

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

M. Michel Sergent, rapporteur spécial

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	2
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES	3
A. UNE EXÉCUTION VOISINE DE 2006	3
1. <i>Une consommation inégale des crédits</i>	3
2. <i>Les deux principaux facteurs de risque identifiés</i>	5
B. UNE GESTION PERFECTIBLE MAIS EN RÉEL PROGRÈS.....	5
1. <i>Une gestion des ressources humaines sans vision globale</i>	5
2. <i>Mais des progrès sont attendus</i>	6
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	6
A. LE PROGRAMME « SPORT »	6
1. <i>Principales remarques relatives à l'exécution</i>	6
2. <i>Principales remarques relatives à la performance</i>	7
B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE ».....	7
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ».....	8
1. <i>Principales remarques relatives à l'exécution</i>	8
2. <i>Principales remarques relatives à la performance</i>	9

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **L'exécution de 2007 illustre bien les craintes de votre rapporteur spécial quant à l'imprévisibilité du coût du droit à l'image collective (DIC)¹ et le poids qu'il peut constituer pour les crédits de la mission.** De plus, les remboursements par la mission des cotisations non perçues par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) devraient se faire sur la base de documents précis, garantissant l'exactitude de la créance de l'ACOSS.

- L'indemnité nette réglée par l'Etat au consortium Stade de France au titre de l'absence de club résident dans ce stade a nettement diminué en 2007 et s'est établi à **2,3 millions d'euros** (pour une prévision de 7 millions d'euros). Cela s'est traduit par une annulation de crédits de 5 millions d'euros et un redéploiement pour le solde.

- **La faible progression du nombre de sportifs de haut niveau (SHN) ou d'espoirs ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet reste, en revanche, un sujet de préoccupation.**

- **Le coût unitaire (par jeune échangé) de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ), reste élevé (774 euros par mois).**

- **Les insuffisances de l'application informatique utilisée par le ministère ont compliqué sa gestion des ressources humaines.** Toutefois, des évolutions sont en cours et devrait permettre une amélioration dès 2008.

- Les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS) ne montent pas en puissance, ce qu'illustre la faible progression de leur taux de certification ISO 9001 et la légère dégradation de leur taux d'occupation.

¹

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

A. UNE EXÉCUTION VOISINE DE 2006

1. Une consommation inégale des crédits

D'une manière générale, la mission reste fortement liée à la consommation des crédits ouverts. Comme le souligne le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans son rapport pour 2007, « *hormis pour les dépenses inéluctables, les risques d'insoutenabilité ne peuvent être analysés comme une préoccupation majeure des gestionnaires dans la mesure où les actions à mener sont bien souvent calibrées en fonction des crédits disponibles* ». Les programmes « Sport » et, plus encore, « Jeunesse et vie associative » restent ainsi marqués par une forte proportion de crédits d'intervention.

Le taux d'exécution de la mission s'élève à 95,3 % en autorisations d'engagement (AE) et à 97,7 % en crédits de paiement (CP).

Cette exécution est retracée dans le tableau ci-après, qui montre une relative diversité selon les programmes : si les taux d'exécution des programmes « Jeunesse et vie associative » et « Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative » dépassent 99 % en engagement, **le programme « Sport » n'affiche une consommation que de l'ordre de 85 %.**

Le rapport du CBCM explique ce faible taux¹ de consommation du programme « Sport » par la nature de certaines opérations d'investissement, dont les calendriers sont souvent plus longs que prévu, mais également par « **un manque certain de suivi des opérations** » par le ministère.

¹ Également en retrait par rapport à 2006, ce taux étant alors de l'ordre de 92 %.

**Synthèse des mouvements de crédits intervenus en 2007
au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

(en euros)

		LFI	LFR	Modifications réglementaires	Reports	Total crédits ouverts	Total crédits consommés	Crédits consommés (en %)
219 Sport	AE	196 436 710	-2 601 500	4 463 060	26 684 941	224 983 211	192 521 914	85,6%
	CP	209 718 746	-3 331 500	-406 502	7 433 833	213 414 627	203 378 634	95,3%
163 Jeunesse et vie associative	AE	132 263 435	-750 000	-5 625 288	0	125 888 147	124 903 778	99,2%
	CP	136 054 089	-750 000	-5 751 761	522 293	130 074 621	126 255 106	97,1%
210 Conduite et pilotage	AE	435 372 408	-350 000	-303 454	2 393 499	437 112 453	433 649 927	99,2%
	CP	439 183 408	-620 000	-552 887	928 185	438 938 706	434 378 290	99,0%
Total	AE	764 072 553	-3 701 500	-1 465 682	29 078 440	787 983 811	751 075 619	95,3%
	CP	784 956 243	-4 701 500	-6 711 150	8 884 311	782 427 954	764 012 030	97,6%

Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

2. Les deux principaux facteurs de risque identifiés

Ceux-ci sont de deux ordres.

D'une part, **la gestion des ressources humaines**, qui incombe au programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Comme cela sera détaillé *infra*, le **pilotage approximatif, en raison d'outils informatique et de gestion inadaptés**, peut conduire à des ajustements quelque peu « acrobatiques ».

D'autre part, **l'absence de maîtrise de dépenses contraintes et peu prévisibles est de nature à affecter le programme « Sport »**. Là encore, votre rapporteur spécial détaillera ci-après ces éléments, qui sont le contrat de concession liant l'Etat au consortium « Stade de France », la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP)¹ et, en tout premier lieu, le dispositif d'exonération de charges sociales des sportifs professionnels au titre de leur droit à l'image collectif (DIC).

B. UNE GESTION PERFECTIBLE MAIS EN RÉEL PROGRÈS

1. Une gestion des ressources humaines sans vision globale

Comme indiqué ci-dessus, des pans importants de la gestion du ministère restent à améliorer. Cela vaut, en particulier, pour la gestion des ressources humaines. Or, les crédits de personnel se sont élevés, en 2007, à 373,8 millions d'euros, soit 48,9 % de l'ensemble des CP de la mission.

Tant le rapport du CBCM précité que le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion budgétaire pour 2007 évoquent **les insuffisances de l'application informatique ministérielle SIRHANO**. Cette inadaptation a conduit les services à mettre en place des outils de gestion parallèles, généralement incompatibles entre eux et incapables de communiquer, ce qui entraîne une gestion cloisonnée, voire « à l'aveugle ».

Le CBCM constate que cette gestion approximative a eu des répercussions concrètes, le plafond des dépenses du titre 2 (personnel) n'ayant pu être respecté que « *sous l'impulsion de [ses] services* » au prix de mesures ponctuelles d'économies (reports de concours, diminution des recrutements saisonniers, etc.).

¹ Notamment son volet « Nord », c'est-à-dire hors installations sportives, qui fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP).

2. Mais des progrès sont attendus

Cependant, votre rapporteur spécial tient à souligner que le ministère est conscient de la nécessité de progresser en se dotant d'outils de gestion adaptés.

La Cour des comptes fait déjà valoir qu'il a progressé dans la mise en place d'une organisation appropriée à l'exercice du contrôle de gestion, une cellule dédiée au contrôle de gestion inter-programmes ayant ainsi été créée pour l'ensemble de la mission.

De même, le regroupement de l'ensemble des crédits de personnel au sein du programme « Sport, jeunesse et vie associative » a conduit le responsable dudit programme à porter une attention particulière à la comptabilité d'analyse des coûts. Le rapport précité de la Cour des comptes précise que des clefs de répartition ont été définies à l'issue d'enquêtes spécifiques pour évaluer la répartition des temps de travail par programme et par action. Les crédits de la fonction soutien sont intégralement déversés sur les deux programmes opérationnels¹.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME « SPORT »

1. Principales remarques relatives à l'exécution

Votre rapporteur spécial observe que, comme il l'avait annoncé lors de sa communication à la commission des finances le 25 octobre 2007², **ce programme a profité des bons résultats enregistrés par le consortium Stade de France**. L'Etat n'a ainsi déboursé que 2,3 millions d'euros, soit un écart de quelque 7 millions d'euros par rapport aux crédits accordés par la loi de finances. Sur ce total, **5 millions d'euros ont été annulés et le solde a redéployé**.

Le chantier de modernisation de l'INSEP s'est poursuivi en 2007, l'Etat y ayant consacré 2,5 millions d'euros en AE et 2,4 millions en CP aux équipements sportifs (partie « Sud ») et ayant versé, conformément au contrat de PPP, 20 millions d'euros au titre de sa contribution financière à la partie « Nord ». Votre rapporteur spécial interrogera le ministre sur la suite de ce plan, notamment du respect de ses bornes financières et sur le déroulement du plan de départ du personnel technique et ouvriers de service (TOS) qui travaille à l'INSEP du fait de la conclusion du PPP.

¹ 68 % pour le programme « Sport » et 32 % pour le programme « Jeunesse et vie associative ».

² Bulletin des commission du Sénat de la semaine du 22 octobre 2007.

Enfin, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le ministère a correctement respecté les prévisions budgétaires relatives à l'organisation de la coupe du monde de rugby et des championnats du monde de handball féminin en France en 2007. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention, essentiellement liées à l'accompagnement local de ces événements, a coûté 2,7 millions d'euros, auxquels s'ajoute la subvention pour charges de service public versée au GIP « Coupe du monde de rugby 2007 », soit 1,3 million d'euros.

2. Principales remarques relatives à la performance

Votre rapporteur spécial souligne, une nouvelle fois, **la qualité des informations figurant dans la partie « Objectifs et indicateurs » du rapport annuel de performances (RAP)** pour ce programme.

Au sujet de la performance elle-même, il se limitera à quelques remarques :

- le nombre de fédérations en situation financière dégradée a augmenté en 2007, passant de 8 à 9 pour une prévision de 6. Toutefois, cela est lié à 3 fédérations de petite taille de disciplines non olympiques (course camarguaise, échecs, wushu), alors même que la situation financière globale des fédérations s'est améliorée. A cet égard, l'évolution favorable de l'indicateur 2.2, fondé sur le taux d'autofinancement des fédérations sportives, est significatif ;

- **la faible progression du nombre de sportifs de haut niveau (SHN) ou d'espoirs ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet reste, en revanche, un sujet de préoccupation.** Seuls 74 % des SHN et 67 % des espoirs ont satisfait à ces obligations en 2007 pour une prévision initiale de respectivement 95 % et 90 %.

B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Comme indiqué *supra*, ce programme fonctionne avant tout en mode de consommation des moyens alloués, ce qui explique une exécution des dépenses par titre relativement conforme à la répartition en loi de finances malgré une dotation en diminution d'environ 4 % en cours d'année.

Il est à noter que la plupart des crédits ont été destinés aux actions en faveur de la jeunesse (56 millions d'euros, soit 45 % des crédits), les actions en faveur de la vie associative s'étant élevés, pour leur part, à 15 millions d'euros, soit 12 % des crédits du programme.

La mesure de la performance reste approximative, dans un domaine, il est vrai, particulièrement délicat à appréhender. En effet, le retour et les résultats de l'action du ministère en la matière, laquelle consiste

souvent en une multiplicité de subventions et soutiens à des initiatives ou associations locales, n'apparaît pas clairement.

De nets progrès sont toutefois enregistrés par rapport à 2006 puisque 7 indicateurs sur 11 sont correctement renseignés.

Votre rapporteur spécial limitera ses observations à **une inquiétude quant au coût unitaire (par jeune échangé) de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ)**, soit 774 euros par mois. Le ministère fait valoir que l'Office octroie un billet d'avion aux jeunes, dont le coût est peu maîtrisable. Il conviendra, néanmoins, de mesurer davantage l'apport réel de ces subventions.

C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

1. Principales remarques relatives à l'exécution

Votre rapporteur spécial a évoqué *supra* les difficultés d'exécution qu'avaient pu entraîner l'inadaptation de l'application informatique SIRHANO concernant la gestion des ressources humaines, ainsi que les améliorations qui y sont actuellement portées.

Il évoquera donc plus particulièrement le DIC, dont les crédits étaient portés par ce programme en 2007, et qui a fait l'objet d'un de ses récents contrôles budgétaires¹.

L'exécution de 2007 illustre bien les craintes de votre rapporteur spécial quant à l'imprévisibilité de cette dépense contrainte et le poids qu'elle peut constituer pour les crédits de la mission² : pour une ligne budgétaire votée par le Parlement de 15 millions d'euros, le coût final estimé par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), auquel les crédits du programme remboursent les cotisations non perçues au titre du DIC, s'est élevé à 26 millions d'euros³. **Sur ce total, 17,3 million d'euros ont été réglés en 2007 et l'exercice 2008 a débuté avec une dette estimée à 8,7 millions d'euros.**

D'autre part, votre rapporteur spécial s'étonne du peu de documentation reçu par le ministère de l'ACOSS pour justifier les sommes réclamées. Il n'a, lui-même, pas pu obtenir de l'ACOSS l'ensemble des éléments chiffrés qu'il a réclamés à l'agence lors de son contrôle budgétaire précédemment évoqué. S'il est parfaitement légitime de respecter la confidentialité qui s'impose, s'agissant notamment de la rémunération des individus concernés, une telle situation ne doit pas perdurer. **L'Etat doit,**

¹ Rapport d'information n° 255 (2007-2008).

² Depuis la loi de finances pour 2008, le coût du DIC est supporté par l'action n° 2 du programme « Sport ».

³ Par discipline, ce coût s'est élevé à 22,9 millions d'euros pour le football, 2,7 millions d'euros pour le rugby, 0,3 million d'euros pour le cyclisme et 0,2 million d'euros pour le basket-ball.

certes, régler ses dettes aux organismes de sécurité sociale, mais sur la base d'une documentation satisfaisante, permettant de s'assurer de la réalité de la créance.

2. Principales remarques relatives à la performance

Cette partie du RAP demeure imparfaitement remplie, puisque **7 indicateurs sur 10 sont correctement renseignés.**

Il apparaît que les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS) ne montent pas en puissance, seuls 33 % d'entre eux ayant été certifiés ISO 9001 (au lieu de 75 % de prévision) et leur taux d'occupation ne s'étant élevée qu'à 56 % (contre une cible de 65 % et une réalisation de 57,5 % en 2006).

L'amélioration, en partie apparente¹, de la dépense moyenne de fonctionnement par agent, qui s'est établie à 1.927 euros contre 2.349 euros en 2006, rend compte malgré tout des efforts accomplis pour mieux maîtriser certaines fonctions mutualisables (achat de fournitures, etc.) et pour réduire le coût d'entretien du parc automobile en renouvelant les véhicules.

¹ L'augmentation de ce chiffre en 2005 et 2006 s'expliquait par les évolutions apportées à l'outil INDIA.