

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, 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° 17

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : M. Stéphane BONDUEL.

[1] Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francoeur, Pierre Gambor, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mme Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 21), 2366 (tome VIII) et in-8° 663.
Sénat : 66 (1984-1985)

Loi de Finances - Jeunesse, sport et loisirs - Temps libre.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
INTRODUCTION	8

CHAPITRE I

LE BUDGET DE 1985 :	
LES APPARENCES ET LA REALITE DE LA RIGUEUR.....	9
A. L'évolution d'ensemble des crédits	9
1. Les dépenses ordinaires	10
2. Les dépenses en capital	11
B. L'évolution des grandes actions du ministère	13

CHAPITRE II

LES ACTIONS EN FAVEUR DU SPORT :	
DE LA RESIGNATION AU SOULAGEMENT	17
A. Des crédits insuffisants	17
1. Les crédits budgétaires	18
2. Le F.N.D.S.	18
B. Les principales actions engagées : des perspectives nuancées	20
1. Le sport de haut niveau : consolidation de l'acquis	20
2. Le sport de masse : des perspectives plus incertaines	24
C. La recherche et l'utilisation d'autres moyens	26

CHAPITRE III

LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE :	
UNE PRIORITE TOUTE RELATIVE	29
A. Des crédits limités	29
B. La poursuite nécessaire des actions traditionnelles	30
1. L'information de la jeunesse	30
2. L'accès aux loisirs et aux vacances	31
3. La formation des cadres	32
C. L'insertion sociale et professionnelle : des actions dignes d'intérêt	33

CHAPITRE IV

TEMPS LIBRE ET EDUCATION POPULAIRE :	
L'ATTENTE DE NOUVEAUX MOYENS	35
A. Des moyens financiers en baisse	35
B. La promotion de la vie associative	36
1. Les crédits disponibles	36
2. Les réflexions en cours	37
C. La formation aux métiers de l'animation	37
CONCLUSION	39
Annexe : Relevé des modifications apportées par l'Assemblée Nationale	40

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Même si l'on tient compte de la non-reconduction de dépenses exceptionnelles (16 millions de francs pour la participation française aux Jeux Olympiques et 25 millions de francs de subvention au Fonds National de développement du sport) ainsi que du transfert de certains crédits d'équipement à la dotation globale d'équipement (68,28 millions de francs en crédits de paiement), force est de constater l'évolution défavorable du budget du Ministère de la Jeunesse et des Sports, dont les dotations diminuent en 1985 de 2,2 % (6,8 % sans les correctifs mentionnés ci-dessus).

1. Votre rapporteur constate que, paradoxalement, c'est au moment où les grandes orientations de la loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives vont entrer en application que les crédits baissent. A cet égard, il formule des inquiétudes devant :

– la diminution des crédits finançant l'animation sportive en milieu extrascolaire,

– la stagnation des crédits prévus pour les déplacements en faveur du sport, les sections « sports-études » et la médecine du sport.

2. Il prend acte, toutefois, avec satisfaction de l'annonce de la création d'un loto sportif, destiné à apporter au financement du sport des ressources extrabudgétaires. Cette initiative sera bénéfique si elle n'est pas l'occasion pour l'Etat de réduire davantage sa participation financière aux dépenses sportives.

3. Il se félicite également de la création d'un fonds pour le développement de la vie associative dont les modalités de fonctionnement et de financement restent encore à définir, mais dont la création était attendue avec impatience par le mouvement associatif.

4. En revanche, s'agissant des actions en faveur de la jeunesse, votre rapporteur relève que la légère progression des crédits qui les concernent (+ 0,8 %) ne doit pas faire illusion car elle est le résultat d'un double mouvement :

– le recul de la quasi-totalité des actions, qu'il s'agisse des actions d'information (- 5,4 %), de la promotion des loisirs éducatifs (- 8 %), des aides aux centres de vacances (- 7 %) ou de la formation des animateurs (- 9,4 %),

– l'inscription d'un crédit de 20 millions de francs pour financer des actions nouvelles dans le cadre de l'année internationale de la jeunesse, actions dont on peut craindre qu'elles restent sans lendemain.

5. En matière de dépenses d'équipement, si les investissements exécutés par l'Etat en particulier ceux relatifs aux équipements administratifs des services extérieurs et ceux concernant les centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS) sont relativement épargnés, en revanche, les subventions d'équipement pour les associations et les collectivités régressent de manière importante (- 14,9 % en crédits de paiement et - 10 % en autorisations de programme en tenant compte du transfert des crédits au sein de la dotation globale d'équipement). Les ressources du F.N.D.S. ne permettront pas de compenser la baisse ainsi enregistrée. C'est pourquoi votre Commission manifeste ses préoccupations et formule les plus expresses réserves sur cette évolution.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première séance tenue le jeudi 25 octobre 1984 sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la Jeunesse et des sports, sur le rapport de **M. Stéphane Bonduel**, rapporteur spécial.

Après que **M. Bonduel** eut présenté les principales caractéristiques du budget et formulé ses observations, un débat s'est engagé au cours duquel **M. Jean Francou** est intervenu pour regretter la stagnation des crédits affectés aux sections « sport-études », pour rappeler à quelles conditions le nouveau loto sportif drainerait un volume suffisant de ressources pour le sport et pour souhaiter que les communes soient associées étroitement à la gestion de ces ressources extrabudgétaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a fait observer que les principaux chiffres donnés par le rapporteur spécial étaient exprimés en francs courants, ce qui représentait des baisses en volume bien plus importantes encore, notamment dans le cas des dépenses en capital.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a remarqué qu'il y avait un certain illogisme à « être pour la rigueur mais contre la diminution des crédits » et qu'en tout état de cause, il fallait attendre la fin de la discussion à l'Assemblée Nationale pour porter un jugement définitif sur le budget.

M. Pierre Gamboa a exprimé ses réserves sur les nouvelles sources de financement extrabudgétaires envisagées pour favoriser le développement du sport et il a déclaré que, compte tenu du niveau actuel des crédits, son groupe ne voterait pas ce budget.

M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial, a apporté quelques informations complémentaires quant au fonctionnement du loto sportif et exprimé le souhait que le Parlement soit associé aux travaux de la commission visant à préparer sa mise en place.

Puis la Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption des titres III, IV et V du budget de la Jeunesse et des Sports et de repousser son titre VI.

Mesdames, Messieurs,

A considérer l'évolution des dotations budgétaires pour 1984 et surtout pour 1985, il faut remarquer que la Jeunesse et les Sports ne constituent pas une priorité de la politique des pouvoirs publics. Seuls des financements exceptionnels ont pu partiellement compenser, dans le passé récent, l'évolution défavorable des crédits : en 1984, c'était au bénéfice du sport en raison de la nécessité de financer la participation française aux Jeux Olympiques ; en 1985, ce sont les actions en faveur de la jeunesse qui bénéficient d'un crédit nouveau prévu à l'occasion de l'Année internationale de la jeunesse. On en vient à souhaiter un événement exceptionnel chaque année pour limiter les effets de l'évolution négative des crédits.

A cet égard, l'année 1985 marquera sans doute un tournant dans le financement des actions en faveur du sport et en faveur de la vie associative puisque le Conseil des Ministres du 23 octobre dernier a décidé d'une part « la création d'une nouvelle formule de jeu dont le produit sera affecté au sport, le « loto sportif » et, d'autre part, la création d'un Fonds pour le développement de la vie associative.

En attendant la mise en application de ces nouvelles dispositions, les crédits de la Jeunesse et des Sports, même abondés par les ressources du Fonds National de Développement du Sport (F.N.D.S.), connaissent une évolution défavorable.

L'analyse des principales masses budgétaires fait apparaître que, pour ce qui est des trois domaines d'intervention privilégiés du Ministère, si les actions en faveur de la jeunesse sont relativement moins pénalisées, les actions en faveur du sport et celles en faveur du temps libre et de l'éducation populaire subissent, de plein fouet, les conséquences de la politique de freinage des dépenses publiques.

CHAPITRE I

LE BUDGET POUR 1985 : LES APPARENCES ET LA REALITE DE LA RIGUEUR

Dans le projet de budget, les crédits affectés à la Jeunesse et aux Sports apparaissent comme durement frappés par l'application des principes de rigueur. Leur évolution d'ensemble est moins défavorable qu'il ne semble à première vue. Mais la dure réalité des arbitrages budgétaires a imposé de recourir à d'autres moyens pour faire face à l'ampleur des besoins.

A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Les crédits du ministère s'élèvent dans le projet de budget pour 1985 à 2,196 milliards de francs contre 2,358 milliards de francs en 1984, soit une diminution de 6,8 %. Ils représentent 0,22 % de l'ensemble des dépenses budgétaires contre 0,25 % en 1984. Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution de ces crédits :

(en millions de francs)

	Budget 1984	Budget 1985	Variation en %
I. Dépenses ordinaires	1.937,3	1.886,4	- 2,6
dont :			
- Moyens des services	1.307,8	1.301,6	- 0,4
- Interventions publiques	629,4	584,7	- 7,0
II. Dépenses d'équipement	421,1	310,1	- 26,3
dont :			
- Investissements de l'Etat	89,0	95,9	+ 7,7
- Subventions d'investissement	332,1	214,2	- 35,5
Total général	2.358,5	2.196,5	- 6,8
Autorisations de programme	442,04	200,7	- 54,5

Pour avoir une vue d'ensemble des dotations bénéficiant en 1985 à la Jeunesse et aux Sports, il convient d'ajouter les ressources en provenance du Fonds National pour le Développement du Sport (F.N.D.S.) qui sont évaluées à 396 millions de francs en crédits de paiement (en progression de 6,7 % par rapport à 1984). Au total, c'est donc un volume de 2,592 milliards de francs qui devrait bénéficier à la Jeunesse et aux Sports en 1985.

Pour apprécier l'évolution du budget par rapport à 1984, le Ministre a soutenu devant la Commission des Affaires Culturelles familiales et sociales de l'Assemblée Nationale qu'il fallait tenir compte du transfert de 68,2 millions de francs de crédits de paiement à la dotation globale d'équipement, de la non reconduction de deux dotations exceptionnelles, l'une de 16 millions de francs pour les Jeux Olympiques et l'autre de 25 millions de francs en faveur du F.N.D.S. et d'un réajustement de 20 millions de francs portant sur un chapitre structurellement excédentaire relatif aux charges sociales (chapitre 33-90).

Si cette remarque peut être considérée comme fondée pour les trois premières dotations, en revanche, on voit mal pourquoi les 20 millions de francs du chapitre 33-90 ne devraient pas être comptabilisés car s'ils sont excédentaires, ils auraient pu être redéployés pour financer d'autres actions. S'il en avait été ainsi, par exemple, point n'aurait été besoin de réduire la quasi-totalité des articles du chapitre 43-20 relatif aux actions en faveur de la jeunesse, afin de financer les 20 millions de francs d'actions nouvelles dans le cadre de l'Année Internationale de la Jeunesse.

Dans ces conditions, la diminution effective des crédits en 1985 sera de 2,2 % en francs courants par rapport à 1984.

1. Les dépenses ordinaires

Elles diminuent moins que l'ensemble du budget du ministère puisqu'avec 1,886 milliard de francs, elles sont en recul de 2,6 % par rapport à 1984.

Les crédits de fonctionnement baissent très légèrement de 0,4 %, cette évolution étant le résultat de deux mouvements en sens contraire : l'augmentation des dépenses de personnel (+ 23,947 millions de francs de mesures nouvelles) et des dépenses de travaux d'entretien (+ 1,6 millions de francs de mesures nouvelles) est en effet plus que compensée par la

réduction des dépenses de matériel et de fonctionnement (- 3,765 millions de francs de mesures nouvelles), la diminution des subventions de fonctionnement aux établissements du ministère (Ecole Nationale d'équitation, Institut national du sport et de l'éducation physique, Institut national de l'éducation populaire, Centres régionaux d'éducation physique et sportive etc...) et la non reconduction de la dotation de 25 millions de francs affectée l'an dernier au F.N.D.S.

S'agissant plus précisément des dépenses de personnel, il convient de noter la suppression nette de 74 emplois (soit un chiffre brut de 130 postes budgétaires), la plupart d'entre eux étant des emplois de professeurs adjoints d'éducation physique et sportive. A ce propos, l'année 1985 verra la poursuite de la politique amorcée en 1984, puisqu'est prévu l'accès au 1er septembre 1985 de 370 professeurs adjoints d'E.P.S. au corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive. D'autre part, 66 emplois de professeurs adjoints d'E.P.S. sont prévus pour permettre la titularisation de maîtres nageurs de bassins d'apprentissage.

Quant aux **interventions publiques** qui concernent les trois principales actions du ministère en faveur de la jeunesse, du sport et du temps libre et de l'éducation populaire, elles s'élèvent à 534,7 millions de francs, en diminution de 7 % par rapport à 1984. Leur évolution détaillée sera analysée dans la suite du rapport.

2. Les dépenses en capital

Elles s'élèvent à 310,1 millions de francs en crédits de paiement, ce qui représente une diminution de 26,3 % par rapport à 1984. Quant aux autorisations de programme, elles diminuent de 54,5 % passant de 442,04 à 200,7 millions de francs. Mais cette évolution doit être nuancée car, comme cela a déjà été dit, 195,1 millions de francs d'autorisations de programme et 68,28 millions de francs de crédits de paiement ont été transférés au sein de la D.G.E. Dans ces conditions, les dépenses d'équipement sont en recul de 10,4 % pour les autorisations de programme et de 10,1 % pour les crédits de paiement.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur la validité de ces comparaisons qui ne concernent que la loi de finances initiale. Or, comme les autres départements, le Ministère de la Jeunesse et des Sports a vu ses crédits amputés de 25 % en autorisations de programme et de 8,8 % en crédits de paiement par l'arrêté du 29 mars 1984.

L'évolution d'ensemble des dépenses d'équipement résulte d'un double mouvement :

- les dépenses en capital exécutées par l'Etat (chapitre 56-50 et 57-90) voient leurs crédits de paiement (soit 95,2 millions de francs) augmenter de 7,7 % mais leurs autorisations de programme (soit 98,7 millions de francs) diminuer de 11,7 %. Ces crédits ont deux objets essentiels : d'une part, assurer le financement des travaux dans les établissements nationaux de formation de cadres et de préparation des athlètes de haut niveau (I.N.S.E.P., I.N.E.P. etc...) et dans les établissements régionaux que sont les C.R.E.P.S. et les U.E.R.E.P.S. ; d'autre part, financer les acquisitions de terrains et la construction des directions départementales et régionales du ministère.

Les crédits du premier type de travaux diminuent de 15,3 % en autorisations de programme et de 5,8 % en crédits de paiement. Cette évolution est essentiellement imputable aux investissements dans les établissements nationaux, car les dépenses dans les C.R.E.P.S. et autres établissements régionaux et locaux devraient évoluer plus favorablement, ce dont votre rapporteur spécial se félicite, vu le rôle accru confié désormais à ces établissements et vu la baisse sévère des crédits enregistrée en 1984 par rapport à 1983.

Les crédits pour l'équipement des services extérieurs, quoi que plus modestes, augmenteront de 6,9 % en autorisations de programme et doubleront presque en crédits de paiement.

- les subventions d'investissement (chapitre 66-50) connaissent une évolution très défavorable qui ne s'explique pas seulement par l'application intégrale de la globalisation des crédits affectés aux équipements sportifs et socio-éducatifs de base qui sont désormais transférés à la D.G.E. comme on l'a vu précédemment. A structure budgétaire constante, les crédits de paiement (214,2 millions de francs) baissent de 14,9 % et les autorisations de programme (102 millions de francs) de 10 %. Cette diminution affecte les deux catégories de subventions concernées par le titre VI.

Ainsi, les subventions pour les équipements sportifs et socio-éducatifs d'intérêt national diminueront de 70,5 % en autorisations de programme et stagneront au même niveau qu'en 1984 en crédits de paiement.

Quant aux subventions aux équipements régionaux et locaux, en tenant compte des crédits globalisés dans la D.G.E., elles diminuent de 3 % en autorisations de programme et de 15,4 % en crédits de paiement. Désormais, le ministère ne pourra plus accorder de subventions

spécifiques aux collectivités locales, sauf pour des équipements d'intérêt national ou pour des opérations exemplaires. Les montants qui subsistent s'élèvent à 22 millions de francs en autorisations de programme et 204,2 millions de francs en crédits de paiement.

B. L'EVOLUTION DES GRANDES ACTIONS DU MINISTERE

Pour avoir une vue plus synthétique des crédits de la Jeunesse et des Sports en 1985, il convient de retenir la présentation du budget par grandes actions. Le tableau ci-après permet de faire d'utiles constatations :

(en millions de francs)

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation 1985/1984 en %	Part du total en 1985
Administration générale	269,3	288,6	+ 7,1	13,1
Temps libre et Education populaire	241,9	214,6	- 11,3	9,7
Actions en faveur de la jeunesse	315	318,2	+ 0,8	14,4
Sports et activités physiques	857,8	801,3	- 6,5	36,4
Etablissements du ministère	262,9	285,2	+ 8,4	12,9
Equipements sportifs et socio-éducatifs	409,1	286,7	- 29,9	13,05
Formation continue	1,75	1,77	+ 1,1	0,08
Total	2.358,5	2.196,5	- 6,8	100

La lecture de ce tableau fait apparaître que les trois grandes actions du ministère en faveur de la jeunesse, du sport et de l'éducation populaire représentent, à elles seules, 60,5 % des crédits budgétaires, les crédits relatifs au sport occupant la première place avec 36,4 %, ceux relatifs à la jeunesse venant ensuite (14,4 %) avant ceux du temps libre et de l'éducation populaire (9,7 %). L'évolution de ces dotations fera l'objet d'un examen détaillé dans la suite du rapport.

Les 40 % restant se répartissent quasi également en trois parties :

- les **dépenses d'Administration générale** représentent 13,1 % des dotations et avec 288,6 millions de francs, ses crédits augmentent de 7,14 %.

Cette augmentation est imputable aux 1,906 million de francs de mesures acquises constituées, pour l'essentiel, de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques (+ 1,113 million de francs), de l'application de divers textes (+ 1,142 million de francs) et d'un ajustement des crédits évaluatifs ou provisionnels (- 0,349 million de francs).

A ces mesures acquises, il faut ajouter 5,930 millions de francs de mesures nouvelles qui sont la traduction de diverses mesures de transformation, de transfert ou d'échange d'emplois, de provisions pour hausse de rémunérations en 1985 (+ 5,090 millions de francs), de mesures d'ajustement aux besoins (+ 0,555 millions de francs) et de mesures d'économies (suppression de 5 emplois de contractuel).

- les crédits relatifs aux **établissements du Ministère** représentent 12,9 % de l'ensemble du budget et avec 285,2 millions de francs, ils sont en augmentation de 8,4 % par rapport à 1984. Cette évolution s'explique principalement par le mouvement des mesures acquises (+ 2,898 millions de francs représentant l'extension en année pleine de mesures de transformations d'emplois et de revalorisation des rémunérations, ainsi que l'application de divers textes et l'ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels) et par l'augmentation des mesures nouvelles (+ 19,4 millions de francs) qui traduisent, pour l'essentiel, des créations et transformations d'emplois dans les divers établissements (+ 5,211 millions de francs), des mesures intéressant la situation des personnels (+ 7,445 millions de francs) et des transferts et virements (+ 8,421 millions de francs).

- les crédits affectés aux **équipements sportifs et socio-éducatifs**, soit 286,7 millions de francs en crédits de paiement représentent 13,05 % du budget du ministère et leur évolution négative ne provient pas seulement, comme cela a déjà été indiqué, de la globalisation des crédits affectés aux collectivités locales dans le cadre de la D.G.E.

Le freinage des investissements est très réel. Il est certain qu'avec l'application intégrale de la décentralisation, le ministère se trouve privé d'un moyen d'action important de sa politique passée. Les équipements de

base (gymnases, plateaux d'éducation physique, clubs de jeunes) relevant uniquement des collectivités locales, son action devient plus marginale puisqu'elle ne concernera plus que la réalisation d'équipements d'intérêt national ou régional.

Une réorientation des actions du ministère s'avère donc nécessaire. Mais les objectifs retenus n'apparaissent pas très convaincants à votre Rapporteur spécial à qui il a été répondu que l'intérêt se concentrerait désormais dans trois directions : une plus grande attention aux matériels, le développement des recherches, un meilleur suivi du développement des entreprises agissant dans le secteur du sport notamment par des incitations fiscales à l'exportation. Ces orientations sont parfaitement légitimes mais beaucoup reste à faire en matière d'équipements. C'est pourquoi votre Commission émet l'avis qu'une priorité soit réservée pour l'élaboration du schéma directeur des équipements sportifs d'intérêt national prévu par l'article 39 de la loi du 16 juillet 1984.

CHAPITRE II

LES ACTIONS EN FAVEUR DU SPORT : DE LA RESIGNATION AU SOULAGEMENT

Dans sa présentation initiale, la partie du budget consacrée au sport et aux activités physiques est particulièrement mal lotie. Une telle situation est de nature à susciter bien de réactions désabusées surtout si l'on considère que le Ministre en exercice est un ancien sportif de haut niveau. Toutefois, si le niveau des crédits pour 1985 laissait mal augurer de l'application de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, les perspectives ouvertes par l'annonce de la création prochaine d'un loto sportif destiné à apporter un financement extra budgétaire pour favoriser le développement du sport, paraissent prometteuses. Cette initiative suscite, en effet, des espoirs que le réalisme commande de tempérer.

A. DES CREDITS INSUFFISANTS

Dans le projet de budget pour 1985, les crédits affectés aux sports et aux activités physiques de loisirs s'élèvent à 801,3 millions de francs en recul de 6,5 % par rapport à 1984. Pour avoir une vue d'ensemble, il convient d'ajouter à cette dotation les ressources inscrites au compte spécial du Trésor qu'est le Fonds National de Développement du Sport (F.N.D.S.) dont le montant attendu est de 396 millions de francs.

C'est donc un volume de 1.197,3 millions de francs en diminution de 2,5 % par rapport à 1984 qui devrait bénéficier au développement du sport en 1985.

1. Les crédits budgétaires

Les éléments significatifs de l'évolution en 1985 sont les suivants :

- les mesures acquises (soit - 19,899 millions de francs) sont caractérisées principalement par l'extension en année pleine de la transformation de 326 emplois de professeur adjoint d'éducation physique en chargés d'enseignement (+ 1,8 million de francs), par l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations (+ 3,6 millions de francs), par l'application de différents textes (+ 3,3 millions de francs) et surtout par un ajustement aux besoins des crédits relatifs aux cotisations de sécurité sociale (- 12,8 millions de francs) et la non reconduction de la subvention pour les Jeux Olympiques (- 16 millions de francs).

- les mesures nouvelles (soit - 36,589 millions de francs) comportent, outre divers transferts et virement (- 4,9 millions de francs) et des mesures d'ajustement aux besoins (+ 2,1 millions de francs) plusieurs mesures concernant la situation des personnels (soit + 15,5 millions de francs) dont en particulier la création de 66 emplois de maitres nageurs de bassins d'apprentissage mobiles, mais surtout des mesures d'économies qui se traduisent par la suppression de 63 postes de professeurs adjoints d'éducation physique (- 6,2 millions de francs), par la suppression de la subvention versée au F.N.D.S. (- 25 millions de francs) et par une réduction des crédits d'intervention (- 14,3 millions de francs).

C'est donc, au total, une diminution de 56,4 millions de francs qui affecte les crédits du sport en 1985.

2. Le F.N.D.S.

Fort heureusement, le mouvement sportif peut compter avec les ressources du F.N.D.S. qui, pour le sport de haut niveau devraient atteindre 48 millions de francs, et pour le sport de masse 348 millions de francs, soit au total 396 millions de francs.

En réalité, il est difficile d'avoir une idée très précise de l'évolution des dépenses en 1985, car elles dépendent, non seulement des recettes effectivement collectées mais aussi des crédits non consommés des années précédentes qui donnent lieu à des reports de crédits parfois considérables. Si cette souplesse est appréciable pour les gestionnaires du fonds, elle ne facilite pas l'exercice du contrôle parlementaire.

Le tableau ci-après permet d'apprécier la répartition envisagée des dépenses du F.N.D.S. en 1984 et 1985.

(en millions de francs)

	1984 Budget voté	1985	Variation en %
Sport de haut niveau	37	48	+ 29,7
dont - subventions aux associations sportives	37	47,5	+ 28,0
- avances aux associations	-	0,5	-
Sport de masse	329,5	348	+ 5,6
dont - subventions de fonctionnement aux associations	213,8	223,2	+ 4,3
- subventions d'équipement aux associations	14,6	18,7	+ 28,0
- subventions d'équipement aux collectivités locales	78	84	+ 7,6
- Equipement de l'Etat	23	22	- 4,3
Total	366,5	396	+ 8
Autorisations de programme	121,1	124,7	+ 2,9
- subventions d'équipement aux associations (sport de masse)	16,6	18,7	+ 12,6
- subventions d'équipement des collectivités locales (sport de masse)	82,5	84	+ 1,8
- équipements de l'Etat (sport de masse)	22	22	-

B. LES PRINCIPALES ACTIONS ENGAGEES : DES PERSPECTIVES NUANCEES

Si pour les actions qui concourent à la promotion du sport de haut niveau les infléchissements attendus devraient prolonger et consolider les acquis, en revanche, les perspectives sont plus incertaines en ce qui concerne le sport de masse.

1. Le sport de haut niveau : consolidation de l'acquis

Votre rapporteur spécial a dû se limiter à trois éléments essentiels de la politique menée en faveur du sport de haut niveau : le statut des sportifs de haut niveau, les sections sport-études, les C.R.E.P.S.

a) Le statut des sportifs de haut niveau

Avec le vote de la loi du 16 juillet 1984, les sportifs de haut niveau bénéficient d'un statut officiellement reconnu, qui devrait faciliter leur insertion professionnelle (accès aux concours, aux emplois de l'Etat et des collectivités territoriales et à la profession de professeur de sport) ainsi que la pratique de leur sport pendant la durée de leur service national ou au cours de leur vie professionnelle. A cet égard, les textes ne font que consacrer un état de fait puisque l'action du ministère de la Jeunesse et des Sports a déjà porté sur l'amélioration de l'environnement humain, social et technique des sportifs de haut niveau grâce non seulement aux aides financières personnalisées accordées par le F.N.D.S. (qui bénéficient à 1.250 sportifs) mais aussi grâce aux conventions signées avec certaines entreprises.

Ainsi, 28 entreprises ont déjà accepté de prévoir des emplois à horaires et calendrier aménagés et le nombre de ces emplois est passé de 200 à 300 en un an. Plusieurs conventions ont également été signées avec le ministère de la Défense pour faire bénéficier des sportifs de haut niveau mais aussi des jeunes espoirs des meilleures conditions possibles d'entraînement.

De même, des efforts ont été accomplis par le ministère de l'Education Nationale afin de permettre à des sportifs ayant le statut d'enseignant de recevoir une affectation compatible avec leur entraînement.

Il reste donc à poursuivre dans la voie déjà tracée en portant une attention particulière à l'insertion des sportifs dans les entreprises privées.

b) Les sections sport-études

En offrant à des espoirs sportifs la possibilité de concilier la poursuite normale de leurs études secondaires avec la pratique d'un entraînement intensif et la participation à des compétitions, les sections sport-études ont assurément contribué, depuis une dizaine d'années, au renouvellement de notre élite sportive de niveau international. Ainsi, sur une délégation de 252 sportifs pour les Jeux Olympiques de Los Angeles, 23, soit près de 10 %, étaient issus d'une section sport-études.

Au total, pour l'année scolaire 1984-1985, se seront 4.200 élèves qui fréquenteront les 187 sections existantes qui concernent 26 disciplines sportives différentes.

A l'issue d'une décennie de fonctionnement, le ministère a procédé à un bilan du système des sections sport-études. Il lui est apparu que si certaines sections ont réussi à concilier la double exigence scolaire et sportive, d'autres ne semblent plus accorder à l'activité et aux résultats sportifs la même importance. Cette constatation repose sur les insuffisances des aménagements de l'emploi du temps des élèves. De même, on peut estimer que toutes les implantations ne sont pas favorables tant au point de vue géographique et des liaisons routières et ferroviaires que de celui de l'éventail parfois restreint des filières d'enseignement. Il apparaît enfin que le recrutement ne donne pas entière satisfaction au niveau sportif : la priorité souvent nettement accordée au livret scolaire pour assurer la crédibilité du système conduit à écarter des élèves ayant d'excellentes aptitudes sportives.

C'est pourquoi le ministère de la Jeunesse et des Sports en est venu à proposer des aménagements dont l'essentiel a pour objet de réaliser dans un même établissement, par groupe de disciplines complémentaires, un regroupement de 3 ou 4 sections en respectant un quadrillage géographique équilibré. Cette formule aurait pour avantage une meilleure appréciation et une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des élèves dans des établissements devant nécessairement se situer dans des villes importantes pour offrir un éventail aussi large que possible des filières d'enseignement. Elle permettrait également d'apporter une solution à la disparition progressive des internats.

Aussi, les regroupements envisagés pourraient-ils être opérés dans des établissements régionaux relevant du ministère de la Jeunesse et des Sports ou dans d'autres structures à la gestion desquelles le ministère de la Jeunesse et des Sports est associé (C.R.E.P.S. éclatés, structures d'hébergement...) qui seraient en mesure d'accueillir une organisation s'inspirant de celle de l'I.N.S.E.P. où s'entraînent et étudient 160 sportifs de haut niveau, scolarisés dans le second cycle, avec un emploi du temps autorisant un entraînement très poussé qui ne nuit pas aux résultats scolaires.

Au-delà des avantages d'un meilleur équilibre entre les exigences de la vie scolaire et celles de l'entraînement sportif et de l'organisation d'un contrôle médical plus rigoureux, cette proposition viserait à réaliser l'osmose entre le mouvement sportif, les cadres extérieurs, les entraîneurs des clubs pour que la section ne fonctionne pas en vase clos, comme c'est parfois actuellement le cas et qu'elle s'imprègne davantage des préoccupations sportives locales et de celles de la discipline concernée.

c) Les centres régionaux d'éducation physique et sportive

Votre rapporteur spécial a pris note avec intérêt des projets de réorientation des missions des C.R.E.P.S., qui devraient constituer un des piliers de la politique sportive de l'Etat.

La définition des trois axes de leur évolution apparaît séduisante, qu'il s'agisse d'assurer leur vocation de structure d'accueil du sport de haut niveau, d'établissement de formation ou de pôle régional d'animation sportive.

Comme structure d'accueil du sport de haut niveau, les C.R.E.P.S. seraient susceptibles d'évoluer dans trois directions :

- en tant que centre permanent d'entraînement, ils constitueraient le lieu privilégié de développement du sport de haut niveau au plan régional, avec souvent pour point de départ l'accueil d'une section sport-études,

- en tant que centre national permanent d'entraînement et de formation dans une discipline particulière, ils constitueraient une alternative à la saturation de l'I.N.S.E.P. et offriraient une excellente occasion de décentralisation du sport de haut niveau. D'ores et déjà, les exemples de Montpellier (pour le Volley-ball), de Chatenay-Malabry (pour le Hockey sur gazon) et d'Aix-en-Provence (pour l'haltérophilie)

peuvent être cités. Mais une telle implantation demande un fort degré d'engagement de la fédération concernée, de l'établissement et de l'Administration centrale et implique certaines conditions notamment la qualité des équipements de l'établissement, un environnement scolaire et universitaire adapté, un suivi médical en liaison avec des C.H.U. voisins, un encadrement technique de haut niveau, un engagement formel de la fédération d'utiliser ce lieu pour une durée suffisante (10 à 15 ans),

– en tant que centre d'accueil de stages d'entraînement, les C.R.E.P.S. poursuivraient une activité qui leur est familière mais qui pourrait être améliorée aussi bien au niveau de l'hébergement qu'au niveau technique.

Le renforcement de la vocation d'établissement de formation des C.R.E.P.S. devrait être orienté selon le ministère dans trois directions s'ajoutant aux actions classiques de formation (diplôme d'état relatif aux fonctions d'animation, brevets d'état...) : préparation aux concours de recrutement aux emplois de la Fonction publique tels que le futur professorat de sport et les diplômes de l'enseignement supérieur en matière sportive ; formation aux emplois de la fonction publique territoriale et du secteur libéral (brevets d'état, formation de cadres sportifs pour les entreprises et les collectivités territoriales) ; formation des cadres administratifs ou techniques des fédérations voire des personnels de production, de distribution ou d'entretien de matériels et d'équipements sportifs.

Enfin, dernier axe d'évolution, comme **pôles régionaux d'animation**, les C.R.E.P.S. devraient constituer un relais des différentes actions initiées par le ministère dans le domaine des activités physiques et sportives, de la Jeunesse et du Temps libre. Mais il ne doit pas par contre, assurer des missions d'animation relevant normalement de la responsabilité du mouvement associatif.

La mise en œuvre de ces nouvelles missions implique une adaptation des établissements. Celle-ci passe par la rénovation du statut des C.R.E.P.S., par un nouveau profil de son encadrement et par une adaptation des emplois des personnels.

Il est clair que cette reconversion, qui a déjà été amorcée pour les établissements qui ne reçoivent plus de promotions d'élèves professeurs-adjoints, exigera des moyens. A cet égard, l'évolution des crédits pour 1985 laisse perplexe car les subventions aux établissements (chapitre 36-91-article 10) diminuent de 27,5 % tandis que l'évolution des crédits d'équipement est beaucoup plus favorable.

2. Le sport de masse : des perspectives plus incertaines

Compte tenu de l'obligation dans laquelle se trouve votre rapporteur spécial de limiter ses observations à l'essentiel, seuls trois aspects du sport de masse feront l'objet de développements.

a) La pratique sportive de masse

Elle concerne, si l'on se réfère aux données de 1983, quelques 11,5 millions de personnes regroupées au sein des structures du mouvement sportif (fédérations unitaires, affinitaires ou multisports et groupements scolaires et universitaires) mais aussi un nombre croissant de non licenciés dont les effectifs sont difficiles à évaluer. Si l'on retient comme indice les chiffres de participation aux épreuves de masse, journées promotionnelles et autres opérations ponctuelles, les résultats sont encourageants.

Ainsi, en 1984, une vingtaine de fédérations ont mis en place des actions de ce type rassemblant en moyenne de 150.000 à 300.000 personnes pour les différentes disciplines concernées, les opérations les plus spectaculaires ayant été fournies par les journées de la bicyclette, du ski, de l'escalade et de la randonnée notamment.

Le parcours du coeur, organisé avec la fédération de cardiologie a franchi, en 1984, pour sa dixième édition, le cap des 400.000 personnes.

La semaine du Sport pour Tous, dont la seconde édition a eu lieu en 1983, a regroupé, pour sa part, plus de 3 millions de personnes sur environ 2.000 centres et l'édition 1984, organisée comme en 1983 par le ministère de la Jeunesse et des Sports avec le concours du C.N.O.S.F. et plus de 70 fédérations sportives, devrait rassembler environ 4 millions de participants.

Si sur le plan des actions spectaculaires, les résultats sont encourageants les perspectives d'action des **Services d'animation sportive** (S.A.S.), qui ont pour objet d'amener le plus grand nombre de personnes à la pratique sportive (qu'il s'agisse des jeunes scolaires hors du temps de travail, des retraités, des personnes âgées, des prédélinquants, etc...) sont assombries par les conséquences de la rigueur budgétaire.

En 1985, bien qu'il soit difficile d'isoler déjà tous les crédits, il faut relever l'évolution défavorable des trois principaux postes concernant la participation de l'Etat à la rémunération des éducateurs sportifs

(chapitre 43-91 dont l'article 20 stagne au même niveau qu'en 1984), l'achat et l'entretien du matériel technique et pédagogique (- 3,3 millions de francs au chapitre 34-12 article 55) et surtout les subventions aux ligues, comités et associations sportives (- 14,5 millions de francs au chapitre 43-91 article 40). Pour ces dernières, le seul espoir reste le F.N.D.S.

b) L'aide au mouvement sportif

Elle prend la forme d'aides budgétaires et extrabudgétaires (F.N.D.S.) accordées aux Fédérations et aux Clubs, ainsi que d'aides indirectes par le biais des mises à disposition de cadres techniques (1.600 directeurs techniques nationaux, entraîneurs nationaux, conseillers techniques régionaux et départementaux).

Pour ce qui est des Fédérations, votre Commission suit avec intérêt l'évolution des résultats des six conventions qui ont été signées depuis 1976 entre le Ministère et les Fédérations d'athlétisme, de football, de cyclisme, de tennis, de sport bouliste et de gymnastique. Même si tous les objectifs n'ont pas été atteints s'agissant de la progression des effectifs, il est heureux que dans l'ensemble, le ministère ait tenu ses engagements tant sur le plan financier que sur celui de l'encadrement technique. Quant aux différents plans d'équipements, les principales opérations programmées de concert avec les fédérations semblent en bonne voie : opération « 5.000 courts de tennis » « opérations terrains tous temps » ou construction de salles spécialisées de gymnastique. D'autres opérations ne semblent pas programmées en 1985 et votre commission constate que la poursuite de la politique des conventions marque le pas.

Le dernier élément qui joue un rôle important dans l'aide au mouvement sportif est constitué par la prise en charge d'une partie des frais de déplacement des clubs et associations sportives. A cet égard, le maintien au même niveau (soit 8,4 millions de francs) des crédits pour 1985, n'autorise guère d'illusions sur les possibilités offertes aux clubs l'an prochain.

c) La médecine du sport

Si le ministère s'interroge sur les orientations à donner à son action à la suite du nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de contrôle médico-sportif, votre rapporteur spécial lui suggère des actions plus marquées en matière de médecine du sport.

L'application des dispositions de la loi du 16 juillet 1984 peut et doit être l'occasion du lancement d'un plan d'ensemble, prolongeant et approfondissant les initiatives intéressantes déjà prises par le ministère. Les principaux axes de ce plan devraient concerner :

- le suivi médical sérieux de tous les sportifs soumis à des entraînements réguliers, principalement les sportifs de haut niveau, ainsi que la surveillance médicale progressive des pratiquants de masse, cela grâce au développement de structures d'accueil spécialisées, notamment en liaison avec les services hospitaliers,

- la formation appropriée des médecins dans le domaine de la médecine du sport avec les conséquences que cela implique en matière de réforme des études médicales et de diplômes,

- le développement de la recherche dans le domaine des activités physiques et sportives avec ce que cela suppose au niveau du statut des chercheurs, des programmes de recherches et de leurs applications (au niveau des performances des sportifs, mais aussi au niveau de la lutte contre le dopage, etc).

Il est clair que la réalisation d'un tel programme mériterait mieux que des crédits en stagnation comme ce sera le cas en 1985.

C. LA RECHERCHE ET L'UTILISATION D'AUTRES MOYENS

Par delà les modalités pratiques sur lesquelles les rapporteurs compétents des Assemblées devraient être consultés, il importe que l'utilisation des nouvelles ressources attendues du loto sportif, dont la création a été décidée par le Conseil des Ministres du 23 octobre dernier, respectent quelques principes de base. Trois devraient pouvoir recueillir l'assentiment général :

- le principe du maintien et de l'évolution normale des financements actuels, qu'ils soient budgétaires ou extra-budgétaires (F.N.D.S.). Dans cette optique, c'est un volume de l'ordre de 900 millions de francs de dépenses supplémentaires (selon les calculs raisonnables du C.N.O.S.F.) qui devraient être autorisées par le nouveau jeu, les dépenses du nouveau Fonds pour le développement de la vie associative devant être financées en plus ;

– le principe de la répartition équitable, d'une part, entre toutes les composantes du mouvement sportif français et, d'autre part, entre les actions en faveur du sport de haut niveau et celles en faveur du sport de masse,

– le principe de la gestion paritaire des ressources, à l'image de ce qui est réalisé pour le F.N.D.S., les pouvoirs publics et les représentants mandatés du mouvement sportif français étant équitablement représentés.

Dans cette perspective, votre Commission considère qu'il convient d'éviter la multiplication des structures et de viser la simplicité des circuits de financement. C'est pourquoi il lui paraît logique de confier la gestion des fonds recueillis par le loto sportif au F.N.D.S. dont les mécanismes et le fonctionnement sont éprouvés. Il va de soi qu'un contrôle accru des opérations financées par le fonds est nécessaire et que le Parlement devra y être associé.

CHAPITRE III

LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE : UNE PRIORITE TOUTE RELATIVE

L'année 1985 a été déclarée par l'O.N.U. année internationale de la jeunesse.

Si l'on considère qu'en 1985, les crédits consacrés aux actions en faveur de la jeunesse connaîtront une très légère augmentation (+ 0,8 %), alors dans le contexte de rigueur qui a présidé à l'élaboration du budget, on peut admettre que ces actions bénéficient d'une relative priorité.

A. DES CREDITS LIMITES

Les actions en faveur de la jeunesse et des activités socio-éducatives mobiliseront, en 1985, 318,236 millions de francs contre 315,503 en 1984. Les crédits de fonctionnement s'élèveront à 24,738 millions de francs, l'essentiel des dotations étant affecté aux interventions qui atteindront le montant de 293,497 millions de francs et qui seront réparties comme l'indique le tableau ci-après.

Actions en faveur de la jeunesse, des activités socio-éducatives et des centres de vacances

(en francs)

Chapitre 43-20	1984	1985	Variation en %
Actions d'information en faveur de la jeunesse	29.208.223	27.608.223	- 5,4
Promotion des activités et des loisirs éducatifs	97.726.361	89.875.167	- 8,03
Aide aux centres de vacances	71.020.979	65.980.979	- 7,09
Office franco-allemand pour la jeunesse	54.061.654	54.061.654	-
Office franco-québécois pour la jeunesse	13.050.612	12.900.612	- 1,1
Formation des animateurs	25.470.805	23.070.805	- 9,4
Promotion sociale et formation professionnelle des adultes	-	-	-
Actions nouvelles en faveur de la jeunesse	-	20.000.000	-
Totaux	290.538.634	293.497.440	+ 1,01

La lecture de ce tableau suggère deux observations qui caractérisent l'évolution des crédits pour le prochain exercice :

- les mesures d'économies pratiquées se traduisent par une ponction de 16,838 millions de francs qui affectent toutes les interventions quoi que dans des proportions différentes. Seuls les crédits de l'office franco-allemand pour la jeunesse sont épargnés,

- l'effort fait à l'occasion de l'année internationale de la jeunesse est concrétisé par un crédit de 20 millions de francs qui devrait permettre de lancer des actions nouvelles en 1985. En dépit des affirmations du ministère, on peut craindre que ces actions ne soient pas aussi durables que souhaité et que ce crédit ne soit pas reconduit à la fin de l'exercice.

Le rôle traditionnel du ministère consiste à promouvoir, en liaison avec les autres départements ministériels, à la fois l'information des jeunes, leurs loisirs quotidiens et leurs vacances, y compris dans le cadre d'échanges internationaux, ainsi que la formation de cadres de centres de vacances et de jeunesse. Ses moyens d'intervention sont constitués sur le plan administratif par le Comité interministériel de la jeunesse créé en avril 1982 et sur le plan financier par les aides directes qu'il apporte aux associations ou centres de jeunesse et les aides indirectes qui se traduisent par la participation de l'Etat à la rémunération des animateurs d'associations grâce au Fonds de coopération de la jeunesse et d'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.).

Si quelques actions nouvelles sont annoncées pour 1985, la poursuite des actions traditionnelles continuera à mobiliser l'essentiel des moyens.

E. LA POURSUITE NECESSAIRE DES ACTIONS TRADITIONNELLES

Au nombre des actions traditionnelles, il convient de placer l'information des jeunes, l'organisation de leur accès à toutes les formes de loisirs et de vacances, la formation des cadres.

1. L'information de la jeunesse

Les crédits consacrés à l'information de la jeunesse s'élèvent à 27,608 millions de francs, en recul de 5,4 % par rapport à 1984. Ils sont

répartis entre les centres d'information jeunesse (25,8 millions de francs en 1984), les bureaux d'information jeunesse (0,550 million de francs en 1984) et les associations pour leurs actions d'information.

En 1985, avec l'ouverture du centre de Grenoble, ce seront 24 centres qui fonctionneront sur le territoire et en Guadeloupe auxquels il convient d'ajouter les relais départementaux que constituent les bureaux d'information jeunesse dont le nombre devrait augmenter d'une dizaine et bénéficier des aides au démarrage du ministère. Si l'on en croit la fréquentation croissante des C.I.J. (plus de 1,8 million de personnes en 1983 et sans doute près de 2 millions en 1984), les besoins d'information des jeunes sont très réels. Pour y faire face avec davantage d'efficacité, l'informatisation (12 centres équipés en 1983) offre une excellente solution. L'achèvement de l'équipement de tous les centres devrait intervenir à la fin de 1985. Une deuxième solution adaptée aux besoins des jeunes ruraux ou de certaines banlieues des grandes villes est constituée par les bus itinérants dont le nombre devrait être davantage développé.

2. L'accès aux loisirs et aux vacances

La politique menée par le ministère peut, en dépit de la variété, être regroupée autour de trois grands thèmes :

– le développement des loisirs quotidiens permet d'accorder des aides spécifiques en faveur, non seulement de tous les enfants et adolescents de 11 à 18 ans visés par le programme interministériel « Loisirs Quotidiens des Jeunes » lancé en 1981, mais aussi des jeunes handicapés, des jeunes migrants, des jeunes travailleurs ; l'action s'oriente aussi vers le développement de programmes de loisirs scientifiques et techniques en liaison avec le ministère du redéploiement industriel et l'Agence pour l'informatique ainsi que vers des initiatives en faveur du développement social des quartiers.

En 1984, ce sont cinquante départements qui ont participé au programme de « Loisirs Quotidiens des Jeunes », l'opération d'accès aux technologies nouvelles devant, quant à elle, mobiliser 300.000 jeunes en 1984.

– pour favoriser l'accès aux vacances, plusieurs initiatives sont à retenir. Le programme « vacances d'été pour tous les jeunes », mis en place en 1983 dans tous les départements et renouvelé en 1984, vise à favoriser les départs en vacances des enfants et adolescents de milieux modestes et à offrir à ceux qui restent sur leurs lieux de vie habituels des activités de loisir à caractère sportif ou socio-éducatif. Avec l'autre programme interministériel « prévention été 1983 », reconduit en 1984 et qui a concerné

successivement 11 et 14 départements à forte concentration urbaine, c'est une action préventive très intéressante qui a pu être menée.

De manière plus traditionnelle, le ministère contribue au financement des centres de vacances en apportant sa participation à la rémunération des animateurs par l'intermédiaire du F.O.N.J.E.P., et en accordant des subventions de fonctionnement aux centres et associations locales. Un crédit de 65,9 millions de francs est inscrit en 1985, en recul de 7 % par rapport à 1984. Pour 1985, l'Etat continuera à participer au programme de rénovation des centres (soit 19,4 millions de francs en 1984) en s'attachant toutefois à trouver des sources de financement complémentaires auprès des organismes financiers et des collectivités locales.

– les échanges internationaux sont une excellente source d'enrichissement personnel pour les jeunes. Les moyens budgétaires affectés à cette action s'élèvent à 66,9 millions de francs en 1985 en baisse de 0,2 % et ils concernent plus précisément l'Office franco-allemand pour la jeunesse dont la dotation reste au niveau de 54 millions de francs et l'Office franco-québécois pour la jeunesse dont les crédits diminuent légèrement de 1,1 % pour atteindre 12,9 millions de francs.

3. La formation des cadres

Elle constitue, avec l'information et la promotion des loisirs et des vacances, le troisième volet des actions traditionnelles en faveur de la jeunesse. Elle concerne à la fois les cadres de centres de vacances et de loisirs et les bénévoles.

Pour les premiers, deux diplômes (le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centres) sanctionnent désormais la formation des cadres. Pour les bénévoles, la formation, plus courte en durée (au cours de stages de 6 à 8 jours) est assurée très souvent par les associations de jeunesse et ne donne lieu à la délivrance d'aucun diplôme.

En 1985, les moyens budgétaires s'élèveront à 23 millions de francs, soit une diminution de 9,4 %. Alors que 10.159 directeurs de centres de vacances et de loisirs et 102.039 animateurs avaient participé aux sessions de formation en 1983, leur nombre sera inévitablement plus réduit en 1985. Aucun poste de conseiller technique et pédagogique ne devrait être créé.

Quel que soit le point d'application de la politique en faveur de la jeunesse et des activités socio-éducatives, l'action de l'Etat passe le plus souvent par le canal des associations dont le nombre et considérable (323

au niveau national et 19.650 au niveau local en 1983). L'aide qui leur est fournie est soit directe (sous forme de subventions de fonctionnement, d'aide conventionnée pour des programmes particuliers, de subventions d'équipement ou d'attribution de matériel) soit indirecte, sous la forme d'une participation à la rémunération des animateurs payée par le F.O.N.J.E.P. ou à la formation des cadres.

Si l'on s'en tient à la rémunération des animateurs par le F.O.N.J.E.P., la part de l'Etat devrait s'élever en 1985 comme en 1984 à 29,2 millions de francs pour les 669 postes affectés à la direction de la Jeunesse du ministère. C'est nettement insuffisant.

C. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE : DES ACTIONS DIGNES D'INTERET

Dans le prolongement des actions traditionnelles, plusieurs orientations nouvelles ont été définies au cours des dernières années. Elles visent toutes à améliorer la situation des jeunes au plan de leur insertion sociale et surtout professionnelle. Compte tenu du lourd tribut payé par les jeunes en matière de chômage, cette évolution doit, non seulement être poursuivie, mais aussi approfondie.

A cet égard, les programmes « jeunes volontaires » offrent d'intéressantes perspectives. La formule a pour but de favoriser l'amélioration de la qualification professionnelle des jeunes en leur offrant une activité dans le secteur non lucratif. Lancé en 1982, le programme a été reconduit en 1983 puis en 1984 selon des modalités identiques, sauf en matière de rémunération, les intéressés étant indemnisés sur la base de 1.580,40 francs par mois, somme à laquelle s'ajoute une indemnité forfaitaire d'un montant de 987,75 francs.

Ainsi, au 1er avril 1984, 10.670 stagiaires ont pu bénéficier du programme 1983. Ils ont été accueillis en majorité dans des associations (56 %), dans des établissements publics ou services extérieurs de l'Etat (31 %) et dans les collectivités locales (13 %). Sur les stagiaires qui ont achevé leur stage, plus de 59 % ont accédé à un emploi ou une formation complémentaire.

L'éventail des formations proposées a concerné à la fois le domaine de l'animation mais aussi la gestion administrative, le secteur social et médico-social, l'environnement, le secteur agricole et les métiers de l'information et de la communication. Des possibilités d'acquérir des formations ou des expériences dans d'autres secteurs d'activité non

couverts par les circuits traditionnels de formation ont été utilisées. Le développement ou la création d'activités utiles pour la collectivité (crèches, bibliothèques, mini-théâtres, prise en charge de personnes âgées etc) a pu avoir lieu dans divers cas.

Il est donc particulièrement heureux qu'un troisième programme « jeunes volontaires » ait été créé au mois de juillet dernier sur la base d'un financement interministériel et d'une contribution du Fonds Social Européen. Il devrait concerner 12.000 jeunes sans emploi et faciliter leur insertion future dans le monde du travail. Les modalités de l'opération seront identiques à celles des programmes précédents, une possibilité nouvelle étant désormais offerte aux régions de décider librement de l'organisation d'un programme de type « jeune volontaire » dans le cadre d'une convention à signer entre le Président du Conseil régional et le Commissaire de la République de région.

Le ministère est, d'autre part, associé à l'opération qui vise à l'amélioration de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 18 ans dont la responsabilité a été confiée au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est notamment chargé de mettre en place, en liaison avec les associations nationales et locales des stages d'insertion sociale pour les jeunes concernés.

Une autre opération interministérielle mérite d'être notée. C'est celle intitulée « un été pour l'avenir » qui porte sur l'initiation à l'informatique qui a concerné plus de 100.000 jeunes lors de l'été 1983. Elle a été lancée d'abord par le Centre mondial de l'informatique et des ressources humaines et reprise par l'Agence de l'informatique. 300.000 jeunes devraient en bénéficier en 1984.

Enfin, toutes les initiatives permettant la participation des jeunes à des entreprises d'intérêt général doivent être encouragées. Il en va ainsi dans le cadre des opérations programmées et financées par le Fonds d'intervention Culturelle (F.I.C.) et le Fonds interministériel pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.). En 1983, le ministère de la Jeunesse et des Sports a financé 52 projets dans le cadre du F.I.C. pour un montant de 1,070 million de francs. Quant au F.I.Q.V., il a participé au financement de diverses opérations pour 4,070 millions de francs, notamment au financement des chantiers de jeunes bénévoles. Pour 1984, l'enveloppe globale qui sera consacrée pour les différents ministères intéressés à ces chantiers de jeunes devrait atteindre 21 millions de francs contre 17,4 millions de francs en 1983.

CHAPITRE IV

TEMPS LIBRE ET EDUCATION POPULAIRE : L'ATTENTE DE NOUVEAUX MOYENS

Même allégée des actions concernant le loisir social, (transférées au ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme) et les activités de pleine nature (transférées à la Direction des sports), la direction du Temps libre et de l'éducation populaire poursuit des interventions multiformes qui concernent les loisirs et la formation aux métiers de l'animation. Son action doit compter avec le rôle irremplaçable des associations. A cet égard, il ne faut pas espérer en 1985 des moyens financiers satisfaisants. Mais l'annonce officielle de la création d'un Fonds national pour le développement de la vie associative ouvre d'intéressantes perspectives. Les propositions ou études en attente devraient donc bientôt connaître un meilleur sort.

A. DES MOYENS FINANCIERS EN BAISSSE

Dans le projet de budget pour 1985, les crédits affectés au temps libre et à l'éducation populaire s'élèvent à 214,6 millions de francs, en recul de 11,3 % par rapport à 1984. Ils représentent 9,7 % de l'ensemble des dépenses du ministère.

Les crédits inscrits au titre III, soit 97,5 millions de francs, diminuent de 9,4 % principalement sous l'effet de mesures nouvelles négatives qui se traduisent essentiellement par la suppression de 67 emplois de professeurs adjoints d'éducation physique et le transfert aux établissements du ministère de 26 autres emplois.

Les interventions qui, avec 117,6 millions de francs constituent la masse de manœuvre du ministère, diminuent de 12,7 %, en raison de la réalisation de 17 millions de francs d'économie. Cette évolution affecte aussi bien la promotion de la vie associative que la formation des animateurs.

B. LA PROMOTION DE LA VIE ASSOCIATIVE

Fort heureusement, la promotion de la vie associative ne dépend pas uniquement des crédits disponibles et le ministère peut être le lieu d'échanges et de propositions intéressantes.

1. Les crédits disponibles

L'aide apportée aux associations s'élèvera à 105 millions de francs en 1985 contre 119,7 millions de francs en 1984, soit une diminution de 12,2 %.

Pour avoir une idée des subventions accordées, il convient de distinguer entre associations nationales et associations locales. Les premières bénéficient de deux types d'aides :

- des subventions de fonctionnement ou des financements dans le cadre du conventionnement,

- d'une participation à la rémunération d'animateurs permanents par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.).

En 1984, le montant des crédits affectés aux associations nationales s'est élevé à 91,9 millions de francs dont 69,4 millions de francs pour la prise en charge de 1.627 postes F.O.N.J.E.P. (sur la base de 43.666 francs par animateur) et 22,5 millions de francs au titre des subventions de fonctionnement ou de conventions. Au total, c'est plus d'une centaine d'associations qui ont bénéficié d'une aide financière, une soixantaine ayant conclu une convention pour atteindre, au terme d'un programme de trois ans, des objectifs et des réalisations déterminées d'un commun accord avec l'Etat.

Quant aux associations locales, elles font l'objet de crédits déconcentrés qui sont répartis au niveau régional et départemental soit sur la base des critères de population et du nombre d'associations agréées, soit en fonction de programmes d'activités qui correspondent à l'intérêt du ministère et associent les collectivités locales.

2. Les réflexions en cours

Elles se développent depuis 1983 au sein du Conseil National de la vie associative. Ce dernier a formulé des propositions pour la définition d'un véritable statut de l' élu associatif, pour le développement des contrats pluriannuels d'utilité sociale, pour l'institution d'un « Fonds de développement solidaire de la vie associative », pour l'adoption de mesures en faveur de la presse associative, pour l'amélioration de la situation des animateurs professionnels et pour la formation professionnelle continue.

Sur ces sujets et sur quelques autres comme l'adaptation du nouveau plan comptable aux impératifs de la vie associative ou la création d'une nouvelle valeur mobilière susceptible d'être émise par les associations, le titre associatif, compte tenu des difficultés posées par certaines propositions, votre Rapporteur considère qu'il ne faut pas juger le Gouvernement avec trop de sévérité. Un jugement nuancé s'impose d'autant plus, qu'à la surprise générale, le projet de création du Fonds de développement de la vie associative vient de prendre corps grâce à la décision du Conseil des Ministres du 23 octobre 1984.

Les seules indications communiquées par le Ministre à l'Assemblée Nationale sur ce nouveau fonds concernent la destination des crédits collectés qui « dans un premier temps, seront utilisés pour la formation des cadres et des dirigeants associatifs », et leur gestion de manière paritaire comme au sein du F.N.D.S. Les autres objectifs suggérés par le Conseil National de la vie associative c'est-à-dire le soutien à la contractualisation, l'encouragement à l'innovation et la garantie des investissements, ne sont pas retenus dans l'état actuel des choses. L'origine des fonds collectés n'est pas davantage précisée mais il est probable que le loto sportif en procurera l'essentiel.

C. LA FORMATION AUX METIERS DE L'ANIMATION

Elle concerne à la fois les animateurs professionnels et les bénévoles. Pour les premiers, la voie normale de formation est constituée par la préparation au diplôme d'état relatif aux fonctions d'animation (D.E.F.A.). Celui-ci peut être préparé de deux manières : en cycle continu de trois ans dans un centre de formation agréé et en sessions discontinues d'une durée minimale de trois ans. Pour les animateurs bénévoles, la formation est assurée soit par les associations, soit par les établissements du ministère au cours de stages de courte durée. Aucun diplôme n'est délivré à l'issue de ces stages mais lorsque la formation est suffisamment importante, les stagiaires peuvent obtenir le brevet d'aptitude à l'animation socio-éducative (B.A.S.E.).

Pour faire face aux besoins exprimés, il importe de conjuguer trois éléments essentiels : des structures coordonnées, des filières de formation adaptées et des financements suffisants.

Sur le plan des structures, votre Commission relève qu'après la création de trois nouveaux centres publics en 1984 venant s'ajouter aux six déjà en place dans les C.R.E.P.S., aucun programme n'est prévu pour 1985. Elle prend note cependant de la confirmation des missions de formation des C.R.E.P.S.

Pour ce qui est des filières de formation, elle considère que la mise en place d'un diplôme de niveau inférieur au D.E.F.A. correspond à un besoin. La création du brevet d'animateur technicien d'éducation populaire attendue pour 1985 est de ce point de vue une bonne chose. Par ailleurs, il importe de ne pas négliger les formations de niveau supérieur au D.E.F.A. ni la formation des agents de l'Etat (conseillers techniques et pédagogiques, assistants jeunesse et éducation populaire).

S'agissant enfin des financements, le ministère de la Jeunesse et des Sports n'est pas seul en cause. Mais pour ce qui le concerne, les crédits inscrits au chapitre 43-60 pour la formation seront amputés de 2 millions de francs en 1985, ce qui représente une réduction de 14,2 % des crédits par rapport à 1984. Les perspectives ne sont donc guère réjouissantes à cet égard.

CONCLUSION

L'effort de rigueur s'impose à tous les ministères et il n'y a pas de raison que le ministère de la Jeunesse et des Sports échappe aux exigences d'un meilleur contrôle et d'une meilleure efficacité des dépenses publiques. Il semble toutefois que le projet de budget pour 1985, se traduise pour lui par une sévérité exagérée, injustifiée eu égard à la faiblesse des crédits en cause (0,22 % du budget de l'Etat).

Avec quelque retard, le Gouvernement semble avoir pris conscience des conséquences dommageables de cette situation pour les jeunes, pour le mouvement sportif, pour le mouvement associatif. Il a donc proposé de faire appel à des ressources extrabudgétaires procurées par un nouveau jeu, le loto sportif.

Le réalisme impose l'approbation de cette initiative à la condition qu'elle ne soit pas pour l'Etat l'occasion d'un nouveau désengagement. Les ressources nouvelles attendues trouveront sans aucune difficulté des emplois car le mouvement sportif a déjà mené des réflexions qui lui ont permis de connaître avec précision les besoins existants. Le mouvement associatif bénéficiera aussi de ces concours et il faut s'en réjouir. L'exercice 1985 s'ouvrira donc sous de meilleurs auspices que ne le laisse présager l'évolution très défavorable des dotations budgétaires.

ANNEXE

Relevé des modifications apportées par l'Assemblée Nationale

Au cours de la deuxième délibération sur le projet de loi de finances pour 1985, l'Assemblée Nationale a adopté les amendements présentés par le Gouvernement tendant à abonder les crédits du ministère de la Jeunesse et des Sports de 26,961 millions de francs ainsi répartis :

Actions en faveur de la jeunesse (chapitre 43-20)

La majoration de crédits s'élève à 13,748 millions de francs dont :

- 1,748 million de francs pour abonder de 2 000 francs par poste la contribution de l'Etat au financement des postes F.O.N.J.E.P. et pour créer 9 postes F.O.N.J.E.P. supplémentaires.

- 8 millions de francs pour la promotion des activités et des loisirs éducatifs.

- 2 millions de francs pour les centres de vacances.

- 1 million de francs pour l'Office franco-allemand de la jeunesse.

- 1 million de francs pour la formation des animateurs.

Au total, cette majoration de crédits aura pour effet de porter la hausse des crédits destinés aux actions en faveur de la jeunesse de 1,01 % à 5,7 %.

Actions en faveur du temps libre et de l'éducation populaire (chapitre 43-60)

La majoration des crédits s'élève à 9,212 millions de francs dont :

- 4,212 millions de francs pour abonder de 2 000 francs par poste F.O.N.J.E.P. la contribution de l'Etat au financement des postes F.O.N.J.E.P. et pour créer 21 postes F.O.N.J.E.P. supplémentaires.

- 2 millions de francs pour la promotion des activités de temps libre et d'éducation populaire.

- 1,5 million de francs pour la formation des animateurs.

- 1,5 million de francs pour le soutien aux associations.

Par rapport au projet de loi de finances initial, cette majoration de crédits aura pour effet de ramener la baisse des crédits du chapitre 43-60 de 12,7 % à 5,8 %.

Actions en faveur des sports et des activités physiques et sportives (chapitre 43-91)

La majoration des crédits s'élève à 4 millions de francs dont :

- 0,5 million de francs en faveur de la médecine du sport.

- 1,5 million de francs en faveur des déplacements pour le sport.

Cette majoration aura pour effet de ramener la baisse des crédits du chapitre 43-91 de 14,9 % à 12,9 %.

Réunie le jeudi 25 octobre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, Président, la Commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat l'adoption des titres III, IV et V du budget de la Jeunesse et des Sports et de repousser son titre VI.