le programme *Sport* (- 15,7 millions d'euros) ;

– crédits de vacation pour les services déconcentrés vers le programme *Sport* (- 4 millions d'euros).

Les dépenses de personnel regroupées sur le titre 2, représentent 379 millions d'euros, **soit 88 % des crédits de paiement du programme**.

Elles affichent une baisse de 4 % par rapport aux crédits ouverts en 2009.

Elles sont réparties en 231,6 millions d'euros au titre des rémunérations d'activité, 144,9 millions d'euros au titre des cotisations et contributions sociales et 2,4 millions d'euros au titre de prestations sociales et allocations diverses.

Le plafond d'emploi est arrêté à 6 401, soit une baisse de 413 emplois par rapport à 2009. Ceci constitue une baisse de 6,1 % liée à la mesure « technique » de transfert à l'INSEP de 286 emplois et au non remplacement de 137 départs à la retraite, soit un peu plus d'un agent partant à la retraite sur deux. Il y a donc 122 ETPT en moins en 2010.

Les crédits hors titre 2 sont les moyens supports correspondant à la fois à l'exercice par les services centraux de fonctions d'état-major ainsi qu'au fonctionnement courant des services (ensemble des dispositifs de gestion relatifs au recrutement et à la formation des personnels, aux systèmes d'information et de communication ainsi qu'aux fonctions immobilière, juridique et logistique) aux niveaux central et déconcentré.

Ce sont les **dépenses de fonctionnement**, en légère baisse, avec en crédits de paiement, 48 millions d'euros sollicités contre 49,6 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2009.

C'est l'action 5, *Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés*, qui porte la plupart de ces dépenses : les dépenses de fonctionnement courant pour un montant 12,5 millions d'euros en autorisations de programme et 11,5 en crédits de paiement ; les dépenses immobilières avec 15,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,3 millions d'euros en crédits de paiement.

C.– QUELQUES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme *Conduite et pilotage* se caractérise d’abord par la gestion des ressources humaines pour les administrations du secteur *Sport, jeunesse et vie associative*. Suite à la réorganisation de l’administration centrale, il est aujourd’hui paradoxal, et contraire à la logique de la LOLF, que le responsable de ce programme ne soit pas le nouveau directeur des ressources humaines.

La mise en œuvre de la réforme de l’administration centrale et de l’administration territoriale conduit à une profonde restructuration des services et autorise d’ores et déjà une réduction des effectifs, dépassant le non remplacement d’un départ à la retraite sur deux. Pourtant elle n’a pas eu d’impact sur les programmes de la mission avec un budget pour 2010 présenté à structure constante. Là encore, la logique de la LOLF conduit à poser la question d’une fusion des programmes support des secteurs *Sport, jeunesse et vie associative* (210), et *Santé, solidarité* (124), puisque les services sont désormais fusionnés en central et au plan local. Ce décalage va entraîner des difficultés de gestion et il est donc dommage que cela n’ait pas été anticipé.

La politique de recrutement du ministère continue de se caractériser par des choix drastiques. Le présent projet de loi de finances renvoie à un schéma d’emploi qui n’est pas présenté. Comme l’an dernier, le tableau « Hypothèses de sorties et d’entrées » fait état de nombreuses sorties, mais n’est pas renseigné pour les entrées. Les crédits prévus pour l’organisation de concours diminuent avec 0,24 million d’euros prévus contre 0,27 million d’euros l’an dernier. Il faut rappeler que le ministère n’a pas ouvert de concours de recrutement d’inspecteurs de la jeunesse et des sports depuis trois ans.

Dernier point : il est précisé dans le projet annuel de performances (page 156) que « *la comptabilité analytique des coûts*, (déjà très insuffisante voire inexistante ces deux dernières années), *n’offre désormais plus aucune fiabilité dans le nouveau contexte institutionnel* ».

Le Rapporteur spécial regrette cette dégradation, puisque le Parlement se trouve ainsi privé de cet élément majeur de la LOLF, qui devait lui permettre de procéder à une analyse fonctionnelle des coûts des programmes et actions pour exercer normalement sa fonction de décision budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Madame Rama Yade, secrétaire d'État chargée des sports auprès de la ministre de la Santé et des sports, sur les crédits de la mission Sport, jeunesse et vie associative, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 28 octobre 2009 à 9 heures disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾), la commission des Finances **examine** les crédits de cette mission et l'article 60 rattaché.*

*Contrairement à l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission **sans modification**, le groupe SRC votant contre.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C003.asp

ARTICLES RATTACHÉS

Article 60

Relèvement de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit de la lutte contre le dopage

Texte du projet de loi :

I. - Au sixième alinéa de l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts, le taux : « 5 % » est remplacé par le taux : « 5,5 % ».

II. - Le II de l'article 59 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999), modifiée par la loi

n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, est complété par la phrase suivante : « Toutefois, une fraction de 10 % de cette contribution est affectée, dans la limite de 4 millions d'euros, à l'Agence française de lutte contre le dopage. »

III. - A l'article L. 411-2 du code du sport, après les mots : « est affectée » sont insérés les mots : « , pour partie, ».

IV. - Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 2010.

Exposé des motifs :

Le présent article vise à relever le taux de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives et à en affecter le produit supplémentaire à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Les ressources de l'AFLD proviennent actuellement, pour environ 90 %, d'une subvention allouée par l'État et, marginalement, des prestations d'analyses ou de prélèvements qu'elle peut réaliser pour le compte de fédérations internationales ou d'États étrangers (10 %).

Il est proposé de porter de 5 % à 5,5 %, à compter du 1er janvier 2010, le taux de la contribution sur les cessions de droits de diffusion des manifestations ou compétitions sportives, actuellement intégralement affectée au Centre national pour le développement du sport (CNDS), et d'affecter 10 % du produit de cette contribution, dans la limite de 4 M€, à l'AFLD. Le solde du produit de la contribution restera affecté au CNDS (soit 43,3 M€ prévus en 2010).

Cette recette supplémentaire fournira à l'agence les moyens nécessaires pour maintenir et accroître ses opérations de contrôle, sur un plan quantitatif et qualitatif, compte tenu de la sophistication croissante des procédés dopants utilisés par certains sportifs.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de relever de 0,5 point la contribution, dite « taxe Buffet », levée au taux de 5 % sur les cessions de droits de diffusion télévisuelle des manifestations ou compétitions sportives pour être consacrée au développement du sport amateur.

A.– UNE RECETTE IMPORTANTE AU SERVICE DU SPORT AMATEUR

Cette taxe, perçue depuis 2000 et affectée depuis 2006 au *centre national pour le développement du sport* (CNDS), a généré les recettes suivantes, déduction faite des frais de gestion de l'administration fiscale et après réimputation des reversements exceptionnels opérés en 2007 par l'administration fiscale au titre des exercices antérieurs :

- 2006 : 38,3 millions d'euros,
- 2007 : 39,7 millions d'euros,
- 2008 : 43,5 millions d'euros,
- 2009 (évaluation révisée) : 43 millions d'euros.

Depuis le 1^{er} juillet 2008, après l'adoption d'un amendement du Rapporteur spécial, le champ d'application de la taxe a été étendu à tous les canaux de diffusion de la télévision (Internet, téléphonie mobile) et à la diffusion de manifestations ou compétitions sportives en vidéo à la demande. Cette évolution de l'assiette de la contribution explique l'augmentation de son produit en 2008 par rapport à 2007.

Il reste difficile de prévoir l'évolution du rendement de cette contribution, qui dépend de celle du marché des droits de diffusion sportifs, ainsi que des conditions de concurrence prévalant sur ce marché. Environ 85 % du produit de la contribution proviennent de la cession des droits télévisuels du football (ligue de football professionnel pour les championnats de ligue 1 et 2 et la coupe de la ligue, fédération française de football pour les matchs de l'équipe de France et la coupe de France).

L'hypothèse privilégiée est celle d'une stabilité globale du montant des droits à court et moyen terme, les contrats de diffusion étant conclus pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans.

B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE SUBSTITUT FISCAL D'UNE PARTIE DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE

Le présent article propose de porter de 5 % à 5,5 % le taux de la contribution sur les cessions de droits de diffusion télévisuelle des manifestations ou compétitions sportives à compter du 1^{er} janvier 2010 et d'affecter à hauteur de 10 % mais dans la limite d'un montant de 4 millions d'euros, une partie de cette recette à l'*Agence française de lutte contre le dopage* (AFLD).

L'affectation d'une partie du produit de cette contribution permettra à l'AFLD de bénéficier de ressources propres. Elle fournira en outre à l'Agence quelques moyens supplémentaires pour maintenir et accroître ses opérations de contrôle, à la fois sur un plan quantitatif et qualitatif compte tenu de la sophistication croissante des procédés dopants utilisés par certains sportifs.

Le solde du produit de la contribution restera affecté au Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Le montant prévisionnel de cette contribution, au taux de 5,5 %, est de 43,3 millions d'euros pour 2010.

C.- LES LIMITES D'UNE MESURE À VISÉE ÉTROITEMENT FINANCIÈRE

Le Rapporteur spécial tient à faire plusieurs remarques.

Il regrette ce nouveau désengagement de l'État, dans un domaine où son rôle est pourtant indiscutable, à forte valeur sociétale, et présente un enjeu de santé publique : celui de la santé des sportifs quel que soit leur niveau.

L'AFLD, pour fonctionner correctement et assurer son efficacité, a besoin de ressources pérennes et dynamiques. Or ce dispositif fixe un plafond, à 4 millions d'euros, mais pas de plancher, ce qui signifie, pour les recettes de l'Agence, au mieux pas de progressivité, au pire, une baisse.

Ce dispositif conduirait à une trop légère augmentation des ressources de l'AFLD en 2010 puisque la subvention du ministère serait de 3,8 millions d'euros, soit 0,2 million d'euros d'augmentation globale.

Au final, l'AFLD a besoin de visibilité et de sécurité pour élaborer son budget. Cela n'a pas été le cas cette année.

*

* *

*Le rapporteur spécial s'en étant remis à sa sagesse, la commission des Finances **adopte** l'article 60 rattaché, le groupe SRC votant contre.*

Article additionnel après l'article 60

Création d'un document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement II- 36- CF du rapporteur spécial tendant à transformer l'actuel document de politique transversale relatif à l'orientation et à l'insertion professionnelle des jeunes en une annexe couvrant l'ensemble de la politique publique en faveur de la jeunesse, afin de permettre au Parlement une appréhension globale des moyens de cette politique.*



AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

N° II - CF 36

AMENDEMENT

présenté par M Henri NAYROU

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 60**

Après l'article 60, insérer un article ainsi rédigé :

Le treizième alinéa (11°) de l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 est ainsi rédigé :

« 11° Politique en faveur de la jeunesse »

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

– Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des Sports auprès de la ministre de la Santé et des sports ;

– M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la Jeunesse ;

– M. Bertrand Jarrige, directeur des sports ;

– M. Yann Dyèvre, directeur de la jeunesse, l'éducation populaire et de la vie associative ;

– M. François Carayon, directeur des affaires financières, juridiques et des services ;

– M. Christophe Blanchard-Dignac, président-directeur général de la Française des jeux ;

– M. Pierre Bordry, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ;

– M. Gilles Le Bail, président du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) ;

– M. Julien Nizri, directeur général du Centre national du développement du sport (CNDS) ;

– M. Denis Masségli, président du Comité national olympique du sport français (CNOSF) ;

– M. Georges Planchot, président du comité de programmation du CNDS ;

– M. Michel Chauveau, secrétaire général du Syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports (SEJS).