

N° 93

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

### JEUNESSE ET SPORTS

Par M. James BORDAS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Roger Karoutchi, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 31) (2000-2001).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001</b> .....	7
<b>A. LA PROGRESSION DES MOYENS FINANCIERS : LA NÉCESSITÉ DE RAISONNER À PÉRIMÈTRE CONSTANT</b> .....	7
1. <i>Les crédits budgétaires du ministère : la prédominance de plus en plus marquée des     dépenses ordinaires</i> .....	8
a) Les moyens des services.....	8
b) Les crédits d'intervention.....	10
c) Les dépenses en capital.....	12
d) La répartition des dépenses par agrégat.....	12
2. <i>L'apport des comptes d'affectation spéciale</i> .....	14
a) le Fonds national pour le développement du sport (FNDS).....	14
(1) L'apport de deux nouvelles sources de financement.....	15
(2) Les ressources du FNDS.....	17
(3) Les dépenses du FNDS.....	18
b) Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).....	20
<b>B. LES MOYENS EN PERSONNEL</b> .....	23
1. <i>Les effectifs du ministère</i> .....	23
a) Les différentes catégories de personnels.....	23
b) Un effort significatif en faveur de la formation des personnels.....	25
2. <i>Les moyens mis à la disposition des mouvements sportifs et associatifs</i> .....	25
a) La mise à disposition de conseillers techniques auprès du mouvement sportif.....	25
b) Le « fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » ou FONJEP.....	26
<b>II. L'ACTION DU MINISTÈRE À TRAVERS LE PROJET DE BUDGET POUR 2001 : LA VARIÉTÉ DES INITIATIVES AU RISQUE DE LA DISPERSION</b> .....	28
<b>A. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DU SPORT</b> .....	28
1. <i>La nécessité de poursuivre avec ténacité la lutte contre le dopage</i> .....	28
2. <i>Grandes manifestations sportives et grandes infrastructures</i> .....	37
a) Les jeux olympiques de Sydney.....	37
b) La préparation des prochains Jeux olympiques.....	38
c) La charge du Stade de France.....	38
d) Le soutien à la pratique du sport de haut niveau.....	39
3. <i>Le développement de la pratique du sport</i> .....	42
a) Le coupon sport.....	42
b) Le ticket sport.....	42
c) Le sport féminin.....	42
d) Le sport en entreprise.....	43
e) La pratique sportive des personnes handicapées.....	44

<b>B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE .....</b>	<b>44</b>
1. <i>Les rencontres de la jeunesse</i> .....	44
2. <i>L'absence de mesures significatives en faveur du bénévolat</i> .....	45
3. <i>Les échanges internationaux de jeunesse</i> .....	47
a) L'Office franco-allemand de la jeunesse.....	47
b) L'Office franco-québécois pour la jeunesse .....	47
4. <i>L'information des jeunes</i> .....	48
5. <i>Le soutien aux initiatives de jeunes : le plan « défi jeunes »</i> .....	49
6. <i>La « carte jeune »</i> .....	49
<b>C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI.....</b>	<b>50</b>
1. <i>Les contrats éducatifs locaux (CEL)</i> .....	50
2. <i>Les emplois-jeunes</i> .....	51
3. <i>Le plan sport-emploi</i> .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>54</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'année 2000 aura été marquée par le déroulement des jeux olympiques et paralympiques de Sydney. Les succès remportés par nos équipes nationales ont démontré leur grande qualité même si les déceptions rencontrées dans certaines disciplines sont une incitation à ne pas relâcher nos efforts.

L'audience que connaissent ces grandes rencontres contribue à populariser les disciplines sportives qu'elles placent pendant plusieurs jours sous la lumière des médias, et draine vers les clubs sportifs un public nouveau de jeunes adhérents.

Il faut se donner les moyens de répondre à leurs attentes et de leur permettre de tirer tout le parti qu'ils peuvent d'une pratique sportive régulière.

Car en développant le goût de l'effort, la maîtrise de soi et la volonté de se dépasser, le sport peut contribuer à l'épanouissement de la personnalité et à l'affirmation du caractère. Mais en développant également le sens de l'équipe, l'observation des règles et le respect de l'adversaire, il peut aussi faciliter l'apprentissage d'une vie sociale dans laquelle l'affrontement ne contrevient pas à la camaraderie.

On ne répétera jamais assez que les rencontres ou les compétitions qui dégénèrent en brutalités ne sont pas la révélation d'une violence qui serait inhérente à la pratique sportive, mais constituent une trahison de l'esprit sportif.

Ce dernier est, il est vrai, aujourd'hui trop souvent malmené, et le recours au dopage est une des autres illustrations du dévoiement qui guette aujourd'hui le sport.

Les scandales qui, cette année encore, ont jeté la suspicion sur la loyauté des compétitions sportives, leur mise au grand jour, en particulier dans le cadre de

procès judiciaires, ont montré à quel point les pratiques de dopage se sont répandues dans le monde sportif.

Ces pratiques, qui touchent un nombre croissant de disciplines et ne se limitent plus à la seule sphère du sport de haut niveau constituent une menace pour la santé des sportifs qui s'y adonnent. Elles constituent une menace non moins grande pour l'image du sport lui-même.

Les dispositions votées par le Parlement dans le cadre de la loi du 23 mars 1999 relative à la lutte contre le dopage ne sont malheureusement encore entrées que partiellement en vigueur, en raison du retard pris par la publication d'un nombre significatif de décrets et d'arrêtés d'application.

Ainsi, plus de dix-huit mois après la promulgation de la loi, aucune des antennes médicales qui doivent assurer sur le terrain à l'échelon régional la lutte contre le dopage n'a pu encore être créée.

Le ministère de la jeunesse et des sports, dont le projet de budget pour 2001 affiche à structure constante une progression de 3,75 % supérieure à celle du budget de l'Etat, devra se montrer à la hauteur de la priorité qui lui est accordée et faire avancer ces dossiers sensibles.

On peut craindre, cependant, que le foisonnement des initiatives et des actions qu'autorise cette très relative aisance financière, ne contribue à une dispersion des efforts. Même si aucune de ces mesures n'est contestable dans son principe, votre rapporteur aurait souhaité que des priorités plus affirmées soient retenues en faveur des animateurs bénévoles, ou de l'accès au sport des personnes handicapées, qui semblent malheureusement reléguées un peu à l'arrière-plan.

## **I. LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001**

En 2001, les moyens affectés à la politique de la jeunesse et des sports poursuivent la progression entamée depuis quelques années avec une augmentation des crédits modérée mais supérieure à celle du budget de l'Etat. Cette progression se double d'un étoffement des effectifs du ministère.

### **A. LA PROGRESSION DES MOYENS FINANCIERS : LA NÉCESSITÉ DE RAISONNER À PÉRIMÈTRE CONSTANT**

Les moyens financiers consacrés à la jeunesse et aux sports proviennent traditionnellement de deux origines distinctes :

\* Il s'agit, d'une part, des crédits budgétaires proprement dits du ministère de la jeunesse et des sports. Ceux-ci s'élèvent à **3,4 milliards de francs** dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une progression de 6,9 % par rapport au budget voté pour l'exercice 2000. Progression forte, mais largement apparente puisqu'elle s'explique pour un peu plus de 100 millions de francs par l'inscription au budget de la jeunesse et des sports de crédits naguère imputés sur d'autres budgets.

Si l'on ne tient pas compte de ces transferts, la progression du budget du ministère de la jeunesse et des sports n'est plus que de 3,75 % à structure constante, soit une augmentation très légèrement supérieure aux hausses de 3,5 % et de 3,4 % enregistrées les deux années précédentes.

\* Par ailleurs, la politique en faveur de la jeunesse et des sports bénéficie de l'appoint de **deux comptes d'affectation spéciale du Trésor** :

- le **Fonds national pour le développement du sport** dont les prévisions de recettes sont évaluées à 1 119 millions de francs par le projet de loi de finances pour 2001, contre 1 089 l'année dernière, soit une progression de 10 %.

- le **Fonds national pour le développement de la vie associative** dont les ressources sont évaluées à 40 millions de francs en 2001, soit un niveau égal à celui de l'an dernier.

Bien entendu, il convient de ne pas perdre de vue, lorsque l'on évoque les ressources de ces fonds qu'il s'agit de prévisions de recettes, donc d'évaluations et non de crédits budgétaires fermes.

La réunion de ces deux sources de financement mettra en 2001 à la disposition du ministère de la jeunesse et des sports **une enveloppe financière globale d'approximativement 4,6 milliards de francs** en progression de 5,3 % par rapport à 2000, si l'on raisonne à structure constante.

### **1. Les crédits budgétaires du ministère : la prédominance de plus en plus marquée des dépenses ordinaires**

Les crédits budgétaires du ministère de la jeunesse et des sports sont traditionnellement marqués par l'écrasante prédominance des dépenses ordinaires du titre III et IV sur les dépenses en capital inscrites aux titres V et VI.

Avec une progression de 5,3 % (à structure constante) des dépenses ordinaires, et une diminution de près de 44 % des investissements, le projet de budget pour 2001 vient encore accentuer cette tendance.

#### *a) Les moyens des services*

Inscrits au titre III dans le « bleu » Jeunesse et sports pour 2001, ils s'élèvent à un peu plus de 2 milliards de francs, et représentent à eux seuls 60 % de l'enveloppe financière du ministère.

A périmètre budgétaire équivalent ils sont en progression réelle de 2,6 % par rapport au budget voté en 2000.

Les **dépenses de personnel** qui se montent à 1 715 millions de francs en constituent la plus grande partie.

Elles connaissent une forte progression apparente par rapport au budget voté en 2000, avec environ 111 millions de francs supplémentaires, mais ceux-ci proviennent, pour l'essentiel, de la réintégration au sein du budget de la jeunesse et des sports de crédits correspondant à 99,3 millions de francs de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, en provenance du budget des charges communes.

Le solde, une dizaine de millions de francs supplémentaires par rapport au budget 2000, s'explique par la conjugaison de diverses mesures de création, de transformation et de suppression d'emplois, parmi lesquels on retiendra plus particulièrement :

- la création au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de 15 contrats de préparation olympique et de haut niveau, portant l'effectif total à 398 pour 6,23 millions de francs ;

- la création pour 3,87 millions de francs de 15 emplois répartis entre l'administration centrale (2), les services déconcentrés (10) et les établissements publics (3) ;

- la suppression de 7 emplois de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive de classe normale, qui entraîne une révision de 1,2 million de francs de services votés ;

- une revalorisation à hauteur de 1,3 million de francs des indemnités des personnels en fonction dans les services de l'administration centrale ;

- la constitution pour 2,8 millions de francs d'une provision en vue du nouveau classement des emplois de direction des services déconcentrés et des établissements publics prévu en 2001.

Les **dépenses de fonctionnement** s'élèvent à 345,7 millions de francs, en hausse de 38,5 millions de francs par rapport au budget voté en 2000. Cette progression s'explique, en partie par l'effet de deux transferts :

- le transfert sur le budget de la jeunesse et des sports de 1,325 million de francs destinés au fonctionnement du service de la jeunesse et des sports de Nouvelle-Calédonie, qui étaient auparavant rattachés au budget de l'Outre-mer ;

- le transfert au sein du budget de la jeunesse et des sport de 6 millions de francs de crédits de formation, naguère imputés sur le titre IV et désormais rattachés au titre III. Ces crédits sont destinés à la formation initiale des stagiaires inscrits dans des formations qualifiantes conduisant aux diplômes délivrés par le ministère.

Pour le reste, les crédits nouveaux sont principalement consacrés aux actions suivantes :

- à hauteur de 8,4 millions de francs, aux moyens de fonctionnement des services de l'administration centrale (+ 0,8 million de francs), des services déconcentrés (+ 2,6 millions de francs), du conseil national des activités physiques et sportives (0,6 million de francs) et des établissements publics (+ 1,4 million de francs). A noter en outre un effort important en matière de dépenses informatiques (+ 2 millions de francs) et d'études (+ 1 million de francs) ;

- un renforcement, à hauteur de 6,2 millions de francs des moyens de fonctionnement des conseils de la jeunesse, (comprenant une enveloppe de 1 million de francs de crédits non reconductibles en vue du « festival de la citoyenneté ») ;

- un effort en faveur de la formation, qu'il s'agisse de celle des personnels du ministère (+ 3,8 millions de francs), ou des formations initiales professionnelles préparant à un diplôme d'Etat (+ 10,2 millions de francs) ;

- enfin 3 millions de francs de crédits seront consacrés au soutien à la mise en place des points cyber-jeunes.

D'une façon générale, et même en tenant compte du gonflement artificiel opéré par les transferts de charges, les moyens des services connaissent dans le projet de budget pour 2001 une **progression appréciable**, supérieure à celle des budgets précédents et **qui tient à la conjugaison de l'importance des moyens nouveaux** (+ 47 millions de francs en 2001 contre 23 en 2000) **et à la faiblesse des révisions de services votés** (1,2 million de francs en 2001 contre 19,4 en 2000).

*b) Les crédits d'intervention*

Inscrits au titre IV, ils atteignent 1 284 millions de francs et représentent près de 38 % de l'enveloppe financière du ministère. Ils connaissent une forte progression de 9,7 % par rapport au budget voté en 2000.

Traditionnellement, le titre IV se répartit entre deux chapitres qui correspondent chacun à un des deux grands domaines d'intervention du ministère.

• Le chapitre 43-90 intitulé « **Jeunesse et vie associative** » est doté de 704 millions de francs, en progression de 12,6 %.

Au sein de ce chapitre, les crédits affectés à l'information de la jeunesse passent de 55,7 à 74,7 millions de francs en hausse de 34 % grâce à une mesure nouvelle de 19 millions de francs en faveur de la mise en place des **points cyber-jeunes**, et du renforcement du « **réseau information jeunesse** ».

L'enveloppe budgétaire consacrée aux actions partenariales pour les initiatives, les loisirs et l'insertion des jeunes passe de 274 à 308,5 millions de francs : une hausse de 12,6 % due notamment à 11,3 millions de francs de mesures nouvelles en faveur du **fonds de coopération de la jeunesse et des l'éducation populaire (FONJEP)** qui permettra la création d'une centaine de postes et l'amélioration de leur prise en charge, ainsi qu'à un renforcement à hauteur de 32 millions de francs des subventions aux associations nationales et locales travaillant dans le secteur de l' **éducation populaire**.

Les crédits consacrés aux échanges de jeunes et aux actions internationales passent de 86 à 89 millions de francs.

Les crédits consacrés à la formation des animateurs et à l'accompagnement de l'emploi restent stables avec près de 60 millions de francs.

• Le chapitre 43-91 intitulé « **sports de haut niveau et développement de la politique sportive** » est doté de 580 millions de francs en hausse de 6,6 %.

C'est sur ce chapitre que sont inscrits, notamment, les crédits afférents aux **Jeux olympiques et aux grandes manifestations sportives**. Ces crédits qui s'élevaient en 2000, année des jeux olympiques de Sydney, à un peu plus de 162 millions de francs, sont ramenés à **122,5 millions de francs** dans le projet pour 2001 (soit un niveau inférieur de près de 25 %). Cette diminution résulte de la non-reconduction de près de 74 millions de francs de mesures prises en 2000, partiellement compensée, à hauteur de 34 millions de francs par deux mesures nouvelles :

- une subvention nouvelle de **15 millions de francs** au groupement d'intérêt public « **Paris - Ile-de-France pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2008** » qui, venant s'ajouter aux 12,5 millions de crédits déjà votés dans le projet de loi de finances pour 2000, portera à 27,5 millions de francs le soutien public à la candidature de Paris.

- une subvention de **19 millions de francs** en faveur de la participation à d'autres grandes manifestations sportives (jeux méditerranéens, jeux de la francophonie, ...)

Le suivi de **la santé des sportifs et la lutte contre le dopage** bénéficient de 20 millions de francs de mesures nouvelles : 18 millions de francs sous la forme de subventions aux fédérations sportives pour l'extension du suivi médical des sportifs de haut niveau, 2 millions de francs de subventions supplémentaires au laboratoire national de dépistage du dopage qui, l'an dernier, avait déjà bénéficié d'une majoration de 1,8 million de francs de sa subvention.

7 millions de francs de crédits supplémentaires sont consacrés au **sport de haut niveau** pour accompagner l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau (4 millions de francs), pour améliorer les conditions d'accueil des mineurs dans les pôles de haut niveau (2 millions de francs) ou pour soutenir la création de pôles de haut niveau dans les DOM-TOM (1 million de francs).

Le **coupon sport**, qui permet de faciliter l'accès à la pratique du sport pour les jeunes issus de milieux modestes en abaissant le coût de leur inscription dans un club agréé Jeunesse et sports, voit plus que doubler les moyens qui lui sont consacrés, avec 28 millions de francs de mesures nouvelles.

On relèvera encore que 22 millions de francs de crédits nouveaux mais non reconductibles sont octroyés à diverses formes d'animations et de

manifestations sportives : 13,5 millions de francs en faveur de projets montés dans le cadre de la **fête des sports**, 4,5 millions de francs en faveur du soutien à la **féminisation de la pratique sportive** et à la prise de responsabilité des femmes dans les instances sportives, enfin, 4 millions de francs en faveur du développement de la **pratique sportive dans l'entreprise**.

Enfin, on soulignera l'attention particulière dont bénéficient les actions éducatives proposées aux enfants et aux jeunes gens dans le cadre des **contrats éducatifs locaux**, avec **45 millions de francs de mesures nouvelles** réparties par moitié entre les chapitres 43-90 et 43-91, portant le montant global des moyens qui leur sont consacrés à **près de 310 millions de francs** en hausse de 17 %.

*c) Les dépenses en capital*

Elles n'occupent qu'une place marginale dans le budget du ministère de la jeunesse et des sports et voient leur place se réduire encore dans le projet pour 2001.

Les investissements exécutés par l'Etat, regroupés dans le titre V s'établissent en crédits de paiement à 23 millions de francs en 2001 contre 44,5 millions de francs en 2000 ; en revanche, les autorisations de programme passent de 40 à 46 millions de francs.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat, figurant au titre VI, s'élèvent en crédits de paiement à 32,5 millions de francs contre 54,5 millions de francs en 2000, et en autorisations de programme à 65 millions de francs contre 66,5 en 2000.

**Le ministère explique la diminution sensible des crédits de paiements inscrits au projet de budget pour 2001 par le montant important des crédits reportés des années précédentes.**

Les crédits de paiement des titres V et VI, ne représentent, confondus, qu'un peu plus de 2 % des moyens de paiement du ministère.

*d) La répartition des dépenses par agrégat*

Le ministère de la jeunesse et des sports présente traditionnellement une répartition de ses crédits entre trois agrégats. Ceux-ci connaissent dans le projet de loi pour 2001 une très légère modification : en particulier, l'agrégat « Jeunesse et vie associative » est rebaptisé « Jeunesse et éducation populaire ». Pour le reste, la composition de ces agrégats n'a pas fondamentalement changé, et on peut le regretter, dans la mesure où le ministère souhaite, depuis maintenant plusieurs années, la création d'un quatrième agrégat isolant les dépenses de formation.

Cette demande n'a toutefois pas reçu l'aval du ministère du budget, et la présentation par agrégat reprend en 2001 la répartition habituelle.

L'évolution de ces agrégats est résumée dans les tableaux suivants :

**ANALYSE DES CRÉDITS DU MJSJ PAR AGRÉGAT**

*en millions de francs*

<b>DÉPENSES ORDINAIRES</b>				
<b>AGRÉGAT</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>Part en % par rapport au total DO</b>	<b>PLF 2001</b>	<b>Part en % par rapport au total DO</b>
<b>Jeunesse et éducation populaire</b>	795,21	25,81 %	873,71	26,12 %
<b>Sport</b>	1 310,72	42,54 %	1 370,76	40,98 %
<b>Administration</b>	975,34	31,65 %	1 100,66	32,90 %
<b>TOTAL D.O.</b>	<b>3 081,27</b>	<b>100,00 %</b>	<b>3 345,13</b>	<b>100,00 %</b>

*en millions de francs*

<b>DÉPENSES EN CAPITAL (crédits de paiement)</b>				
<b>AGRÉGAT</b>	<b>LFI 2000</b>	<i>Part en % par rapport au total DC</i>	<b>PLF 2001</b>	<i>Part en % par rapport au total DC</i>
<b>21</b> <b>Jeunesse et éducation populaire</b> (chapitre 66-50)	23,76	23,98 %	16,25	29,28 %
<b>22</b> <b>Sport</b> (chapitre 66-50)	30,80	31,09 %	16,25	29,28 %
<b>31</b> <b>Administration</b> (chapitre 57-01)	44,50	44,93 %	23,00	41,44 %
<b>TOTAL D.C.</b>	<b>99,05</b>	<b>100,00 %</b>	<b>55,50</b>	<b>100,00 %</b>

D'une façon générale, on peut constater :

- que les crédits de l'agrégat « **Administration générale** » qui passent (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) de 1 020 à 1 123,6 millions de francs, connaissent **la plus forte progression**, d'environ 10 % ;

- que les crédits de l'agrégat « **Jeunesse et Education populaire** » qui constituaient l'agrégat le moins doté des trois, poursuivent leur rattrapage avec une progression de 8,7 % qui leur permet de passer de 819 à 890 millions de francs ;

- que les crédits de l'agrégat « **Sport** » passant de 1 341,5 à 1 387 millions, soit une croissance de 3,4 %, restent cependant le plus important des trois agrégats en terme de poids financier.

## 2. L'apport des comptes d'affectation spéciale

Outre ses crédits budgétaires proprement dits, le ministère de la jeunesse et des sports dispose, pour la mise en œuvre de sa politique, de l'apport complémentaire de deux comptes spéciaux du Trésor. Ceux-ci pèsent d'un poids financier très inégal : avec des ressources évaluées en 2001 à une quarantaine de millions de francs, le **Fonds national pour le développement de la vie associative** verse aux associations des subventions certes appréciables, mais dont le montant pèse d'un poids marginal au sein de l'effort public en faveur du sport. En revanche, le **Fonds national pour le développement du sport**, dont les recettes sont évaluées pour 2001 à 1 199 millions de francs, représente à lui seul **plus du tiers du budget du ministère**, et presque l'équivalent de l'agrégat « Sport » évoqué plus haut.

### a) *le Fonds national pour le développement du sport (FNDS)*

Le Fonds national pour le développement du sport est un compte d'affectation spéciale créé par la loi de finances pour 1979 afin de renforcer les moyens d'intervention alloués par le budget de l'Etat au sport de haut niveau et au sport de masse. Il est géré par le ministère de la jeunesse et des sports après concertation avec le mouvement sportif.

Comme tout compte spécial du Trésor, le FNDS déroge au principe de la non affectation des recettes, en affectant le produit de certains prélèvements déterminés à des dépenses conformes à sa vocation.

La commission des finances du Sénat lui a consacré, en octobre 1999, un rapport d'information <sup>1</sup>, qui souhaite une diversification de ses sources de financement, un renforcement de la spécificité de sa vocation, et un meilleur contrôle de l'utilisation de ses crédits.

---

<sup>1</sup> *Le Fonds national pour le développement du sport à la croisée des chemins. (n° 27 - 1999-2000) par Michel Sergent et Paul Loridant, Sénateur.*

Malgré l'apport de deux nouvelles sources de financement en 2000, le FNDS continuera cependant, pour l'essentiel, de dépendre des ressources provenant du prélèvement sur la Française des Jeux.

(1) L'apport de deux nouvelles sources de financement

Ces deux nouvelles ressources ont été respectivement instituées par :

- un arrêté du 6 juin qui a créé une **nouvelle section du conseil du FNDS**, chargé de faire des propositions sur l'emploi des crédits correspondants aux **boni de liquidation du comité d'organisation de la coupe du monde de football de 1998** (le « fonds Fernand Sastre ») ; il s'agit là, par nature, d'une ressource temporaire ;

- l'article 59 de la loi de finances pour 2000 qui a prévu de faire bénéficier le FNDS à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000, d'une **nouvelle contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives**.

Ces deux nouvelles sources de financement n'ont évidemment pas la même portée, le premier étant par nature provisoire.

• L'affectation au FNDS des boni **de liquidation de l'association « Comité français d'organisation de la coupe du monde du football de 1998 »** (CFO) a été autorisée par la loi de finances pour 1999.

Les fonds provenant de ces boni de liquidation seront gérés par une **procédure dérogatoire** au sein du FNDS. Conformément à l'article 3 du protocole précité, un arrêté du 6 juin 2000 a créé un **conseil de gestion spécifique** du fonds Fernand Sastre, composé de sept représentants de l'Etat, de sept représentants de la Fédération française du football et du Président du Conseil National olympique et sportif français. En outre, deux représentants des villes sites de la coupe du monde assistent, à titre consultatif, aux séances du conseil. Celui-ci a adopté un **règlement intérieur** qui fixe les modalités de répartition et d'utilisation des bénéfices de la coupe du monde, et une circulaire du ministère, en date du 20 avril 2000, a précisé les modalités d'instruction des dossiers.

Ce fonds « Fernand Sastre » a vocation à financer des projets présentés par des associations sportives agréées, ou par des collectivités territoriales, et qui devront répondre à l'un des **trois critères** suivants :

- soit **s'inscrire dans le cadre du plan national de développement du football adopté par la fédération française de football**. Ce plan envisage des aides pour les actions de développement du football féminin et de lutte contre la violence, pour la formation d'éducateurs, de dirigeants et d'arbitres dans les clubs

amateurs ainsi que pour la création, le réaménagement, et l'amélioration de nouveaux terrains, d'aires de jeux et de foyers, en milieux urbains ou dans les zones rurales ;

- soit **correspondre à des projets présentés par les villes ayant accueilli la coupe du monde** et porter sur des investissements de proximité concernant le football et les pratiques multisports ;

- ou encore s'inscrire dans des projets émanant d'associations sportives autres que les clubs de football, ou de collectivités autres que des villes-sites, et qui présentent un **caractère social dans l'esprit des animations multisports** ayant accompagné la coupe du monde.

Au cours de son audition devant la commission des affaires culturelles du Sénat, la ministre de la jeunesse et des sports a précisé que le fonds « Fernand Sastre » a décidé au cours de ses deux premières réunions de soutenir 498 projets pour un montant de 73 millions de francs et que le total des sommes réparties par le fonds pourrait atteindre 250 millions de francs.

Le « fonds Fernand Sastre » ayant par définition une durée limitée, poursuivra ses actions en 2001, jusqu'à la date de liquidation effective du CFO et en fonction de la disponibilité du solde des boni de liquidation qui ne sont pas, à ce jour, définitivement déterminés.

• La loi de finances a instauré un « *dispositif de mutualisation* » permettant de consacrer au développement des « *associations sportives locales et de la formation de leurs animateurs* » une partie des **recettes des droits de diffusion télévisuelle** provenant des contrats signés par les fédérations sportives ou leurs organes internes, ou tout organisateur de manifestations sportives.

L'article 59 de la loi de finances pour 2000 avait précisé l'assiette, le taux --5 % du montant hors taxe sur la valeur ajoutée des sommes encaissées- et les modalités de déclaration et de paiement de la taxe ; il avait également défini les assujettis.

Il est souhaitable que ce mécanisme de redistribution qui a vocation à apporter un soutien aux « associations sportives locales » puisse en pratique bénéficier essentiellement aux petits clubs.

La contribution est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2000. Les prévisions de recettes étaient évaluées à 75 millions de francs par le projet de loi de finances pour 2000, au titre du seul second trimestre. Le ministère indique que les premières déclarations et les premiers paiements ont dû être effectués fin août dernier, mais qu'il n'est pas encore possible d'effectuer un bilan tant du produit de la contribution que des difficultés éventuelles de son recouvrement.

Aussi, pour l'exercice 2001, l'extension en année pleine des prévisions de recettes a conduit à les évaluer à **150 millions de francs de crédits inscrits au chapitre 3 du FNDS** (développement du sport de masse).

Les **modalités d'utilisation** de ces ressources, qui doivent bénéficier aux associations sportives locales et à la formation de leurs animateurs devaient être étudiées par le conseil du Fonds lors d'une réunion prévue dans le courant du mois d'octobre. Ses conclusions n'ont pas été encore communiquées à votre rapporteur.

(2) Les ressources du FNDS

Les ressources du FNDS et leur évolution peuvent être résumées dans le tableau suivant :

**ARCHITECTURE ET DOTATION DU FNDS EN 2000 ET 2001**

*(en millions de francs)*

Compte d'affectation spéciale n° 902-17 « FNDS »	Dotations inscrites LF1 2000	Dotations inscrites PLF 2001	Évolution
<b>FNDS « Classique »</b>			
- prélèvement sur les sommes engagées au PMU	18	18	0 %
- prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux	996	1.031	+ 3,5 %
Sous-total 1	1.014	1.049	+ 3,4 %
<b>Fonds « de mutualisation »</b>			
- contribution sur la cession des droits de diffusion télévisuelle de manifestations et compétitions sportives			
Sous-total 2	75	150	100 %
Total inscrit au « (172) « Comptes spéciaux du Trésor »	1.089	1.199	10 %
Fonds « Fernand Sastre »	300	(reliquat)	

On relèvera donc que la prévision de recettes pour le FNDS en 2001, hors « fonds de mutualisation » s'élève à 1 049 millions de francs, et que ces recettes proviennent, à 98 %, du produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux.

**Comme le souligne la commission des finances du Sénat, cette très forte dépendance du FNDS à l'égard du prélèvement sur la Française des Jeux constitue un élément de risque même si l'évolution de l'activité de cette dernière semble plutôt bien orientée.**

Le niveau de ressources du FNDS « classique » est en effet directement lié au chiffre d'affaire de la Française des jeux et de ses éventuelles fluctuations.

(3) Les dépenses du FNDS

Les dépenses du FNDS et leur évolution peuvent être résumées dans le tableau suivant :

Compte d'affectation spéciale n° 902-17 « FNDS »	PLF1 2000	PLF 2001	Evolution en %
Chapitre 1 - Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	227	232	+ 2,2 %
Chapitre 2 - Avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau	0,5	0,5	-----
Chapitre 3 - Subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	686	776	+ 13 %
- dont FNDS classique	611	626	+ 2,4 %
- dont fonds mutualisation	75	150	+ 100 %
Sous-total fonctionnement	913,5	1.008,5	+ 10,4 %
Chapitre 9 - Equipement de l'Etat contribuant au développement du sport	60,5	60,5	-----
Chapitre 12 - Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	115	130	13 %
Sous-total équipement	175,5	190,5	8,5 %
TOTAL FNDS	1.089	1.199	+ 10 %

Les dépenses du FNDS relèvent de deux grandes catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement.

\* Les **dépenses de fonctionnement** sont théoriquement ventilées entre six chapitres. En pratique, seules les trois premiers chapitres ont été abordés en 2000 et 2001.

Il convient de distinguer dans ces dépenses ce qui relève de la « part nationale » et ce qui relève de la « part régionale ».

- la **part nationale** est répartie entre les trois chapitres de fonctionnement. Elle est, en pratique, principalement consacrée au financement des **conventions d'objectifs** conclues entre le ministère et les fédérations.

A titre d'illustration, en 1999 les subventions allouées au titre de ces conventions sont réparties à raison de 72 % pour les fédérations olympiques,

17 % pour les fédérations non olympiques et 11 % pour les affinitaires et les multisports. La part consacrée au sport de haut niveau atteignait 56 %, principalement orientée vers les stages et compétitions (43 %), les aides personnalisées (19 %) et les filières de haut niveau (17 %). La part consacrée au développement des activités sportives est répartie, en proportions voisines, entre les stages et compétitions, les formations, l'aide à l'encadrement et à la création d'emplois, le soutien aux structures fédérales.

- la **part régionale** est imputée exclusivement sur le chapitre 3 du FNDS (subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse).

Les crédits déconcentrés sont délégués aux préfets de région ou aux préfets de départements suivant les cas. L'attribution des crédits est effectuée en liaison avec le mouvement sportif à travers les commissions régionales qui formulent un avis sur la répartition des aides accordées. Les bénéficiaires de ces subventions sont les clubs sportifs et les structures déconcentrées des fédérations. La part régionale est passée de 215 à 343 millions de francs entre 1996 et 2000, soit une **augmentation de près de 60 % en cinq ans**.

Le ministère indique qu'elle pourrait **dépasser 500 millions de francs en 2001, et représenter 42 % du total des moyens du fonds**. Votre rapporteur se félicite de cette montée en puissance de la part régionale qu'il avait appelée de ses vœux avec régularité.

\* Les **dépenses d'équipement** connaissent une progression appréciable de 8,5 % qui contraste avec le tassement des dépenses en capital du budget du ministère de la jeunesse et des sports.

Le ministère indique avoir recentré ses interventions financières sur les équipements sportifs qui constituent une priorité fédérale, ou qui ont une vocation locale adaptée aux besoins de la population, dans le cadre en particulier du schéma des services collectifs du sport.

Priorité est donnée à la **réhabilitation et à la mise aux normes des équipements sportifs**, qui, pour une grande partie d'entre eux, ont techniquement vieilli depuis l'époque de leur construction dans les années soixante-dix.

Le ministère indique qu'une remise à niveau technique et réglementaire pourrait, d'après les premières évaluations, nécessiter un investissement de l'ordre de **30 milliards de francs**.

**Il est indispensable que cet effort, qui pèsera d'abord sur les collectivités locales, et en particulier les communes, qui sont propriétaires de 90 % des équipements sportifs en France, soit soutenu à un niveau suffisant**

**par des contributions de l'Etat, de l'Union Européenne et d'autres organismes publics.**

### LE FINANCEMENT PUBLIC DU SPORT EN 1998

L'Etat et les collectivités territoriales dépensent chaque année de l'ordre de 54 milliards de francs pour le sport. Ce montant doit être appréhendé avec précaution : l'évaluation des dépenses des communes repose en partie sur des extrapolations. En outre, le périmètre des acteurs publics n'est pas encore complètement défini. Les dépenses sportives des organismes sociaux ne sont pas prises en compte.

De tous les financeurs publics, ce sont les communes qui consacrent au sport le budget le plus élevé : autour de 37 milliards de francs en 1998. L'Etat occupe la seconde position et dépense chaque année environ 13,2 milliards de francs, dont 10 milliards au titre de l'éducation nationale. Viennent ensuite les départements et les régions, respectivement pour des montants de 2,85 et de 0,84 milliards de francs :

Les financeurs publics (1) du sport en 1998

*(milliards de francs)*

Communes	37,3
Etat :	
Ministère de l'éducation nationale	10,0
Ministère de la jeunesse et des sports	2,9
Ministère de l'agriculture	0,3
Départements	2,9
Régions	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>54,2</b>

*(1) La dépense des collectivités locales est extrapolée à partir d'une enquête partielle menée par le MJS pour les années 1993-94 : l'actualisation 1998 est faite à partir de l'indice constaté sur le poste « loisir, sport et culture » des données de la comptabilité publique.*

#### *b) Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)*

Créé par la loi de finances pour 1985 sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA), enregistre **en recettes**, une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel, et **en dépenses**, des subventions aux associations.

**La gestion du fonds est interministérielle** : le conseil de gestion, créé en mai 1985, est présidé par le représentant du ministre de la jeunesse et des sports ; il est composé de 11 représentants d'associations désignés pour trois ans par le Conseil national de la vie associative, et de 10 représentants des ministères compétents. Un membre de l'Assemblée nationale et un membre du Sénat y siègent également.

**Les dossiers de demande de subvention sont présentés par les associations**, et étudiés par le conseil de gestion ; trois quarts des ressources du FNDVA sont consacrés aux actions de formation des bénévoles associatifs, et un quart finance des études.

Répondant aux demandes formulées par les associations et par le ministère de la jeunesse et des sports, le Premier ministre a annoncé, lors des assises nationales de la vie associative, le **relèvement de 0,07 % à 0,11 % du pourcentage des enjeux du PMU** prélevés au profit du FNDVA dont les recettes sont **passées de 24 à 40 millions de francs en 2000**. Le projet de loi de finances évalue au même niveau les ressources du FNDVA en 2001.

En 1999, dernier exercice pour lequel on dispose de données complètes, 890 associations ont déposé des projets correspondant à 4 272 actions de formation, représentant un montant de 72,1 millions de francs.

Les décisions d'attribution de subventions ont été prises conformément à l'instruction de 1999 : 569 associations ont bénéficié d'une aide pour les 2 351 projets qu'elles avaient déposés, pour un montant global de plus de 29 millions de francs.

Le FNDVA a rencontré, ces dernières années, des difficultés de gestion importantes qui ont suscité, en 1996, la constitution au sein du Conseil national de la vie associative d'un groupe mixte de travail sur la réforme du FNDVA, puis la mise sur pied d'une mission conjointe de l'inspection générale du ministre de la santé et de la solidarité et de celle du ministère de la jeunesse et des sports.

Cette mission a relevé plusieurs dysfonctionnements dans la gestion du fonds : le retrait de plusieurs des administrations autres que celles de la jeunesse et des sports ne permet plus d'assurer la gestion courante sur une base paritaire, et conforte une prédominance de fait des représentants associatifs ;

- l'absence de critères d'attribution précis et communiqués, l'absence d'information sur les motifs de refus, qui témoignent d'un manque de transparence ;

- un rythme chaotique de consommation des crédits.

Sur la base de ce diagnostic sévère, la mission a formulé un certain nombre de recommandations qui portaient sur :

- la déconcentration d'une partie des actions du FNDVA auprès des préfets, de façon à permettre des financements contractualisés avec les collectivités territoriales, la partie non déconcentrée étant réservée aux projets d'intérêt national ;

- une consolidation de la situation financière du fonds ;
- une revalorisation des instances du FNDVA qui redonnerait son sens au caractère interministériel de sa gestion, au niveau national comme au niveau régional ;
- le maintien de l'attribution de la gestion du FNDVA au ministère de la jeunesse et des sports, **sous réserve qu'il manifeste désormais une volonté de mettre en œuvre rapidement les améliorations indispensables, et qu'il se voie reconnaître expressément la responsabilité de coordonner les divers modes d'intervention de l'Etat en faveur du développement de la vie associative.**

Un décret n° 2000-2002 du 3 mars 2000 relatif au FNDVA et «portant création de son conseil de gestion » est venu refonder ce conseil qui avait été institué, déjà, par le décret du 6 mai 1985.

**Il conviendra d'apprécier l'année prochaine les améliorations que cette refondation aura permis d'apporter au fonctionnement du FNDVA.**

Le ministère indique en effet que le nouveau conseil de gestion a présenté un programme d'études d'intérêt national lors de sa première réunion du 5 avril 2000, et qu'une instruction, établie sur la base de celui-ci, a ensuite été diffusée le 12 juillet dernier.

## **B. LES MOYENS EN PERSONNEL**

### **1. Les effectifs du ministère**

L'évolution globale des effectifs du ministère de la jeunesse et des sports sur les six dernières années est retracée dans le tableau suivant :

	PLF 1996	PLF 1997	PLF 1998	PLF 1999	PLF 2000	PLF 2001
Rappel effectifs N-1	6 879	6 847	6 697	6 731	6 731	6 738
Solde créations/ suppressions	- 32	- 150	34	0	7	23
Effectifs N	6 847	6 697	6 731	6 731	6 738	6 741

Le solde de 23 créations d'emplois dans le projet de loi de finances pour 2001 résulte :

- de la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de 15 contrats de préparation olympique et en haut niveau, portant l'effectif total à 398 (coût de la mesure : 5 millions de francs) ;

- de la création de 2 emplois en administration centrale, de 10 emplois dans les services déconcentrés et de 3 emplois dans les établissements publics (coût de la mesure : 3,9 millions de francs) ;

- de la suppression de 7 emplois de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (économie réalisée : 1,2 million de francs).

*a) Les différentes catégories de personnels*

Les personnels placés sous l'autorité du ministre de la jeunesse et des sports peuvent être regroupés en quatre grande catégories :

- les **personnels d'inspection et de direction** ; il s'agit de personnels titulaires de catégorie A, issus, pour l'essentiel, des corps des inspecteurs et des inspecteur principaux du ministère ; ils ont vocation à occuper les emplois de direction du ministère, à l'administration centrale comme dans les services déconcentrés ; leur effectif, tombé de 4 217 agents en 1996 à 4 094 en 2000, devrait s'établir à 4 107 en 2001 ; leur situation a été revalorisée en 1993 et 1997 ; une réflexion engagée dans le cadre d'un chantier interministériel a conduit à définir un nouveau dispositif qui établit un nouveau classement des emplois de direction et permet d'améliorer la mobilité des agents. Ce projet bénéficie, dans le projet de loi de finances pour 2001, d'une **mesure nouvelle de 2,8 millions de francs**.

- les **personnels techniques et pédagogiques**, qui relèvent également de la catégorie A de la fonction publique, exercent leur activité dans les deux grands secteurs d'intervention du ministère : **le secteur de l'éducation populaire et de la jeunesse** pour les conseillers ou les chargés d'éducation populaire et de jeunesse, et les conseillers techniques et pédagogiques ; **le secteur du sport et des activités physiques sportives** pour les professeurs de sport, les enseignants d'éducation physique et sportive et les enseignants contractuels des établissements. Ces personnels appartiennent soit à des corps spécifiques du ministère, soit à des corps relevant du ministère de l'éducation nationale ; certains, encore, appartiennent à d'autres administrations et sont placés en position de détachement.

**D'importantes transformations d'emplois -111 au total-** interviennent dans cette catégorie : les effectifs des corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CEEPS) et du corps des chargés d'éducation populaire et de jeunesse (CEEPJ) se réduisent fortement du fait de l'intégration progressive de ces personnels dans les corps, respectivement, des professeurs de sport, et des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. En outre, le ministère s'est engagé dans un plan sur cinq ans de transformation de ces emplois : ainsi doivent être créés en septembre 2001 93 emplois de professeurs de sport et 8 emplois de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse.

- les **personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service** appartiennent en quasi totalité à des corps dont la gestion relève du **ministère de l'éducation nationale**. Les personnels des établissements et des services déconcentrés sont rémunérés par le ministère de la jeunesse et des sports ; en revanche **ceux qui sont en fonction à l'administration centrale et dont les emplois sont inscrits au budget de l'éducation nationale sont rémunérés par ce département ministériel** ; ce dernier s'est engagé à affecter au ministère de la jeunesse et des sports, d'ici la fin 2002, 20 agents supplémentaires, dont 12 seront affectés dès 2001.

- les **personnels techniques ou spécialisés** sont pour partie des **personnels titulaires** provenant d'autres ministères (fonctionnaires de catégorie A relevant du ministère de l'équipement ; infirmiers et infirmières gérées par le ministère de l'éducation nationale...), et pour partie des **contractuels**.

Le nombre de ces derniers a considérablement diminué au cours des dix dernières années, en particulier sous l'effet conjugué du plan de titularisation des agents non titulaires de catégorie A, et des mesures relatives à la résorption de l'emploi précaire.

*b) Un effort significatif en faveur de la formation des personnels*

Un effort significatif est consenti en faveur de **la formation de ces personnels** dans le projet de loi de finances pour 2001, avec l'inscription, en **mesure nouvelle, d'un crédit de 3,8 millions de francs**

D'après les indications fournies à votre rapporteur dans les réponses écrites fournies par le ministère, il s'agirait de « *formations biquifiantes* » qui permettraient de répondre à une « *nouvelle demande sociale* » débouchant sur des « *combinaisons d'activité constituant des situations professionnelles originales* ».

Le ministère indique qu'une étude portant plus particulièrement sur les conditions conduisant à la mise en place et au développement de telles formations dans le champ de la jeunesse et des sports est actuellement menée et doit s'achever avant la fin de l'année 2000.

## **2. Les moyens mis à la disposition des mouvements sportifs et associatifs**

### *a) La mise à disposition de conseillers techniques auprès du mouvement sportif*

C'est une des formes de l'aide que le ministère apporte au mouvement sportif.

Après plusieurs années de suppressions de postes, le nombre de ces conseillers techniques mis à disposition a été accru de façon significative depuis 1998.

**Les effectifs réels des agents du ministère placés auprès du mouvement sportif** sont ainsi passés de 1 610 en 1997 à 1 653 en 2000. En 2001, ils devraient s'élever à **1 693**.

Le **coût global** de cette aide en personnel est évalué à **349 millions de francs**.

On se souvient que le ministère des finances avait envisagé la prise en charge par les fédérations sportives de ces personnels. Le projet avait ensuite été abandonné, et votre commission s'en était félicitée, estimant que les fédérations n'avaient pas nécessairement les moyens financiers ni les structures administratives nécessaires pour recruter et rémunérer ces cadres. Elle avait néanmoins insisté sur la nécessité d'encadrer plus précisément les conditions de leur mise à disposition.

Cette exigence n'a rien perdu de son actualité.

### *b) Le « fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » ou FONJEP*

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est un des principaux outils de la cogestion entre les pouvoirs publics et les associations. Il a pour fonction d'aider les associations d'éducation populaire et les organismes de droit privé à but non lucratif concernant à l'action sociale, en facilitant la rétribution des personnels d'animation. Le ministère de la jeunesse et des sports en assure la tutelle principale.

L'Etat apporte plus particulièrement son soutien à l'action éducative sous la forme d'une aide annuelle appelée « postes FONJEP » et portant sur un projet lié à l'emploi associatif.

Les 148 millions de francs inscrits au budgets de l'année 2000 du ministère ont ainsi permis de rémunérer 3 265 postes pour les personnels d'animation des associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire. Ces postes sont, à plus de 75 %, attribués au niveau local.

Les moyens consacrés au FONJEP dans le projet de loi de finances pour 2001 sont renforcés par une énorme nouvelle de 11,3 millions de francs qui est destiné à permettre :

- la création d'une centaine de postes supplémentaires ;
- le relèvement de la prise en charge de chaque poste par l'Etat, qui passera de 45 000 à 47 000 francs.

La participation de l'Etat à la rémunération des postes FONJEP n'avait en effet pas varié depuis 1993. Initialement déterminée pour représenter 50 % du coût de la rémunération, elle n'atteint plus aujourd'hui que 25 % du salaire moyen des personnes recrutées.

**EVOLUTION DES POSTES FONJEP FINANCÉS  
PAR LE MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

	<b>Créations</b>	<b>Total</b>	<b>Participation de l'Etat à la rémunération des postes (par poste et en francs)</b>
1992	200	2 555	43 000
1993	148	2 703	45 000
1994	----	2 703	45 000
1995	500	3 233	45 000
1996	- 500	2 733	45 000
1997	----	2 733	45 000
1998	350	3 083	45 000
1999	132	3 215	45 000
2000	50	3 265	45 000
2001	100	3 365	47 000

*Source : ministère de la jeunesse et des sports.*

## **II. L'ACTION DU MINISTÈRE À TRAVERS LE PROJET DE BUDGET POUR 2001 : LA VARIÉTÉ DES INITIATIVES AU RISQUE DE LA DISPERSION**

Au cours de son audition, Mme la ministre de la jeunesse et des sports, a énuméré devant votre commission des affaires culturelles les nombreuses priorités de son action en 2001.

Aucune de ces priorités n'est, dans son principe, contestable, et la progression des crédits du ministère devrait en outre faciliter une certaine générosité dans le saupoudrage.

Mais l'on peut toutefois redouter que la multiplication des mesures ponctuelles envisagées, n'aboutisse à une dispersion des efforts qui auraient gagné à être concentrés sur quelques priorités véritables qui ne pourront aboutir que si le pouvoir politique sait peser de toute sa force et sa ténacité.

Car dans le domaine de la jeunesse et des sports, où les partenaires de l'action sont multiples, il n'est pas si difficile de lancer une réforme que de la mener à son terme, en s'assurant de l'application effective des dispositifs adoptés.

### **A. *LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DU SPORT***

Évoquant les actions envisagées par le ministère de la jeunesse et des sports en 2001 en faveur de la promotion du sport et le développement des pratiques sportives, votre rapporteur insistera plus particulièrement sur la lutte contre le dopage, qui lui paraît devoir mériter, aujourd'hui, un effort déterminé.

#### **1. La nécessité de poursuivre avec ténacité la lutte contre le dopage**

L'augmentation sensible du pourcentage des contrôles positifs et plus encore les aveux auxquels passent « spontanément » ou dans le cadre de procédures judiciaires, des sportifs, des entraîneurs ou des médecins, dessinent l'ombre d'une généralisation des pratiques de dopage dans un nombre croissant de disciplines sportives. Phénomène aggravant, ces pratiques déviantes ne se cantonnent pas aux sportifs de haut niveau engagés dans une recherche de la performance à outrance, mais elles interviennent dès les étapes de sélection, et concernent des sportifs de plus en plus jeunes, donc de plus en plus vulnérables.

Dans la course qui est engagée entre le dopage, à la recherche de produits plus « efficaces » et plus discrets, et la lutte contre le dopage qui repose

sur la mise au point de tests de dépistage sûrs et reconnus, la seconde est handicapée par un retard structurel : la mise au point du test de dépistage ne peut précéder la mise au point des produits dopants.

Compte tenu de l'importance des enjeux, tant pour la santé des sportifs qui s'exposent à de graves risques, que pour l'éthique sportive, fortement dégradée par ces pratiques déloyales, l'Etat et le mouvement sportif doivent s'engager avec ténacité dans un effort conjoint qui associe la dimension éducative et la dimension répressive.

Le gouvernement français qui a fait adopter l'année dernière la loi n° 99-223 du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage s'est doté d'un socle législatif renouvelé et renforcé. Il importe qu'il le complète rapidement par les dispositifs réglementaires nécessaires à son application, et qu'il se dote des moyens administratifs et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Dix-huit mois après l'adoption définitive de la loi et sa promulgation, le bilan que l'on peut tracer de son applicabilité effective inspire à votre rapporteur certaines satisfactions et quelques impatiences.

On en trouvera ci-dessous le recensement.

#### • **La surveillance médicale des sportifs**

La loi de 1999, qui reprend largement sur ce point des dispositions qui existaient déjà antérieurement, consacre un dispositif de surveillance médicale des sportifs qui repose sur deux dispositions principales :

\* l'obligation<sup>1</sup>, pour toute personne désirant adhérer à une fédération sportive, de passer un contrôle médical préalable sanctionné par la délivrance d'un **certificat médical attestant l'absence de contre-indication à la pratique des activités physiques et sportives**. Ce certificat est valable pour toutes les disciplines sportives à l'exception de certaines disciplines « à risques » dont la liste a été renvoyée à un arrêté conjoint du ministre chargé des sports et du ministre de la santé. Cet arrêté, pris le 28 avril 2000 vise les sports de combat pour lesquels la mise « hors de combat » est autorisée, l'alpinisme de pointe, les sports utilisant les armes à feu, les sports aériens, mécaniques et sous-marins ;

\* l'obligation<sup>2</sup>, pour toute personne, licenciée ou non qui souhaite participer à une compétition sportive organisée ou agréée par une fédération, de

---

<sup>1</sup> Cette obligation était auparavant déjà exigée en pratique par les fédérations sportives pour les sports à risques, ou pour les licenciés participant régulièrement à des compétitions.

<sup>2</sup> Cette disposition s'inspire étroitement du second alinéa de l'article 35 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, ainsi que du décret 87-473 du 1<sup>er</sup> juillet 1987.

produire un certificat médical mentionnant l'absence de contre-indication à la pratique sportive en compétition.

Ce dispositif ne prendra sa pleine portée que lorsqu'il sera relié aux antennes médicales de lutte contre le dopage. En effet tout médecin qui est amené à déceler des signes évoquant une pratique de dopage est, en vertu de l'article 7 de la loi de 1999, non seulement tenu de refuser la délivrance de ces certificats médicaux, mais doit en outre après en avoir averti son patient, **transmettre les constatations qu'il a faites au médecin responsable d'une antenne médicale de lutte contre le dopage**. Or celles-ci n'ont toujours pas été mises en place, privant le dispositif de surveillance médicale des sportifs de sa disposition la plus novatrice.

#### · **La surveillance médicale des sportifs de haut niveau**

L'article 12 de la loi confie aux fédérations sportives délégataires le soin d'assurer la surveillance médicale des sportifs de haut niveau ainsi que des licenciés inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau.

Un **arrêté** conjoint du ministre chargé des sports et du ministre de la santé en date du 28 avril 2000 a défini la **nature et la périodicité des examens médicaux** qui sont assurés dans le cadre de cette surveillance.

Les résultats de ces examens sont mentionnés dans un **livret individuel** (article 13).

Ces dispositions réglementaires permettent juridiquement d'assurer le suivi médical des sportifs de haut niveau. **Toutefois, le Conseil d'Etat n'a toujours pas été saisi du décret, prévu au même article, précisant les conditions dans lesquelles sera exercée la surveillance médicale des jeunes licenciés inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau**, la nature exacte de ces filières devant être elle-même définie auparavant par décret.

Des **crédits supplémentaires** ont été octroyés par le ministère de la jeunesse et des sports aux fédérations pour la mise en place du suivi médical longitudinal : **22 millions de francs de mesures nouvelles** ont été inscrits au projet de budget pour 2000. En 2001, une **mesure nouvelle de 18 millions de francs** devrait permettre l'extension de ce suivi médical à l'ensemble des sportifs de haut niveau (plus de 6 000) et d'en faire bénéficier d'autres sportifs inscrits dans les filières d'accès au haut niveau, dès lors qu'aura été publié le décret en Conseil d'Etat qui précisera les conditions dans lesquelles doit s'effectuer le suivi de ces derniers.

· **Les antennes médicales de lutte contre le dopage**

Les antennes médicales de lutte contre le dopage sont, avec le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, les deux principaux dispositifs novateurs de la réforme de 1999. Il est d'autant plus regrettable que leur mise en place accuse un retard important.

Elles ont été créées par l'article 2 de la loi, pour organiser des consultations ouvertes aux personnes ayant eu recours à des pratiques de dopage, et un décret n° 2000-372 du 28 avril 2000 a précisé leurs conditions d'agrément et de fonctionnement.

Ce décret confirme le **rôle central** qui est reconnu aux antennes dans le cadre de la lutte contre le dopage. Elles sont en effet en contact avec les différents intervenants concernés :

- les **sportifs** tout d'abord, puisqu'elles sont chargées d'offrir une consultation spécialisée aux personnes qui se sont dopées, et de leur proposer un suivi médical, attesté, le cas échéant, par un certificat nominatif mentionnant la durée et l'objet du suivi ;

- les **médecins prescripteurs**, qui sont tenus de leur transmettre les constatations qu'ils ont pu faire à l'occasion d'un examen ;

- les **professionnels de santé** qu'elles doivent informer des risques liés à l'usage des produits dopants ;

- la **cellule scientifique du conseil de prévention et de lutte contre le dopage**, à qui elles doivent transmettre sous forme anonyme l'ensemble des données qu'elles recueillent ;

- les **autorités du ministère de la jeunesse et des sports et du conseil de prévention** qu'elles doivent alerter de l'apparition éventuelle de nouvelles pratiques ;

- les **fédérations sportives** auprès desquelles elles ont une mission d'expertise et de conseil.

Les modalités de mise en place de ces antennes doivent être définies, après concertation ministérielle, par une circulaire conjointe du ministère de la jeunesse et des sports et du ministère de la santé. **Les retards pris pour l'adoption de ce texte bloquent actuellement la création effective des antennes médicales, alors que des moyens importants leur ont été consacrés dans la loi de finances pour 2000 :**

- une mesure nouvelle de 9,7 millions de francs devait permettre **la création au 1<sup>er</sup> janvier 2000 de 24 contrats de médecins inspecteurs**, placés auprès des directeurs régionaux de la jeunesse et des sports pour prendre la responsabilité de ces antennes. Le ministère indique que 23 ont effectivement été créés en France métropolitaine mais leurs titulaires ne prendront leur pleine justification que si les antennes médicales sont créées rapidement ;

- une **mesure nouvelle de 13,3 millions de francs** inscrite au budget 2000 devait permettre d'assurer la création et le fonctionnement de 24 antennes (à raison d'une antenne par région, du moins pour les régions métropolitaines). **Si ces crédits ne pouvaient, pour une raison ou pour une autre être engagés avant la fin de l'année, le ministère en perdrait le bénéfice.** Aussi est-il particulièrement important que la mise en place des premières antennes puisse débiter avant la fin de l'année, comme la ministre l'a annoncé devant votre commission.

#### **· Le conseil de prévention et de lutte contre le dopage**

Le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage est une autorité administrative indépendante dont la composition, les missions et le fonctionnement sont fixés par les articles 14 à 16 et 26 de la loi du 23 mars 1999. Il est chargé d'assurer une fonction de protection de la santé des sportifs, de régulation des actions menées contre le dopage et d'information. Composé de neuf membres, il dispose d'une structure administrative et d'un budget de fonctionnement qui lui sont propres. Installé le 23 juin 1999 dans ses locaux, il se réunit en formation plénière depuis septembre 1999.

Si la nomination des 9 membres du Conseil, par un décret du Président de la République, est intervenue dès le 15 juin 1999, ce n'est en revanche que le 24 mars 2000, soit neuf mois plus tard, qu'a été publié le décret relatif à sa procédure disciplinaire qui lui donne enfin les moyens de remplir sa fonction disciplinaire. Ce n'est, en outre, que 45 jours plus tard, le 10 mai 2000, que le conseil a tenu sa première séance, soit près d'un après sa création.

Le ministère indique que 4,7 millions de francs ont été inscrits au budget 2000 pour financer le fonctionnement du conseil et la création de trois emplois. Ils ont ensuite été transférés au budget des services du Premier ministre, sur lequel seront imputés, à l'avenir, les moyens de fonctionnement de cette autorité indépendante.

#### **· Les moyens en personnel de contrôle**

L'article 20 de la loi confie les enquêtes et contrôles à des fonctionnaires du ministère de la jeunesse et des sports et à des médecins agréés et assermentés dans des conditions qui ont été définies par le décret n° 2000-262 du 22 mars

2000. Les modalités de la formation initiale et de la formation continue que doivent recevoir les médecins ont été précisées par un arrêté du 25 juillet 2000.

La formation initiale comprend à la fois une formation théorique d'au moins neuf heures et une formation pratique qui se déroule à l'occasion de trois contrôles sous la responsabilité du médecin agréé et assermenté chargé de la coordination régionale. La formation continue a lieu sous la forme d'une session d'une durée d'au moins quatre heures, au moins une fois tous les deux ans.

**La mise en place de ce dispositif a respecté de justesse les délais posés par la loi.**

Celle-ci avait autorisé les agents et les médecins agréés en application des dispositions de la loi de 1989 précédemment en vigueur, à accomplir les missions définies par la loi de 1999 pendant une durée d'un an à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière. Cette disposition transitoire a été exploitée jusqu'à son terme le plus reculé : ce n'est en effet que le 22 mars 2000 qu'a été pris le décret n° 2000-262 relatif à l'assermentation des fonctionnaires du ministère de la jeunesse et des sports et des médecins chargés des contrôles. Et ce n'est que le 24 mars 2000, soit le jour même de l'expiration de cette période transitoire qu'est sorti le premier arrêté agréant 141 médecins. Une série d'arrêtés ultérieurs sont venus compléter cette liste qui comporte aujourd'hui 361 médecins préleveurs et 391 fonctionnaires. Il est donc vraisemblable que pendant les premières semaines du printemps, le système de lutte contre le dopage a dû fonctionner avec des effectifs de contrôleurs très insuffisants.

#### **• Le laboratoire national de dépistage du dopage**

Le laboratoire national de dépistage du dopage disposait en 2000 d'un budget de fonctionnement de 24,6 millions de francs, comprenant en particulier 11,3 millions de francs de mesures nouvelles consacrées à l'amélioration de son fonctionnement (6,3 millions de francs), à son extension (4 millions de francs) et à l'augmentation de ses moyens en personnel (1 million de francs).

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit encore 2 millions de mesures nouvelles en sa faveur pour augmenter le nombre des contrôles effectués et améliorer leur qualité.

#### **• La contribution des fédérations sportives à la lutte contre le dopage**

Deux dispositions de la loi du 23 mars 1999 confient aux fédérations sportives des responsabilités particulières en matière de lutte contre le dopage.

\* L'article 9 invite les fédérations sportives à veiller à la santé de leurs licenciés, et à prendre à cet effet les dispositions nécessaires notamment en ce qui

concerne les **programmes d'entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives** qu'elles organisent ou agréent.

Les services du ministère de la jeunesse et des sports doivent veiller à ce que les conventions d'objectifs des fédérations tiennent compte de l'obligation qui leur est faite d'entreprendre des actions de prévention. Elles reçoivent d'ailleurs à cette fin une aide financière de 2,4 millions de francs inscrite au projet de budget, ainsi qu'une enveloppe de 3,6 millions de francs destinée à payer les vacations des médecins appelés à procéder aux contrôles antidopage. Or, aucune mesure relative au principe de l'établissement de calendriers de compétition et de programme d'entraînement ne semble avoir été adoptée pour mieux prendre en compte la protection de la santé des sportifs fixée par la loi.

\* L'article 25 de la loi du 23 mars confie aux fédérations sportives la responsabilité d'engager des **procédures disciplinaires** en vue de sanctionner leurs licenciés, ou les membres licenciés des groupements sportifs qui leur sont affiliés, et qui auraient un recours à des pratiques de dopage.

**LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE  
PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2000**

crédits médecine 2000

en millions de francs

		FNDS	BUDGET	TOTAL
<b>1. Fédérations sportives</b>		18	22	40
	encadrement médical et paramédical des équipes de France : activités des commissions médicales fédérales	12		12
	Contrôles antidopage (médecins préleveurs) + prévention suivi médical des sportifs de haut niveau	6		6
	dont 18,2 MF mesure nouvelle ch 43-91			
<b>2. Laboratoire national de dépistage du dopage</b>		0	24,6	24,6
	Fonctionnement		12,8	12,8
dont 6,3 MF mesures nouvelles ch 43-91				
	Extension - déménagement LNDD (en réserve)		1,8	1,8
dont 4 MF mesures nouvelles ch 43-91				
	Personnel administratif		1	1
dont 1 MF mesure nouvelle titre 3				
<b>3. Conseil de prévention et de lutte contre le dopage</b>			4,7	4,7
titre 3 dont 0,7 MF mesure nouvelle budget du PM				
<b>4. Antennes médicales</b>			13,3	13,3
mesure nouvelle ch 43-91				
<b>5. Agence mondiale antidopage</b>			3	3
mesure nouvelle ch 43-91				
<b>6. Médecins conseillers</b>	24 contrats		7	7
mesure nouvelle titre 3				
<b>7. Prévention recherche</b>	(actions nationales)		4	4
<b>8. Crédits déconcentrés</b>		3	13,5	16,5
	- interventions	3	8,2	11,2
	- titre 3		5,3	5,3
<b>TOTAL</b>		<b>21</b>	<b>92,1</b>	<b>113,1</b>

<b>Rappel mesures nouvelles 2000</b>			
chapitre 43-91		<b>44,8</b>	
	Agence internationale	3,0	
	Suivi des sportifs	18,2	) 40 MF
	Antennes médicales	13,3	)
	Laboratoire	8,5	
	Déménagement LNDD	1,8	
titre 3		<b>8,7</b>	
	CPLD	0,7	
	24 médecins	7	
	personnel LNDD	1	

### **· Le bilan des contrôles antidopage menés sur les cinq dernières années**

Les contrôles antidopage sont effectués en France sous la responsabilité de l'administration centrale et des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports. Ils sont mis en place en compétition et à l'entraînement, sur toutes les disciplines sportives, à partir des calendriers adressés par les fédérations.

Le ministère a accordé dès 1996 la priorité à l'organisation de contrôles à l'entraînement, la plupart des substances majeures s'utilisant sous forme de cure pendant les périodes d'entraînement intensif et n'étant donc plus détectable en compétition.

Le nombre de prélèvements a augmenté de 40 % entre 1996 et 1999 passant de 5 483 à 7 726. Ces prélèvements ont essentiellement porté sur des sportifs français (81 %) mais également sur les sportifs étrangers (19 %).

En 1999, sur 7 726 prélèvements réalisés, 434 prélèvements ont mis en évidence la présence de produits ou substances dopants soit une proportion de 5,6 %.

Les contrôles privilégient les disciplines sportives les plus couramment suspectées de recourir au dopage : le cyclisme est, de loin, la première activité contrôlée (près de 21 % des contrôles) suivie par le football (9,3 %), l'athlétisme (8,2 %), l'haltérophilie (4,2 %) et la natation (3,8 %).

La proportion des contrôles positifs reproduit à peu de choses près cette hiérarchie : elle est de 15,4 % dans le cyclisme, de 8,3 % dans le football et de 5,8 % en haltérophilie ; le basket-ball, l'athlétisme et le rugby se situent dans un pourcentage voisin (4,5 %).

### **· La dimension internationale de la lutte contre le dopage**

Le dopage est un phénomène international, et seule une mobilisation internationale pourra garantir la loyauté et la crédibilité des grands événements sportifs.

La France s'est largement investie dans la création d'une agence mondiale antidopage (AMA) regroupant les représentants des Etats et du mouvement sportif international. Ses principales missions consistent à promouvoir et coordonner au niveau international la lutte contre le dopage, à établir et mettre à jour la liste des substances et méthodes prohibées dans le sport, et à promouvoir des règles, procédures disciplinaires et sanctions harmonisées.

Mais il conviendrait de faire évoluer le statut de l'AMA de façon à renforcer ses pouvoirs. La réunion des ministres européens du sport, prévue pour le 6 novembre 2000, permettra-t-elle d'avancer dans la recherche d'une nouvelle base juridique à son intervention ? Votre rapporteur le souhaite, car il est indispensable que les différents Etats avancent d'un même pas pour dépasser le cloisonnement de législations nationales disparates.

Cependant, les compétences de l'AMA restent, en l'état actuel des choses, encore très limitées, du fait de la disparité des approches nationales en matière de lutte contre le dopage, et d'un consensus encore peu avancé sur les dispositions à adopter.

Certes, certaines avancées ont pu être enregistrées, et l'on peut se féliciter que le conseil de l'AMA ait retenu, lors de sa réunion du 22 mars dernier, la proposition française visant à réaliser 2 500 contrôles antidopage sur les participants aux Jeux olympiques de Sydney.

Le récent rapport de la commission scientifique du Comité national olympique italien (CONI) montre cependant le chemin qui reste à accomplir.

Le ministère indique que **les objectifs que se propose la présidence française de l'Union européenne** en matière de lutte contre le dopage porteront, outre sur l'amélioration du fonctionnement de l'AMA, sur l'utilisation des instruments communautaires existants, sur l'amélioration de la coopération communautaire en matière de **contrôle de la circulation des produits dopants**. Il conviendra, à l'issue de cette période, de dresser un bilan des avancées qui auront pu être obtenues.

## **2. Grandes manifestations sportives et grandes infrastructures**

### *a) Les jeux olympiques de Sydney*

L'année 2000 aura été une année marquée par plusieurs grandes manifestations sportives, en particulier la tenue des Jeux olympiques de Sydney.

Les crédits que le ministère de la jeunesse lui a consacrés dans le **budget de l'an 2000** sont passés de 59 à 162 millions de francs, soit **103 millions de francs supplémentaires**, dont une trentaine ont spécifiquement été consacrés à la participation aux Jeux olympiques.

Dans bien des disciplines, les résultats obtenus sont venus récompenser l'effort accompli par nos athlètes et les efforts financiers consentis par la collectivité.

Seule ombre au tableau, mais elle est d'importance : les performances décevantes en matière d'athlétisme, dont il conviendra de tirer la leçon, de façon à ce que les résultats des prochains championnats du monde de 2003 soient davantage en ligne avec les espoirs légitimes qu'ont justifié les précédents championnats du monde de Séville.

*b) La préparation des prochains Jeux olympiques*

Dans le projet de budget pour 2001, les crédits consacrés aux grandes manifestations sportives amorcent **leur décrue, mais sans toutefois revenir à leur niveau de 1999**. La non reconduction de 74 millions de mesures anciennes est en effet en partie compensée par **34 millions de mesures nouvelles**.

Celles-ci concernent, pour 19 millions de francs, des subventions non reconductibles qui doivent encourager la participation à de grandes compétitions et manifestations sportives comme les jeux méditerranéens, les jeux de la francophonie, le championnat du monde de handball, le championnat d'Europe de basket féminin, et bien d'autres compétitions dans lesquelles il est important que la France et ses équipes fassent bonne figure.

Les 15 autres millions de mesures nouvelles sont consacrés à la **majoration de la subvention au groupement d'intérêt public Paris-Ile-de-France pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2008** qui, venant s'ajouter au 12,5 millions de francs votés en 2000, porteront à 27,5 millions de francs la subvention globale de ce groupement en 2001.

Il est certain que la candidature d'une ville aux Jeux olympiques est un enjeu important, et qui mérite par principe qu'on lui apporte un soutien entier et les moyens nécessaires à son succès. Votre rapporteur souhaite cependant que cet effort ne grève pas trop le budget de la jeunesse et des sports et que la charge soit équitablement partagée avec la région Ile-de-France et la ville de Paris, sans négliger les concours que peuvent aussi apporter les entreprises privées compte tenu des retombées importantes de cet événement.

*c) La charge du Stade de France*

Le ministère de la jeunesse et des sports versera en 2001 une **indemnité compensatrice de 76 millions de francs** au Consortium exploitant le Stade de France.

Lors de la signature de la convention qui le lie au consortium concessionnaire du stade, l'Etat s'était engagé, compte tenu des incertitudes qui pesaient sur la rentabilité du projet, à lui apporter des garanties assises sur trois paramètres, et assorties le cas échéant de versement d'indemnités compensatoires : la première portait sur l'organisation d'un nombre minimum de

matches de football et de rugby ; la seconde sur la présence d'un ou plusieurs clubs résidents de football pendant la durée de la concession ; la troisième, plus globale, visait à garantir au consortium des résultats nets lui permettant de rémunérer les fonds propres investis.

Dans l'ensemble, les premières années de fonctionnement du Stade ont montré l'excellente viabilité économique de cette infrastructure : les dernières données comptables certifiées font apparaître, pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> janvier 1998 au 30 juin 1999, un résultat bénéficiaire net de 20 millions de francs.

Le seul point sur lequel a dû jouer la garantie de l'Etat tient à la recherche infructueuse de club résident.

Il serait souhaitable, **maintenant que la rentabilité globale du Stade est confirmée**, de rechercher avec le consortium une **solution moins coûteuse pour les finances publiques**.

*d) Le soutien à la pratique du sport de haut niveau*

La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives fixe, dans ses articles 26 à 32, les conditions dans lesquelles les sportifs de haut niveau peuvent se préparer et concourir dans les compétitions internationales de référence, tout en leur assurant un environnement favorable à leurs études et à leur insertion professionnelle.

Ce dispositif a été retouché par les articles 23 à 28 de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000.

Toutefois, les dispositions de cette dernière n'entreront pleinement en vigueur que lorsque les décrets d'application qui s'y rattachent auront effectivement été adoptés.

Ceux-ci portent respectivement :

- sur les conditions d'application des dispositions relatives à la composition et aux missions de la Commission nationale du sport de haut niveau ;

- sur les droits et obligations des sportifs de haut niveau, des sportifs Espoirs et des partenaires d'entraînement ;

- sur les conditions particulières d'emploi visant à faciliter la formation et la préparation aux concours d'accès à la fonction publique pour les sportifs, juges, entraîneurs et arbitres de haut niveau ;

- sur les modalités du cumul avec un emploi à temps partiel de fonctionnaire ou d'agent des collectivités territoriales.

Il convient de rappeler que seuls les sportifs inscrits sur la liste nationale des sportifs de haut niveau arrêtée par le ministre chargé des sports peuvent bénéficier d'aides individuelles de l'Etat. Ces aides peuvent être des avantages financiers. Elles peuvent également consister en des avantages leur permettant de déroger aux conditions d'accès à certains emplois de la fonction publique ou d'obtenir des emplois aménagés ou de poursuivre leurs études en bénéficiant de conditions particulières adaptées aux contraintes que leur impose leur carrière sportive.

#### · **Les aides personnalisées**

Une aide personnalisée peut être versée aux sportifs de haut niveau pour compenser les conséquences financières qui résultent pour eux du temps qu'ils doivent consacrer à l'entraînement et à la compétition. Elle est réservée aux athlètes dont la qualité de sportif de haut niveau est officiellement reconnue par l'inscription sur la liste nationale arrêtée par le ministère de la jeunesse et des sports, et revue chaque année.

Financées sur la part nationale du fonds national pour le développement du sport, ces aides ne sont pas versées directement aux intéressés mais sont déléguées sous la forme d'une enveloppe globale au comité national olympique et sportif français. Celui-ci effectue ensuite les versements aux sportifs en suivant les indications données par les fédérations. Chaque fédération définit en effet ses propres critères de répartition, dans la limite des sommes prévues à cet effet par la convention d'objectifs passée avec l'Etat, et dans le respect du champ d'application défini par le ministère.

**En 1999, un montant total de 51,6 millions de francs a été réparti entre 55 fédérations, et a bénéficié à 2 931 sportifs de haut niveau.**

L'aide moyenne est évaluée à 17 604 francs par sportif.

Au 30 juillet 2000, les aides personnalisées inscrites pour 2000 dans les conventions d'objectifs atteignent 52,6 millions de francs.

#### · **Les aides à la poursuite d'études**

Les principales mesures qui permettent aux sportifs de haut niveau de poursuivre leurs études dans des conditions propices à leur progression dans tous les domaines, sportif et scolaire, s'inscrivent dans le dispositif des filières du haut niveau au moyen des structures mises en place (pôles France et pôles Espoirs).

Ce dispositif permet des aménagements horaires. Il constitue un moyen de concilier une vie sportive intensive, une formation scolaire ou professionnelle et des temps de repos.

Ces aménagements d'horaires représentent un point important du cahier des charges à partir duquel sont bâties les filières du sport de haut niveau et les pôles qui les composent.

Le ministère de l'éducation nationale participe à ce financement d'heures supplémentaires années destinées notamment au soutien scolaire.

En outre, un nombre croissant d'établissements d'enseignement supérieur tient compte de la qualité de sportif de haut niveau, et propose des adaptations individualisées, telles que l'allongement des cursus, le report de certains examens, ou des cours de rattrapage.

#### · **La formation professionnelle**

L'appui donné aux sportifs de haut niveau en matière de formation professionnelle repose sur plusieurs instruments :

- tout d'abord, la majorité des **établissements du ministère** accueillant des pôles, propose une large palette de formations professionnelles, et en particulier, toutes les formations aux métiers du sport ;

- ensuite, des **bourses de formations professionnelles**, gérées en collaboration avec le ministère de l'emploi et de la solidarité sont mises à la disposition du mouvement sportif ; en 1999, une enveloppe globale de 750 000 francs a permis à une cinquantaine de sportifs de haut niveau de bénéficier ainsi, dans le cadre d'un plan de reconversion, d'une aide mensuelle de 2 000 à 4 000 francs ;

- enfin, des **conventions d'insertion professionnelle** ont pour objet de permettre aux sportifs de concilier un entraînement de plus en plus exigeant, avec une activité professionnelle. Ces conventions prévoient des horaires allégés sans perte de salaire, afin de libérer des plages horaires.

Ces conventions, qui ont pu bénéficier à l'ensemble du mouvement sportif, engagent le ministère de la jeunesse et des sports sous la forme de subventions forfaitaires annuelles, d'un montant moyen de 20 000 francs par sportif de haut niveau recruté par une société ou une collectivité territoriale, et d'un niveau moyen de 10 000 francs par sportif de haut niveau recruté par une grande administration ou une entreprise nationale.

En pratique, les employeurs du secteur public ou para-public offrent chaque année au moins 85 % des emplois proposés.

**Ce dispositif bénéficie, dans le projet de budget pour 2001, d'une mesure nouvelle de 4 millions de francs.**

### **3. Le développement de la pratique du sport**

Le ministère de la jeunesse et des sports propose plusieurs mesures destinées à développer l'insertion des jeunes par la pratique d'un sport et la participation aux activités de loisirs proposées par les associations.

#### *a) Le coupon sport*

Le coupon sport est une aide financière destinée aux familles disposant de revenus modestes qui a pour effet de **réduire le coût d'adhésion à une association sportive agréée**. Ce dispositif, lancé à titre expérimental en 1998 au profit de jeunes gens âgés de 14 à 18 ans, a concerné quelque 50 000 jeunes lors de cette première année de lancement. En 1999, une mesure nouvelle de 20 millions de francs et l'élargissement de son bénéfice aux jeunes de 18 à 20 ans a conféré une impulsion nouvelle à ce dispositif, bien accueilli. La mesure nouvelle de 2 millions de francs votée dans le budget 2000 s'est révélée insuffisante et le ministère de la jeunesse et des sports a dû, compte tenu des besoins exprimés, compléter ces moyens par un redéploiement interne de 20 millions de francs. **Dans le projet de loi de finances 2001 est inscrite une mesure nouvelle de 28 millions de francs qui portera à 50 millions de francs le budget de l'opération ; environ 250 000 jeunes devraient en bénéficier.**

#### *b) Le ticket sport*

La promotion du coupon sport a été relayée par un dispositif complémentaire, le ticket sport, qui instaure une aide à la découverte des pratiques sportives pendant les vacances scolaires. Il vise plus particulièrement les adolescents qui ne partent pas en vacances. Il regroupe des actions d'animations sportives ponctuelles proposées aux partenaires locaux dans le cadre des « contrats jeunes et sports ».

Le ticket sport a bénéficié de 20 millions de francs en 2000.

#### *c) Le sport féminin*

Les femmes sont beaucoup moins présentes que les hommes dans le monde du sport : sur les 6,7 millions de licenciés que comptent les fédérations, 32 % seulement sont des femmes. Et cet écart se creuse encore lorsqu'on aborde les instances dirigeantes des fédérations et des clubs sportifs.

Le ministère de la jeunesse et des sports a décidé de lancer une action spécifique, assortie d'une mesure nouvelle de 4,5 millions de francs de crédits non reconductibles, de façon à réduire cet écart en :

- favorisant l'accès des femmes à toutes les pratiques ;
- travaillant à la démocratisation des instances dirigeantes ;
- en aidant à la reconnaissance des sportives et des pratiques sportives féminines.

Cette politique pourra s'appuyer sur les dispositions de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000, modifiant la loi de 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Celles-ci conditionnent en particulier l'obtention de l'agrément de l'Etat aux groupements sportifs, et les aides financières qui en découlent, à l'adoption de dispositions statutaires permettant, entre autres, l'égal accès des hommes et des femmes dans leurs instances dirigeantes (article 8). En outre, les fédérations agréées devront adopter des statuts et des règlements disciplinaires conformes à des statuts et règlements types, et assurant notamment « l'accès de toutes et de tous » à la pratique sportive » (article 16).

Ces statuts et règlements types devront être définis par un décret en Conseil d'Etat pris après avis du conseil national olympique et sportif français.

Le ministère indique en outre qu'il a introduit depuis 1999, dans les conventions d'objectifs passées chaque année avec les différentes fédérations, une ligne spécifique « Femmes et sports » destinée à inciter le mouvement sportif à proposer des actions destinées à promouvoir la pratique féminine.

Enfin, la commission nationale du sport de haut niveau a décidé, au cours de sa réunion du 21 janvier 2001 de ne plus opérer de distinctions entre les pratiques féminines et masculines pour la reconnaissance du caractère de haut niveau d'une discipline sportive.

#### *d) Le sport en entreprise*

Les dispositions annoncées en 1999 en faveur du sport en entreprise ont permis de mettre en œuvre un dispositif qui associe le mouvement et les fédérations sportives agréées. Une ligne budgétaire a été introduite à cet effet dans les conventions d'objectifs annuelles.

Une mesure nouvelle de 4 millions de francs est prévue à cet effet.

*e) La pratique sportive des personnes handicapées*

Le ministère accorde un soutien financier et en personnel à trois fédérations agréées multisports regroupant les sportifs handicapés : la fédération handisport, la fédération du sport adapté et la fédération sportive des sourds de France. En 2000, les subventions accordées à ces trois fédérations se sont élevées à 11,5 millions de francs.

Il a participé également à l'organisation des grandes compétitions internationales comme les jeux paralympiques de Sydney.

Ces derniers ont mis en lumière la qualité des efforts réalisés par certains pays comme l'Australie ou la Chine, en faveur du développement du handisport, et montre le chemin qui nous reste encore à parcourir.

Votre rapporteur se félicite de l'intention exprimée par la ministre à l'occasion de son audition devant votre commission, de renforcer encore les moyens qui lui sont consacrés.

***B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE***

Les actions entreprises par le ministère de la jeunesse et des sports en faveur de la jeunesse et de la vie associative ne sont pas critiquables dans leur principe, mais leur multiplication traduit une dispersion des efforts dont votre rapporteur s'était déjà inquiété les années précédentes. La forte croissance dans le projet de budget pour 2001 des crédits consacrés à certaines de ces initiatives, comme « les rencontres de la jeunesse », renforce cette préoccupation et lui fait craindre que le ministère de la jeunesse et des sports ne tire pas le meilleur parti de la hausse des moyens qui lui sont consacrés.

**1. Les rencontres de la jeunesse**

Les « rencontres de la jeunesse » organisées en novembre 1997 ont été suivies par la mise en place du conseil permanent de la jeunesse et des conseils départementaux de la jeunesse en janvier 1998, puis d'un festival de la citoyenneté en mars 2000. La nouvelle étape consistera dans la création en 2001 de 200 conseils locaux de la jeunesse, destinés à renforcer l'ancrage local du dispositif.

Le projet de budget pour 2001 prévoit de consacrer au fonctionnement de ce dispositif 13,23 millions de francs (dont 9,2 millions de francs de mesures nouvelles) qui se répartissent ainsi :

- 1,7 million de francs pour le Conseil de la jeunesse (dont 1 million de francs de mesures nouvelles),

- 7,5 millions de francs pour les conseils départementaux de la jeunesse (dont 4,2 millions de mesures nouvelles),

- 4 millions de francs de mesures nouvelles en faveur de la création des conseils locaux de la jeunesse.

A cela s'ajoute encore 1 million de francs de mesures nouvelles destinées à l'organisation du prochain « Festival de la citoyenneté ».

**Votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de ces dépenses et leur très forte progression.**

Les crédits absorbés par le fonctionnement de ces structures de concertation lourdes et coûteuses seront distraits de la satisfaction des besoins effectifs et concrets des jeunes.

## **2. L'absence de mesures significatives en faveur du bénévolat**

Le Premier ministre avait, au cours des assises nationales de la vie associative qui se sont tenues en février 1999, confié au ministère de la jeunesse et des sports le soin d'animer une réflexion interministérielle sur les mesures propres à encourager l'exercice du bénévolat.

L'élaboration d'un statut du bénévole, un moment envisagée, a finalement été abandonnée, et l'on peut s'en féliciter, car cette approche aurait pu déboucher sur une « fonctionnarisation » peu souhaitable des bénévoles.

Cependant, l'importance du rôle joué par les bénévoles, dans tout le mouvement sportif mais particulièrement dans les petits clubs, appelle des mesures concrètes de reconnaissance et de soutien.

Les dispositions adoptées dans le cadre de la loi du 6 juillet 2000 modifiant la loi 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation des activités physiques et sportives n'apportent cependant pas d'améliorations notables à la situation des bénévoles.

La possibilité que leur offre l'article 40 de la loi du 6 juillet 2000 (devenu l'article 45-1 de la loi de 1986 modifiée) de bénéficier de **congés pour suivre la**

**formation liée à leur activité de bénévole n'ajoutait rien au droit en vigueur.** Tout salarié, dès lors qu'il répond aux conditions d'ancienneté requises pour demander un congé de formation avait en effet déjà le droit de demander un congé pour suivre une formation lui permettant d'exercer ou de mieux assurer des fonctions dans une association.

**Quant au régime de déduction fiscale des frais exposés par les bénévoles, il risque, du fait de la complexité de son dispositif, d'être peu utilisé.**

L'article 41 prévoit que les bénévoles pourront déduire de leur revenu imposable, dans la limite de 6 % de ce dernier, 50 % des dépenses qu'ils ont engagées dans le cadre d'une activité bénévole, et « en vue strictement de la réalisation de l'objet social » de l'organisme d'intérêt général auquel ils apportent leur contribution.

Ces frais devront avoir été constatés dans les comptes de l'organisme, et le contribuable devra avoir « renoncé expressément à leur remboursement ».

Concrètement, ce dispositif se traduit par une procédure dont la complexité risque de faire reculer ses bénéficiaires potentiels :

- dans une première phase, qui permettra de constater que la dépense a bien été engagée « en vue strictement de la réalisation de l'objet social » de l'association, cette dernière devra, lors de la réception des justificatifs fournis par le bénévole, enregistrer dans ses comptes le montant correspondant et la créance du bénévole ;

- dans une deuxième phase, le bénévole devra remettre à l'association un document attestant qu'il renonce au remboursement, de façon à lui permettre de contre-passer l'écriture précédente. Elle adressera alors au bénévole un accusé de réception de cette remise de dette, qui devra être fourni au fisc pour obtenir le bénéfice de la réduction fiscale.

La publication d'un « **guide du bénévole** » pourra être utile, mais n'ajoute rien, en elle-même, aux dispositions existantes.

Votre rapporteur le regrette, car il y aurait encore beaucoup à faire pour valider les services accomplis par les bénévoles, pour leur accorder véritablement de nouveaux droits à congés ou à crédits d'heures, et surtout, pour régler les **problèmes de responsabilité et d'assurance** auxquels se heurte souvent leur travail.

Il convient d'ailleurs de relever que le bénévolat ne concerne pas uniquement le secteur de la jeunesse et des sports, et que les mesures envisagées

ne sont pas de la seule compétence de ce ministère, et devront donc être adoptées à un niveau interministériel.

### 3. Les échanges internationaux de jeunesse

Le ministère accorde traditionnellement à deux offices internationaux un appui financier.

#### a) *L'Office franco-allemand de la jeunesse*

L'Office franco-allemand de la jeunesse est une institution internationale dont l'origine remonte au traité de coopération du 22 janvier 1963 entre la France et la République Fédérale Allemande. Il a pour vocation de resserrer les liens qui unissent les jeunes des deux pays, de renforcer leur compréhension mutuelle et d'encourager, et le cas échéant, de réaliser des rencontres et des échanges de jeunes.

L'Office franco-allemand de la jeunesse est confronté, depuis quelques années à des difficultés qui appellent sans doute une redéfinition de son action. Au cours de son audition devant la commission des affaires culturelles du Sénat, Mme Marie-George Buffet en est convenue, et a estimé que ces difficultés tenaient en partie aux difficultés linguistiques nées du recul de l'apprentissage de l'allemand en France et du français en Allemagne. Elle a exprimé son intention d'élargir le public auquel s'adresse l'office à de jeunes scolarisés et à de jeunes apprentis.

Les moyens consacrés à l'Office sont importants. Le budget de l'OFAJ s'est élevé à **146 millions de francs en 1999** ; il provenait, à hauteur de 129 millions de francs de subventions gouvernementales réparties sur une base paritaire. Cette subvention a vocation à augmenter régulièrement, conformément à la décision adoptée lors du sommet franco-allemand du printemps 1999, qui a **majoré de 2 millions de francs par an pendant trois ans à compter de 2000**, les contributions gouvernementales. Son coût de fonctionnement, qui absorbe plus de la moitié de ces subventions, paraît élevé, et appelle à une réflexion globale pour que les missions qu'il réalise effectivement soient à la hauteur des moyens qui lui sont consacrés.

#### b) *L'Office franco-québécois pour la jeunesse*

L'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) a été créé par un protocole entre les deux gouvernements le 9 février 1968. Ce protocole prenait appui sur l'Entente entre la France et le Québec du 27 février 1965 portant sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation.

Sa mission initiale était de relancer et d'approfondir la relation franco-qubécoise, par l'encouragement d'échanges et de rencontres entre jeunes adultes âgés de 18 à 35 ans.

Le protocole créant l'Office précise que les deux gouvernements contribuent à parts égales à son financement, mais ce principe d'égalité soulève dans son application des difficultés qui tiennent en particulier à la différence dans les structures financières des deux sections, qui reflète elle-même la disparité des réglementations fiscales et sociales des partenaires.

La contribution du ministère versée à la section parisienne s'est élevée à 11,6 millions de francs en 1998 et en 1999, et à 12 millions de francs en 2000. Il serait intéressant de connaître un bilan sur l'utilisation de ces fonds.

#### **4. L'information des jeunes**

L'information des jeunes relève des missions prioritaires du ministère de la jeunesse et des sports et de ses services déconcentrés qui s'appuient sur un nombre important de structures associatives, régionales, départementales ou locales qui constituent le réseau « information jeunesse ».

La ministre de la jeunesse et des sports s'attache à renforcer et à dynamiser ce réseau qui est constitué de **1 544 organismes**, parmi lesquels figurent, en particulier, 32 centres information jeunesse (CIJ) qui regroupent le Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), 27 centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ), et 4 centres d'information jeunesse (CIJ) départementaux localisés en Ile-de-France ; ces centres assurent une mission d'information et de documentation et animent dans chaque région un réseau de 243 bureaux d'information jeunesse (BIJ), de 1 239 points d'information jeunesse (PIJ) et de 30 bus-info. **Le réseau information jeunesse bénéficie de 2 millions de francs supplémentaires dans le projet de budget pour 2001.**

Les services télématiques 36-15 INFOSTAGES et 36-15 INFOJOBS qui, comme leur nom l'indique ont vocation à recenser et diffuser les offres de stages et d'emplois saisonniers disponibles sur l'ensemble du territoire, émigrent progressivement sur Internet, sous forme de services gratuits. Le CIDJ a ouvert son site national d'infojeunesse en décembre 1998 et plusieurs CIJ lui ont emboîté le pas. Une dotation leur a été octroyée pour se doter d'un équipement internet.

Le **programme « Cyber jeunes » (Pagsi)** a été mis en place conformément à la décision du Premier ministre, le 12 mai 2000, **d'équiper les points information jeunesse**, en matériel d'accès à l'internet et au multimédia et

de former leurs personnels. **Il bénéficie dans le projet de budget pour 2001 de 17 millions de francs de mesures nouvelles.**

Les points labellisés Cyber jeunes devront favoriser l'expression et la citoyenneté des jeunes et développer leurs pratiques artistiques et culturelles grâce à l'outil multimédia. Une formation qualifiante professionnelle sera proposée pour les futurs animateurs à partir de la rentrée 2000.

Enfin, le gouvernement a décidé la création d'un **guide « droits des jeunes »**, dont la réalisation est confiée au ministère, et qui est tiré à 1,5 million d'exemplaires et diffusé gratuitement dans les réseaux qui touchent le jeune public. Un **budget de 4,5 millions de francs** lui a été consacré en 2000.

## **5. Le soutien aux initiatives de jeunes : le plan « défi jeunes »**

Déjà ancien, puisqu'il a été créé en 1987, le programme Défi Jeunes a vocation à encourager et soutenir la capacité d'initiatives des jeunes de 15 à 28 ans dans des domaines très variés.

L'aide qu'il est susceptible d'apporter est de trois ordres : un accompagnement pédagogique et technique, un accompagnement financier par l'attribution de chèques conseils formation et l'attribution de bourses décernées par des jurys régionaux d'un montant pouvant atteindre 50 000 francs.

La sélection des projets, confiée à des jurys régionaux, privilégie des critères liés à l'utilité sociale et à l'impact local.

En 1999, l'accroissement de l'activité de Défi Jeunes s'est traduit par une augmentation de 10 % du nombre des opérations soutenues : au total, 856 projets ont été primés, concernant 1745 heures.

La **subvention** versée au groupement d'intérêt public « défi-jeunes » est, **dans le projet de budget pour 2001, maintenue à 20,5 millions de francs, comme en 2000.**

## **6. La « carte jeune »**

La carte jeune a pour objet de faciliter l'accès des jeunes aux loisirs et à la culture. Le concessionnaire de la carte jeune, la société Carte jeune SA, a développé des prestations à caractère social, sportif et culturel facilitant l'accès aux musées ou permettant la réduction de moitié du prix de la carte orange (opération imagine R).

Le succès de la carte imagine R, adossée à la « carte jeune » a tiré les résultats de cette dernière en Ile-de-France, mais le ministère juge décevante la diffusion de la carte sur l'ensemble du territoire, qui a cependant atteint les 600 000 exemplaires en 1999.

Le ministère de la jeunesse et des sports a procédé le 28 juillet dernier à la résiliation du contrat conclu avec le concessionnaire et indique qu'il envisage une redéfinition de la carte jeune conçue comme un ensemble de services destinés à faciliter l'accès des jeunes aux transports, au logement, à la santé et aux loisirs.

Votre rapporteur juge cependant indispensable, dans l'attente de la mise en place de ce nouveau dispositif, que les porteurs actuels de la carte jeune conservent leurs droits.

### ***C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI***

#### **1. Les contrats éducatifs locaux (CEL).**

Divers dispositifs visant à aménager les rythmes de vie des enfants et des adolescents se sont succédés depuis une quinzaine d'années.

Un comité baptisé CESARE (comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant) et présidé par M. Delevoye, président de l'association des maires de France, a remis en septembre 1999 un rapport intitulé « pour une approche globale du temps de l'enfant ». Celui-ci recommande notamment la poursuite et l'amplification de l'expérimentation des aménagements des rythmes scolaires. Celle-ci passe par une réduction de la durée quotidienne des cours et une meilleure appréhension des activités périscolaires. Cet aménagement des rythmes scolaires permettrait ainsi de développer la pratique d'activités culturelles et sportives variées.

A l'issue d'une réflexion interministérielle conduite par les trois ministères concernées -éducation nationale, recherche et technologie, culture et communication, jeunesse et sports- le gouvernement a décidé dans deux circulaires du 9 juillet et 30 octobre 1998 de mettre en place des contrats éducatifs locaux (CEL) auxquels s'associera également le ministère de la ville.

Depuis la parution de ces circulaires, les contrats éducatifs locaux se sont progressivement substitués aux différentes formes de contractualisation existant précédemment, ils reposent sur une coordination des moyens de l'Etat, et un partenariat avec les collectivités locales, les associations, et les institutions à vocation sociale.

L'élaboration d'un CEL doit aboutir à un projet éducatif qui respecte la diversité des rythmes de vie et d'apprentissage de l'enfant ou de l'adolescent, qui favorise leur accès à la diversité des connaissances en dehors des heures scolaires.

En 2000, plus de 1800 contrats ont été recensés. Ils touchent plus de 2 millions d'enfants et jeunes scolarisés dans 145 000 écoles, collèges et lycées. Ils ont été financés à 56 % par les communes qui apparaissent de loin comme le premier contributeur, devant le ministère de la jeunesse et des sports qui assure 10 % de leur financement.

De nouveaux contrats éducatifs locaux doivent être signés à compter des mois de janvier et septembre 2001.

**Les crédits consacrés aux CEL qui s'élevaient à 265 millions de francs dans le budget 2000, sont portés à près de 310 millions de francs dans le projet de budget pour 2001, grâce à l'apport de deux mesures nouvelles de 22,5 millions de francs chacune.**

Le ministère évalue à 992 millions de francs le coût budgétaire d'une généralisation des contrats éducatifs locaux.

La mise en place concrète de ces contrats se heurte encore, trop souvent, au niveau local, aux réticences de certains cadres et personnels. Il convient de tout mettre en œuvre pour faciliter le bon fonctionnement de ces projets qui concourent à l'épanouissement des enfants et des adolescents, et auxquels les collectivités publiques consentent des efforts financiers importants et en forte progression.

## **2. Les emplois-jeunes**

Le plan emplois-jeunes a été institué par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, et va entrer dans sa quatrième année d'existence.

Il se proposait de répondre à des besoins émergents ou non satisfaits par la création de 350 000 emplois, et devait initialement être complété par la création de 350 000 autres emplois dans le secteur privé, second volet qui n'a jamais vu le jour.

Au 30 septembre, le nombre des emplois créés s'établit à 258 000 emplois, dont 72 500 l'ont été à l'initiative des associations, et 61 200 à l'initiative des collectivités locales.

Mais, comme le relevait un récent rapport de la commission des affaires sociales du Sénat<sup>1</sup>, « recruter des emplois-jeunes était sans nul doute la phase du dispositif la plus aisée à mettre en œuvre dès lors que le gouvernement y affectait des moyens budgétaires considérables ; plus délicate, en revanche, est la sortie du dispositif ».

Le ministère de la jeunesse et des sports a participé activement à la mise en place du plan emploi-jeunes. Sur les 47 807 emplois dont il a favorisé le recrutement, 28 810 ont été créés dans le secteur associatif, et un peu plus de 15 000 l'ont été dans les collectivités locales.

Ces structures seront-elles en mesure de conserver ces emplois une fois qu'ils ne seront plus aidés ? Au cours de son audition, la ministre nous a indiqué qu'il conviendrait de chercher des relais vers les entreprises et vers les collectivités locales : mais ces dernières sont déjà très sollicitées.

Pour faciliter leur reconversion, le ministère consent un effort important, mais peut-être un peu tardif, en faveur de la formation de ces jeunes, auquel il consacrera en 2001 11,4 millions de francs de mesures nouvelles.

Cette formation sera-t-elle suffisante pour assurer l'accès au marché du travail de ces jeunes, à l'issue de leur contrat d'emploi-jeunes ? Les constatations opérées par la commission des affaires sociales dans le rapport précité, ne sont pas des plus encourageantes, et invitent à ne pas sous-estimer l'effort qui reste à accomplir : *« Nombre d'emplois-jeunes ne bénéficient que d'une formation extrêmement réduite : dans le secteur sportif, les formations mises en œuvre au niveau des directions régionales de la jeunesse et des sports par l'intermédiaire des CREPS, visent à répondre à « des manques immédiats de connaissance constatés à l'embauche des jeunes. La nécessité de combler des lacunes élémentaires est incontestable ; pour autant, l'acquisition de connaissances de base ne garantit pas par elle-même l'accès au marché du travail à l'issue du contrat d'emplois-jeunes ».*

### **3. Le plan sport-emploi**

Le plan sport-emploi est une contribution spécifique du ministère de la jeunesse et des sports aux politiques de l'emploi et de lutte contre l'exclusion. Il participe à la lutte contre le chômage tout en favorisant la pratique du sport, grâce à la création d'emplois dans l'animation et l'enseignement.

Son dispositif, mis en place en 1996, a pour objet d'abaisser le coût d'emplois créés dans les associations sportives par l'octroi, après signature d'une

---

<sup>1</sup> « Pour une sortie en bon ordre - Bilan à mi-parcours des emplois-jeunes » (n° 25 2000/2001) par M. Alain Gournac Sénateur.

convention, d'une aide d'un montant de 50 000 francs par emploi l'année de leur création, de 35 000 francs l'année suivante, et de 15 000 francs la troisième année.

Ce dispositif a été réévalué en 1998 pour tenir compte de la mise en place du dispositif gouvernemental des emplois-jeunes. La durée des conventions a été prolongée de deux ans, et le montant des aides réévalué. Les créations d'emplois soutenues par cette mesure intéressent dorénavant des personnes de plus de 26 ans, plus âgées et plus qualifiées que les bénéficiaires du dispositif gouvernemental emplois-jeunes.

En 1999, le dispositif a concerné 5 756 postes, pour une subvention globale de 91,6 millions de francs ; 539 emplois ont été créés dans l'année, absorbant à eux seuls 24,5 millions de francs. On constate d'ailleurs, au cours des années, une augmentation de la proposition d'emplois créés avec l'aide maximale prévue dans le dispositif entraînent une augmentation mécanique du coût moyen des emplois créés.

Le projet de budget pour 2001 prévoit une mesure nouvelle de 6,5 millions de francs en vue de la création de 100 nouveaux emplois.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du 15 novembre 2000 sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. James Bordas** sur les **crédits pour 2001** de la **jeunesse et des sports**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Tout en s'associant au jugement positif du rapporteur pour avis sur l'augmentation des crédits, **Mme Hélène Luc** s'est élevée contre ses critiques sur un éventuel éparpillement des efforts, estimant au contraire que l'ensemble des mesures présentées par le projet de budget étaient nécessaires et méritaient les crédits qui leurs sont consacrés. Elle a en revanche déclaré partager la préoccupation du rapporteur pour avis quant à la pérennisation des emplois-jeunes créés dans les associations, tout en se montrant plus optimiste sur le maintien de ces emplois ; elle a souhaité que l'appui que leur apporte le ministère de la jeunesse et des sports puisse être poursuivi.

Elle a également indiqué qu'elle ne partageait pas le scepticisme du rapporteur pour avis sur les actions menées par le ministère en faveur de la pratique féminine du sport, et du sport en entreprise, et a évoqué à cet égard le plein succès remporté par les manifestations qui se sont déroulées à Choisy-le-Roi et ont réuni quelque 30.000 sportifs.

Elle a par ailleurs approuvé le souci du rapporteur pour avis de développer l'effort consenti pour permettre l'accès des handicapés aux activités sportives, notant que les jeux paralympiques avaient permis de constater que d'autres pays faisaient beaucoup plus que la France dans ce domaine. Enfin, elle a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen émettrait un vote favorable à un projet de budget pour 2001 qui enregistre une bonne augmentation.

**M. Jean-Louis Carrère** a jugé que le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour 2001 méritait une entière approbation car il traduit une politique ambitieuse et éclairée. Il a rappelé que, dans l'esprit du Gouvernement, le plan emploi-jeunes n'avait jamais eu l'ambition de créer des emplois définitifs pour leurs bénéficiaires, mais avait été motivé par le souci d'offrir à leurs jeunes titulaires une première expérience professionnelle, et donc de

meilleures chances d'insertion dans la vie active. Notant que ce dispositif ne semblait plus faire l'objet des critiques qu'il avait suscitées lors de sa mise en place, il a souhaité que l'ensemble des responsables politiques unissent leurs efforts en vue de rechercher des solutions pour l'insertion de ses bénéficiaires.

**M. André Bohl** a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur le montant de la participation des collectivités territoriales au financement public des activités sportives, sur les dépenses d'équipement nécessaires à la sécurité des infrastructures du sport, et sur l'intégration éventuelle d'emplois-jeunes dans la fonction publique locale.

**M. Jean-Claude Carle** a déploré que la progression des crédits du ministère de la jeunesse et des sports soit hypothéquée par le poids des dépenses de fonctionnement, et qu'aucune orientation politique forte ne se dégage de la somme des actions envisagées.

**M. Serge Lagauche** a estimé que le projet de budget témoignait des efforts importants accomplis par le Gouvernement dans le domaine de la jeunesse et des sports, et a estimé que les analyses contraires qu'en effectuent la majorité et l'opposition sénatoriale, notamment sur les emplois-jeunes, et le soutien aux pratiques sportives féminines, n'étaient que le reflet des divergences de conceptions générales qui les opposent en matière d'avenir des jeunes et d'évolution du sport.

**M. René-Pierre Signé** s'est félicité que le projet de budget prenne correctement en compte l'appui au monde associatif et au sport de masse, car ceux-ci ont su conserver intactes les valeurs essentielles du sport, sa convivialité, son sens de l'effort et du respect de l'adversaire.

**M. Jacques Donnay** a déclaré partager l'analyse du rapporteur pour avis sur la nécessité de soutenir le bénévolat, qui est bien souvent la pierre angulaire des clubs et associations sportives, particulièrement dans les petites communes, et il a déploré que le projet de budget ne lui ait pas porté l'attention qu'il méritait.

En réponse aux intervenants, le rapporteur pour avis a notamment apporté les précisions suivantes :

- on peut constater, localement, que beaucoup d'associations n'auront plus les moyens de financer le maintien des emplois-jeunes qu'elles ont créés, et se tournent vers les collectivités territoriales ou se résolvent à la perspective de licenciements ;

- de nouvelles mesures en faveur du bénévolat sont nécessaires ; celles qui ont été prises jusqu'à présent et qui sont en-deçà des ambitions affichées n'auront qu'une portée restreinte, tel le dispositif instaurant des possibilités de déductions fiscales pour les frais engagés par les bénévoles qui risquent d'être trop complexe pour être effectivement utilisé ;

- en 1998, le financement public du sport s'est élevé à 54,2 milliards de francs ; sur cet ensemble 37,2 milliards de francs ont été assurés par les communes, 2,9 milliards par les départements et 900 millions de francs par les régions ;

- d'après une évaluation du ministère de la jeunesse et des sports, la réhabilitation et la mise aux normes des équipements sportifs pourrait nécessiter un investissement de l'ordre de 30 milliards de francs ;

- les positions de la majorité et de l'opposition sénatoriale sur les problèmes du sport et l'avenir de la jeunesse ne sont sans doute pas, sur le fond, si éloignées ;

- sans nier l'intérêt de développer le sport féminin, il est permis de penser que l'on pourrait aujourd'hui privilégier plutôt un effort budgétaire en faveur de l'accès au sport des handicapés, dont Mme Hélène Luc a eu raison de souligner qu'il était moins bien assuré en France que dans d'autres pays.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a **décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet du projet de budget de la jeunesse et des sports.**

\*

\*       \*