

N° 86

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME IX

JEUNESSE ET SPORTS

Par M. François LESEIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisopierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Moasion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vézinhét, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 17), 1636 (tome XIII) et T.A. 389 ;
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 13) (1990-1991).

Lois de finances. - Education nationale - Jeunesse et sports.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
<u>I. LES CREDITS ET LES MOYENS EN PERSONNEL</u>	4
A - LES RESSOURCES BUDGETAIRES	4
B - LES MOYENS EN PERSONNEL	7
C - LES RESSOURCES EXTRA-BUDGETAIRES	8
1. Le Fonds national pour le développement du sport (FNDS)	8
2. Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)	8
<u>II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE</u>	9
A - LES ASPECTS POSITIFS	9
1. L'aménagement des rythmes de vie des enfants	9
2. Les actions en faveur de la jeunesse	13
3. L'aide au sport de haut niveau	16
B - LE DOPAGE ET LA MEDECINE DU SPORT	19
1. La situation en matière de dopage	19
2. La médecine sportive	21
C - DES SITUATIONS CRITIQUES	21
1. La politique générale en faveur du sport de masse n'est pas relancée	21
2. Des inquiétudes au sujet de l'évolution des ressources extra-budgétaires	25
3. La diminution des crédits pour les manifestations sportives internationales	28
EXAMEN EN COMMISSION	31
CONCLUSION	32
AMENDEMENT	33

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour la jeunesse et les sports pour 1991 a suscité de nombreuses critiques.

Une part de plus en plus importante de la population se sent concernée par le sport. Une récente étude comptabilise 30 millions de français pratiquant un sport ou une activité de plein air. En outre, le rôle important de prévention que joue le sport en matière de santé ou de délinquance est unanimement reconnu.

Pourtant, le projet de loi de finances pour 1991 ne lui en donne pas les moyens. L'instance ministérielle en charge des sports est également en charge de la jeunesse. Elle a donc un rôle fondamental à jouer. Cependant, les actions en faveur de la jeunesse et des sports ne bénéficient pas de la priorité budgétaire accordée aux crédits du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Alors qu'en 10 ans le budget de la culture a doublé pour atteindre 1% du budget général de l'Etat, celui de la jeunesse et des sports a diminué. Il ne représente plus que 0,19% du budget général.

I - LES CREDITS ET LES MOYENS EN PERSONNEL

A - LES RESSOURCES BUDGETAIRES

Le projet de budget de la jeunesse et des sports s'élève pour 1991 à 2.536 millions de francs contre 2.468 millions de francs en 1990. Soit une augmentation de 2,7%.

La part du budget de la jeunesse et des sports dans le budget de l'Etat n'est que de 0,19% en 1991 contre 0,20% en 1990.

EVOLUTION DES DOTATIONS JEUNESSE ET SPORTS

	1990 (MF)	1991 (MF)	Variations (MF)	Variations (%)
Dépenses ordinaires (DO) dont :	2338	2432	94	+ 4,0
- moyens des services	1571	1619	48	+ 3,1
- interventions publiques	767	813	46	+ 6,0
Dépenses en capital (crédits de paiement CP)	130	104	-26	- 20
TOTAL DO + CP	2468	2536	68	+ 2,7
Autorisations de programme (AP)	128	120	- 8	- 6,3

Il convient de noter que la faible augmentation des crédits du secrétariat d'Etat résulte, notamment, de la forte diminution des dépenses en capital (-20%).

● Les dépenses ordinaires

Les moyens des services (titre III) augmentent de 3,1%, passant de 1571 millions de francs en 1990 à 1619 millions de francs en 1991.

Les crédits d'intervention publique (titre IV) n'augmentent que de 6% (contre 12,7% en 1990) et s'élèvent à 813 millions de francs en 1991 contre 767 millions de francs en 1990.

Cette augmentation bénéficie surtout à la jeunesse et à la vie associative (+ 8%) ; le sport ne voit ses crédits croître que de 3%.

Le tableau ci-après indique l'évolution des différentes lignes budgétaires en matière d'interventions publiques.

(en millions de francs)

TITRE IV	BUDGET	PROJET	EVOLUTION %
	1990	DE BUDGET 1991	
Information de la jeunesse	31,7	36,2	+ 14,2
Aides en faveur des vacances, des loisirs et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes	246,7	302,2	+ 22,5
Aide à l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs et les centres de loisirs sans hébergement (ancien)	40,9	0	- NS
office franco-allemand pour la jeunesse	60,4	68,4	+ 13,2
office franco-québécois pour la jeunesse	12,2	12,2	-
Formation à l'animation	34,0	36,3	+ 6,7
Actions extérieures de la France	9,0	15,5	+ 72,2
Développement de la vie associative	8,0	8,0	-
TOTAL JEUNESSE	442,9	478,8	+ 8,1
Pratique sportive locale	17,5	17,5	-
Sections sport-études	4,2	4,2	-
Développement du sport et des activités physiques	245,0	259,7	+ 6,0
Jeux olympiques et grandes manifestations sportives	9,9	5,4	- 45,5
Médecine du sport	15,6	15,6	-
Action extérieure de la France	9,6	9,6	-
Déplacements en faveur du sport et des activités physiques et sportives de loisirs	10,0	10,0	-
Actions de promotion intéressant le sport et les activités physiques et sportives de loisirs	12,5	12,5	N.S.
TOTAL SPORT	324,3	334,5	+ 3,1
TOTAL TITRE IV	767,2	813,3	+ 6%

Dans le chapitre consacré à la jeunesse, l'article 30, qui supportait les crédits consacrés à l'aide à l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs et les centres de loisirs sans hébergement, a été supprimé.

Le nouvel article 20 s'intitule désormais "actions en faveur des vacances, des loisirs et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes". Il bénéficie pour l'essentiel du redéploiement induit par la suppression de l'article 30.

● **Les dépenses en capital**

Les dépenses en capital au titre des investissements exécutés par l'Etat (titre V) croissent de moins de 2% (1,97%) en 1991 ce qui revient à une diminution en francs constants. Elles s'élèvent à 69,7 millions de francs en crédits de paiement. En revanche, les autorisations de programme augmentent de près de 20% ; elles passent de 59 millions de francs en 1990 à 70,5 millions de francs en 1991.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) diminuent de près de 45%. Elles passent de 61,9 millions de francs en 1990 à 34,5 millions de francs pour 1991 en crédits de paiement. Les autorisations de programme régressent, elles, de 69,5 millions de francs en 1990 à 50 millions de francs en 1991 (-28%). Une baisse d'ampleur comparable avait déjà été enregistrée dans la loi de finances pour 1990.

La répartition des crédits du secrétariat d'Etat par "actions" est retracée dans le tableau ci-après qui met en évidence la forte diminution des moyens destinés aux équipements.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

	Budget voté 1990 (MF)	Projet de budget 1991 (MF)	Evolution %
Administration générale (DO)	723,4	764,9	+ 5,7
Jeunesse et vie associative (DO)	614,1	646,7	+ 5,3
Sports et activités physiques (DO)	1001,2	1020,8	+ 1,9
Equipements (CP)	130,3	104,3	- 20,0
TOTAL GENERAL (DO + CP)	2468,0	2536,7	+ 2,7

B - LES MOYENS EN PERSONNEL

Le projet de budget pour 1991 propose **89 suppressions d'emploi** : 56 au titre de la réduction des effectifs et 33 au titre de la réorganisation des services. Seraient supprimés :

- à la direction de l'administration centrale et des services extérieurs ainsi que dans les directions régionales et départementales : 24 postes ;
- à la direction des sports : 42 postes ;
- à la direction de la jeunesse et de la vie associative : 23 postes.

En outre le projet de budget prévoit des transformations d'emplois ; notamment de chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive en chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive hors classe. Il convient également de mentionner les **11 transformations d'emploi au bénéfice de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)** pour lui permettre d'assurer ses nouvelles fonctions.

C - LES RESSOURCES EXTRA-BUDGETAIRES

1. Le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) : les ressources du FNDS sont réduites en 1991 de 7,7% pour atteindre 830 millions de francs.

RECETTES DU FNDS

	Budget voté 1990 (MF)	Evaluation pour 1991 (MF)	Différence par rapport à 1990 (MF)
Recettes totales	900	830	- 70
Produit du prélèvement sur les enjeux du Loto sportif	542	475	- 67
Produit du prélèvement sur les sommes mises au Loto national	300	300	-
Produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes	23	23	-
Produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et sur les dépenses d'indemnisation	35	32	- 3

Lors de l'examen de la première partie de la loi de finances à l'Assemblée nationale, le ministre chargé du budget a proposé, pour 1991, de réduire les évaluations de recettes tirées du loto sportif de 100 millions de francs et de majorer simultanément celles tirées du loto national qui connaît actuellement une progression de ses enjeux.

2. Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) : Pour 1991, les ressources du FNDVA sont évaluées à 23 millions de francs contre 22 millions de francs en 1990, soit une augmentation inférieure à 5 %. Il convient de rappeler que les recettes du Fonds proviennent d'un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel.

II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Certaines orientations de la politique du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports méritent d'être soulignées : l'effort sensible consenti au profit de l'aménagement des rythmes de vie des enfants, les actions en faveur de la jeunesse et la politique d'aide au sport de haut niveau . Toutefois, en matière de dopage, la loi n'est pas encore applicable.

En outre la part des crédits affectés au sport de masse apparaît comme peu satisfaisante. L'évolution des ressources extra-budgétaires suscite de vives inquiétudes. Enfin, la participation française aux grandes manifestations internationales semble compromise, étant donné la faiblesse des crédits qui y sont consacrés.

A. LES ASPECTS POSITIFS

Le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports a concentré son action sur l'aménagement des rythmes de vie des enfants et les mesures en faveur de la jeunesse. D'importantes mesures nouvelles y sont consacrées. La politique d'aide au sport de haut niveau est poursuivie et améliorée.

1. L'aménagement des rythmes de vie des enfants

Les actions en faveur de l'aménagement des rythmes de vie des enfants bénéficient d'une réelle priorité. Cette année encore, le nombre des enfants concernés progresse et les moyens financiers sont accrus.

a) Les dispositions en vigueur

Le dispositif visant à aménager les rythmes de vie des enfants a été mis en place pendant l'année scolaire 1985-1986. Depuis 1988, l'opération a été recentrée sur le temps global de l'enfant qu'il soit scolaire ou extra-scolaire.

Durant l'année scolaire 1989-1990, toutes les actions ont eu pour objectif un meilleur aménagement des rythmes de vie des enfants à partir d'un projet local, articulé autour d'un projet d'école,

élaboré par les enseignants et les "co-éducateurs". L'organisation du temps quotidien de l'enfant a tenu compte le plus possible des **données scientifiques relatives aux rythmes biologiques et aux rythmes d'apprentissage.**

Au cours de cette même année scolaire, **3.500 communes ont signé un contrat d'aménagement du temps de l'enfant** contre 3.200 en 1988-1989. Ces communes sont réparties sur l'ensemble des départements de la France métropolitaine et dans huit DOM-TOM. **400 communes ont étendu leurs contrats à des contrats de ville.**

Le nombre d'enfants et de jeunes concernés devrait se situer autour de 1.425.000 dans le premier degré :

- 1.173.000 enfants des écoles primaires (31,75% des effectifs),
- 252.000 enfants des écoles maternelles (10,92% des effectifs).

A ce nombre, il faut ajouter les 25.000 enfants des collèges qui bénéficient de contrats de ville.

La politique actuelle définie par la circulaire interministérielle du 18 mai 1990, met l'accent sur le **projet éducatif local et l'articulation avec les projets d'école**, sur les aspects tant quantitatifs que qualitatifs de l'opération ainsi que sur le développement des contrats de ville, désignés désormais sous l'appellation de **contrats ville-enfant.**

L'attribution de ce label exige deux conditions :

- l'existence d'un contrat d'aménagement du temps de l'enfant,
- la mise en place d'un ensemble varié de dispositifs visant notamment à rechercher les solutions les meilleures aux problèmes de transport, à améliorer la sécurité des enfants, à leur faciliter l'accès des équipements sportifs et culturels, à diversifier les conditions d'accueil en dehors du temps scolaire.

Pour l'année scolaire 1990-1991, il est prévu que **3.700 communes signent un contrat d'aménagement du temps de l'enfant** et que **500 d'entre elles l'étendent à un contrat ville-enfant.**

Un contrat "ville-enfant" peut être passé avec toute commune - quelle que soit son importance - ou avec tout groupement de communes .

Un "contrat de département" (à l'exemple des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de l'Aveyron, du Tarn...) peut également être envisagé lorsque ce dernier, notamment en milieu rural, soutient activement les actions entreprises par les communes. Les contrats permettent, en particulier, à des co-éducateurs d'intervenir dans plusieurs petites communes défavorisées en encadrement ou d'organiser, quand cela est indispensable, le déplacement des enfants vers des installations que ces communes ne possèdent pas .

Les résultats de 1989-1990 ont d'ailleurs mis en relief que **l'opération ARVE a connu de meilleurs résultats dans les communes de moins de 5.000 habitants que ceux qu'on aurait pu prévoir.**

Il reste que le délicat problème du "ramassage scolaire" - "produit" complexe économique, social et politique - qui n'est pas toujours adapté aux rythmes de vie des enfants et qui hypothèque parfois la qualité de leur cadre de vie revêt en milieu rural une ampleur particulière. Des initiatives sont prises localement. Mais cette question se pose encore avec acuité et reste un frein majeur à la mise en place des activités.

b) Le financement

L'ARVE bénéficiera cette année de 40 millions de francs de mesures nouvelles dont 20 millions de francs au titre de la jeunesse et 20 millions de francs au titre des sports.

Crédits ARVE

Année	Ressources budgétaires	Ressources FNDS	Total
1988	43	81	124
1989	89	39	128
1990	154	40	194
1991	194	40	234

On constate donc :

- d'une part, une forte augmentation (+ 20,5%) du total des crédits d'aide aux différents contrats mis en place par le secrétariat d'Etat

- et d'autre part, une participation décroissante du FNDS (65% en 1988, 17% en 1991). Cependant, des actions relevant du budget de l'Etat sont toujours financées par le FNDS alors qu'il était prévu que ce financement disparaisse.

En dépit de ce dernier élément, l'évolution d'ensemble est satisfaisante. Cependant, votre commission souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

● **La diminution de l'aide par enfant**

Années scolaires	Nombre d'enfants concernés	Subvention par enfant
1987-1988	760.000	187,50 F
1988-1989	950.000	123,70 F
1989-1990 (1)	1.433.000	117,72 F
1990-1991 (2)	1.860.000	112,80 F
1991-1992 (2)	2.000.000	-

(1) chiffres disponibles

(2) prévisions

La dégressivité de l'aide par enfant jusqu'à une limite évaluée à 100 F figure parmi les deux objectifs fixés par l'Etat. Chaque année, des opérations nouvelles sont organisées et il convient de les aider à se mettre en place en leur apportant une mise de fonds initiale suffisante. C'est pourquoi il est nécessaire de limiter l'aide apportée par l'Etat aux projets déjà en place.

● **Le désengagement de l'Etat malgré la priorité accordée à cette opération.**

La part de l'Etat ne représente plus que 20% de l'ensemble du budget de l'opération. Les 80% restants étant supportés par les collectivités locales et les familles.

● Enfin, les "contrats ville-enfant" contribuent à la réussite scolaire, à l'intégration, à la qualité de la vie, au développement des activités sociales, culturelles, physiques et

sportives, à la lutte contre les toxicomanies et la délinquance. Ils tendent à diminuer à moyen ou long terme d'importantes dépenses sociales.

Et pourtant, toutes ces actions qui devraient relever du ministère de l'Education nationale sont de plus en plus souvent financées par d'autres que l'Etat. Une politique réelle de développement de l'éducation physique et sportive et des enseignements artistiques ne semble pas encore figurer parmi les priorités de l'éducation nationale. Mais L'ARVE ne peut en tenir lieu.

2. Les actions en faveur de la jeunesse

L'éducation populaire figure parmi les priorités du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports. La Direction de la jeunesse et de la vie associative est chargée de mettre en oeuvre une politique d'éducation populaire prioritairement orientée vers l'insertion sociale des jeunes et la promotion de la vie associative.

A l'occasion d'une communication en Conseil des ministres sur la politique de la jeunesse et de l'éducation populaire en mai 1990, M. Bambuck a présenté les lignes de force de sa politique en la matière :

- assurer le renouveau de l'éducation populaire ;
- lutter contre toutes les formes d'exclusion ;
- favoriser la mobilité et les échanges internationaux.

En outre, afin d'assurer la complémentarité des actions destinées à la jeunesse, le Comité interministériel de la jeunesse, institué en 1982 et qui n'a pas été réuni depuis 1984, va l'être à nouveau sous l'égide du Premier ministre.

a) Assurer le renouveau de l'éducation populaire

La création d'un observatoire des comportements des jeunes permettra de disposer d'un outil permanent de connaissance des aspirations et besoins des jeunes dans le domaine des loisirs, de

l'initiative et de l'exercice des responsabilités. Ce dispositif s'appuiera sur les travaux conduits par l'INJEP.

L'Institut national de l'éducation populaire est devenu l'**Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)**.

L'INJEP a désormais pour vocation de promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative, de participer à la mise en oeuvre d'actions en faveur de la jeunesse. Il concourt au développement de la coopération internationale dans les domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Ses moyens seront renforcés en 1991 grâce à la création de 11 emplois obtenus par transformation d'emplois du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports. Ces emplois assureront un quasi doublement des effectifs des personnels techniques et pédagogiques en poste.

L'information des jeunes par les centres d'informations jeunesse est renforcée.

L'objectif pour 1991 reste la construction d'un réseau complet et cohérent de structures d'informations des jeunes en France puis en Europe.

b) Lutter contre toutes les formes d'exclusion.

La politique du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports en la matière s'articule autour de trois points :

- Le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports met l'accent sur le rôle des loisirs comme facteurs de prévention et de lutte contre les inégalités. Il a cherché à favoriser l'accès aux vacances et aux loisirs du plus grand nombre de jeunes. Des programmes tels que "loisirs quotidiens des jeunes" qui touchent maintenant l'ensemble du territoire national, "vacances loisirs pour tous " ainsi que les opérations "prévention été" ont été mis en place et sont poursuivis.

- Des interventions sur des thèmes spécifiques qui concernent les jeunes en voie de marginalisation ou d'exclusion : lutte contre l'illettrisme, contre la drogue, information et sensibilisation aux problèmes de santé. Les actions entreprises se situent au niveau de la prévention. Elles visent à :

- faciliter l'information par la réalisation d'outils pédagogiques ;

- former des animateurs ;
- soutenir les associations spécialisées.

c) Favoriser la mobilité des jeunes et les échanges internationaux.

La perspective européenne et la réunification allemande conduisent à mener une politique plus active en matière d'échanges. Le secrétariat d'Etat a prévu **14 millions de francs de mesures nouvelles pour les échanges internationaux.**

● Le programme "jeunesse pour l'Europe" démarré en 1989 va être intensifié. Ce programme privilégie les rencontres de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs sur le thème de la construction européenne afin de favoriser l'émergence d'un sentiment de solidarité entre les futurs citoyens européens. Il doit s'étendre sur trois ans (1989-1991).

Afin d'informer les jeunes et les associations de jeunesse et d'éducation populaire de l'ensemble des possibilités qui leur sont offertes, le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports a réalisé un dépliant intitulé "Europe, mode d'emploi" qui regroupe les principaux programmes, les adresses utiles et les activités proposées.

● Les échanges avec l'Allemagne se font dans le cadre de l'**office franco-allemand pour la jeunesse (O.F.A.J.)**.

4 millions de francs supplémentaires vont permettre de porter la contribution française à **68 millions de francs**. L'Allemagne augmente donc la sienne dans les mêmes proportions, les contributions allemande et française étant paritaires. Votre rapporteur estime toutefois nécessaire de poursuivre l'objectif, arrêté lors du 25^{ème} anniversaire de l'Office, de doublement du budget.

Pour 1990, le nombre de jeunes concernés par les échanges est estimé à **150.000**. La réunification allemande va accroître dans de fortes proportions ce nombre pour 1991. Environ **11.000** allemands de l'est devraient participer aux activités mises en oeuvre par l'O.F.A.J.

Le gouvernement allemand est prêt à accroître sa participation pour faire face à cette augmentation d'activité.

● Quant à la subvention allouée à l'**office franco-québécois pour la jeunesse**, elle a été reconduite pour **12,2 millions de francs**, somme identique depuis 1986.

*

* *

Au total, ce sont 47,40 millions de francs de mesures nouvelles qui permettront de donner à la politique en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire son développement en 1991.

Votre rapporteur constate toutefois que malgré l'importance des besoins constatés, qu'il s'agisse des chantiers de jeunes, de la rénovation des centres de vacances, de la réalisation d'équipements d'accueil à vocation internationale, ou de l'installation de nouveaux centres d'information jeunesse, les subventions d'investissement accordées par l'Etat ont été réduites dans le projet de budget pour 1991 de 45%.

En outre, il regrette que, pour 1991, malgré la priorité donnée aux actions en faveur de la jeunesse, le nombre des postes FONJEP soit maintenu à son niveau de 1990 et la participation aux dépenses par poste reconduite. Les associations, moteur de l'action auprès de la jeunesse, ne bénéficieront pas de moyens accrus.

3. L'aide au sport de haut niveau

Statutairement, la mission permanente pour le sport d'élite et la préparation olympique (MPSEPO) est devenue un groupement d'intérêt public, chargé après consultation de la commission nationale du sport de haut niveau des missions suivantes :

- renforcer la préparation aux Jeux olympiques et à certaines grandes compétition ;

- faciliter la carrière des sportifs de haut niveau et de leur encadrement, et contribuer, à l'issue de leur carrière sportive, à leur insertion sociale ou à leur reconversion ;

- accroître l'effort de recherche en faveur du sport de haut niveau.

Concrètement, la politique d'aide au sport de haut niveau s'oriente principalement autour de la formation scolaire des jeunes sportifs et de l'insertion dans la vie sociale et professionnelle des athlètes confirmés .

a) La formation du jeune sportif de haut niveau

● La réforme du sport de haut niveau en milieu scolaire annoncée par la circulaire du 27 janvier 1988 est entrée en vigueur à la rentrée scolaire de 1990. Elle s'est fixée pour objectif de concentrer davantage les moyens sur une population mieux identifiée, accueillie dans des "sections scolaires du sport de haut niveau".

Ce réaménagement des dispositifs "sport-études" doit faciliter l'insertion scolaire des sportifs de haut niveau, en s'appuyant sur des établissements scolaires conscients des efforts à entreprendre dans la conciliation d'une bonne formation scolaire et d'une pratique sportive intensive.

Une distinction a été faite entre les structures qui relèvent désormais du dispositif déconcentré organisé au niveau des régions et les structures qui doivent être intégrées au dispositif national.

Ce dispositif national a été constitué, comprenant à la rentrée 1990-1991, 28 sections et 13 structures autonomes dont les objectifs les apparentent à des structures de haut niveau comme le lycée d'Albertville ou le lycée de Font-Romeu.

En complément aux 28 sections scolaires de haut niveau liées par convention à des centres permanents d'entraînement et de formation, le dispositif à gestion déconcentrée doit permettre l'accueil des jeunes sportifs dont le niveau est à confirmer.

De plus, les établissements scolaires qui le désirent peuvent, dans le cadre de leur projet d'établissement, constituer en leur sein des "sections sportives", destinées à faciliter l'exercice d'une activité sportive en plus de l'enseignement obligatoire de l'éducation physique et sportive. Les projets de "section sportive" sont soumis au recteur qui décide de leur ouverture.

● Enfin, la formation du sportif de haut niveau est également organisée dans les centres permanents d'entraînement et de formation (CPEF) liés par convention à des établissements scolaires de voisinage. Il s'agit dans ce cas d'organiser les temps de formation autour des exigences sportives. Les CPEF accueillent des jeunes sportifs ayant un fort potentiel sportif. Les CPEF doivent leur permettre d'améliorer leurs performances sportive sans sacrifier leurs études ou leur vie professionnelle.

Depuis la création en 1987 des CPEF, la Commission nationale du sport de haut niveau a privilégié les aspects qualitatifs

du dispositif plutôt que l'augmentation quantitative du nombre des centres.

En 1990-1991, la carte des CPEF comporte 109 centres (7 créations, 1 retrait ont eu lieu en 1990) pour 32 disciplines sportives. En raison des contraintes financières en 1991 les moyens disponibles seront consacrés à l'amélioration qualitative du système. Il n'est pas prévu de nouvelles créations.

Enfin l'accès des sportifs de haut niveau à l'enseignement supérieur est facilité par la plupart des universités et plusieurs grandes écoles. De nombreux athlètes de haut niveau peuvent ainsi bénéficier d'un aménagement de leur cursus universitaire.

b) L'insertion sociale et professionnelle du sportif de haut niveau

L'insertion sociale et professionnelle du sportif de haut niveau se réalise grâce aux conventions professionnelles. Ces conventions ont bénéficié à l'ensemble du mouvement sportif. Elles prévoient des horaires allégés (pouvant aller jusqu'au mi-temps) sans perte de salaire afin de libérer les plages horaires nécessaires à l'entraînement et à la compétition.

Les résultats de cette politique apparaissent assez positifs du point de vue sportif. Ainsi, en 1989, 9 titres mondiaux ont été remportés par des sportifs bénéficiant d'une convention. En 1990, 2 seulement. Il faudra attendre toutefois 1992, année des jeux olympiques, pour porter un jugement sur son efficacité.

En revanche, en matière d'effectifs intéressés et de financement, il semble que le conventionnement ait été relancé ainsi que l'indique le tableau suivant :

Conventions d'insertion professionnelle

Année	Nombre de conventions en cours	Nombre de sportifs	COUT SEJS (MF)
1986	40	330	2,8
1987	58	357	3,3
1988	67	366	3,4
1989	68	350	3,51
1990	82	376	4,0

*SEJS : Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports.

En 1990, plus de 100 candidatures ont été proposées aux entreprises ou aux organismes signataires d'une convention : 50 sportifs seront recrutés, 20 sont en instance de recrutement.

Quelques partenaires n'ont pas souhaité reconduire la convention qui les liait avec le secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports. Mais dans la plupart des cas, cette situation s'explique par le fait que les athlètes employés ont perdu leur qualité de sportif de haut niveau et ont donc été intégrés à plein temps dans l'entreprise.

La Commission nationale de sport de haut niveau a mis en place une **commission du suivi social** des athlètes au sein de laquelle les partenaires du mouvement sportif et de l'Etat mènent une réflexion dans trois domaines : l'orientation, la formation et l'emploi.

En ce qui concerne l'emploi, la réflexion doit viser à assurer une réelle adéquation entre les offres et les demandes. A cet effet, différentes formules de conventions sont en cours d'élaboration :

- convention d'insertion professionnelle,
- convention d'accompagnement de plan de carrière,
- convention d'insertion ou de reconversion en fin de carrière.

B - LE DOPAGE ET LA MEDECINE DU SPORT

1. La situation en matière de dopage

La loi n°89-432 du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et des manifestations sportives n'est toujours pas applicable.

Cette loi a donné une nouvelle définition légale du dopage, qualifié les sanctions, défini les principes selon lesquels les contrôles doivent être organisés, et énoncé les principes généraux d'une politique de prévention et d'éducation pour lutter contre le dopage.

L'ensemble des textes d'application n'est pas encore publié. Cela paraît d'autant plus regrettable que les actions de prévention, notamment, ne peuvent pas être mises en place.

La commission nationale de lutte contre le dopage a toutefois été constituée. Votre rapporteur en fait partie. La commission a immédiatement entamé ses travaux et les projets d'arrêtés relatifs aux substances interdites pour les sportifs et les animaux lui ont été soumis pour étude et avis.

● **Dès la parution du décret en conseil d'Etat prévu aux articles 4 et 8 de la loi du 28 juin 1989, la fiabilité des contrôles antidopage sera renforcée. En effet, les médecins préleveurs devront prêter serment devant le tribunal d'instance de leur département et seront agréés par arrêté conjoint des ministres chargés des sports, de l'agriculture et de la justice. Cet agrément sera révisable et renouvelable.**

Le laboratoire national de dépistage du dopage a achevé en 1990 son équipement. Au titre de l'année 1990, il est prévu de réaliser 6.500 contrôles répartis également sur 52 fédérations.

● **En ce qui concerne le suivi des cas positifs, les fédérations le gèrent, en fonction de leur réglementation souvent très incomplète. La mise en place de la Commission nationale de lutte contre le dopage devrait améliorer la situation, notamment par l'obligation faite désormais aux fédérations concernées par un cas positif de notifier leurs décisions définitives en matière disciplinaire, dans les huit jours, au ministre chargé des sports et à la commission. Le ministre peut alors saisir la commission ou celle-ci se saisir d'office si une sanction disciplinaire n'était pas appliquée.**

En outre, une harmonisation des sanctions disciplinaires et des procédures de contrôles est prévue. Un décret définira les dispositions que devront obligatoirement adopter dans leurs statuts, dans un délai d'un an, toutes les fédérations sportives. La publication de ce décret n'est toutefois prévue que courant 1991.

Il convient, à cet égard, de rappeler que le secrétaire d'Etat avait pris l'engagement devant la Haute Assemblée lors de la discussion budgétaire en décembre 1989, de faire paraître avant l'été 1990 l'ensemble des textes d'application attendus en matière de dopage : les difficultés médico-juridiques rencontrées retardent une rédaction nécessairement précise pour être applicable à tous les sportifs et à toutes les fédérations.

Pour 1991, l'ensemble des crédits affectés à la lutte contre le dopage et à la médecine sportive sont reconduits à l'identique.

2. La médecine sportive

La médecine sportive ne bénéficiera, en 1991, d'aucune mesure nouvelle.

Votre rapporteur rappelle que l'exercice de la médecine du sport n'est toujours pas reconnu comme spécialité à l'échelon national.

En outre, l'absence de statut de "médecins du sport de haut niveau" pour les médecins suivant les équipes nationales ou exerçant dans les établissements nationaux ne les autorise pas à effectuer des soins et limite théoriquement leur activité à la seule prévention.

C - DES SITUATIONS CRITIQUES

A côté d'aspects positifs le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1991 laisse apparaître des situations préoccupantes : notamment en ce qui concerne le développement du sport de masse, l'évolution des ressources du Fonds national pour le développement du sport et la faiblesse des moyens du Fonds national pour le développement de la vie associative.

Enfin, la participation française aux manifestations internationales pourrait être compromise par l'insuffisance des crédits prévus à cet effet.

1. La politique générale en faveur du sport de masse n'est pas relancée.

Le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a indiqué que la pratique sportive constituerait l'un des principaux axes de sa politique.

Pourtant, au vu du projet de budget pour 1991, les moyens mis en oeuvre ne semblent pas toujours correspondre à cet objectif.

a) Les mesures en faveur du sport de masse

● **Les dépenses d'intervention en faveur du sport n'augmentent que de 1,9%.**

Il faut noter qu'en dehors de 20 millions de francs prévus au titre de l'aménagement du rythme de vie des enfants, le sport de masse ne bénéficiera d'aucune autre mesure nouvelle réellement efficace.

En effet, les 40 millions prévus au titre de l'insertion sociale des diverses associations sportives seront répartis sur l'ensemble des clubs. Etant donné que leur nombre est supérieur à 30.000, cette mesure risque de ne constituer qu'un "saupoudrage".

Les critères d'attribution ne sont d'ailleurs pas clairement établis.

Enfin, le soutien aux activités sportives bénéficient également d'une mesure nouvelle de 30 millions. Il s'agit en fait de la reconduction d'actions déjà menées les années précédentes.

Votre rapporteur attire l'attention sur le fait que ces mesures nouvelles sont en fait gommées par une mesure d'économie qui, pour le développement du sport et des activités physiques, s'élève à 75,34 millions de francs.

Les mesures nouvelles ne s'élèvent donc en réalité qu'à 14,66 millions de francs.

Il convient en outre de remarquer que les subventions prévues pour la pratique sportive locale et les déplacements en faveur du sport et des activités physiques et sportives de loisir sont reconduites à l'identique pour 1991.

● **Le sport de masse est également financé par le Fonds national pour le développement du sport (FNDS).**

L'examen de l'évolution des dépenses du FNDS retracée dans le tableau ci-après, montre que la baisse inquiétante des ressources du FNDS est répercutée sur les crédits affectés au sport de masse.

Tableau de répartition des dépenses du FNDS

en millions de francs

DEPENSES	Budget voté en 1989 (MF)	Budget en 1990		Projet de budget 1991	
		(MF)	% 1990-1989	(MF)	% 1991-1990
Aides au sport de haut niveau	161,5	173,5	+7,4	173,5	-
Subventions de fonctionnement aux associations pour l'aide au sport de masse	388,5	403,5	+3,8	378,5	-6,0
Subventions d'équipement aux collectivités locales	134,4	110,3	-18,0	32,0	-70,9
Subventions d'équipement aux associations sportives	22,35	9,9	-55,7	10,4	+5,0
Equipements de l'Etat	48,2	35,7	-2,6	10,3	-71,1
Etudes et travaux à caractère olympique	145,0	132,0	-9,0	75,3	-42,9
Dépenses diverses dont comité d'organisation des J.O. d'hiver en 1992	0	35,0	NS	150,0	+328,5
TOTAL	900,0	900,0	-	830,0	-7,7

Votre rapporteur rappelle que ce fonds avait pourtant été créé à l'initiative du Sénat pour aider en priorité le sport de masse.

Dans le projet de budget du FNDS pour 1991 alors que les crédits prévisionnels réservés au sport de haut niveau sont maintenus à leur niveau de 1990, ceux attribués aux subventions de fonctionnement pour les associations diminuent de 6%.

En 1990, les chapitres regroupant les dépenses affectées au développement du sport de masse représentaient seulement 62% des dépenses du F.N.D.S. Dans le projet de loi de finances pour 1991, ce pourcentage est ramené à 59,7%.

En ce qui concerne le financement du Comité d'Organisation des Jeux Olympiques (COJO), le FNDS va encore

financer cette année 150 millions de francs en avances remboursables et 34,5 millions de francs en autorisations de programme. La participation au financement du COJO, fixée par convention en janvier 1987 à 400 millions de francs, a été portée à 467 millions de francs en 1990.

En outre, 95 millions de francs de subvention au COJO ont été reportés de 1990 sur 1991.

Dans ces conditions, la baisse prévisible des ressources ne permet pas au FNDS de remplir ses missions et notamment d'aider au développement du sport de masse.

Le rapport de gestion 1989 du FNDS qui doit être déposé sur le bureau des assemblées avant le 1er juin en application de l'article 43 de la loi de finances pour 1990 a été de nouveau publié cette année juste avant la discussion budgétaire.

b) La diminution des crédits d'équipements

Le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1991 est caractérisé par une importante diminution des crédits affectés aux dépenses d'équipements que ce soit en matière budgétaire ou extra-budgétaire.

La chute des crédits d'équipements constatée dans le budget est imputable essentiellement aux crédits affectés aux subventions aux collectivités locales.

En outre, dans le projet de budget du FNDS, les subventions d'équipements destinées aux collectivités locales baissent de 70 %.

La diminution des dépenses en capital va conduire le secrétariat d'Etat à limiter son effort aux seuls équipements d'intérêt national, jugés prioritaires par les fédérations ainsi qu'aux travaux de maintenance.

On constate dans le même temps une baisse du taux moyen de subventionnement. En effet, du fait de la chute importante des recettes du FNDS, le taux moyen est passé de 30% en 1989 à 25% en 1990.

Cette situation, que votre rapporteur avait déjà relevée en 1989, traduit le désengagement de l'Etat en matière d'équipements sportifs locaux ; les collectivités locales vont-elles se trouver dans l'obligation de financer ces équipements ?

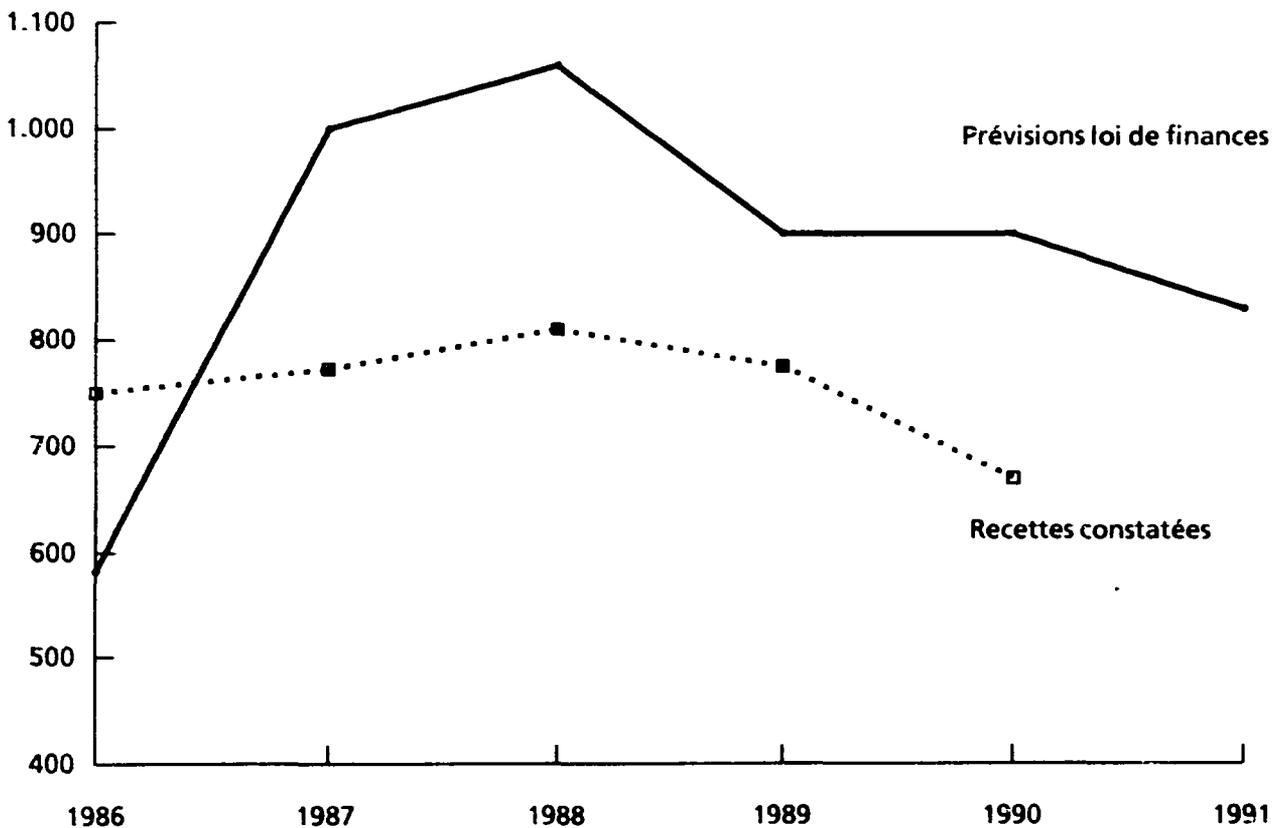
2. Des inquiétudes au sujet de l'évolution des ressources extra-budgétaires.

a) *La baisse des recettes du Fonds national pour le développement du sport s'amplifie.*

Votre commission se préoccupe de la baisse des recettes du Fonds national pour le développement du sport par rapport aux prévisions. Les craintes manifestées depuis la discussion du projet de loi de finances pour 1989 n'étaient pas sans fondement au regard des réalisations.

EVOLUTION DES PREVISIONS DE RESSOURCES DU FNDS DEPUIS 1986

en millions de francs



En 1989, les ressources du FNDS se sont élevées à 776 millions de francs au lieu des 900 prévus.

Lors de sa réunion du 21 février 1990, le Conseil du FNDS a décidé de limiter la programmation des dépenses pour 1990 à 830 millions. Cette baisse de 70 millions par rapport à l'évaluation de la loi de finances pour 1990 a été jugée nécessaire pour ajuster les dépenses aux recettes prévisibles de l'année.

De ce fait, des priorités ont été définies au niveau des dépenses qui devront être honorées dans l'ordre suivant : subventions de fonctionnement aux fédérations, part régionale, C.O.J.O.

Les autorisations de programmes d'équipement ne seront désormais engagées que si des possibilités financières nouvelles le permettent. C'est ainsi que de nombreuses autorisations de programmes ont dû être annulées ou reportées, ce qui constitue en outre un préjudice pour les collectivités locales qui s'étaient engagées, elles aussi, au vu de ces autorisations.

Cependant, les perspectives de recouvrement des enjeux conduisent à une prévision de recettes de 670 millions pour 1990 au lieu des 900 millions arrêtés par la loi de finances .

Cette baisse est imputable aux recettes attendues du loto sportif qui représentent 62 % des ressources du FNDS. On constate, en effet, une désaffection des parieurs pour ce jeu.

L'intervention de la formule "match du jour" en 1989 ainsi que celle du "book match" en 1990 n'ont pas permis, comme on l'escomptait, d'améliorer de façon significative la rentabilité de ce jeu.

**Prélèvement FNDS sur les enjeux
du loto sportif**

	1989	1990	évolution en %
Janvier	28,0	15,9	-43
Février	43,8	29,9	-32
Mars	45,0	32,9	-27
Avril	38,8	29,6	-24
Mai	26,0	19,5	-25
Juin	18,3	8,4	-54
Juillet	13,0	10,5	-19
Août	46,0	21,6	-53
Septembre	38,2	22,3	-42
Octobre	53,8	-	-
Novembre	48,3	-	-
Décembre	30,1	-	-
TOTAL	423,3		

(en millions de francs)

Le secrétariat d'Etat et le mouvement sportif mènent actuellement une réflexion d'ensemble sur les mesures à prendre pour améliorer les ressources du FNDS. Il n'y aura toutefois pas de nouveaux prélèvements instaurés sur les jeux de hasard.

Cette situation qui se dégrade chaque année contribue à l'érosion des moyens mis à la disposition du sport et notamment au sport de masse.

Il semble de plus en plus nécessaire que le FNDS bénéficie de ressources stables pour pouvoir bâtir des politiques à moyen et long terme. L'attribution d'une somme forfaitaire, déterminée chaque année lors de la discussion budgétaire, pourrait constituer une meilleure garantie de stabilité des moyens mis à la disposition du sport.

Votre rapporteur, qui appelle de ses vœux une réflexion d'ensemble sur le financement du sport, propose que le taux du prélèvement opéré sur le pari mutuel urbain en faveur du FNDS soit relevé à son niveau de 1986.

b) La faible croissance des ressources du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA)

Le Fonds national de développement de la vie associative finance des actions présentées par les associations pour la formation de leurs responsables et pour des activités d'études, de recherche et d'expérimentation relatives à la vie associative.

En 1990, un thème a été retenu pour les actions d'expérimentation. Il concerne les évaluations et les pratiques nouvelles des associations dans les dispositifs d'insertion.

Ressources inscrites au projet de loi de finances

	1991	1990
Subventions aux associations :		
- pour la formation de leurs responsables	17.250.000	16.500.000
- pour des activités d'études de recherche et d'expérimentation, relatives à la vie associative	5.750.000	5.500.000
TOTAL	23.000.000	22.000.000

(en francs)

Toutefois l'augmentation des ressources du FNDVA est trop faible pour aider efficacement à la formation des bénévoles dont les associations ont grand besoin.

3. La diminution des crédits consacrés aux manifestations sportives internationales

L'organisation ou la participation de la France à des manifestations sportives à caractère national, voire international,

entraîne quasi systématiquement la mise en place de moyens budgétaires.

Néanmoins, le caractère tout à fait exceptionnel de certaines d'entre elles, et la candidature de la France à l'organisation de celles-ci (ex : coupe du monde de football 1998, après les J.O. d'été et d'hiver de 1992), nécessite de la part de l'Etat un investissement particulièrement important en matière de financement, qu'il s'agisse de l'organisation en France d'une grande manifestation, ou de participation française à un événement sportif qui se déroulera hors de nos frontières.

Toutes les grandes manifestations sont décidées par les instances internationales deux à quatre années avant leur déroulement.

Or, les crédits attribués aux jeux olympiques et aux grandes manifestations sportives diminuent dans le projet de loi de finances pour 1991.

En effet, si une mesure nouvelle de 5 millions de francs a été attribuée à ces actions, elle a été "gommée" par une économie de 9,5 millions. Les crédits diminuent en réalité de 45,5 %.

1991 est une année pré-olympique. En outre, elle verra aussi le déroulement des jeux méditerranéens en Grèce, l'édition suivante de ces mêmes jeux ayant lieu en Languedoc-Roussillon.

Votre rapporteur s'inquiète de cette situation. La participation de l'Etat au financement de ces actions est indispensable.

L'organisation d'une nouvelle manifestation sportive ne doit pas peser sur les capacités de financement du mouvement sportif, ni entraver son développement pour les années suivantes.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une réunion tenue le 31 octobre 1990, la commission des Affaires culturelles a examiné, sur le rapport pour avis de M. François Lesein, le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1991.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1991 sous réserve de l'adoption d'un amendement relevant le taux du prélèvement sur les enjeux du pari mutuel urbain en faveur du F.N.D.S.

Sont ensuite intervenus :

- **M. Jean Delaneau**, qui a relevé que les recettes du F.N.D.S. allaient diminuant alors que ce fonds avait été créé pour augmenter les ressources attribuées au sport. En outre, il a dit partager les préoccupations du rapporteur pour avis en ce qui concerne la baisse des investissements de l'Etat en matière d'équipements sportifs.

En conséquence, il a proposé d'émettre un avis favorable sous réserve d'un engagement du ministre du budget d'augmenter les sommes mises à disposition du mouvement sportif en 1990 et 1991.

- **M. le président Maurice Schumann**, qui a déploré que de plus en plus souvent les collectivités locales aient à prendre en charge les investissements que l'Etat ne subventionne plus. Il a ajouté que ce désengagement progressif était également préoccupant en matière d'aménagement du rythme de vie des enfants.

Il s'est aussi inquiété de la faible augmentation des crédits de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (O.F.A.J.) au regard du développement des échanges attendu à la suite de la réunification allemande.

Il a enfin constaté la baisse préoccupante des ressources du F.N.D.S.

S'associant aux propos du président, **M. François Lesein** a jugé nécessaire de subordonner l'avis favorable de la commission à l'engagement du ministre du budget de compenser le manque à gagner sur les recettes du loto sportif en 1990 et de garantir les ressources du F.N.D.S. à hauteur de 830 millions de francs pour 1991.

En conclusion de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1991, sous réserve d'un engagement du ministre du budget sur le montant des ressources du F.N.D.S. et de l'adoption de l'amendement proposé.

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ
PAR LA COMMISSION**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37

Après l'article 37, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A compter du 1er janvier 1991, le taux du prélèvement visé à la première phrase de l'article 28 de la loi de finances n° 80-30 du 18 janvier 1980, est fixé à 0,254 %.

Objet

Cet amendement a pour objet d'obtenir un engagement du Gouvernement d'augmenter les ressources du FNDS.

On pourrait objecter que cette mesure est d'ordre réglementaire. Toutefois de nombreuses dispositions d'ordre réglementaire figurent dans des textes de lois.

De plus, l'adoption de cet amendement donnerait une assurance au mouvement sportif de voir les ressources du FNDS améliorées.

Le taux initial du prélèvement visé était de 0,3 %. La baisse du taux en 1986 de 0,254% à 0,077% avait été justifiée par l'ouverture correspondante d'une dotation au budget général consacrée à l'aménagement du rythme de vie des enfants.

Or, la politique de l'ARVE a été financée indifféremment sur les crédits du budget général ou sur les dotations du FNDS sans que pour autant le taux du prélèvement soit modulé en conséquence.

Dans le contexte de baisse des ressources du FNDS, votre rapporteur estime nécessaire de ramener le taux du prélèvement à son montant de 1986.