

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 30

TEMPS LIBRE

I. — Section commune

II. — Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature

III. — Jeunesse et sports

Rapporteur spécial : M. Stéphane BONDUEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moynet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexes 36 et 37), 471 (tomes XIII et XXIII) et in-8° 57.

Sénat : 57 (1981-1982).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	4
I - La présentation synthétique des crédits	6
II - Les principales observations	9
III - L'examen en commission des finances	12
1ère PARTIE - LE TEMPS LIBRE	13
I - Les objectifs d'une politique du temps libre	14
1°) Les composantes de l'aménagement du temps libre	14
2°) Les orientations générales	15
II - Les moyens d'action	17
1°) Le développement de la vie associative et de l'animation	17
2°) La démocratisation des loisirs et des vacances	18
III - Le soutien financier de l'Etat	19
1°) La section commune	19
2°) La section loisir social, éducation populaire, activités de pleine nature	21
2ème PARTIE - LA JEUNESSE ET LES SPORTS	25
I - Les actions en faveur de la jeunesse	27
A - Une mission élargie	27
B - Les actions nouvelles	28
C - Le soutien financier de l'Etat	29
1°) Les moyens des services	29
2°) Les interventions publiques	30

II - Le sport et les activités physiques de loisirs	36
A - La définition d'une politique sportive	37
1°) Le sport à l'école	37
2°) Le sport de haut niveau	37
3°) Le sport de masse	38
4°) L'encadrement technique	39
B - Les moyens budgétaires au service du sport	39
1°) Les moyens des services	39
2°) L'aide au développement du sport	41
C - Le Fonds national pour le développement du sport	46
1°) Les ressources en 1980	47
2°) Les dépenses en 1980	49
3°) La gestion du Fonds et les perspectives 1981 et 1982	53
III - Les équipements sportifs et socio-éducatifs	55
A - L'évolution des crédits	55
1°) Les équipements de l'Etat	55
2°) Les subventions d'équipement aux collectivités	56
B - Les orientations de la politique d'équipement	57
1°) Les investissements pour la jeunesse	57
2°) Les réalisations du secteur du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature	58
3°) Les équipements sportifs	58
ANNEXE : Relevé des motofocations apportées par l'Assemblée Nationale	61

AVANT PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au nombre des innovations qui ont marqué la constitution du Gouvernement actuel, la création du Ministère du Temps Libre marque la volonté politique d'aider chaque citoyen à mieux vivre alors même que les orientations générales – abaissement de l'âge de la retraite, réduction de la durée hebdomadaire du travail, congés supplémentaires – tendent à la libération du temps.

Ce département ministériel, dont la vocation sociale doit s'affirmer, voit ses structures très nettement modifiées par rapport à l'ancien Ministère de la Jeunesse, des Sports et des loisirs.

D'une part **l'éducation physique et sportive** retrouve sa place naturelle au Ministère de l'Education Nationale, conférant à cette discipline la place qui lui revient dans l'ensemble de l'éducation scolaire.

D'autre part **les missions élargies** confiées au Ministère du Temps Libre sont assumées par cinq directions qui relèvent de la responsabilité :

– du Ministre du Temps Libre :

- direction de l'administration,
- direction du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature ;

– du Ministre délégué auprès du Ministre du Temps Libre, chargé de la Jeunesse et des Sports :

- direction de la jeunesse,
- direction des sports ;

– du Secrétaire d'Etat au Tourisme :

- direction du tourisme.

De ces modifications d'attributions et de structures découle une importante réforme de nomenclature. Le budget du Ministère du Temps Libre est présenté en quatre sections permettant d'identifier les moyens attribués à chacune des grandes missions du ministère et de regrouper les crédits relatifs à l'administration centrale et aux services extérieurs :

- section commune,
- section du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature,
- section jeunesse et sports,
- section tourisme.

Cette dernière section faisant l'objet d'un rapport séparé, votre rapporteur laissera le soin à son Collègue M. Yves DURAND d'étudier, non seulement les crédits de la section tourisme proprement dite, mais aussi les actions relatives au tourisme social contenues dans la nouvelle section du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature.

Le présent rapport, relatif aux crédits du Ministère du Temps Libre et à celui de la Jeunesse et des Sports, sera précédé d'une présentation globale des crédits, de l'exposé des observations formulées à leur égard et du compte rendu de leur examen par la Commission des Finances.

Puis votre rapporteur, analysant les dotations attribuées au Ministre du Temps Libre, s'attachera à dégager les objectifs de ce nouveau département et à examiner les moyens d'action qu'il envisage d'utiliser pour les réaliser.

Enfin, il s'efforcera d'apprécier dans quelle mesure les crédits budgétaires inscrits au titre de la jeunesse et des sports permettront l'accomplissement des missions prévues dans ce domaine.

I - LA PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS

A - LA PROGRESSION DES CREDITS D'ENSEMBLE.

Compte tenu de l'importance des transferts opérés, soit à destination du Ministère de l'Education Nationale, soit entre les différentes sections du Ministère du Temps Libre, la comparaison des moyens attribués à chacune de ces sections perd toute signification.

Pour mesurer l'importance de l'effort en faveur de ce département ministériel, on ne peut que rapprocher les crédits prévus pour 1982 au Ministère du Temps Libre de ceux votés pour 1981 au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, déduction faite du transfert à l'Education Nationale de 24.454 emplois et de 2,4 milliards de francs de crédits :

(en millions de francs)

	Jeunesse, Sports et Loisirs 1981 (1)	Temps Libre 1982	Evolution 1982/1981 en %
Dépenses ordinaires	1.143,6	1.735,4	+ 51,7
Dépenses d'équipement	444,6	587,7	+ 31,6
	—	—	
TOTAL des crédits de paiement	1.588,2	2.323,1	+ 46,3
Autorisations de programme	423,6	587,5	+ 38,7

(1) Déduction faite des transferts à l'Education nationale.

Il reste qu'à structure comparable, les dotations du Ministère du Temps Libre, rapportées au budget général de l'Etat, n'en représenteront que 0,32 % contre 0,27 % en 1981.

A ces dotations budgétaires, il convient d'ajouter les ressources du Fonds national pour le développement du sport qui passent de 207 millions de francs en 1981 à 264 millions en 1982, soit une progression de 27,5 %.

B - LA REPARTITION FONCTIONNELLE DES MOYENS BUDGETAIRES DESTINES AU TEMPS LIBRE

Le tableau ci-après fait apparaître la répartition, par section et par action, des crédits demandés pour 1982, étant rappelé :

– d'une part, que les modifications de structure interdisent tout rapprochement avec les chiffres de 1981 ;

– d'autre part, que les crédits d'équipement inscrits à la Section Jeunesse et Sports doivent faire l'objet d'une répartition ultérieure, ce qui constitue une pratique très contestable au regard du Parlement, appelé à voter des crédits dont il ignore l'utilisation.

Répartition fonctionnelle des crédits prévus pour 1982

(en millions de francs)

Sections et Actions	CREDITS PREVUS POUR 1982			TOTAL	Part dans l'ensemble en %
	Titre III (Moyens des services)	Titre IV (Interventions publiques)	Titres V et VI Equipement (Créd. païem.)		
Section commune				264,8	11,4
Administration centrale	125,-		12,-	137	
Services extérieurs	127,8			127,8	
Section Loisir social, Education populaire, Activités de pleine nature				223,1	9,6
Loisir soc. éducat. popul. et activités de pleine nature	93,7	129,4		223,1	
Section Jeunesse et Sports				1.626,-	70,-
Actions en faveur de la jeunesse	20,3	231,6		251,9	
Sports et activités physiques de loisirs ...	532,4	160,6		693,-	
Médecine du sport	0,8	7,3		8,1	
Etablis. du Ministère du Temps Libre ...	215,2			215,2	
Equip. sportifs et socio-éducatifs			457,4	457,4	
Secteur social, santé emploi	0,4			0,4	
Section tourisme				209,2	9,-
Délégations régionales	12,7			12,7	
Promotion et actions d'int. touristique ...	60,6	17,6		78,2	
Equip. touristiques			118,3	118,3	
TOTAL TEMPS LIBRE	1.188,9	546,5	587,7	2.323,1	100,-

C - LES RESSOURCES DU FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU SPORT.

L'évolution des recettes et des dépenses du Fonds, telle qu'elle figure dans le compte d'affectation spéciale du Trésor ouvert à cet effet, apparaît dans le tableau suivant :

(en millions de F.)

	1981 Crédits votés	1982 Crédits prévus
RECETTES		
Produit de la taxe spéciale sur les billets d'entrée	21	28
Produit du prélèvement sur le loto	114	160
Produit du prélèvement sur le PMU	66	70
Excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons	6	6
	—	—
TOTAL	207	264
DEPENSES		
- Sport de haut niveau	21	28
- Sport de masse :		
= subventions de fonctionnement aux associations ...	110	134
= subventions d'équipement aux associations	10	6
= subventions d'équipement aux collectivités locales .	44	25
= équipements de l'Etat	22	10
	—	—
TOTAL	207	203
CHARGE NETTE		61
		—
		264

II - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

A - LE TEMPS LIBRE

1°) Le regroupement des services administratifs – administration centrale et services extérieurs – traduit, notamment au niveau des directions régionales et départementales, **un effort de rationalisation** portant sur les trois secteurs d'activité du Ministère du Temps Libre. Ces services, qui constituent en quelque sorte la « logistique » de la nouvelle entité ministérielle, avaient été renforcés, lors du vote du collectif de 1981, par la création de 20 emplois auxquels s'ajoutent aujourd'hui 28 emplois.

Cependant, il est regrettable que les moyens des services extérieurs, notamment en ce qui concerne les frais de déplacement, n'aient pas été relevés à la hauteur des besoins existants, ce qui risque de stériliser l'action des directions régionales et départementales, **singulièrement celle des conseillers techniques et animateurs.**

2°) Les moyens dont disposera la nouvelle section « Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature » augmentent très nettement par rapport à la dotation initiale constituée par l'ensemble des crédits provenant de la section « Jeunesse et sports » : + 22,8 % au titre des interventions publiques.

Ces moyens nouveaux se traduisent essentiellement par le recrutement de conseillers techniques et pédagogiques (120) pour assurer la formation des animateurs, par la prise en charge de 425 animateurs s'ajoutant aux 350 supplémentaires accordés par le collectif au FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) qui reçoit par ailleurs une contribution majorée, par une augmentation des aides aux associations. **Il conviendra cependant d'éviter qu'un saupoudrage réduise l'efficacité de ces concours.**

3° A travers ces dotations budgétaires, il s'agit surtout d'inciter et de soutenir une action qui doit par ailleurs largement faire appel aux initiatives extérieures, notamment celles des collectivités locales et du mouvement associatif. A cet égard, une nouvelle loi sur les associations devrait redonner toute sa vitalité au tissu associatif dont l'importance ressort de deux chiffres : 350.000 associations accueillent environ 30 millions d'adhérents.

Quoi qu'il en soit, s'agissant d'une politique nouvelle, il est bien évident qu'il conviendra d'en suivre le développement pour pouvoir en apprécier véritablement l'opportunité, la portée et l'efficacité.

B - LA JEUNESSE ET LES SPORTS

Rompant avec une pratique devenue traditionnelle privilégiant les sports, **la priorité de ce budget concerne les actions en faveur de la jeunesse** qui bénéficient de moyens en nette augmentation. En effet, les mesures nouvelles consacrées aux activités de la jeunesse sont en hausse de plus de 40 % par rapport aux services votés.

Cette orientation mérite d'autant plus d'être soulignée que ces moyens nouveaux, destinés aux seules associations de jeunesse proprement dite, viennent s'ajouter à ceux qui sont dégagés pour l'ensemble des associations d'éducation populaire.

1°) Le développement des actions en faveur de la jeunesse s'appuie :

– d'une part, sur le renforcement des moyens mis à la disposition des services extérieurs à travers notamment la création de 140 emplois, dont 120 postes de conseiller technique et pédagogique ;

– d'autre part, sur l'augmentation des crédits d'intervention qui permettent essentiellement la consolidation de 150 postes d'animateurs FONJEP ouverts par le collectif, auxquels s'ajouteront 325 animateurs supplémentaires, tous les postes étant par ailleurs réévalués de 20 %, ce qui demeure insuffisant eu égard aux charges qui continuent d'incomber aux collectivités et associations. **Ne serait-il pas préférable de réduire le nombre de postes et de mieux doter ceux qui sont créés, de façon que la participation de l'Etat couvre la moitié de la rémunération, ce qui devrait constituer le but à atteindre à bref délai.**

Un double objectif est prévu :

– poursuivre les actions anciennes de rénovation des centres de vacances, d'implantation des centres d'information jeunesse dont les activités devront être élargies, d'intensification des échanges internationaux, de formation des animateurs ;

– contribuer à la définition et à la réalisation d'une politique générale de l'emploi et de l'insertion des jeunes. C'est ainsi que le ministère pourrait être associé à la mise en oeuvre du programme de jeunes volontaires, tandis que seront mises en place des bourses d'aventures, dites « bourses AJIR » pour faciliter la réalisation de certains projets conçus par des jeunes.

2°) Les actions en faveur du sport ne sont pas sacrifiées pour autant puisque les dotations budgétaires, déduction faite d'un transfert à l'éducation nationale de 18 millions de francs mais compte tenu de l'apport de 90,8 millions de francs provenant de l'action « Sport scolaire et universitaire » aujourd'hui supprimée, passent de 530,3 à 693 millions de francs.

A côté des points positifs que constituent la concertation avec le mouvement sportif et l'effort poussé de décentralisation déjà engagé, il est prévu de mettre l'accent :

- en ce qui concerne le sport de haut niveau, sur la mise en place d'un véritable système d'accueil de l'athlète ;

- en ce qui concerne le sport de masse, sur la nécessité de donner aux cadres techniques le statut qu'ils attendent et de favoriser au maximum la pratique sportive par une utilisation optimum des équipements réalisés.

On regrettera toutefois la stagnation des moyens destinés à la Médecine du Sport qui reste trop souvent à l'état embryonnaire dans notre pays.

Quant au Fonds national pour le développement du sport, dont les recettes prévues pour 1982 s'élèvent à 264 millions de francs contre 207 millions en 1981, sans doute conviendra-t-il de réfléchir à son mode de fonctionnement pour en corriger certaines insuffisances - particulièrement notoires au niveau des subventions d'équipement - et pour en favoriser une plus grande décentralisation. A l'heure où les ressources budgétaires mises à la disposition du mouvement sportif augmentent il est indispensable que la gestion des ressources extrabudgétaires soit particulièrement rigoureuse.

3°) On déplorera que la politique en matière d'équipements sportifs et socio-éducatifs ne se dégage pas suffisamment des seuls documents budgétaires, dans l'attente d'une répartition ultérieure entre la section jeunesse et sports et la section loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature.

Indiquons seulement que les investissements de l'Etat augmentent de 34 % en autorisations de programme et de 158 % en crédits de paiement. Quant aux subventions allouées pour les équipements des collectivités locales, elles progressent de 29 % en autorisations de programme et de 14 % en crédits de paiement, sans compter celles qui seront allouées au titre du Fonds national pour le développement du sport.

Trop d'incertitudes demeurent sur l'utilisation de ces dotations qui risquent en particulier d'être très largement obérées par l'opération « grands stades » si un autre mode de financement n'est pas envisagé.

En conclusion, malgré les insuffisances et les retards constatés dans certains domaines, mais compte tenu des actions positives qui pourront être entreprises grâce à la progression globale des moyens budgétaires du Ministère du Temps Libre dans le sens des demandes formulées dans le passé par notre Commission, votre rapporteur a proposé l'adoption du projet de budget pour 1982.

III - L'EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi, le 29 octobre 1981, la présentation des crédits et des observations formulées par votre rapporteur, différents problèmes ont été évoqués par MM. FRANCOU, JACQUET, GOESTCHY, GAMBOA et DUFFAUT :

– une véritable politique sportive doit s'appuyer sur le développement du sport scolaire, et notamment dès l'école primaire ;

– le sport de masse, notamment à travers l'aide au mouvement sportif, doit être mieux soutenu pour que son développement réponde aux aspirations qui s'expriment ; à cet égard, toute discrimination doit être écartée dans l'attribution des aides aux associations ;

– la contribution de l'Etat à la rémunération des postes d'animateurs FONJEP doit être suffisante pour que la dépense restant à la charge des collectivités locales et des associations ne soit pas un obstacle au recrutement de ces animateurs ;

– la politique d'équipement doit être développée pour favoriser les activités sportives et socio-éducatives.

Dans sa réponse aux intervenants, M. BONDUEL a apporté les précisions suivantes :

– tout en partageant les préoccupations relatives au sport scolaire, il a rappelé que la responsabilité de l'éducation physique et sportive, rattachée au Ministère de l'Education Nationale, échappe désormais à celle du Ministre délégué à la jeunesse et aux sports ;

– l'aide de fonctionnement au mouvement et aux associations sportives progressera globalement de 16,7 % en 1982, aussi bien à travers les crédits budgétaires (chapitre 43-91, art. 40) qu'à travers le Fonds national pour le développement du sport :

- de 115,3 millions en 1981 à 129 millions de francs en 1982 (budget),
- de 110 millions en 1981 à 134 millions de francs en 1982 (FNDS) ;

– l'opération « 5.000 courts de tennis » engagée en 1980 doit se traduire à la fin de l'année 1981 par la réalisation d'une première tranche, financée en 1980 et 1981, à hauteur de 28,5 millions de francs sur les crédits du FNDS, soit l'équivalent de 1.389 courts de plein air ; une meilleure gestion du Fonds et sa régionalisation accrue pourront favoriser la poursuite de l'opération.

Sous les réserves expresses exprimées ci-dessus, votre Commission des Finances a décidé, dans sa majorité, de vous proposer l'adoption des trois premières sections du projet de budget pour 1982 du Ministère du Temps Libre.

1ère PARTIE

LE TEMPS LIBRE

Parmi les attributions que lui a conférées le décret du 29 mai 1981, le Ministère du Temps Libre se voit chargé de « définir et de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement en ce qui concerne le temps dont chacun doit disposer librement. Il a vocation pour favoriser l'épanouissement des personnalités et enrichir les relations sociales, à promouvoir l'organisation des loisirs et de l'animation dans le temps libre ».

Ainsi la création de ce ministère traduit une ambition et une volonté politique :

– l'ambition d'aider les français à maîtriser leur vie, non pas à la subir ; à créer le temps, non pas à le tuer ;

– la volonté de répondre aux aspirations profondes de nos concitoyens pour leur permettre de prendre des vacances et surtout de mieux dominer les contraintes et les obligations de leur travail.

Les responsables des pouvoirs publics ayant ainsi défini les missions confiées à ce nouveau département ministériel, nous exposerons les objectifs qu'ils se sont assignés, les moyens sur lesquels leur action devrait s'appuyer et la part que l'aide de l'Etat peut représenter à travers les dotations budgétaires prévues pour 1982.

I - LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE DU TEMPS LIBRE

Les missions confiées au Ministre du Temps Libre résultent d'un constat et d'une volonté politique.

L'augmentation du temps libre correspond à une tendance historique naturelle et cette tendance ne pourra que s'amplifier par la réalisation des mesures annoncées visant à abaisser l'âge de la retraite, à réduire la durée hebdomadaire du travail, à allonger la période des congés annuels.

Ce temps libéré ne constituera un facteur essentiel d'amélioration de la qualité de la vie qu'à condition de permettre à chacun de pouvoir maîtriser son temps pour répondre à la préoccupation de mieux vivre et de mieux être que formulent nos concitoyens.

1°) Les composantes de l'aménagement du temps libre.

Le Ministre du Temps Libre n'entend pas, nous a-t-il déclaré, être seulement le ministre des vacances : il se propose d'agir sur chacune des composantes de ce temps libéré qui apparaissent à différents niveaux :

- celle du temps dégagé entre les plages de temps contraint,
- celle du temps dans la journée qu'il importe d'aménager,
- celle du temps dans la semaine, dont la fin de semaine n'est qu'un élément,
- celle du temps dans l'année, dont les vacances ne constituent également qu'un élément,
- celle du temps de la retraite, rendu d'autant plus important que l'espérance de vie ne cesse de croître et que le Gouvernement a la volonté d'aménager l'âge d'ouverture du droit à la retraite.

L'équilibre des temps – temps de travail et temps de loisir – devient ainsi la condition d'une meilleure qualité de vie. Réduire ou aménager le temps de travail doit en effet permettre de donner à chacun la possibilité d'acquérir un minimum de maîtrise sur l'organisation de son temps. Il ne s'agit pas seulement de prolonger le temps des vacances mais de dégager un droit au loisir qui implique, pour s'exercer, une vigoureuse impulsion aux loisirs de proximité associant les loisirs sportifs, culturels, etc, autant de domaines où l'imagination doit pouvoir se manifester.

Il est évident que si l'on ne régent pas le loisir, on doit pouvoir faciliter la détente, le délassement ou le repos ; on doit aussi pouvoir favoriser la distraction ou le divertissement ; on peut également contribuer à l'épanouissement des individus par l'éducation permanente, par des pratiques sportives ou culturelles, par l'accès aux activités de pleine nature, par la sensibilisation aux arts et traditions populaires.

Bref, s'il convient de laisser à chacun la réelle liberté d'exercer son choix dans ce droit au loisir, encore faut-il que des possibilités soient offertes et des structures d'accueil établies.

2°) Les orientations générales.

Ayant ainsi défini le champ d'application d'une politique du temps libre, quelles sont les orientations retenues par les pouvoirs publics ?

Elles s'organisent autour de quelques pôles.

L'éducation populaire, qui a longtemps été marginalisée, devrait être réhabilitée. A travers l'apprentissage de la vie en communauté, la responsabilité assumée, le sens de l'effort, l'éducation populaire constitue un élément important de l'éducation au civisme qui permet à chaque citoyen, par une bonne connaissance des mécanismes sociaux, économiques et politiques, d'exercer la plénitude de ses droits et de contribuer activement, dès lors qu'il en a la volonté et la capacité, à l'organisation et à la gestion démocratique de la société.

L'effort en faveur de la jeunesse passe par des actions favorisant l'information et la formation, comme l'insertion sociale et économique. Il implique aussi que soient par exemple développés les lieux de rencontre et les possibilités d'échanges internationaux. Il doit finalement aider la jeunesse, par une éducation à la responsabilité, à assurer et créer elle-même son temps.

Le développement du loisir social est également un élément important d'une telle politique. Loisirs de proximité ou de randonnée permettent de rompre les passivités et les isolements ; ils sont susceptibles d'apporter une forme d'épanouissement, tout comme le sport qui occupe déjà une place importante dans le temps libre des français, ou comme le tourisme qu'il soit commercial ou social.

Ces orientations générales devraient se traduire par des actions que les pouvoirs publics se proposent de mener dans quelques domaines prioritaires :

- l'amélioration de l'équipement en matière de loisirs et de tourisme social, en favorisant notamment les constructions à vocation polyvalente ;
- l'aide aux actions d'animation engagées par les associations et les collectivités locales ;

– l'aide à la formation des cadres et des conseillers du secteur de l'éducation populaire ;

– l'aide au développement de la vie associative par la reconnaissance de l'utilité sociale des associations ;

– l'aide aux personnes par une formule de chèque-vacances.

En apportant aux problèmes du temps libéré une réponse par l'aide à la personne ou par l'aide à la pierre, l'action du Ministère du Temps Libre devrait en outre s'inscrire dans le cadre plus général de la politique que mène le Gouvernement en matière d'emploi et de relance de l'activité économique.

II - LES MOYENS D'ACTION

Pour mener à bien cette politique du temps libre, deux grands axes devraient présider aux actions entreprises :

- le développement de la vie associative et de l'animation ;
- la démocratisation des loisirs et des vacances.

1°) Le développement de la vie associative et de l'animation.

Le phénomène associatif revêt en France une grande importance puisque 350.000 associations regroupent quelque trente millions de français ; mais ces associations vivent souvent très difficilement et leur développement est entravé par les conditions de leur fonctionnement.

Le Ministère du Temps Libre se propose d'élaborer un projet de loi relatif à la promotion de la vie associative. Il s'agit, en préservant l'autonomie et la liberté des associations, de faciliter leur création et leur existence.

Une réflexion est d'ores et déjà engagée autour de plusieurs thèmes, notamment : l'utilité sociale des associations, leur droit d'expression, leur capacité juridique, le statut de l'élus social, les questions fiscales et financières.

Sans préjuger l'issue de cette réflexion et de la concertation qui doit être menée entre le Gouvernement et les associations, rappelons que ces dernières sont essentiellement attachées à toutes les mesures qui les aideront à vivre et à prospérer. A cet égard, les déductions fiscales et exonérations sont au centre de leurs préoccupations, de même que les conditions d'attribution de l'aide de l'Etat qui doit à la fois trouver sa pleine efficacité et sauvegarder l'indépendance du mouvement associatif.

Le développement des associations passe également par celui des métiers de l'animation. D'ores et déjà, un diplôme d'Etat aux fonctions d'animation permet d'assurer une plus grande polyvalence de ces animateurs.

Leur formation est assurée, soit par des centres publics qui fonctionnent dans les établissements de la jeunesse et des sports, soit par des établissements privés auxquels un soutien technique et financier est apporté.

Enfin le ministère a été associé à la préparation d'un arrêté du 24 juillet 1981 relatif au statut des animateurs communaux.

Il est certain que l'action conduite par le Ministère du Temps Libre en faveur des loisirs socio-éducatifs à la portée de tous, jeunes et adultes, ne pourra que favoriser le développement des métiers de l'animation.

2°) La démocratisation des loisirs et des vacances.

L'ensemble des questions relatives au tourisme social étant traité par ailleurs dans le rapport sur le budget du tourisme, on se contentera d'évoquer les actions engagées pour élargir l'accès aux loisirs en dehors des périodes de congé et notamment sur les lieux de vie.

Ces actions comportent deux volets principaux :

– le premier s'adresse à l'ensemble de la population et consiste à renforcer les actions menées en faveur de l'animation locale ;

– le second s'adresse plus particulièrement aux jeunes, enfants et adolescents, et relève par conséquent de la compétence du Ministre délégué chargé de la jeunesse et des sports.

En ce qui concerne l'animation locale, un nouveau cadre de travail a été mis en place en 1980 et renforcé depuis lors pour mieux structurer les interventions des services régionaux. Dans le respect de la diversité des situations locales et avec le souci prioritaire de soutenir les associations et les collectivités locales désireuses de mener une action dans ce domaine, une antenne bien individualisée a été installée dans chaque direction départementale du Temps Libre – Jeunesse et Sports. Celle-ci a été chargée de coordonner et de soutenir le développement de l'animation dans le département.

Compte tenu des résultats positifs enregistrés en 1981 dans la plupart des régions et de l'accroissement des besoins exprimés, en particulier dans le domaine des activités de tourisme et de pleine nature, l'expérience devrait être développée en 1982.

III - LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ETAT.

La modification des structures et des compétences de l'ancien Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs se traduit budgétairement, au niveau du Ministère du Temps Libre, par la création et l'aménagement de deux sections :

- la section commune, qui regroupe dorénavant les crédits relatifs à l'administration centrale et aux services extérieurs ;

- la section loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature, qui regroupe les moyens mis à la disposition de la direction du même nom récemment créée.

1°) La section commune.

Le montant des crédits inscrits à ce titre pour 1982 s'élève au total à **264,8 millions de francs** qui se répartissent entre :

- l'administration centrale, à hauteur de **137 millions de francs**,

- les services extérieurs, pour **127,8 millions de francs**.

a) L'administration centrale.

La **progression** des crédits, qui passent de 100 à 137 millions de francs, ressort à **37 %**.

Les mesures acquises représentent **12,7 millions de francs**, qui se décomposent ainsi :

- incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1981 5,7 MF

- ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels relatifs aux cotisations sociales et aux loyers 2,1 MF

- application de textes divers et conséquences de l'installation de nouveaux cabinets ministériels 3,3 MF

- extension en année pleine de la création de 20 emplois décidée par le collectif 1,6 MF.

Les mesures nouvelles atteignent **13,3 millions de francs** se répartissant entre :

- provision pour hausse des rémunérations prévues en 1982 ... 2,4 MF
- ajustement aux besoins en matière de crédits de rémunération, de frais de déplacement, de matériel informatique 9,3 MF
- transferts provenant notamment du budget du tourisme (crédit d'études générales) 1,6 MF.

Enfin, les **dépenses en capital** sont dotées de **14 millions de francs d'autorisations de programme** contre 7 millions en 1981 et de **12 millions de francs de crédits de paiement** contre 1 million l'année précédente.

Ces crédits sont destinés à financer l'acquisition de terrains (8 millions) et la construction de directions départementales et régionales (5,6 millions) ainsi que les études générales liées à ces opérations (0,4 million).

La création d'une nouvelle direction à l'administration centrale n'aura pas entraîné de dépenses supplémentaires particulières compte tenu des emplois ouverts à son intention dans le collectif.

b) Les services extérieurs

Cette action, précédemment inscrite dans la section jeunesse et sports, figure dorénavant dans la section commune du fait du regroupement de l'ensemble des services centraux et extérieurs du Ministère du Temps Libre.

Les structures des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et des loisirs, ainsi que celles des délégations régionales au tourisme n'ont pas été modifiées. Les premières nommées ont toutefois changé d'appellation : il s'agit maintenant des directions régionales et départementales Temps Libre - Jeunesse et Sports. Leur compétence s'étend donc également aux missions qui relèvent de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en ce qui concerne le temps libre.

La dotation allouée aux Services extérieurs est initialement constituée par le transfert de **115,8 millions de francs** de services votés inscrits à la section jeunesse et sports pour les frais de personnel (438 emplois) et les dépenses de fonctionnement correspondantes.

L'augmentation, résultant des seules **mesures nouvelles** d'un montant de **12 millions de francs**, s'établit à **10,4 %** alors que le même calcul appliqué aux dépenses ordinaires de l'administration centrale fait apparaître une progression de 11,9 %.

Les crédits supplémentaires sont destinés à financer :

- une provision pour la hausse des rémunérations prévues en 1982 2,3 MF
- des ajustements divers afférents aux frais de déplacement, de matériel, aux loyers, aux remboursements à diverses administrations..... 6,4 MF ;

le solde, soit 3,4 millions de francs, provient du transfert, du budget de l'éducation nationale, des crédits correspondant aux frais de téléphone et d'abonnements des directions régionales et départementales.

Votre rapporteur constate que l'effort porte davantage sur l'administration centrale que sur les services extérieurs, dont les missions ont été élargies au nouveau domaine du temps libre. Alors que l'an passé, l'insuffisance manifeste des crédits de déplacement avait conduit le Parlement à demander et à obtenir un complément, la majoration prévue pour 1982 à ce titre, soit 1,5 million de francs sur un chapitre doté de 13,5 millions de francs, ne correspond qu'à une progression de 11 %.

Les créations de postes se révéleront inutiles si les nouveaux agents comme leurs collègues déjà en place sont condamnés à la sédentarité en raison de moyens inadaptés à certaines fonctions qui sont par nature itinérantes.

2°) La section loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature.

Le total des crédits s'élève à **223,1 millions de francs**, dont 93,7 millions pour les moyens des services et 129,4 millions pour les interventions publiques ; le transfert provenant de la section jeunesse et sports, qui constitue la dotation initiale de cette section, s'élevant à 151,2 millions de francs, **les mesures nouvelles représentent une augmentation de 47,5 %.**

La priorité accordée à cette section reflète l'importance attachée à l'action de la nouvelle direction chargée « d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique menée en faveur du loisir social, du tourisme à caractère social et culturel, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature » ainsi que de définir la politique d'équipement correspondant à ces attributions.

a) Les moyens des services

Pour accomplir la mission qui lui a été confiée, la nouvelle direction dispose des 731 emplois faisant l'objet, avec les crédits de fonctionnement, du transfert évoqué ci-dessus.

Les mesures nouvelles, soit 17,4 millions de francs, sont destinées :

- à la constitution d'une provision pour assurer le financement des mesures de revalorisation des rémunérations prévues en 1982 (2,1 millions) ;

– à divers ajustements de crédits relatifs à des frais de personnel pour tenir compte de la situation réelle des effectifs ou à des frais de déplacement ou de matériel (5,7 millions) ;

– à la création de 120 emplois de conseiller technique et pédagogique pour la formation d'animateurs (9,4 millions).

b) La promotion des activités de loisir social, d'éducation populaire et de pleine nature.

Les mesures nouvelles s'élèvent à **54,4 millions de francs**, qui s'ajoutent au transfert initial de 74,9 millions provenant de la section jeunesse et sports.

Les actions menées dans ce domaine passent essentiellement à travers les concours apportés au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), l'aide aux associations d'éducation populaire et la formation d'animateurs.

– **Le FONJEP** prend en charge la rémunération partielle des animateurs permanents employés notamment par les associations de jeunesse et d'éducation populaire adhérentes.

En 1981, il a en charge 1.532 postes dont :

- 750 relèvent du Ministère de la Solidarité,
- 24 relèvent du Ministère de l'Agriculture,
- 758 relèvent du Ministère du Temps Libre – Jeunesse et Sports.

La loi de finances rectificative pour 1981 a permis de dégager un contingent supplémentaire de 750 postes FONJEP, dont 500 pour le Ministère du Temps Libre (350 Temps Libre et 150 Jeunesse et Sports).

Le projet de budget pour 1982 prévoit, outre la consolidation des emplois créés en collectif, la prise en compte, pour le seul Ministère du Temps Libre, de 425 nouveaux postes d'animateurs (325 pour la section jeunesse et sports).

La participation de l'Etat à la rémunération de ces animateurs et le nombre des bénéficiaires au titre du Temps Libre ont évolué comme suit dans la période comprise entre 1978 et 1981 :

- 1978 : 702 postes à 22.931 francs,
- 1979 : 741 postes à 25.920 francs (+ 13 %),
- 1980 : 741 postes à 28.200 francs (+ 8,8 %),
- 1981 : 760 postes à 31.020 francs (+ 10 %), auxquels s'ajoutent les 500 postes du collectif.

Ce **taux** devrait être porté en 1982 à **37.220 francs** par poste, soit une **augmentation de 20 %**, ce qui représente pour la section du loisir social une dépense de 13 millions de francs au titre de la consolidation des emplois du collectif et de 15,8 millions de francs pour les créations nouvelles.

Force est de constater que cette participation, pour intéressante qu'elle soit, n'allège que très faiblement les charges que doivent supporter les associations ou les collectivités qui emploient ces animateurs. Bien souvent, cette charge constitue un tel obstacle aux recrutements pourtant bien nécessaires qu'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de faire porter l'effort sur le montant de la contribution de l'Etat plutôt que sur le nombre de postes créés.

Dans ce domaine, il est indispensable de se fixer un objectif à atteindre le plus tôt possible : revenir, comme cela se pratiquait il y a quelques années, à une participation représentant 50 % du traitement d'un animateur.

– **L'aide aux associations** d'éducation populaire est relevée de 16,8 millions de francs.

Les pouvoirs publics s'efforceront, nous semble-t-il, d'éviter un saupoudrage qui nuirait à l'efficacité des moyens dégagés. Ainsi, des contrats de programme définissant des objectifs précis pourront être conclus avec des associations qui recevront le concours de conseillers techniques et pédagogiques ou l'aide financière de l'Etat.

Il est prévu en outre de poursuivre et de développer la gestion régionalisée des crédits destinés à aider les associations, en même temps qu'un agrément régional serait institué.

Cependant l'importance des moyens nouveaux dégagés en la matière et leur caractère très largement déconcentré appellent une gestion particulièrement rigoureuse de ces fonds et un contrôle extrêmement strict de leur utilisation.

– **Au chapitre de la formation d'animateurs**, d'élus sociaux et locaux et de personnels des collectivités locales, une mesure nouvelle de 5,6 millions de francs doit abonder la dotation initiale de 8,3 millions de francs inscrite à ce titre.

En ce qui concerne **les dépenses en capital**, aucun crédit ne figure dans le fascicule budgétaire, une répartition des dotations inscrites à la section jeunesse et sports devant intervenir ultérieurement. On ne peut que déplorer le manque d'information qui en résulte pour le Parlement, au moment où par son vote il est appelé à se prononcer sur le budget.

L'ensemble de ces moyens sera-t-il judicieusement utilisé et suffisant pour asseoir la politique nouvelle du temps libre que se sont fixés les pouvoirs publics ? C'est à répondre à ces questions qu'il faudra s'attacher en suivant de près le développement des actions qui seront entreprises selon trois axes à privilégier :

– accompagner la décentralisation de la fonction socio-culturelle par la promotion initiale et continue des cadres ;

– conforter le dynamisme du fait associatif, en soutenant son rôle d'innovation sociale ;

– promouvoir la responsabilité et l'épanouissement des personnes en étendant les différentes formes de participation à tous les aspects de la vie de la cité.

2ème PARTIE

LA JEUNESSE ET LES SPORTS

La constitution du Ministère du Temps Libre s'est traduite par une modification des attributions et des structures du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Chargé de préparer et de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement relative à la jeunesse et à la pratique sportive, le Ministre délégué a notamment pour mission :

– en matière de jeunesse, de promouvoir les actions concernant l'information, les loisirs quotidiens des jeunes et les échanges internationaux et celles visant à l'amélioration des conditions de vie des jeunes dans les domaines économique et social ; il exerce le contrôle des groupements et associations de jeunesse, ainsi que des centres de vacances et de loisirs des jeunes et définit les modalités de la formation des personnels d'encadrement des centres de vacances ;

– en matière sportive, d'organiser l'exercice de la pratique sportive à tous les niveaux.

Ainsi, par rapport à la situation antérieure, les attributions du Ministère de la Jeunesse et des Sports ont été amputées :

– de l'éducation physique et sportive, dont le transfert au Ministère de l'Education Nationale a permis à cette discipline de retrouver sa place naturelle au sein de l'ensemble éducatif ;

– des activités de pleine nature, exercées dorénavant par le Ministre du Temps Libre.

Les attributions relatives à la politique des équipements liés à l'exercice des missions confiées à l'ensemble du Ministère du Temps Libre n'ayant pas fait jusqu'ici l'objet d'une répartition entre les départements ministériels concernés, les crédits correspondant aux dépenses en capital figurent à la section Jeunesse et Sports.

La section jeunesse et sports est dotée pour 1982, au titre des dépenses ordinaires, de 1.168,7 millions de francs. Compte tenu de tous les transferts opérés, la comparaison avec les crédits alloués en 1981 perd toute signification. Cependant l'importance de l'effort accompli en faveur de ce budget peut être appréciée grossièrement à travers quelques chiffres :

– en 1981, les crédits affectés à la section Jeunesse et Sports s'élevaient à 3.369,9 millions de francs ;

– le transfert des dotations afférentes à l'éducation physique et sportive atteint 2.394,5 millions de francs, ce qui ramène la base 1981 – non compris les transferts vers la section commune et la section loisir social – à 975,4 millions de francs. Ce qui, sous les réserves précédemment énoncées, représenterait une augmentation d'environ 193,3 millions de francs.

En ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits de paiement passent de 356 millions de francs en 1981 à 457,4 millions en 1982 (+ 28,5 %) et les autorisations de programme représenteront 450 millions de francs contre 347 millions en 1981 (+ 29,7 %).

Au total, avec 1.626 millions de francs, la section jeunesse et sports absorbe 70 % des crédits prévus en 1982 pour le Temps Libre.

Les dotations relatives aux principales actions qui constituent la section jeunesse et sports s'élèveront respectivement à :

– actions en faveur de la jeunesse	251,9 MF, soit 15,5 % de l'ensemble ;
– sports et activités physiques de loisirs	693 MF, soit 42,6 % de l'ensemble ;
– établissements du Ministère du Temps Libre	215,2 MF, soit 13,2 % de l'ensemble ;
– équipements sportifs et socio-éducatifs	457,4 MF, soit 28,1 % de l'ensemble.

Le présent rapport s'efforcera de dégager, à propos de chacune de ces actions, les infléchissements apportés aux orientations arrêtées dans ces différents domaines et il analysera les moyens prévus pour assurer leur financement.

I - LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

La modification des structures ministérielles s'est traduite, sur le plan des actions en faveur de la jeunesse, par des changements au niveau des attributions.

En effet, seules les associations de jeunesse proprement dites relèvent dorénavant de la tutelle du Ministre délégué qui souhaite placer son action dans un cadre interministériel et l'élargir à des domaines que les nécessités placent au premier rang des préoccupations.

A - UNE MISSION ELARGIE.

Les orientations définies en matière de politique en faveur de la jeunesse répondent à trois objectifs prioritaires :

- compte tenu des difficultés auxquelles se trouve confrontée la jeunesse, le Ministère doit assurer un rôle d'impulsion et de coordination des actions relevant de la compétence propre d'un grand nombre d'autres départements ministériels, tels que l'Education Nationale, la Justice, le Travail, etc. ;

- il doit faire face à la demande croissante de loisirs, aussi bien quotidiens que de vacances et sous des formes socio-éducatives ou sportives ;

- il doit enfin contribuer à ouvrir le monde extérieur notamment aux jeunes, aux sportifs, etc.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, les demandes formulées au titre de la Jeunesse et des Sports, comme celles présentées au titre des diverses sections du Ministère du Temps Libre, s'inscrivent en outre dans le cadre plus général de la politique du Gouvernement, aussi bien en matière d'emploi que de relance de l'économie.

En définitive le Ministère de la Jeunesse et des Sports se propose, non seulement de poursuivre les actions anciennes telles que le soutien aux associations, la rénovation des centres de vacances, le développement de centres d'information, la formation des animateurs, la promotion des échanges internationaux, mais encore d'apporter des innovations notamment au niveau de la définition d'une politique générale d'insertion et d'emploi des jeunes.

B - LES ACTIONS NOUVELLES

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports souhaite donner une impulsion particulière à toutes les actions intéressant les problèmes auxquels les jeunes se trouvent aujourd'hui particulièrement confrontés.

C'est dans cet esprit qu'il a collaboré à l'élaboration du rapport SCHWARTZ, prêtant son personnel et ses moyens d'études ou de fonctionnement, – tant il est vrai que le Ministère doit traiter et aider à résoudre toutes les questions concernant les jeunes, telles que le chômage, la drogue, la montée de la violence...

Les difficultés de l'**insertion des jeunes dans la société** ont été mises en lumière par ce rapport qui préconise diverses actions centrées autour de la qualification et de la formation des jeunes, de leur intégration professionnelle et de leur association à la vie de la cité.

Pour mettre en application certaines des mesures avancées, le rapport propose la création de « missions locales d'animation » qui auraient pour tâche d'entrer en relation avec les jeunes exclus. Il est évident que le Ministère de la Jeunesse et des Sports doit, à ce niveau, apporter sa contribution afin essentiellement d'aider les jeunes à prendre des initiatives allant dans le sens de leur propre prise en charge.

De même, le Ministère doit participer à la mise en oeuvre des **programmes de jeunes volontaires** susceptibles d'apporter une réponse – parmi d'autres – à la demande d'emploi des jeunes particulièrement touchés par le chômage.

Enfin, à travers la mise en place de bourses, dites « **bourses A.J.I.R.** » (aventures – jeunesse – initiative – responsabilité), dont la gestion pourrait être assurée conjointement par les associations, les chambres consulaires, les collectivités locales, l'Etat, le Ministère a l'intention de faciliter la réalisation de certains projets intéressant les jeunes en matière de vacances, de loisirs, d'action sociale...

Parallèlement seront développées les initiatives des adolescents pendant leurs vacances par une **aide aux vacances autonomes** par petits groupes. Cette opération s'appuiera sur le réseau des points d'accueil jeunes (P.A.J.) mis progressivement en place sur les itinéraires touristiques traditionnels de la jeunesse.

Le projet de budget pour 1982 qui nous est présenté ne distingue pas complètement les moyens qui seront dégagés pour soutenir ces actions. En effet, si le chapitre 43-20 – « Interventions publiques en matière d'action éducative et culturelle » – comporte un article supplémentaire intitulé « Actions nouvelles en faveur de la jeunesse », aucune dotation n'y est inscrite. Il est vrai que certaines des mesures décrites ci-dessus pourront être financées sur d'autres articles du même chapitre.

C - LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ETAT.

Une première étape a été accomplie dans la recherche d'un meilleur équilibre entre les deux principales fonctions du Ministère que sont la jeunesse et les sports.

En effet, rompant avec une pratique qui était devenue traditionnelle, les actions en faveur de la jeunesse feront l'objet, en 1982, d'un effort particulier. Celui-ci ne ressort pas de la comparaison, d'une année sur l'autre, des dotations compte tenu des amputations faites au bénéfice de la section du loisir social.

Par contre, l'appréciation de cet effort est donnée par l'importance des **mesures nouvelles** qui représentent **près de 48 % des services votés**.

Grâce à cet apport nouveau, le Ministère devrait pouvoir renforcer son action dans les différents domaines qui relèvent de son autorité.

1°) Les moyens des services

Les dépenses consacrées aux moyens des services s'élèveront à **20,3 millions de francs** en 1982.

Au titre des **mesures acquises**, qui comportent le transfert à la section du loisir social de 731 emplois et des crédits de fonctionnement correspondants (76,3 millions de francs), on relève l'inscription de dotations destinées à :

- l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques jusqu'au 31 décembre 1981	3,6 MF
- l'application de certains textes d'ordre social	0,4 MF
- l'incidence en 1982 de la création de 276 emplois de conseiller technique et pédagogique figurant dans le collectif de 1981	21,3 MF

Les **mesures nouvelles**, d'un montant de **13,6 millions de francs**, se répartissent entre :

- la création de 120 postes de conseiller technique et pédagogique placés auprès des directeurs régionaux et départementaux pour assurer des fonctions de formateur ou de coordonnateur de programmes de loisirs des enfants et des adolescents	9,4 MF
- la création de 20 emplois d'agent technique de bureau	0,4 MF
- la majoration de crédits de vacation pour la rémunération d'animateurs chargés de suivre l'expérience « Points d'accueil jeunes »	0,5 MF

– l'ajustement de diverses dotations notamment celles destinées à couvrir des frais de déplacement, de matériel et d'animation pour le développement des loisirs quotidiens des enfants et des adolescents 3,3 MF.

2°) Les interventions publiques.

Les crédits destinés aux interventions publiques en matière d'action éducative et culturelle sont regroupés dans le chapitre 43-20 dont la dotation s'élèvera à **231,6 millions de francs**, dont **67,8 millions de francs de mesures nouvelles**.

Les aides financières qui pourront être allouées à partir de ce chapitre sont particulièrement renforcées dans certains domaines, si on les compare aux services votés :

- promotion des activités et des loisirs éducatifs + 107 %,
- actions d'information en faveur de la jeunesse + 33 %,
- aide aux centres de vacances + 32 %,
- formation des animateurs + 24 %,
- offices pour la jeunesse + 13 %.

a) La promotion des activités et des loisirs éducatifs.

Cette action passe essentiellement à travers le **soutien financier aux associations nationales et locales de jeunesse et d'éducation populaire**, la condition indispensable à l'attribution de toute aide ministérielle étant **l'agrément**.

Le nombre des associations agréées à l'échelon national et local dans la période comprise entre 1979 et 1981 a évolué comme suit :

- 1979 : 273 associations nationales, 17.874 associations locales,
- 1980 : 276 associations nationales, 18.375 associations locales,
- 1981 : 296 associations nationales, 18.850 associations locales, (estimations).

Les crédits prévus à ce titre pour 1982 s'élèvent à **69,6 millions de francs**, dont **36 millions de francs de mesures nouvelles (+ 107 %)** qui devraient se répartir entre différents postes.

– Les subventions de fonctionnement.

Elles sont attribuées, soit à l'échelon ministériel pour les associations nationales, soit sur des crédits déconcentrés en début d'exercice budgétaire auprès des directions régionales et départementales pour les associations locales.

Une majoration de 3 millions de francs de l'aide allouée aux associations pour leurs dépenses de fonctionnement et des matériels est prévue pour 1982.

– *La participation à la rémunération des animateurs par le FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire).*

Jusqu'à présent, seules les associations nationales membres du FONJEP et leurs sections locales ont pu bénéficier de cette aide. La participation de l'Etat a porté en 1981, comme nous l'avons vu plus haut, sur la rémunération, au titre du Temps Libre – Jeunesse et Sports, de **760 postes à 31.020 francs**. Il convient d'y ajouter, pour la seule section Jeunesse et Sports, les 150 postes créés en loi de finances rectificative pour 1981, dont l'extension en année pleine représente 5,6 millions de francs.

Nous avons déjà indiqué à cet égard que malgré le relèvement de la contribution de l'Etat, qui passera à 37.220 francs en 1982 (+ 20 %) – la participation sera majorée en conséquence de près de 10 millions de francs – **la dépense laissée à la charge des associations ou des collectivités locales constitue trop souvent un obstacle pour elles insurmontables.**

Ne serait-il pas préférable d'ouvrir moins de postes mais de les mieux rémunérer, ce qui assurerait en outre de les pourvoir ?

Pour 1982, 325 nouveaux postes FONJEP seront financés par le projet de budget pour permettre aux associations de développer leurs activités en faveur des loisirs des jeunes tant sur les lieux de vie que pendant les vacances.

– *L'aide contractualisée pour des opérations particulières.*

Cette rubrique recouvre la réalisation de conventions particulières intéressant le tiers-monde ou le quart-monde, le développement des loisirs scientifiques et techniques, la participation à l'animation locale, les loisirs quotidiens des enfants et des adolescents, les aides aux innovations en matière de vacances de jeunes.

– *L'ouverture plus large des jeunes vers le monde extérieur.*

Il s'agit, grâce à un crédit supplémentaire de 4 millions de francs, d'aider les associations nationales et locales, par des subventions, à intensifier leurs activités internationales en participant à l'organisation et au déroulement de programmes d'échanges dans le cadre notamment des relations bilatérales.

– *L'animation des loisirs de jeunes sur les lieux de vie et de vacances.*

En ce qui concerne plus précisément ce secteur, son développement se poursuit d'une façon constante. C'est ainsi qu'on dénombre aujourd'hui 360 centres d'animation sur les lieux de vacances contre 210 en 1974. Les actions d'animation sur les lieux de vie intéressaient en 1980 une trentaine de grands ensembles de Paris, de la région parisienne et de 11 villes de province. Par ailleurs, depuis 1976, 19 contrats municipaux ont été conclus dans le cadre du soutien apporté aux initiatives des collectivités locales en faveur des loisirs quotidiens des enfants et des adolescents ; actuellement 5 nouveaux contrats sont en cours de réalisation.

Malgré les efforts ainsi déployés – qui absorberont quelque 10,5 millions de francs de crédits supplémentaires en 1982 –, trop de demandes exprimées par les collectivités locales, les associations et les départements restent insatisfaites. D'une façon générale, on constate qu'il est difficile de résoudre les problèmes de loisirs des pré-adolescents (11 à 16 ans) et des adolescents notamment en milieu urbain.

Un programme interministériel devrait être mis en place pour inciter les familles et les responsables locaux de l'Etat, des collectivités et des associations, à tirer le meilleur parti des structures existantes susceptibles d'offrir aux jeunes des activités durant leur temps libre. Par des crédits incitatifs, les pouvoirs publics se proposent de soutenir les actions ainsi coordonnées entre les divers partenaires : dans un premier temps, l'opération devrait intéresser à titre expérimental 20 départements et bénéficier d'un crédit de 3 millions de francs pour la mise en place du programme.

b) Les actions d'information en faveur de la jeunesse.

Le projet de budget pour 1982 comporte à cet égard une inscription de crédits de **25,4 millions de francs** contre 19 millions en 1981 (+ 33 %).

Au 15 août 1981, 19 centres d'information jeunesse fonctionnaient, dont 17 centres régionaux et 2 centres départementaux dans la région parisienne, sans compter bien d'autres centres départementaux créés à l'initiative des conseils généraux. Par ailleurs, une aide au démarrage a été accordée pour l'ouverture de 9 bureaux municipaux. En outre, certains centres disposent d'un bus itinérant qui permet des tournées d'information ou une participation à des manifestations locales.

En 1980, l'activité de ces centres – dont les moins de 30 ans constituent 80 % du public – a permis de renseigner 1.254.500 personnes, soit 16 % de plus qu'en 1979. Ce résultat provient non seulement de l'ouverture de nouveaux centres mais également d'une fréquentation accrue.

Parmi les centres d'intérêt les plus fréquemment évoqués se trouvent les secteurs :

- de l'enseignement, de la formation et de l'emploi,
- des loisirs culturels et sportifs,
- de la vie sociale.

Pour 1982, il est prévu de compléter le réseau des centres d'information jeunesse par l'ouverture de nouveaux centres. Un bus itinérant supplémentaire devrait être mis à la disposition d'un centre régional tandis qu'une vingtaine de bureaux municipaux recevront une aide au démarrage et que seront créés de nouveaux correspondants locaux.

Enfin, une étude sur l'informatisation des données documentaires des centres a été entreprise ; ses résultats devraient être mis à profit dès 1982.

Le financement des centres d'information jeunesse pose des problèmes assez préoccupants. En effet, ceux-ci fonctionnent principalement grâce aux subventions de l'Etat (75 % du total des ressources) et des collectivités locales (10,5 %). Or, leurs charges de fonctionnement correspondent essentiellement (à 70 %) aux dépenses de personnel qui sont incompressibles. Les centres d'information jeunesse sont donc encouragés à diversifier leurs sources de financement, ce que d'ailleurs certains font déjà.

c) L'aide aux centres de vacances.

La dotation inscrite au projet de budget pour 1982 atteint **62,9 millions de francs** contre 47,7 millions en 1981 (+ 32 %).

En 1981, le programme de rénovation des centres de vacances s'est poursuivi et intensifié puisque le Ministère lui a consacré une somme de 25 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente. Une centaine d'opérations ont pu être subventionnées à hauteur de 40 %, conjointement avec la Caisse Nationale d'allocations familiales.

Compte tenu de l'intérêt qu'il présente, ce programme de rénovation, qui vise non seulement la réhabilitation de locaux souvent vétustes mais également leur aménagement en fonction d'activités et de mode de vie collective plus conformes aux souhaits des enfants, sera poursuivi en 1982. Il sera accompagné d'un programme de rénovation des auberges de la jeunesse.

Les mesures nouvelles intéressant les centres de vacances, soit 15,2 millions de francs, sont destinées à :

- accroître les moyens des associations nationales qui assurent la formation des cadres de centres de vacances ;

- aider les associations locales organisatrices de centres de vacances à développer des activités nouvelles répondant mieux aux goûts des enfants, à mettre en place des formules d'accueils pendant les petites vacances ou des séjours de courte durée. Pour ce faire, des conventions seront passées avec les associations concernées ;

- aider les associations à améliorer leurs conditions d'accueil, notamment par un concours soutenu aux petits travaux d'entretien de leurs installations.

d) Les échanges internationaux de jeunes.

Les offices franco-allemand et franco-québécois pour la jeunesse contribuent pour une large part à ces échanges internationaux.

Dotés respectivement de 35,3 millions de francs et de 9,6 millions en 1981, leurs moyens seront accrus de 4,3 millions pour le premier et de 1,5 million pour le second.

En dix-huit ans, l'office franco-allemand pour la jeunesse a permis à plus de 4 millions de jeunes français et allemands de se rencontrer et de mieux se connaître. Au cours des dernières années, les échanges n'ont évolué que faiblement et se maintiennent à un niveau d'environ 100.000 échanges par an.

A la différence de l'office franco-allemand, qui organise des échanges de masse, l'office franco-qubécois n'assure que des voyages d'études et d'information. Depuis sa création en 1968, l'office a permis l'échange de plus de 25.000 stagiaires. Les chiffres des dernières années oscillent entre 2.500 et 3.000 stagiaires par an.

Par ailleurs, la France intervient dans le cadre de la Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française. Elle subventionne à cet effet son Secrétariat technique permanent à Dakar, qui est chargé de mettre en oeuvre les actions décidées par les Ministres.

Elle intervient également dans le cadre du Conseil de l'Europe dont les structures, telles que le Fonds européen pour la jeunesse ou le Centre européen de la jeunesse contribuent à préparer une certaine harmonisation des politiques en faveur de la jeunesse.

Enfin la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse est aussi menée au plan bilatéral avec nos partenaires dans le cadre de commissions mixtes culturelles au sein desquelles des groupes de travail spécifiques « jeunes » ont été créés.

e) La formation des animateurs.

L'année 1981 aura encore constitué une période d'adaptation des structures, des procédures et des esprits au nouveau dispositif de **formation des animateurs** mis en place par le décret n° 79-500 du 28 juin 1979 créant le **diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation**.

Pendant que s'achève l'installation des diverses structures prévues (commissions régionales, dites COREFA, et commission nationale), est poursuivi l'effort d'harmonisation des actions menées par les instances régionales et établi le contrôle des organismes de formation, sous l'égide des directeurs régionaux du Temps Libre-Jeunesse et Sports.

Les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat, au moyen de crédits dont la gestion a été entièrement déconcentrée, ont été modifiées, -notamment le taux de prise en charge des stages a été majoré.

Ce taux pour une journée stagiaire, fixé forfaitairement, varie de 12 francs pour un stage non agréé à 48 francs pour un stage agréé organisé dans un centre régional de la jeunesse et des sports. Par ailleurs, les bourses spéciales et les bourses « congés cadres jeunesse » concourent à apporter un

complément financier à certains candidats. Mais pour avoir une idée complète de l'aide financière que l'Etat apporte à la formation des animateurs de jeunesse et d'éducation populaire, il faut ajouter les concours indirects suivants :

- participation des personnels pédagogiques des services extérieurs,
- infrastructure des stages qui se déroulent dans les établissements régionaux,
- subventions de fonctionnement général attribuées aux associations relevant de la tutelle du Ministère du Temps Libre.

En 1981, 20 centres de formation ont été agréés pouvant accueillir environ 400 personnes. Au total, à la date du 1er juillet 1981 on dénombrait 4.112 candidats en cours de formation.

En ce qui concerne le **personnel d'encadrement des centres de vacances et de loisirs**, le système de formation correspondant a été mis en place par le décret n° 73-131 du 8 février 1973.

La formation théorique de ces personnels n'est confiée qu'à des associations agréées bénéficiant d'une habilitation générale accordée par le Ministre après une période probatoire plus ou moins longue durant laquelle les actions de formation sont systématiquement contrôlées.

En 1981, l'aide à la journée stagiaire s'élève à 24 francs par jour pour la préparation aux fonctions de directeur de centre et de 20 francs par jour pour la formation des animateurs. La Caisse Nationale d'allocations familiales attribue également une aide de 30 francs par jour et par stagiaire aux associations, quel que soit le type de session. Enfin, des subventions de fonctionnement aux associations nationales de formation viennent compléter cette aide à la journée-stagiaire : c'est ainsi que 23 millions de francs ont été inscrits à ce titre en 1981.

Quant au personnel formé, indiquons qu'en 1980, les sessions de formation théorique ont accueilli 8.495 stagiaires et celles d'animateurs 96.592 stagiaires. Grâce à cet effort, 84 % des directeurs employés en centres de vacances ou de loisirs possèdent le diplôme d'aptitude ou sont en cours de formation et 79 % des animateurs remplissent les mêmes conditions.

Au total, **23 millions de francs** seront consacrés en 1982 à ces actions de formation, soit une **augmentation de 24 %** par rapport aux services votés pour 1981.

II - LE SPORT ET LES ACTIVITES PHYSIQUES DE LOISIRS

Le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1982 marque, nous l'avons vu, une priorité pour les actions en faveur de la jeunesse. Toutefois dans cette recherche d'un nouvel équilibre entre les deux fonctions principales du ministère, le secteur sportif n'est pas sacrifié pour autant. Peut-être regrettera-t-on tout de même que les moyens qui lui sont consacrés ne connaissent pas la progression que l'on aurait pu espérer compte tenu des besoins qui se manifestent dans ce domaine.

L'action relative aux sports et aux activités physiques de loisirs bénéficie, dans le projet de budget qui nous est soumis, de **693 millions de francs**. La comparaison avec la dotation de 1981 - 530,3 millions de francs - est difficile à établir en raison des transferts opérés à l'occasion du rattachement de l'éducation physique et sportive au Ministère de l'Education Nationale.

En effet, le sport optionnel pratiqué en milieu scolaire a fait l'objet d'une répartition : l'U.N.S.S. (Union Nationale du Sport Scolaire) et la F.N.S.U. (Fédération Nationale du Sport Universitaire) ont été également rattachées à l'Education nationale tandis que les services d'animation sportive et les sections sport-études sont restés sous la tutelle du Ministre délégué à la Jeunesse et aux Sports. Un double mouvement de crédits traduit cette situation :

- la dotation initiale 1981 en faveur du sport est abondée de 90,8 millions de francs provenant de l'ancienne action « sport scolaire et universitaire » ;

- simultanément elle est amputée au profit de l'Education Nationale de 18,1 millions de francs.

En conséquence, la base pour 1981 peut être estimée à 603 millions de francs : comparée à la dotation 1982 de 693 millions de francs, la **progression réelle ressort à près de 15 %**.

A ces ressources budgétaires il convient d'ajouter les recettes du **Fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.)** qui passent de **207 millions de francs en 1981 à 265 millions de francs en 1982 (+ 28 %)**.

Ainsi, c'est tout de même une part importante du budget de la section jeunesse et sports, soit près de 43 %, qui sera consacrée au développement du sport.

La question que nous nous poserons, après une analyse des orientations nouvelles fixées en matière de politique sportive, sera celle de savoir dans quelle mesure l'ensemble de ces moyens permettra de donner un essor plus grand à la pratique du sport, considéré comme « un formidable langage de compréhension et de coopération internationale ».

A - LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE SPORTIVE.

C'est au plus haut niveau que l'annonce a été faite de la mise en place d'une politique sportive ambitieuse, fondée sur le constat que si l'état du sport en France n'est pas satisfaisant, c'est que les conditions de préparation et d'entraînement à la haute compétition ne sont pas les plus favorables.

Dès lors, si l'effort budgétaire pour 1982 est limité, il convient d'utiliser au mieux les moyens nouveaux dégagés de façon à agir, en concertation avec tous les partenaires intéressés, à tous les niveaux qui commandent l'avenir du sport.

1°) Le sport à l'école.

Certes l'éducation physique et sportive a retrouvé sa place naturelle dans un projet global éducatif. Cependant, un rapprochement doit se faire entre les deux ministères compte tenu de l'importance que présente le sport à l'école dans le développement ultérieur de cette activité.

C'est dès l'école primaire que le goût du sport, facteur d'épanouissement individuel, doit être donné et à cet égard des progrès réels ne seront accomplis que si l'on parvient, sans porter atteinte au principe de l'unicité du maître, à spécialiser certains instituteurs dans cette discipline.

Les mesures déjà en place ou prévues dans l'enseignement secondaire ne sont certes pas négligeables : les créations de postes d'enseignants (1.650) et le rétablissement du service de trois heures assuré par les professeurs au profit des associations sportives scolaires méritent en effet d'être soulignés. Mais de nouveaux objectifs doivent être proposés : parvenir effectivement à un minimum de trois heures d'éducation physique et sportive dans tous les établissements scolaires ; prévoir l'institution d'un baccalauréat à option sport qui pourrait faciliter l'intégration progressive du sport dans toutes les universités.

Bref, toutes ces actions devraient redonner à l'éducation physique la vocation sportive qui doit être la sienne et permettre d'éviter un divorce regrettable entre l'une et l'autre.

2°) Le sport de haut niveau

Peut-on se contenter, pour notre pays, d'une place à peine honorable dans le concert sportif international ? Pour améliorer cette situation, le sport de haut niveau doit être favorisé. Cela implique que l'Etat joue un rôle, non pas d'assistance, mais d'impulsion, de conseil, de recours.

Quelques principes de base doivent être retenus sur lesquels l'accord paraît établi entre les responsables politiques et les animateurs sportifs. Le sport de haut niveau, pour se développer convenablement, a besoin d'une part

d'une assise aménagée – c'est le problème du renforcement des sections sport-études, de l'aménagement de l'enseignement supérieur et du calendrier des examens pour les étudiants sportifs –, d'autre part d'un statut qui assure aux athlètes une prise en charge de leur carrière sportive par eux-mêmes et un débouché professionnel capable de leur assurer une indispensable insertion sociale.

Un tel ensemble de garanties, permettant de mener de front études ou travail et sport, impose une étroite collaboration entre tous les partenaires en cause et une coordination des moyens interministériels susceptibles d'être mis en oeuvre. D'ores et déjà, le ministère a l'intention de ne pas se contenter de « plans de carrière » trop limités ; ils seront maintenus quelque temps encore pour assurer la transition nécessaire, mais simultanément seront développées toutes les initiatives de caractère promotionnel.

Dans cet ordre d'idées un protocole d'accord, signé au mois d'octobre dernier avec le Ministère des PTT, permet l'insertion de 40 athlètes de haut niveau qu'il n'est pas question de transformer en sportifs d'Etat, mais qui bénéficieront d'aménagements horaires pour leur entraînement. Des discussions sont également menées avec le Ministère des Armées et celui de la Fonction Publique, ainsi qu'avec les entreprises publiques et privées, qui peuvent accorder un concours précieux à cet égard. Le Ministère de la Santé, pour sa part, doit offrir ses structures pour assurer le développement d'une médecine sportive digne de ce nom.

« Le champion n'aura un rôle de stimulateur complet que s'il fait la preuve de son insertion sociale » : c'est ce qu'affirmaient récemment les directeurs techniques nationaux qui ont procédé à une réflexion approfondie sur tous ces problèmes. Tout ce qui militera dans ce sens permettra de densifier l'élite, mais l'idée de favoriser celle-ci n'est acceptable que si en même temps on favorise le sport de masse.

3°) Le sport de masse.

Il est évident que seule une base nettement élargie peut constituer le support indispensable au développement du sport de haut niveau. Par conséquent, tout ce qui concourt à faciliter à nos compatriotes la pratique sportive de leur choix, quelle qu'en soit la forme – vie associative ou pratique individuelle – et quel qu'en soit le lieu – sport à l'école, dans l'entreprise ou dans la cité – doit être encouragé.

Une telle politique suppose essentiellement que les équipements existants ou à créer soient utilisés d'une façon rationnelle. Il faut ouvrir plus largement les portes de nos stades et de nos diverses installations, dans des conditions qui restent évidemment à préciser pour sauvegarder ce patrimoine. Elle suppose également que des moyens financiers, quelle qu'en soit l'origine, soient dégagés et gérés au mieux. Elle implique enfin qu'un encadrement, appointé ou bénévole de qualité, canalise le dynamisme du mouvement sportif que symbolisent ses 10 millions de licenciés, ses 70 fédérations, et ses 115.000 associations.

4°) L'encadrement technique.

La progression du sport de haut niveau, tout comme le développement du sport de masse, sont intimement liés au rôle des entraîneurs.

À cet égard, il importe que soit réglé au plus tôt le problème du statut des cadres techniques qui jouent un rôle important au sein du monde sportif. La question de leur formation initiale, de leur recrutement, de leur carrière appelle des solutions urgentes.

Parmi toutes les idées et les propositions qui alimentent la réflexion, la plupart préconisent la création d'un professorat de sport. Des centres de formation fédéraux ou des C.R.E.P.S. reconvertis pourraient assurer cette préparation à une profession qui manque singulièrement dans le sport français.

Tels sont les principaux axes d'orientation qui paraissent actuellement inspirer l'action des pouvoirs publics. Votre rapporteur les approuve mais il insiste particulièrement pour que les décisions qui seront prises à partir de ces intentions le soient à la fois dans un esprit de grande concertation et de respect de l'indépendance du mouvement sportif.

Les principes étant ainsi posés, reste à savoir si l'ensemble des moyens prévus en faveur du sport et des activités physiques de loisirs permettra de les réaliser.

B - LES MOYENS BUDGETAIRES AU SERVICE DU SPORT.

Les pouvoirs publics apportent dans ce domaine une aide qui se manifeste, soit par la mise à disposition de ses services, soit par des concours financiers.

1°) Les moyens des services.

Pour 1982, des crédits d'un montant de **532,4 millions de francs** sont inscrits au Titre III. Ils sont destinés à assurer le financement des dépenses de personnel, de matériel et de fonctionnement consacrées à ce secteur d'activité.

Les **mesures acquises**, outre le transfert évoqué plus haut de 427 emplois, soit 90,8 millions de francs, s'élèvent à **26,9 millions de francs** et se répartissent entre :

- l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1981 22,6 MF
- l'application de textes d'ordre social 2 MF

- l'incidence en année pleine de la création de 30 emplois de conseiller technique et pédagogique par le collectif 1981 2,3 MF

Quant aux **mesures nouvelles**, d'un montant de **43,4 millions de francs**, elles sont destinées à :

- la création de 60 nouveaux emplois de conseiller technique et pédagogique et de 6 emplois pour l'Ecole Nationale d'Equitation 5,4 MF

- la constitution d'une provision pour le financement des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1982 12,6 MF

- l'ajustement de diverses dotations de frais de personnel, de déplacements, de matériel et de fonctionnement 25,4 MF

a) Les dépenses de personnel.

A travers ces dotations, le mouvement sportif bénéficie d'un encadrement que met à sa disposition le Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Au 15 septembre 1981, les effectifs de ces cadres techniques atteignaient 1.426 postes, contre 1.370 en 1980 et 1.246 en 1979. Ces postes sont répartis entre les diverses fédérations sportives.

Le projet de budget pour 1982 comporte donc à cet égard :

- la création de 60 contrats supplémentaires de conseiller technique et pédagogique ;

- l'inscription de 3 millions de francs au chapitre des éducateurs sportifs ;

- l'ouverture d'une ligne nouvelle pour des crédits spécifiques de formation initiale et continue des cadres techniques français.

En ce qui concerne ces personnels, **des négociations sont actuellement en cours pour parvenir à l'élaboration d'un statut** tenant compte de leurs missions et de leurs sujétions.

En attendant, il est indispensable de mettre en place une préparation du brevet d'Etat d'éducateur sportif dont le 2ème degré est exigé lors du recrutement des cadres techniques.

Une formation initiale complémentaire a été ouverte au profit des cadres techniques dès leur recrutement et une formation continue est prévue qui devrait faciliter les reconversions ultérieures.

Le projet de budget comporte donc une ligne « formation des cadres d'éducation physique », dont la dotation initiale de 622.962 francs est portée à plus de 2 millions de francs.

Pour ce qui concerne les futurs cadres techniques nationaux, une formation théorique et pratique de deux ans a également été mise en place à l'INSEP (Institut national du sport et de l'éducation physique). Le financement de cette mesure, prévu en 1981, est reconduit pour 1982.

b) Les frais de fonctionnement.

Les moyens nouveaux qui ont pu être dégagés sont destinés essentiellement à améliorer le fonctionnement :

– *des sections sport-études* de façon à assurer une meilleure préparation au sport de haut niveau en accueillant un plus grand nombre de futurs athlètes (+ 150.000 francs sur une dotation de 371.000 francs) ;

– *des services d'animation sportive*, dont la dotation reste intégralement maintenue à hauteur de 17,6 millions de francs, bien qu'une partie du sport optionnel ait été rattachée à l'Education Nationale. Cette mesure devrait faciliter le développement des écoles de sports ;

– *de certains établissements à vocation jeunesse et sports*, en particulier l'Ecole Nationale d'équitation dont la subvention de fonctionnement passe de 13,4 à 16,5 millions de francs, et les établissements du second degré ayant des sections sport-études qui bénéficient d'un crédit nouveau de 300.000 francs s'ajoutant au 1,4 million de francs de la dotation initiale.

Par contre, certaines lacunes nous paraissent devoir être soulignées : l'animation sportive en milieu extra-scolaire n'est guère favorisée au niveau des crédits de déplacements et de stages, qui n'augmentent que de 5,5 %, ou des dépenses de matériel et de fonctionnement qui régressent pour passer de 10,37 à 10,34 millions de francs. Cette situation est d'autant plus regrettable que cette rubrique recouvre des aides destinées au développement du sport de masse.

Quant à la médecine du sport, les intentions affichées ne correspondent guère aux dotations puisque les crédits de fonctionnement stagnent à hauteur de 720.387 francs.

Enfin, la subvention à l'INSEP, qui s'élevait à 6 millions en 1981, n'est augmentée que de 75.000 francs au titre des dépenses énergétiques.

2°) L'aide au développement du sport.

C'est le chapitre 43-91 qui regroupe les crédits d'interventions publiques du Ministère de la Jeunesse et des Sports, destinés à soutenir le sport et les activités physiques et sportives de loisirs.

Chaque article de ce chapitre concerne les différents secteurs d'action, et leur évolution d'une année sur l'autre sera la suivante :

- services d'animation sportive 13 MF + 30 %
- sections sport-études 3,1 MF + 48 %
- animation sportive en milieu extrascolaire..... 129,1 MF + 12 %
- jeux olympiques et grandes manifestations
sportives 9,1 MF + 20 %
- médecine du sport 7,3 MF + 7 %.

a) Les services d'animation sportive.

Les services d'animation sportive ont été mis en place par une circulaire du 4 mars 1977. Les orientations générales définies à cette occasion seront peu modifiées, seules certaines modalités seront certainement à réétudier dans le cadre des nouvelles compétences accordées aux collectivités locales.

Trois secteurs, répondant à trois séries de besoins, sont couverts par les services d'animation sportive :

- une participation, sur demande des chefs d'établissements intéressés, à l'enseignement de l'éducation physique et sportive, et surtout à la pratique du sport optionnel. Par des cadres d'appoint (techniciens qualifiés), des prêts ou locations d'installations sportives extérieures aux bâtiments scolaires, des aides pour transport d'élèves et acquisition de petits matériels pédagogiques, le service d'animation sportive peut apporter sa contribution à la formation qui sera désormais mise en oeuvre sous l'autorité du Ministère de l'Education Nationale ;

- une animation directe en vue d'amener le plus grand nombre de personnes à une pratique sportive. Par la création de sections sportives et de sections d'activités de loisirs, le but est d'intéresser des individus qui n'ont aucune intention compétitive mais qui souhaitent pratiquer une activité sportive dans un but de satisfaction personnelle. Sont également concernées des catégories particulières de la population pour qui des efforts spécifiques sont à entreprendre : retraités, certains malades, prédélinquants, etc..., ainsi que certaines catégories d'équipements : bases de plein air et de loisirs. Le développement d'une politique du temps libre va conduire à accentuer les efforts faits dans ce secteur ;

- une assistance technique et pédagogique à l'activité sportive en milieu fédéral. Dans le cadre d'une politique fédérale, le service d'animation sportive peut apporter le concours de techniciens qualifiés, d'animateurs et de forma-

teurs qui aident les comités départementaux à créer de nouveaux clubs, à animer leurs activités, à préparer de nouveaux cadres techniques et de nouveaux dirigeants. Il est possible qu'en raison des efforts, juridiques et financiers, qui seront consentis pour développer la vie associative, ce secteur connaisse au cours des années à venir un transfert progressif de responsabilités et de moyens aux structures locales des fédérations.

Par rapport à ce schéma général, les actions à impulsion nationale (éducation, activités sportives compétitives et pré-compétitives) évolueront sans doute peu au cours des années à venir. En revanche, le secteur d'animation directe, qui fait déjà l'objet d'une large déconcentration, verra ses modes d'actions redéfinis en fonction du rôle nouveau que sont appelés à jouer les communes, les départements et les régions.

Pour 1982, les moyens financiers mis à la disposition des services d'animation sportive font l'objet d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs. En outre, une part très importante de l'activité des 2.606 conseillers du secteur extrascolaire (2.700 en 1982), employés dans les directions régionales et départementales du temps libre-jeunesse et sports, est consacrée au secteur d'animation sportive.

b) Les sections sport-études.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les sections sport-études continuent de relever du Ministère de la Jeunesse et des Sports pour les aspects de leur vie extrascolaire.

Les crédits inscrits à ce titre au projet de budget sont répartis entre :

- les subventions aux fédérations sportives (2,6 millions de francs contre 1,8 million en 1981) ;
- les éducateurs sportifs (400.000 francs au lieu de 300.000).

Votre rapporteur se préoccupe de l'avenir de ces sections qui ne paraissent pas avoir toujours apporté les résultats escomptés et il se félicite qu'une réforme soit actuellement à l'étude dans le cadre des pourparlers menés avec le Ministère de l'Education Nationale.

c) L'animation sportive en milieu extrascolaire.

Sous ce vocable, c'est l'essentiel de l'aide au mouvement sportif qui est rassemblé, c'est-à-dire les subventions accordées aux fédérations, ligues, comités et clubs sportifs. La dotation prévue pour 1982 s'élèvera à **129 millions de francs, dont 13,7 millions de francs de mesures nouvelles.**

L'aide budgétaire aux fédérations et clubs s'effectue, soit sur le plan national, soit sur des crédits déconcentrés.

Les subventions de fonctionnement attribuées au plan national aux fédérations ont atteint, en 1980 et 1981, respectivement 75,35 et 73 millions de francs. Elles ne sont pas destinées au financement des dépenses de fonctionnement administratif, que les fédérations sportives doivent assurer par leurs moyens propres ; les aides de l'Etat sont accordées pour le soutien d'actions sportives et les éléments pris en considération sont :

- l'intégration des demandes dans un plan de développement pluri-annuel cohérent ;
- l'importance de la discipline considérée ;
- la nature et l'origine des recettes que la fédération est susceptible de réaliser ;
- les efforts qu'elle accomplit pour financer hors subvention ses actions sportives ;
- la situation des aides que l'Etat a consenties en personnel technique mis à sa disposition ;
- l'existence éventuelle de compétitions exceptionnelles.

Rappelons que dans le cadre des relations contractuelles avec les fédérations, cinq conventions ont été signées entre le Ministère et les fédérations d'athlétisme, de cyclisme, de football, de tennis et de sport boules. Ces conventions ont donné lieu, outre la mise à disposition d'un certain nombre de postes, au versement par l'Etat de subventions dont le total pour 1981 s'est élevé à 29,7 millions de francs. Une convention supplémentaire a été signée cette année avec la fédération française de gymnastique.

La fédération de tennis a dépassé les objectifs, en ce qui concerne le nombre de licenciés, fixés par la convention et la fédération de football les a pratiquement atteints ; pour les autres fédérations des progrès sont constatés mais les réalisations sont en deçà des buts assignés.

L'extension de ces relations contractuelles à d'autres fédérations pose évidemment le problème de l'engagement financier de l'Etat et la question doit donc faire l'objet d'un réexamen d'ensemble, y compris pour les fédérations dont la convention est arrivée à terme.

Les crédits déconcentrés sont délégués chaque année aux directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports aux fins d'attribution de subventions aux ligues et comités régionaux, aux comités départementaux et aux associations sportives. Les aides sont accordées prioritairement aux activités présentant un caractère éminemment éducatif, ne bénéficiant pas de

recettes notables de spectacles sportifs et dont le développement exige des dépenses importantes. Il est également tenu compte de facteurs quantitatifs et qualitatifs, tels que le nombre de licenciés, le résultat dans les compétitions, le respect des règles sur le contrôle médical, la qualité des instructeurs et des dirigeants.

Les groupements sportifs, comme les fédérations, doivent se procurer eux-mêmes les ressources nécessaires à leur fonctionnement administratif et les subventions sont attribuées en fonction d'un objectif sportif bien déterminé.

En 1980 le montant des crédits délégués s'est élevé à 17,06 millions de francs ; il a atteint 19,6 millions de francs en 1981 ; 1.538 comités départementaux et 5.100 associations sportives en ont bénéficié.

Pour 1982, une augmentation significative des crédits déconcentrés mis à la disposition des services extérieurs pour le secteur sportif devrait permettre d'éviter l'asphyxie qui menaçait les structures intermédiaires du sport français que sont les ligues et comités. Cette hausse sera d'autant plus significative, malgré sa faible ampleur, qu'elle marque un renversement de tendance par rapport à la diminution enregistrée l'an passé. En revanche le maintien en francs constants des subventions aux fédérations sportives traduit une stagnation de l'effort au plan quantitatif.

En outre, on ne peut que déplorer la faible progression des crédits inscrits au titre des déplacements en faveur du sport. En effet, avec une hausse de 8,5 % dans un secteur où l'inflation est particulièrement vive, cela ne permettra pas de faire face à l'évolution du coût du carburant, élément essentiel de cette dotation.

d) Les jeux olympiques et les grandes manifestations sportives.

Une **progression de 20 %** est enregistrée sur les crédits prévus à cet effet, qui passeront de 7,6 millions de francs à **9,1 millions**.

L'analyse de l'utilisation de ces dotations sera faite plus en détail au moment de l'examen des aides allouées au sport de haut niveau par le F.N.D.S. et qui concourent au même objet.

e) La médecine du sport.

Alors même que s'impose la nécessité de renforcer la médecine sportive à tous les niveaux – sport scolaire, sport civil, sport de haut niveau –, l'évolution des crédits afférents à ce domaine ne paraît guère encourageante.

Pas plus que les moyens de fonctionnement, les subventions aux fédérations et organismes locaux de médecine préventive n'augmenteront suffisamment pour permettre à celle-ci de sortir de l'état embryonnaire où elle se trouve le plus souvent. Aux 6,8 millions de francs inscrits au budget de 1981, ne vient s'ajouter qu'une mesure nouvelle de 0,5 million de francs, soit une hausse de 7 % seulement.

Sans doute le ministère entend-il agir en concertation avec les différents départements concernés – santé, éducation nationale – et avec les collectivités locales pour mieux utiliser les structures existantes. Mais sans incitation financière, cet objectif sera-t-il atteint ?

C - LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU SPORT

Le F.N.D.S. a été créé par le Parlement pour faire face aux problèmes concrets qui se posent aux clubs français : problèmes d'encadrement, problèmes administratifs, dépenses d'investissements, d'achats de matériels et de fonctionnement...

Les bénéficiaires, directs ou indirects, des aides fournies par le Fonds doivent donc être les clubs.

Certes, compte tenu du seuil de rentabilité de certaines opérations, des actions doivent être coordonnées, notamment par des organismes dont c'est la vocation comme les ligues ou les comités départementaux. Mais il importe de veiller à ne pas perdre de vue que le premier objectif du Fonds est bien d'aider les clubs.

Cela étant rappelé, nous examinerons successivement l'évolution des recettes et des dépenses du Fonds, telles qu'elles sont analysées dans le rapport de la gestion 1980 remis au Parlement. Puis, à propos des perspectives pour 1981 et 1982, nous formulerons quelques observations que la gestion du Fonds nous paraît devoir appeler.

1°) Les ressources en 1980.

L'évolution des recettes du Fonds au cours des dernières années ressort du tableau ci-après.

Evolution des ressources du F.N.D.S. de 1979 à 1982

	RECETTES 1979	RECETTES 1980	EVALUA- TIONS DE LA LOI DE FINANCES 1981	PREVI- SIONS 1982
A - Section Haut Niveau				
1 Produit de la taxe spéciale venant en complément du prix des billets d'entrée dans les manifestations sportives	14.405.464	20.988.734	21.000.000	28.000.000
2 Remboursement des avances consenties aux associations sportives	<u>50.000</u>	<u>70.000</u>	<u>Mémoire</u>	<u>Mémoire</u>
Sous-Total Haut Niveau	14.455.464	21.058.734	21.000.000	28.000.000
B - Section Sport de masse				
1 - Produit du prélèvement de 2 % sur les somme mises au LOTO national	82.338.273	118.286.600	114.000.000 (1)	160.000.000
2 - Partie du produit du prélèvement (0,3 %) sur les sommes engagées au pari-mutuel sur et hors les hippodromes	« »	65.681.403	66.000.000	70.000.000
3 - Excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons sur les dépenses d'indemnisation	« »	<u>12.722.919</u>	<u>6.000.000</u>	<u>6.000.000</u>
Sous Total Sport de masse	<u>82.338.273</u>	<u>196.690.922</u>	<u>186.000.000</u>	<u>236.000.000</u>
Total des recettes affectées	96.793.737	217.749.656	207.000.000	264.000.000

(1) Sur la base des sommes mises jusqu'en juillet 1981, la prévision des recettes provenant du LOTO s'actualise à 144,7 MF pour 1981.

En ce qui concerne les recettes affectées au sport de haut niveau, on constate en 1980 une très forte progression du produit de la taxe spéciale additionnelle (+ 46 % sur 1979). Ce résultat s'explique essentiellement par l'augmentation du prix des billets d'entrée dans les manifestations sportives.

DEPENSES

(Francs)

	Loi de finance 1980	Report 79/80	Loi de finance rectificative	Annulation	Total des crédits ouverts		Dépenses		(+) Crédits non utilisés (-) Dépassement de crédits	
					Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
- SECTION HAUT-NIVEAU										
Subventions versées aux associations sportives pour l'aide au sport de haut-niveau	14.500.000	1.774.101	1.800.000	.....	.....	18.074.101	.....	16.271.011	.....	(+) 1.803.089
Avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut-niveau	700.000	700.000	.....	.....	.....	1.400.000	.....	300.000	.....	(+) 1.100.000
SOUS-TOTAUX HAUT-NIVEAU	15.200.000	2.474.101	1.800.000	.....	.....	19.474.101	.....	16.571.011	.....	(+) 2.903.089
- SECTION SPORT DE MASSE										
Subventions de fonctionnement versées aux associations sportives pour l'aide au sport de masse	65.000.000	35.189.121	.....	.....	.....	100.189.121	.....	99.033.859	.....	(+) 1.155.262
Subventions d'équipement versées aux associations sportives pour l'aide au sport de masse	15.000.000	9.000.000	.....	.....	24.000.000	24.000.000	6.907.600	4.023.887	(+) 17.092.400	(+) 19.976.113
Subventions d'équipement versées aux collectivités locales pour l'aide au sport de masse	44.000.000	.....	.....	.....	44.000.000	44.000.000	25.360.294	457.500	(+) 18.639.706	(+) 43.542.500
Equipements de l'Etat contribuant au développement du sport de masse	22.000.000	.....	.....	.....	22.000.000	22.000.000	22.000.000	275.147	.....	(+) 21.724.853
SOUS-TOTAUX SPORT DE MASSE	146.000.000	44.189.121	.....	.....	90.000.000	190.189.121	54.267.894	103.790.393	35.732.106	(+) 86.398.728
- AUTRES DEPENSES										
Frais de gestion du Fonds et recouvrement des ressources affectées	800.000	.....	.....	- 800.000	.....	.....	.....	.....	.....	.....
Restitution des sommes indûment perçues	MEMOIRE	.....	.....	.....	.....	MEMOIRE	.....	.....	.....	.....
Dépenses diverses ou accidentelles	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
SOUS-TOTAUX AUTRES DEPENSES	800.000	.....	.....	- 800.000	.....	.....	.....	.....	.....	.....
TOTAUX	162.000.000	46.663.222	+ 1.800.000	- 800.000	90.000.000	209.663.222	54.267.894	120.361.404	35.732.106	(+) 89.301.818

Quant aux trois lignes de recettes de la section sport de masse, dont le produit pour 1980 s'est élevé à 196,7 millions de francs, soit une plus-value supérieure à 50 millions de francs par rapport aux estimations de la loi de finances, elles ont évolué en un an ainsi qu'il suit :

- le prélèvement sur le loto + 30 %
- le prélèvement sur le PMU + 13 %
- la taxe spéciale sur les débits de boissons a vu son rendement doubler par rapport aux prévisions.

2°) Les dépenses en 1980

Le tableau ci-contre récapitule l'ensemble des dépenses engagées par le Fonds en 1980.

a) Le sport de haut niveau.

Au cours des trois réunions qu'elle a tenues pendant l'année la section haut niveau du Conseil du Fonds a décidé de répartir 16,6 millions de francs, soit 26 % de plus qu'en 1979, alors que les crédits ouverts par les lois de finances complétés par le report de l'exercice précédent, atteignaient 19,5 millions de francs.

La typologie des aides directes versées aux athlètes et retenue par le Conseil comprend :

- des aides sur plans de carrière,
- des aides personnalisées hors plans de carrière,
- des frais de pension.

De plus, des subventions sont versées aux fédérations notamment pour l'organisation de stages et de compétitions. En outre, des avances remboursables sont consenties aux fédérations sportives qui reçoivent d'autre part des crédits destinés à la surveillance médicale des athlètes de haut niveau.

En 1980, la Commission du sport de haut niveau a adopté 86 plans de carrière individuels et 3 contrats collectifs. Outre ces mesures contractuelles, 1.200 athlètes ont également bénéficié d'une aide de l'Etat.

En définitive, et bien que les dépenses aient augmenté nettement d'un exercice à l'autre, il reste un **solde créditeur** d'environ 3 millions de francs par rapport aux crédits ouverts et de 8 millions de francs par rapport aux recettes réellement recouvrées.

b) Le sport de masse.

Les ressources de la section sport de masse sont destinées à l'aide, directe ou indirecte, en faveur des clubs.

En 1980, il a été ouvert plus de 190 millions de francs, auxquels se sont ajoutés les 44 millions provenant du report de l'exercice précédent.

A l'issue des quatre réunions tenues par le Conseil il a été décidé de répartir **169,6 millions de francs**, ventilés entre les 4 chapitres de dépenses que comporte le compte d'affectation spéciale. Toutefois, les dépenses effectuées se sont élevées à un total de 103,8 millions de francs.

– Les subventions de fonctionnement aux associations sportives.

La dotation de **89,1 millions de francs** a fait l'objet d'une première répartition entre les parts nationale et régionale.

La part nationale s'est élevée à **29,1 millions de francs**. Les subventions dont elle permet le versement sont attribuées pour l'essentiel aux fédérations sportives, à charge pour celles-ci de financer des actions au bénéfice des clubs. Il s'agit par exemple d'aides aux clubs en fonction des résultats obtenus, de l'acquisition de matériel, d'aides aux clubs formateurs de champions, d'aides aux déplacements, aux stages de perfectionnement, à l'animation d'écoles de sport. etc...

Sont également imputés sur la part nationale les dotations attribuées aux DOM-TOM (4,2 millions de francs) afin d'éviter d'appliquer à ces bénéficiaires les critères de répartition de la part régionale qui leur seraient défavorables, ainsi que les crédits affectés aux expériences et aux opérations exceptionnelles (3,2 millions de francs). Les expériences dont il s'agit concernent par exemple l'aménagement des rythmes scolaires ou la mise en place d'un brevet d'aptitude physique.

La part régionale a atteint **60 millions de francs**. Elle a été répartie entre les régions selon les mêmes critères que précédemment : population et rapport entre nombre de licenciés sportifs et population.

Une note d'orientation, établie conjointement par le ministère et le mouvement sportif, avait été adressée aux commissions régionales pour rappeler le sens général de l'action à conduire par le moyen de ces ressources. Les travaux régionaux se sont largement inspirés de cette note : tout d'abord un effort sur le plan de l'information auprès des bénéficiaires potentiels a été accompli ; ensuite, les thèmes prioritaires retenus ont présenté une variété assez grande et les attributions de crédits ont été faites en fonction de l'examen de projets précis.

La répartition entre les divers types de bénéficiaires paraît plus équilibrée puisque l'aide directe aux clubs atteint en moyenne 57 % du total alors que des pourcentages très faibles avaient été enregistrés en 1979 dans plusieurs régions. Cette répartition s'établit globalement ainsi :

- ligues et comités régionaux 14,5 MF, soit 24,2 % du total
- comités départementaux 11,2 MF, soit 18,7 % du total
- clubs 34,2 MF, soit 57,1 % du total.

En ce qui concerne les priorités qui ont présidé aux choix opérés, la comparaison des pourcentages de dépenses consacrées, en 1979 et 1980, aux principaux types d'actions donne les résultats suivants :

	1979	1980
- formation de cadres.....	35,3 %	22,5 %
- acquisition de matériel	22,1 %	21,9 %
- écoles de sport	16,7 %	20,8 %
- stages de perfectionnement	9,9 %	13,6 %
- aides aux déplacements	6,1 %	8,7 %
- promotion et manifestations exceptionnelles	5,1 %	2,8 %

Les différences constatées s'expliquent par l'augmentation en 1980 des crédits d'aide directe aux clubs. Cette évolution doit être poursuivie puisque l'objet même du Fonds, selon la volonté de ses créateurs, est d'apporter une réponse originale et adaptée aux besoins du sport de masse et à la vie des clubs.

- Les subventions d'équipement.

La loi de finances a ventilé les crédits ouverts à ce titre comme suit :

- subventions versées aux associations sportives 24 MF
- subventions versées aux collectivités locales 44 MF
- équipements de l'Etat participant au sport de masse 22 MF.

En matière d'équipement, le F.N.D.S. peut donc emprunter trois voies qui concourent au même résultat : faire des clubs les bénéficiaires de ses efforts. La distinction entre les trois chapitres de dépenses est opérée, non pas en fonction de la nature des investissements, mais du statut du maître de l'ouvrage.

Pour la première fois en 1980, la section du sport de masse a examiné des **projets immobiliers présentés par les associations sportives**. Ces opérations, très variées, ont été prises en charge par le Fonds à un taux de participation compris dans la fourchette réglementaire (20 % - 50 %) de la dépense subventionnable. Le Fonds a également honoré les demandes d'aides pour achats groupés de matériel, présentées par certaines fédérations, au taux maximum de subvention de 50 %.

Les propositions soumises au Fonds par les collectivités locales offrent une gamme assez étendue d'équipements, dont la plupart n'aurait pu trouver place dans les programmations traditionnelles : pistes d'athlétisme, éclairage de terrains de sport, installation de vestiaires-douches, centres de formation sportive, etc...

C'est également sur le chapitre des subventions d'équipement aux collectivités locales que sont financées les opérations coordonnées : **opération « 1000 terrains de grands jeux »** et **opération « 5000 courts de tennis »**.

Au titre de l'exercice 1980, 8 millions de francs ont été réservés pour les terrains de grands jeux et 8,5 millions de francs pour les courts de tennis.

Rappelons qu'en ce qui concerne les terrains de grands jeux, le mode de financement prévoit, outre la subvention du Fonds et un prêt complémentaire, une participation des fédérations de football et de rugby sous forme d'une bonification d'un demi-point du taux du prêt consenti aux communes maîtres de l'ouvrage.

Le mécanisme financier relatif aux courts de tennis repose sur une subvention fixée à 20 % d'une dépense subventionnable plafonnée à 100.000 francs pour un court de plein air et 400.000 francs pour un court couvert. A cette subvention peuvent s'ajouter celle des collectivités locales, notamment des départements ; l'aide financière de la fédération revêt la forme d'une subvention complémentaire égale à 10 % de celle allouée par le Fonds et de bonifications d'intérêts versées aux clubs qui réalisent eux-mêmes leurs installations.

Enfin, au titre des **équipements de l'Etat contribuant au sport de masse**, deux projets ont été examinés en 1980 par le Fonds ; ils intéressent la réalisation d'un ensemble sportif couvert au CREPS de Dinard et la construction de tribunes pour le stade couvert de l'INSEP ainsi que l'aménagement des sous-sols.

Cependant, compte tenu du rythme normal de consommation des autorisations de programme qui, pour les équipements lourds, s'étalent sur plusieurs années, l'année 1980 enregistre un **solde créditeur important** au niveau des crédits de paiement.

En définitive, sur un total de 190,2 millions de francs de crédits de paiement et de 90 millions de francs d'autorisations de programme ouverts à la section du sport de masse pour l'année 1980, les dépenses et les engagements auront atteint respectivement 103,8 millions et 54,3 millions de francs. Les soldes créditeurs s'élèvent à 86,4 millions de francs de crédits de paiement et 35,7 millions de francs d'autorisations de programme.

3°) La gestion du Fonds et les perspectives 1981 et 1982.

Il est évident que l'existence de soldes créditeurs aussi importants pose des problèmes au niveau de la gestion du Fonds.

Certes, plusieurs explications sont avancées ; en dehors même des excédents de recettes perçus par rapport aux crédits ouverts (50,3 millions de francs), il convient de tenir compte de divers éléments :

- la consommation des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme inscrites en 1980 a été, comme nous l'avons vu plus haut, assez lente du fait de la mise en place de la procédure relative au financement des équipements ;

- pour les opérations coordonnées (terrains de grands jeux et courts de tennis), des sommes ont été réservées (16,5 millions de francs) alors que la réalisation et le paiement ne doivent intervenir qu'en 1981 ;

- certains crédits n'ont pu être utilisés, les dossiers correspondants n'étant pas au point techniquement.

Quoi qu'il en soit, il est d'autant plus urgent de redresser ces errements que de sérieuses interrogations se posent à propos des perspectives 1981 et 1982.

Il est encore trop tôt pour procéder à l'heure actuelle à un bilan de gestion 1981. Indiquons cependant qu'en ce qui concerne le sport de masse, la répartition de la part nationale a été effectuée en fonction de l'augmentation des crédits par rapport à 1980 et des besoins exprimés par chaque fédération dans un plan faisant état des actions entreprises en faveur du sport de masse.

La part régionale a été ventilée selon les mêmes critères et deux lignes directrices ont déterminé le choix des opérations d'équipement :

- d'une part la réalisation d'équipements sportifs prioritaires ;

- d'autre part l'amélioration des installations sportives existantes et la réalisation d'aménagements complémentaires destinés à permettre une meilleure pratique sportive par les usagers.

Pour 1982, il est prévu d'accentuer la régionalisation d'une grande partie des crédits du Fonds pour parvenir à une meilleure gestion, grâce notamment à l'allègement des procédures et à une prise de décision au niveau des besoins. **Cependant, l'utilisation des crédits pourrait sans doute être plus satisfaisante s'ils étaient répartis plus judicieusement.** Ainsi, les clubs propriétaires de leurs installations étant relativement peu nombreux, il serait préférable d'accroître les dotations réservées aux équipements des collectivités locales. L'ampleur des besoins de ce secteur est telle, comme l'attestent les nombreux projets en attente, que les disponibilités financières seraient consommées plus aisément.

Pour sa part, la politique du sport de haut niveau à long terme devra conjuguer les différents éléments nécessaires à la réussite sportive et à l'épanouissement socio-professionnel des athlètes, c'est-à-dire :

– la promotion d'une élite sportive dans chaque discipline, détectée et orientée très tôt ;

– l'aménagement de structures techniques et médicales ;

– la préparation des athlètes et la garantie d'une situation socio-professionnelle.

Pour les subventions de fonctionnement du sport de masse, l'année 1982 devrait se traduire par une accélération du traitement des dossiers et une plus grande harmonisation entre les travaux du Conseil du F.N.D.S. et ceux des commissions régionales.

Enfin, une interrogation importante demeure au sujet des dépenses inscrites dans le compte d'affectation spéciale du Trésor pour 1982 : en effet, sur un total de recettes prévues de 264 millions de francs, la ventilation par chapitres de dépenses ne porte que sur 203 millions de francs. **Quel usage est-il prévu de faire de la somme de 61 millions de francs inscrite en « charge nette » ?** Cette question appelle une réponse précise à laquelle votre rapporteur attache beaucoup de prix.

En tout état de cause, les réformes envisageables devront être mises au point au sein du Conseil national du Fonds, qui constitue une véritable structure de concertation associant les représentants du Parlement, du mouvement sportif et des pouvoirs publics. **C'est d'ailleurs un des intérêts éminents du Fonds que de permettre une véritable collaboration de toutes les parties intéressées au développement du sport. Si l'on ne devait retenir – indépendamment de son aspect financier – qu'une raison pour maintenir l'existence de ce Fonds, ce devrait être celle-là.**

III - LES EQUIPEMENTS SPORTIFS ET SOCIO-EDUCATIFS

La modification des structures ministérielles consécutive à la création du Ministère du Temps Libre n'a pas trouvé sa traduction dans les documents budgétaires en ce qui concerne le financement des équipements sportifs et socio-éducatifs.

Les dépenses en capital sont inscrites à la section Jeunesse et Sports ; une répartition ultérieure, en fonction des attributions de chaque département, sera effectuée mais on ne peut que regretter une telle pratique, dont on veut bien admettre le caractère exceptionnel.

Après avoir indiqué l'évolution des crédits figurant dans le projet de budget pour 1982, il sera procédé d'abord à l'exposé des réalisations effectuées au cours des dernières années puis seront analysés les objectifs de la politique d'équipement mise en place l'an prochain.

A - L'EVOLUTION DES CREDITS

Alors qu'en 1981, une importante réduction (-20,5 %) avait affecté les autorisations de programme tandis que stagnaient (+ 2,6 %) les crédits de paiement, une nette reprise de la croissance des crédits est prévue pour 1982 :

- les autorisations de programme passent de 337 à 450 millions de francs (+ 33,5 %) ;

- les crédits de paiement s'élèvent de 356 à 457,4 millions de francs (+ 28,5 %).

1°) Les équipements de l'Etat.

Le chapitre assurant le financement des opérations liées aux établissements de l'Etat sera doté de **78 millions de francs d'autorisations de programme** (58 millions en 1981) et de **93 millions de francs de crédits de paiement** (36 millions l'année précédente).

Ces crédits sont destinés à permettre la réalisation de travaux intéressants :

- d'une part les établissements nationaux de formation de cadres dépendant du ministère (institut national des sports et de l'éducation physique, institut national de l'éducation populaire, écoles nationales de sport) ;

- d'autre part les centres régionaux d'éducation physique et sportive et les unités d'enseignement et de recherche d'enseignement physique et sportif.

2°) Les subventions d'équipement aux collectivités.

Pour financer les équipements sportifs et socio-éducatifs des collectivités, une inscription de **372 millions de francs en autorisations de programme** (289 millions en 1981) et de **364,4 millions de francs en crédits de paiement** (320 millions pour l'exercice précédent) est prévue au projet de budget pour 1982.

Ces crédits doivent permettre de subventionner la construction ou l'aménagement d'équipements tels que halles de sport, gymnases, terrains de sport et de jeux, piscines, équipements sportifs spécifiques, maisons de jeunes, auberges de jeunesse, locaux d'accueil et centres de vacances et de loisirs.

Le tableau ci-dessous rassemble les indicateurs physiques de réalisation traduisant, par grandes catégories d'équipements, le volume des opérations rendues possibles par les crédits ouverts ou proposés.

Réalisations	Unités	1979	1980	1981 estimation	1982 prévisions
Locaux d'activités socio-éducatives.....	Nombre	165	148	175	180
Centres de vacances.....	Nombre	5	4	3	5
	Nombre de lits	475	380	285	475
Centres de loisirs sans hébergement.....	Nombre	11	10	25	25
	Nombre de places	1.617	1.410	3.675	3.675
Locaux d'accueil.....	Nombre	13	11	9	9
	Nombre de lits	416	162	288	288
Terrains de plein air.....	Nombre	885	797	680	610
Installations sportives couvertes ..	Nombre	425	383	323	315
Piscines.....	Nombre	31	28	23	21
Equipements sportifs particuliers	Nombre	35	31	26	23
UEREPS et CREPS.....	Tranche ou études	1	2	1	2

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports procède actuellement à la mise en place d'un programme d'informatisation et la gestion du fichier des équipements entrera dans le cadre de cette réorganisation. De ce fait, la mise à jour du fichier, qui permet de dresser l'inventaire de toutes les réalisations, n'a pu avoir lieu pour l'année 1980.

En 1979, on dénombrait :

- 14.091 installations sportives couvertes,
- 55.678 terrains de plein air,
- 3.204 piscines et 4.775 bassins,
- 2.914 équipements particuliers (ex : patinoires, pistes de luge, frontons, stands de tir, centres équestres, golfs, sentiers sportifs, terrains d'aventures...),
- 7.242 locaux d'activités socio-éducatives et socio-culturelles,
- 6.077 centres de vacances,
- 1.644 centres de loisirs sans hébergement,
- 816 locaux d'accueil (auberges de jeunesse, centres d'accueil urbain, centres de montagne...).

B - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT

Le Ministère du Temps Libre s'est fixé pour objectif, à compter de 1982, de rattraper les retards de l'équipement dans les divers domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire, du loisir social et du sport. L'émergence de nouveaux besoins dans ces secteurs devrait le conduire également à financer des projets novateurs.

1°) Les investissements pour la jeunesse.

Ils devront contribuer à aider les associations à résoudre les difficultés de nature mobilière et immobilière qu'elles rencontrent. Toutefois, l'action administrative devrait prendre une dimension interministérielle plus marquée et s'orienter dans des directions plus ambitieuses que la simple organisation des loisirs pour les jeunes.

Les priorités à court terme sont les suivantes :

- développer les loisirs de vacances, à travers la rénovation des centres de vacances et celle des auberges de jeunesse, et créer des « points d'accueil jeunes » pour permettre l'hébergement sous tente de groupes itinérants d'adolescents en vacances ;

- élargir le système d'information de la jeunesse, en accélérant la réalisation de nouveaux centres et favoriser les loisirs quotidiens par des actions du type « habitat et vie sociale » ;

- entrer dans la phase de réalisation des foyers polyvalents, pour lesquels un concours national avait été jugé l'an dernier et des expérimentations entre-

prises depuis lors ; cette nouvelle formule doit permettre de mettre à la disposition des communes des bâtiments conçus pour que s'y pratiquent simultanément des activités diverses. La programmation dès maintenant établie prévoit les fournitures de structures pour construire 300 ouvrages étalés sur une période de trois années ;

- renforcer l'aide à l'entretien et à la modernisation du patrimoine immobilier des associations de jeunesse.

2°) Les réalisations du secteur du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature.

Les crédits réservés à ce secteur sont destinés à **répondre à des besoins nouveaux ou imparfaitement satisfaits** dans le passé :

- aménager les CREPS intéressant spécifiquement les activités d'éducation populaire ;

- poursuivre le programme des bases de plein air et de loisirs, en insistant sur l'installation d'équipements légers de superstructure ;

- favoriser la constitution de réserves foncières en vue de mettre en place de petits espaces au contact immédiat du tissu urbain, réservés à des activités diversifiées de pleine nature et recevant des aménagements rustiques.

3°) Les équipements sportifs.

Dans ce domaine il s'agit d'aider les collectivités locales et le mouvement sportif à trouver des solutions aux problèmes soulevés par la progression régulière de la demande de pratique sportive.

La lutte contre les inégalités dans l'accès à la pratique sportive représente un autre axe de la politique du Ministère : par une meilleure répartition géographique des installations, par des mesures financières ou réglementaires visant à favoriser l'ouverture à tous du patrimoine public.

La priorité devrait être accordée au **lancement d'un programme visant à résorber le déficit en gymnases et en salles couvertes**, accessibles aux associations sportives civiles de quartier en dehors des heures ou des périodes scolaires.

Il est aussi prévu de **poursuivre les opérations de maintenance et de modernisation**, voire d'extension, des établissements nationaux et régionaux de la jeunesse et des sports d'une part, des gymnases et des piscines scolaires propriété de l'Etat d'autre part.

Beaucoup de ces installations connaissent des difficultés, faute d'un entretien suffisant ; par ailleurs, elles sont très dispendieuses en énergies coûteuses.

C'est pourquoi, tant à l'égard des équipements de l'Etat qu'à l'endroit du patrimoine des collectivités locales et privées, le Ministère favorise, au moyen d'incitations financières, la prise en compte par les gestionnaires des économies d'énergie susceptibles d'être réalisées.

Ainsi, depuis quelque temps, le Ministère met en oeuvre diverses actions destinées à transmettre aux responsables communaux les connaissances acquises, ce qui se traduit au niveau de :

- la réglementation, par l'élaboration de textes qui sont un guide pour les maîtres d'ouvrage ;
- l'aide technique directe aux constructeurs et bureaux d'études, pour la recherche de conceptions nouvelles ;
- la participation de ses propres techniciens à des sessions de formation destinées aux personnels communaux ;
- la diffusion auprès des responsables de documents d'information traitant notamment des économies d'énergie dans les piscines ;
- le montage d'expérimentations ou d'opérations de démonstration subventionnées, qui peuvent servir de points de référence.

Les efforts dans ce domaine seront intensifiés, en particulier dans le domaine de l'énergie car les installations sportives sont responsables de 30 % des dépenses d'énergie des communes et des économies importantes peuvent être réalisées sur ces charges moyennant de faibles investissements.

Tels sont les axes que devrait suivre la politique d'équipement mise en oeuvre et qui paraissent, à votre rapporteur, de nature à répondre aux besoins qui s'expriment.

Encore faudra-t-il que les moyens dégagés, aussi bien au plan budgétaire qu'à travers le concours complémentaire du Fonds national pour le développement du sport, soient à la mesure de ces objectifs.

Or, une **très grave incertitude demeure pour le proche avenir** : les pouvoirs publics ont confirmé leur intention de lancer **l'opération de construction ou de modernisation de six grands stades**, en vue du prochain championnat d'Europe de football en 1984. Six municipalités sont concernées par ce projet : Nantes, Saint-Etienne, Lyon, Marseille, Strasbourg et Lens. L'Etat devrait apporter une aide représentant environ 40 % du coût des travaux, soit un montant total approximatif de 100 à 120 millions de francs.

L'intérêt d'une telle opération n'est pas en cause mais **si son financement devait se faire sur le budget d'équipement actuellement envisagé pour 1982, cela assècherait les possibilités d'intervention des pouvoirs publics en matière d'investissements des collectivités locales.**

La levée de cette hypothèque constitue donc un préalable à toute appréciation sur les projets relatifs aux équipements sportifs et socio-éducatifs.

Au cours de sa séance du 29 octobre 1981, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Stéphane BONDUEL, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 de trois des sections du ministère du Temps libre (section commune - section loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature - section jeunesse et sports).

Elle a examiné, le 21 novembre 1981, **les modifications apportées par l'Assemblée Nationale et récapitulées en annexe.**

La Commission a approuvé le rapport de M. Stéphane BONDUEL et, sous le bénéfice des observations expressément formulées, vous propose, dans sa majorité, **d'adopter** les crédits des trois sections susvisées du Temps libre.

ANNEXE

RELEVÉ DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de la deuxième délibération sur le projet de loi de finances pour 1982, l'Assemblée Nationale a abondé les crédits du Ministère du Temps Libre de 20 millions de francs ainsi répartis :

– **section loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature.**

● **Titre III - chapitre 34.61 + 1 million de francs.**

Cette majoration doit permettre de développer les actions de formation d'animateurs sociaux.

● **Titre IV - chapitre 43.60 + 9 millions de francs.**

Ce complément est destiné, d'une part à permettre le recrutement de 160 animateurs supplémentaires gérés par le FONJEP (6 millions), d'autre part à opérer une remise à niveau exceptionnelle de l'aide de l'Etat à certaines associations d'éducation populaire (crédit de 3 millions non reconductible).

– **section jeunesse et sports.**

● **Titre III - chapitres 31.51, 31.91, 33.90, 33.91 + 1 million de francs.**

Il s'agit d'une majoration permettant de financer la création de 12 emplois supplémentaires de conseiller technique et pédagogique pour renforcer l'animation sportive en milieu extrascolaire.

● **Titre IV - chapitres 43.20 et 43.91 + 9 millions de francs.**

Cette majoration a un double objet : accroître l'aide de l'Etat aux associations oeuvrant pour la promotion des loisirs éducatifs en faveur de la jeunesse et favoriser l'attribution de bourses « aventure, jeunesse, initiative, responsabilité » d'une part (4,5 millions) ; d'autre part augmenter l'aide de l'Etat aux associations sportives (4,5 millions).