

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

JEUNESSE ET SPORTS

Par M. Bernard MURAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Xavier Darcos, Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernard Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean François-Poncet, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagauche, Robert Lafoauly, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 30) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS EN 2002.....	7
A. LA PROGRESSION DISCRÈTE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE.....	7
1. <i>La prédominance croissante des dépenses ordinaires</i>	8
a) Les moyens des services	8
b) Les crédits d'intervention.....	9
2. <i>La sous-consommation des crédits d'investissement</i>	10
3. <i>Une approche nouvelle : les indicateurs de coût</i>	12
B. L'APPORT DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	14
1. <i>Le Fonds national pour le développement du sport</i>	15
a) Les ressources du FNDS.....	15
b) Les dépenses du FNDS	17
2. <i>Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)</i>	19
C. LE CONTEXTE GLOBAL DU FINANCEMENT PUBLIC DU SPORT	21
II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2002.....	23
A. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DU SPORT.....	23
1. <i>La lutte contre le dopage</i>	23
a) Le dispositif français de lutte contre le dopage	24
(1) La surveillance médicale des sportifs.....	24
(2) Le dispositif de lutte contre le dopage	25
b) La dimension internationale de la lutte contre le dopage	30
2. <i>Les actions en faveur du sport de haut niveau</i>	31
3. <i>Les actions en faveur du sport de masse</i>	35
a) Le coupon sport	35
b) Le sport féminin et le sport dans l'entreprise	35
c) La pratique sportive des personnes handicapées	36
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	37
1. <i>Les conseils de la jeunesse</i>	37
2. <i>Le « fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » ou FONJEP</i>	38
3. <i>L'absence de mesures nouvelles en faveur du bénévolat</i>	38
4. <i>Les échanges internationaux de la jeunesse</i>	40
a) L'Office franco-allemand de la jeunesse.....	40
b) L'Office franco-québécois pour la jeunesse	40
5. <i>L'information des jeunes</i>	41
6. <i>Le soutien aux initiatives de jeunes : le plan « Défi Jeunes »</i>	41
C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI.....	42
1. <i>Les contrats éducatifs locaux (CEL)</i>	42
2. <i>Les emplois-jeunes</i>	43
3. <i>Le plan sport-emploi</i>	45
EXAMEN EN COMMISSION	46
CONCLUSION.....	47

Mesdames, Messieurs,

Le secteur de la jeunesse et des sports occupe, dans la vie de la Nation, une place qui ne peut se mesurer à l'aune du budget modeste du ministère de la jeunesse et des sports.

Par delà les 14 millions de licences délivrées par une centaine de fédérations agréées, regroupant 170 000 clubs, le sport est une activité que déclarent pratiquer, plus ou moins régulièrement, 36 millions de nos concitoyens. Il occupe d'ailleurs une place croissante dans l'économie française. Son poids, mesuré par la « dépense sportive globale », s'élevait, au bas mot, en 1999, à 147 milliards de francs (22,4 milliards d'euros). Les ménages contribuent, à eux seuls, pour la moitié, à ces dépenses sportives : celles-ci sont évaluées à 74 milliards de francs (11,3 milliards d'euros). Puis viennent les communes qui, avec 43 milliards de francs, sont les principaux financeurs publics du sport, loin devant l'Etat dont la contribution, faut-il le rappeler, ne s'élève qu'à 17 milliards de francs.

Le monde associatif représente, également, une vaste nébuleuse, et la célébration du centenaire de la loi de 1901 a permis d'en mesurer toute la vitalité. Riche de 880 000 associations, comptant une vingtaine de millions de membres, le secteur associatif est un des premiers employeurs de France, et son budget cumulatif représenterait près de 3,7 % du produit intérieur brut. Le ministère de la jeunesse et des sports n'est évidemment pas le seul interlocuteur public du monde associatif, particulièrement actif dans le monde du sport, de l'action sociale, de l'éducation et de la culture, mais il en est cependant un des partenaires privilégiés.

Le poids financier du budget du ministère de la jeunesse et des sports, qui s'élève à près de 539 millions d'euros (3,5 milliards de francs), et qui ne représente que 0,2 % du budget de l'Etat peut apparaître bien modeste au regard de l'ampleur des tâches qui lui reviennent.

Les deux comptes d'affectation spéciale qui viennent compléter ses ressources financières constituent donc un apport précieux, dont il conviendra, à l'avenir, de garantir l'existence et le niveau de ressources.

I. LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS EN 2002

Les moyens affectés à la politique de la jeunesse et des sports connaissent, dans le projet de budget pour 2002, une croissance modérée, légèrement supérieure à celle du budget de l'Etat, et doublée d'un discret étoffement des effectifs du ministère.

Le budget du ministère n'occupe cependant qu'un poids marginal au sein des dépenses de l'Etat, puisqu'il ne représente que 0,2 % du budget général.

Ces moyens budgétaires peuvent apparaître bien modestes au regard de l'importance des enjeux auxquels se rattache la politique de la jeunesse et des sports, qu'il s'agisse du rôle fondamental qu'elle peut jouer en faveur de la cohésion sociale ou du poids croissant de l'économie du sport. La pertinence de leur emploi n'en est que plus indispensable.

A. LA PROGRESSION DISCRÈTE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE

Les crédits consacrés par le projet de loi de finances pour 2002 au budget du ministère de la jeunesse et des sports s'élèvent à 538,7 millions d'euros (un peu plus de 3,5 milliards de francs), en hausse de 3,08 % par rapport à la loi de finances pour 2001.

Cette progression, autour de laquelle se polarisent trop souvent les débats budgétaires, s'élève même à 3,14 % si, pour être parfaitement précis, on corrige l'effet de deux transferts de crédits exceptionnels :

- le premier, d'un montant de 197 000 euros (1,3 millions de francs), est opéré au profit de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, en contrepartie des compétences que le nouveau projet de statut, actuellement en cours de discussion, envisage de transférer à cette dernière ;

- le second résulte du transfert de deux emplois à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie –la MILDT- et porte sur 93 500 euros, (un peu plus de 600 000 francs).

Une analyse détaillée des grandes masses du projet de budget met en relief les évolutions suivantes :

1. La prédominance croissante des dépenses ordinaires

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports est traditionnellement marqué par l'écrasante prédominance des dépenses ordinaires des titres III et IV sur les dépenses en capital inscrites aux titre V et VI.

Avec une progression de 3,4 % des dépenses ordinaires et une diminution de 16,5 % des investissements, le projet de budget pour 2002 vient accentuer cette tendance déjà sensible dans les budgets précédents.

Ainsi, les titres III et IV qui représentent respectivement 60,5 % et 38 % des crédits constituent-ils désormais à eux seuls la quasi-totalité de l'enveloppe budgétaire du ministère, les crédits d'investissement ne pesant plus, titre V et VI confondus, qu'à peine 1,5 % .

a) Les moyens des services

Les moyens des services, inscrits au titre III, s'élèvent dans le projet de budget pour 2002, à 327,5 millions d'euros (un peu plus de 2 150 millions de francs) en hausse de 4,2 % par rapport à 2001.

Les dépenses de personnel, qui se montent (traitements et charges sociales confondus) à 268,6 millions d'euros (1762 millions de francs) en constituent la plus grande partie. Elles connaissent une progression de 2,75 % avec un peu plus de 7 millions d'euros supplémentaires (un peu moins de 50 millions de francs).

Une partie des moyens nouveaux est consacrée à des créations ou des transformations d'emploi, parmi lesquelles on retiendra plus particulièrement :

- la **création**, pour 0,5 million d'euros, de **16 emplois** affectés principalement dans les services déconcentrés et dans les établissements dépendant du ministère ; celle-ci est toutefois compensée, en partie, par la **suppression nette de 7 emplois** de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CEEPS –un corps en voie d'extinction) pour un montant de 0,3 millions d'euros, et par la **suppression de 5 emplois** budgétaires correspondant à la transformation du laboratoire national de dépistage du dopage en établissement public (0,16 millions d'euros).

- la **création de 5 contrats de préparation olympique et de haut niveau**, portant leur effectif à 403 pour 0,25 millions d'euros.

Une proportion très significative de l'augmentation des crédits de personnel trouve son origine dans **l'extension en année pleine de mesures de transformations d'emplois** entrées en vigueur en septembre 2001 et qui représentent à elles seules, **4 millions d'euros**.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à près de 59 millions d'euros (près de 390 millions de francs) en progression de 11,8 %. Cette très forte hausse résulte, en partie, de la **transformation du laboratoire national de dépistage du dopage** qui, de groupement d'intérêt public devient établissement public administratif.

Ce changement de statut se traduit par une mesure nouvelle de **4 millions d'euros**, correspondant à la création de 38 emplois non budgétaires et à l'inscription des moyens de fonctionnement. Elle résulte cependant, pour l'essentiel d'un **double transfert** : la suppression, précédemment évoquée, des 5 emplois précédemment mis à disposition au laboratoire, et plus encore, celle de la subvention de 3,4 millions d'euros, jusqu'alors imputée sur le titre IV.

Hors cette opération, la progression des crédits de fonctionnement s'élève à 5,3 %, sous l'effet d'une série de mesures relatives à la mise en œuvre du projet informatique ACCORD (760 000 euros), au musée national du sport (450 000 euros), à des actions en faveur du sport féminin ou du sport en entreprise (200 000 euros) ou encore au fonctionnement du conseil de la jeunesse (150 000 euros). Les établissements publics bénéficient également d'un renforcement des moyens qu'ils consacrent à la formation initiale conduisant aux qualification jeunesse et sport (520 000 euros).

b) Les crédits d'intervention

Inscrits au titre IV, ils dépassent 203 millions d'euros (plus de 1,3 millions de francs). Ils connaissent une progression apparente de 2,15 % qui, hors transfert des crédits du laboratoire national de dépistage du dopage, s'établirait à 3,88 %.

Il 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 114 millions d'euros, en hausse de 4,8 % par rapport à 2001.

Les moyens supplémentaires inscrits sur ce chapitre bénéficient notamment aux conseils locaux de la jeunesse (1,5 million d'euros), au renforcement du réseau d'information jeunesse (0,76 million d'euros), à la mise en place de nouveaux « *points cyb espaces jeunes numériques* » (2,9 millions d'euros), à la création de 50 postes supplémentaires FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) (0,8 million d'euros) et au développement des contrats éducatifs locaux (1 million d'euros).

- Le **chapitre 43-91**, intitulé « **sport de haut niveau et développement de la pratique sportive** » est doté de 89,5 millions d'euros contre 90,4 en 2001. Hors transfert des crédits bénéficiant au laboratoire national de dépistage de dopage, il présente une progression de 2,7 %

C'est sur ce chapitre que sont inscrits, notamment, les crédits afférents aux jeux olympiques et aux grandes manifestations sportives, qui passent de 18,6 à 23 millions d'euros en 2002. Le montant de la contribution de l'Etat à l'organisation des **championnats du monde d'athlétisme de 2003** (6,5 millions d'euros) et des crédits consacrés à la préparation des **jeux de Salt Lake City** (3,35 millions d'euros) sont, en partie compensés par la non-reconduction de 5 millions d'euros de mesures prises en 2001.

Le soutien apporté par le ministère au développement du **suivi médical des sportifs** inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau, contribue, à hauteur de 3 millions d'euros, à cette hausse des crédits.

Le soutien à la féminisation de la pratique sportive et le développement de la pratique sportive en entreprise bénéficient à hauteur de 1 million d'euros d'un renforcement de leurs moyens.

2. La sous-consommation des crédits d'investissement

Les crédits d'investissement 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 de budget pour 2002.

Les **investissements exécutés par l'Etat**, regroupés dans le titre V, s'établissent en crédits de paiement à 2,7 millions d'euros, contre 3,5 millions d'euros en 2001 soit une **baisse de 24 %**.

Les **subventions d'investissement** accordées par l'Etat inscrites au titre VI sont ramenées de 5,8 millions d'euros en 2001 à 5,1 millions d'euros en 2002, soit une **baisse de 12 %**.

Dans la réponse écrite qu'il a fournie à votre rapporteur, le ministère estime que cette réduction des crédits de paiement est une simple mesure technique, résultant du volume important des crédits reportés des années précédentes, et qu'elle ne devrait pas affecter la couverture des autorisations de programme.

Votre rapporteur relève en effet que si les crédits afférents aux dépenses ordinaires ont été, au cours des derniers exercices, presque intégralement consommés, le ministère semble, en revanche, rencontrer des **difficultés dans l'utilisation de ses crédits de paiements**, entraînant des **reports importants** d'une année sur l'autre.

Ainsi, alors que le montant des **crédits de paiement ouverts** par la loi de finances pour 2000 sur le titre V s'élevait à **44,50 millions de francs**, le montant des **crédits disponibles** s'est, en réalité, élevé à plus de **124 millions de francs** sous l'effet des reports de 1999 sur 2000 (56,7 millions de francs) et à la marge, des crédits inscrits en loi de finances rectificatives (3,4 millions de francs).

Au 31 décembre 2000, le montant des **crédits de paiement consommés** s'est élevé à **62,3 millions de francs** et le **disponible à reporter** s'est élevé à **61,7 millions de francs**.

Le **titre VI** connaît une situation à peine moins déséquilibrée : le montant des **crédits ouverts** en loi de finances pour 2000 s'établirait à **54,5 millions de francs**, et le montant des **crédits disponibles** ne s'est élevé qu'à **76,25 millions de francs**, en tenant compte du contrat de gestion passé avec le ministère des finances qui a annulé la moitié des 41 millions de francs non consommés en 1999. En fin d'exercice 2000, le ministère n'avait consommé que 30,5 millions de francs, laissant un **solde disponible** à reporter de **45,75 millions de francs**.

Votre rapporteur ne juge pas saine une situation qui conduit le ministère à disposer **d'enveloppes budgétaires qui, par le jeu des reports, peuvent représenter le double ou le triple des enveloppes budgétaires votées par le Parlement**.

Il regrette que le ministère ne parvienne à consommer, dans des conditions de délais satisfaisantes, de enveloppes budgétaires qui sont, qui plus est, en constante diminution.

Il relève que ces difficultés de gestion contribuent encore à aggraver la diminution des crédits d'investissement inscrits au budget du ministère, dans la mesure où elles incitent **le ministère de l'économie, des finances, et du budget à annuler une proportion croissante des crédits** qui n'ont pas été consommés.

Le **contrat de gestion conclu en 2000** portait sur **140 millions de francs**, sur lesquels 0,5 million de francs ont été répartis, et 4,8 millions de francs, d'abord mis en réserve ont ensuite été annulés.

Le **contrat de gestion conclu en 2001** porte en revanche sur **225 millions de francs**, sur lesquels seuls 135 millions de francs ont été reportés, 50 millions de francs étant immédiatement annulés, et 40 autres mis en réserve en vue d'une possible annulation.

Même si le financement des investissements sportifs relève, de plus en plus, du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), votre rapporteur estime que la situation des crédits de paiements inscrits au budget du ministère doit être rééquilibrée et assainie.

3. Une approche nouvelle : les indicateurs de coût

Jusqu'à l'année dernière, le ministre de la jeunesse et des sports présentait une répartition de ses crédits entre trois agrégats : « Jeunesse et éducation populaire », « sport » et « administration générale ». Cette répartition n'était pas totalement satisfaisante, et la présentation du budget pour 2002 lui substitue une approche par « indicateur de coûts » qui anticipe sur la réforme résultant de l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Un premier indicateur mesure l'évolution des effectifs au 31 décembre. Ses données sont retracés dans le tableau suivant :

INDICATEUR DE COÛTS : EFFECTIFS AU 31 DÉCEMBRE

Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002
Jeunesse et éducation populaire	733	741	742	742
Sport	3 239	3 231	3 247	3 264
Dont protection des sportifs et sécurité		22	24	24
Dont sport de haut niveau et grands événements sportifs	797	794	817	864
Non ventilé	2 442	2 415	2 406	2 376
Fonctions non ventilées	3 152	3 198	3 341	3 369
Dont qualifications et formation professionnelle	1 317	1 323	1 355	1 367
Dont fonctions support	1 835	1 875	1 986	2 002
TOTAL	7 124	7 170	7 330	7 375

Un second tableau indicateur mesure l'évolution des dépenses budgétaires hors personnel (en million d'euros).

**INDICATEUR DE COÛTS : DÉPENSES BUDGÉTAIRES HORS PERSONNEL
(MILLIONS D'EUROS)**

Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	Evolution 1999/2002
Jeunesse et éducation populaire	85	96	106	109	28 %
Dont participation des jeunes à la vie sociale	13	18	20	21	61 %
Dont soutien au tissu associatif et éducation populaire	33	32	35	36	9 %
Dont accès aux pratiques de loisirs et protection des mineurs	38	45	50	51	34 %
Non ventilé	1	1	1	1	-
Sport	64	84	93	95	48,4 %
Dont dimension sociale du sport	39	40	45	39	-
Dont protection des sportifs et sécurité	8	12	18	22	175 %
Dont sport de haut niveau et grands événements sportifs	17	32	29	34	100 %
Non ventilé	-	-	1		
Fonctions non ventilées	54	61	58	61	13 %
Dont qualifications et formation professionnelle	14	17	19	21	50 %
Dont fonctions support	40	44	39	40	-
TOTAL	203	241	256	265	30,5 %

L'analyse de ce tableau montre que la progression des crédits, hors dépenses de personnel, du ministère a bénéficié dans une beaucoup plus forte proportion au secteur du sport qu'à celui de l'éducation populaire.

Au sein du secteur « *jeunesse et éducation populaire* », le sous-secteur « *participation des jeunes à vie sociale* » dont relèvent des initiatives comme les « conseils de la jeunesse » a bénéficié d'une priorité beaucoup plus forte (+68 %) que le « *soutien au tissu associatif* » (+9 %) qui, dans l'esprit de votre rapporteur aurait mérité un appui beaucoup plus prononcé.

Au sein du secteur « *sport* », il est significatif que toute l'attention aura été portée à la « *protection des sportifs* » qui, à travers la lutte contre le dopage, a constitué une des priorités phares de l'action de la ministre, ainsi qu'au « *sport de haut niveau et aux grands événements sportifs* » qui n'ont certes pas manqué ces dernières années, **au détriment de la dimension sociale du sport dont les enveloppes budgétaires ont stagné.**

Le troisième indicateur, qui retrace l'évolution et la répartition des dépenses totales (en millions d'euros), confirme cette analyse.

**INDICATEUR DE COÛTS : DÉPENSES BUDGÉTAIRES
TOTALES (MILLIONS D'EUROS)**

Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	Évolution 1999/2002 En %
Jeunesse et éducation populaire	111	123	133	137	23,4 %
Dont participation des jeunes à la vie sociale	13	18	20	21	61 %
Dont soutien au tissu associatif et éducation populaire	33	32	35	36	9 %
Dont accès aux pratiques de loisirs et protection des mineurs	38	45	50	51	34 %
Non ventilé	27	28	28	29	7,4 %
Sport	189	210	226	229	21 %
Dont dimension sociale du sport	39	40	45	39	-
Dont protection des sportifs et sécurité	8	12	20	23	187 %
Dont sport de haut niveau et grands événements sportifs	42	58	56	61	45 %
Non ventilé	100	100	105	106	6 %
Fonctions non ventilées	151	161	164	173	14,5 %
Dont qualifications et formation professionnelle	53	56	61	64	21 %
Dont fonctions support	98	105	104	109	11 %
TOTAL	451	494	523	539	19,5 %

B. 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 2002 à près de 206 millions d'euros (1 350 millions de francs), le **Fonds national pour le développement du sport (FNDS)** représente, à lui seul **plus du tiers du budget du ministère**. En revanche, le **Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)** dont les recettes sont évaluées pour 2002 à un peu moins de 10 millions d'euros (65 millions de

francs) verse aux associations des subventions certes appréciables, mais dont le montant pèse d'un poids marginal au sein de l'effort public.

1. Le Fonds national pour le développement du sport

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, 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'information¹ 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.

a) Les ressources du FNDS

Aux ressources traditionnelles du FNDS se sont ajoutées, en 2000, deux ressources particulières qui font l'objet d'une affectation spéciale.

• **Les ressources traditionnelles du FNDS**

Depuis la suppression de la taxe sur les débits de boisson opérée par la loi de finances pour 2000, le Fonds national pour le développement du sport est alimenté :

- pour l'essentiel, par un **prélèvement de 2,9 %** sur les sommes mises en France métropolitaines sur les jeux gérés par la **Française des jeux** qui représentait, en 2000, 98 % de ses ressources ; ces recettes se sont élevées à 1 196 millions de francs, soit 200 millions de francs au-dessus de la prévision inscrite dans la loi de finances pour 2000 ; elles sont évaluées à 157 millions d'euros (1 030 millions de francs) en loi de finances pour 2001 et à **182,3 millions d'euros (1 200 millions de francs)** par le projet de loi de finances pour 2002, **en hausse de 16,5 %**.

- de façon marginale par un **prélèvement de 0,01 %** sur les sommes mises au **pari mutuel urbain**, qui ont rapporté 19,4 millions de francs en 2000 (3 millions d'euros), et dont les recettes évaluées à **2,74 millions d'euros** par la loi de finances pour 2001 et à **0,61 millions d'euros**

¹ « Le Fonds national pour le développement du sport à la croisée des chemins » (n° 27 1999-2000 par Michel Sergent et Paul Loridant, Sénateurs.

(93 millions de francs) par le projet de loi de finances pour 2002 pour tenir compte d'une réduction du taux de prélèvement ;

- le cas échéant, par le remboursement des avances qu'il aurait consenties.

- **L'apport des deux nouvelles sources de financement**

Le FNDS dispose, depuis l'année 2000 de deux ressources supplémentaires, l'une pérenne et l'autre provisoire.

- l'article 59 de la loi de finances pour 2000 a institué, au profit du fonds, à compter du 1^{er} juillet 2000, une nouvelle **contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle** des manifestations sportives ; son rendement s'est élevé à 5,4 millions d'euros (35,5 millions de francs) en 2000, mais est évalué à un peu moins de 23 millions d'euros (150 millions de francs) en année pleine ; ce dispositif de « mutualisation » fait l'objet d'une affectation spéciale, dans la mesure où ses crédits sont affectés en totalité à la part régionale du FNDS, au bénéfice des associations sportives locales et à la formation de leurs animateurs ;

- compte tenu du décalage dans la perception de cette ressource, aucune décision d'attribution de crédits, n'a été prise en 2000 et les moyens disponibles ont reportés en 2001 ; les encaissements se sont élevés à 10 millions d'euros (66 millions de francs) au cours du premier semestre 2001 ; une somme de 22,9 millions d'euros (150 millions de francs) est inscrite au projet de loi de finances pour 2002.

- **Les boni de liquidation du comité d'organisation de la coupe du monde de football de 1998** sont affectés au FNDS, en vertu de l'arrêté du 6 juin 2000 ; la destination particulière de ces ressources, et la procédure dérogatoire de sa gestion contribuent à en faire en quelque sorte un fonds dans le fonds, le « Fonds Fernand Sastre ». Celui-ci est en effet géré par un **conseil de gestion spécifique**, composé de sept représentants de l'Etat, de sept représentants de la Fédération française de 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. Ce conseil a adopté un **règlement intérieur qui fixe les modalités de répartition et d'utilisation de ces bénéfices**. Le « fonds Fernand Sastre » a ainsi vocation à financer des projets présentés par des associations sportives agréées, ou par des collectivités territoriales, et répondant 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 ; soit correspondre à des projets présentés par des villes ayant accueilli la Coupe du monde et porter sur des investissements de proximité concernant le football et la pratique 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.

Le conseil de gestion du « Fonds Fernand Sastre » a attribué, entre juin 2000 et juin 2001, un montant total de 35,6 millions d'euros (233,8 millions de francs) de subventions, qui ont été attribuées à 1 763 projets dont 790 concernant des équipements de football, 356 s'inscrivent dans le plan national de développement du football et 589 portent sur des actions sportives et culturelles à caractère social.

Pour financer ces opérations, le Fonds Sastre a reçu un premier versement de 23 millions d'euros (150 millions de francs) en 2000 ; un second versement de 13,7 millions d'euros (90 millions de francs) a été effectué en juin 2001 ; le montant attendu de la liquidation totale étant actuellement évalué à 43,4 millions d'euros (285 millions de francs) sous réserve des suites définitives des contentieux fiscaux en cours, il resterait un peu moins de 7 millions d'euros (45 millions de francs) à verser au « Fonds Sastre » avant la fin de l'année 2001 ; leur attribution sera décidée au cours d'une dernière réunion du conseil de gestion.

b) 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 »	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
Chapitre 1 – Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	232 (35,37)	242,7 (37,00)	4,6
Chapitre 2 – Avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau	0,5 (0,08)	0,66 (0,10)	32
Chapitre 3– Subvention de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	776 (118,30)	798,34 (121,71)	2,8
Sous-total fonctionnement	1 008,5 (153,74)	1 041,7 (158,81)	3,2
Chapitre 9 – Equipement de l'Etat contribuant au développement du sport	60,5 (9,22 €)	98,39 (15,00)	62
Chapitre 12 – Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	130 (19,82)	209,91 (32,00)	61
Sous-total équipement	190,5 (29,04)	308,3 (47)	62
TOTAL FNDS	1 199 (182,79)	1 350 (205,81)	12,6

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

- **Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement sont théoriquement ventilées entre six chapitres. En pratique, seuls les trois premiers chapitres ont été abondés 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 2000 les subventions allouées au titre de ces conventions ont été réparties à raison de 70 % pour les fédérations olympiques, 18 % pour les fédérations non olympiques et 10 % pour les affinitaires et les multisports. La part consacrée au sport de haut niveau atteignait 47 %, principalement orientée vers les stages et compétitions (123 millions de francs), les aides personnalisées (53 millions de francs) et les filières de haut niveau (50 millions de francs). 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 a plus que doublé en cinq ans** passant de 37,3 millions d'euros (245 millions de francs) à 76,4 millions d'euros (501 millions de francs) entre 1997 et 2001.

La part régionale a représenté, en 2001, près de 42 % du total des moyens du fonds. Elle a bénéficié, en 2000, aux clubs et associations sportives (53 %), ainsi qu'aux structures déconcentrées des fédérations : ligues et comités régionaux (21 %) comités départementaux (20 %) et comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs (5 %).

Le ministère indique que la part attribuée aux clubs, qui est passée de 47 % en 1997 à 53 % en 2000, devrait atteindre 60 % en 2001.

- **Les dépenses d'équipement**

Les dépenses d'équipement devraient connaître en 2002 une très forte progression, de plus de 60 %, passant de 29 à 47 millions d'euros (de 190 à 308 millions de francs).

L'importance de ces montants et leur forte progression doivent être rapprochés des constats opérés par votre rapporteur sur les crédits inscrits aux titres V et VI du projet de budget du ministère. Ceux-ci, en effet, ne s'élèvent plus respectivement qu'à 2,6 et 5,1 millions d'euros, en diminution de 24 % et de 12 %.

Ces évolutions contrastées montrent que **le FNDS est devenu le principal outil d'investissement du ministère de la jeunesse et des sports** : ses crédits représenteront, en 2002, 85 % des financements dépendant du ministère pour le financement des équipements.

Votre rapporteur s'interroge sur les conséquences possibles d'une trop forte dépendance du financement de l'équipement sportif à l'égard du FNDS. Il relève que la suppression de ce fonds a déjà été, à plusieurs reprises, envisagée dans le passé. Il souligne que, en outre, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances risque de faire peser une nouvelle menace sur sa pérennité. Cette loi modifie le régime des comptes d'affectation spéciale, et son article 21 exige une « relation directe » entre les recettes perçues et les dépenses auxquelles elles sont consacrées. Le sort du FNDS sera donc lié à l'appréciation qui sera portée sur le caractère direct, ou non, du lien existant entre les dépenses sportives et les recettes de la Française des jeux.

Votre rapporteur a tenu à attirer l'attention de la ministre sur ce point, à l'occasion de son audition devant la commission, et celle-ci est convenue que la suppression de l'affectation au FNDS du prélèvement sur la Française des jeux poserait un grave problème ; elle a indiqué qu'une négociation était en cours avec le ministère de l'économie et des finances.

2. 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.

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.

En 2000, dernier exercice pour lequel on dispose de données complètes, 884 associations ont déposé des projets correspondant à 4 004 actions de formation, représentant un montant de 10 millions d'euros (66,5 millions de francs).

Les décisions d'attribution de subventions ont été prises conformément à l'instruction de 1999 : 812 associations ont bénéficié d'une aide pour les 2 927 projets qu'elles avaient déposés, pour un montant global de plus de 6,6 millions d'euros (43 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 ministère 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, déplorant l'absence de critère précis d'attribution des subventions, le rythme chaotique de la consommation des crédits et un affaiblissement du rôle de coordination des services de l'Etat.

Cette mission a subordonné le maintien de l'attribution de la gestion du FNDVA au ministère de la jeunesse et des sports à la condition 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° 2000-202 du 3 mars 2000 relatif au FNDVA et « portant création de son conseil de gestion » est venu refonder ce conseil.

Il a précisé que le FNDVA avait pour objet de financer des actions de formation de bénévoles, des études d'intérêt national permettant une meilleure connaissance de la vie associative, ainsi que des expérimentations participant au développement de la vie associative.

Il a précisé que le ministre de la jeunesse et des sports présidait le conseil de gestion, qu'il était l'ordonnateur du fonds, et que ses services devaient réaliser une pré-instruction de chaque dossier.

Enfin, votre rapporteur relève que, malgré l'augmentation des crédits du FNDVA, leur taux de consommation est passé de 76 % en 1999 à 88 % en 2000, ce qui constitue un signe encourageant.

Le FNDVA tire ses **recettes d'un prélèvement opéré sur les sommes mises au PMU**. Le **taux de ce prélèvement**, longtemps fixé à 0,07 %, a été relevé à **0,11 %** en 2000 permettant une augmentation de la prévision de recette, qui est passée de 24 à **40 millions de francs**.

Le **Premier ministre** a annoncé, le 1^{er} juillet dernier, à l'occasion de la célébration du centenaire de la loi de 1901, un **doublément du montant du FNDVA**, qui doit ainsi passer de 40 à **80 millions de francs**.

La réalisation de cet engagement soulève quelques interrogations.

Tout d'abord, votre rapporteur relève que les **prévisions de recettes** inscrites pour le projet de loi de finances pour 2002 sur le compte n° 902-20-FNDVA ne s'établissent « qu'à » 9,9 millions d'euros (**65 millions de francs**) pour 2002.

L'objectif d'un FNDVA de 80 millions de francs est-il toujours d'actualité ? Est-il envisagé de ne l'atteindre progressivement ?

Le **projet de loi de finances ne fournit par ailleurs aucune indication sur les raisons qui permettront aux recettes du FNDVA de passer de 40 à 65 millions de francs en 2002**. Il n'envisage apparemment pas de recettes supplémentaires, ni de modification de l'assiette ou du taux du prélèvement opéré sur le PMU. Compte-t-il uniquement sur une augmentation de l'activité des parieurs ? Dispose-t-il de reports de crédits des exercices antérieurs qui lui permettraient, au moins pour l'exercice 2002, d'équilibrer ses comptes, et de reporter le problème à l'exercice suivant ?

Que se passera-t-il si ces prévisions de recettes peu réalistes ne sont pas vérifiées ? Ce déficit ne devra-t-il pas être abondé par une subvention du budget général de l'Etat, dans les limites posées par l'ordonnance de 1959¹ ? Ce prélèvement portera-t-il uniquement sur les crédits du titre IV du ministère de la jeunesse et des sports, ou fera-t-il l'objet d'une répartition interministérielle ? Telles sont les questions que se pose votre rapporteur.

C. LE CONTEXTE GLOBAL DU FINANCEMENT PUBLIC DU SPORT

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports doit être replacé dans le contexte global du financement public du sport.

Le tableau suivant² retrace les dépenses publiques en faveur du sport.

¹ L'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux bis de finances prévoit que « une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses ».

² Tiré de STAT info n° 01.02 – mai 2001, ministère de la jeunesse et des sports

1999	Milliards de francs
ETAT	17,3
Éducation nationale	13,0
Jeunesse et sports	2,9
Autres ministères	0,3
Emplois-jeunes Sport (part Etat)	1,1
COLLECTIVITES LOCALES	47,2
Régions	1,0
Départements	3,1
Communes	43,0
Emplois-jeunes Sport (part collectivités locales)	0,1
TOTAL	64,5

Il montre que les crédits du ministère de la jeunesse et des sports ne représentent qu'une faible part des dépenses consacrées par l'Etat à ce secteur, en particulier lorsqu'on le compare à la contribution du ministère de l'éducation nationale, qui consiste, pour l'essentiel, dans la rémunération des enseignants d'éducation physique et sportive.

Il montre également le poids prédominant des collectivités locales, et plus particulièrement des communes, qui sont responsables de la mise en place de la politique sportive locale, et fournissent un effort considérable en matière de construction et d'entretien des équipements.

II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2002

A. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DU SPORT

Les actions conduites en faveur de la promotion du sport doivent s'efforcer de tenir un juste équilibre entre les actions menées en faveur du sport de haut niveau, et celles qui tendent au développement du sport de masse.

1. 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 a fait adopter en 1999 une loi relative à la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, qui dote la France d'un dispositif renouvelé et renforcé en matière de lutte contre le dopage. Si le ministère semble avoir pris la mesure des moyens financiers nécessaires à son application, on peut en revanche regretter la persistance de certains retards

dans l'adoption des textes d'application, qui ont longtemps retardé et bloquent parfois encore la pleine entrée en vigueur de son dispositif.

Il est en outre évident que la lutte contre le dopage doit être aussi internationale que les compétitions sportives, sauf à pénaliser les sportifs provenant des pays qui seraient les plus avancés en ce domaine.

a) Le dispositif français de lutte contre le dopage

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 comporte plusieurs volets.

(1) La surveillance médicale des sportifs

La loi de 1999 prévoit un dispositif de surveillance médicale des sportifs qui repose sur l'instauration de contrôles médicaux sanctionnés par la délivrance d'un certificat pour les sportifs adhérant à une fédération et, pour des sportifs de haut niveau, sur un suivi régulier opéré par les fédérations.

• **Contrôles et certificats médicaux**

La loi de 1999 amplifie des dispositions qui existaient déjà antérieurement, et consacre un dispositif de surveillance médicale des sportifs qui repose sur deux dispositions principales :

* l'obligation¹, 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'obligation² pour toute personne, licenciée ou non, qui souhaite participer à une compétition sportive organisée ou agréée par une fédération, de produire un certificat médical mentionnant l'absence de contre-indication à la pratique sportive en compétition.

¹ 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.

² Cette disposition s'inspire étroitement du second alinéa de l'article 35 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ainsi que du décret n° 87-473 du 1^{er} juillet 1987.

- **La surveillance médicale des sportifs de haut niveau**

L'article 12 de la loi codifié à l'article L. 3621-2 du code de la santé publique 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 – article L. 3621-3 du code de la santé publique).

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: les subventions versées à cet effet aux fédérations ont atteint 4,2 millions d'euros (27 millions de francs) en 2001, permettant à 3 500 sportifs, sur les 6 000 inscrits comme sportifs de haut niveau, de bénéficier d'un suivi médical partiel ou complet.

Le ministère se fixe pour objectif d'étendre cette surveillance à l'ensemble des sportifs de haut niveau en 2002, et, en 2003, à tous les licenciés inscrits dans les filières d'accès au haut niveau (environ 12 000 personnes). Une mesure nouvelle de 3 millions d'euros (20 millions de francs) est inscrite à cet effet dans le projet de budget pour 2002.

(2) Le dispositif de lutte contre le dopage

- **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. Leur mise en place, qui avait accusé des retards préoccupants en 2000, s'est progressivement effectuée en 2001.

Elles ont été créées par l'article L. 3621-2 du code précité, à l'initiative du Sénat, 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.

Toutefois, les modalités de mise en place de ces antennes doivent en outre être définies, après concertation ministérielle, par une circulaire conjointe du ministère de la santé et du ministère de la jeunesse et des sports.

Cette circulaire, longtemps attendue, n'a été finalement publiée qu'en fin d'année dernière, le 6 décembre 2000, paralysant pendant de longs mois la mise en place effective des premières antennes et ce, alors même que le budget pour 2001 avait prévu une mesure de 13,3 millions de francs pour la mise en place des 24 antennes, qui devaient être installées à raison d'une antenne, au moins, par région métropolitaine.

La parution de cette circulaire a débloqué cette situation et les créations d'antennes se sont succédé tout au long de l'année, mais votre rapporteur doit constater, au vu des informations qui lui ont été communiquées, que **deux ans et demi après la promulgation de la loi du 23 mars 1999, l'objectif des 24 antennes n'est toujours pas réalisé.**

RÉGION	ÉTABLISSEMENT	RESPONSABLE	DATE DE L'AGRÉMENT
Lorraine	CHU Nancy Service d'exploration de la fonction respiratoire et de l'aptitude à l'exercice	Pr. Aouzi	Arrêté du 15 mars 2001
Poitou-Charentes	CHU Poitiers	Dr. Goubault	Arrêté du 17 mai 2001
Pays de la Loire	CHU Nantes Service de psychiatrie et psychologie médicale	Pr. Venisse	Arrêté du 2 juillet 2001
Bourgogne	CHU Dijon Service de psychiatrie adulte	Pr. Gisselmann	Arrêté du 2 juillet 2001
Réunion	CHD Félix Guyon Service de médecine II – addictologie Saint-Denis-de-la-Réunion	Dr. Ferrandiz	Arrêté du 2 juillet 2001
Basse-Normandie	CHU Caen Service d'explorations fonctionnelles	Pr. Coquerel	Arrêté du 17 juillet 2001
Nord-Pas de Calais	CHRU Lille Service d'addictologie	Pr. Parquet	Arrêté du 19 juillet 2001
PACA	CHU Marseille Centre antipoison	Dr. Valli	Arrêté du 24 août 2001
PACA	CHU Nice Service de pharmacologie	Dr. Jacomet	Arrêté du 24 août 2001
Limousin	Service de pharmacologie et toxicologie du CHRU Limoges	Dr. Marquet	Arrêté du 5 septembre 2001
Aquitaine	Centre d'accompagnement et de prévention pour les sportifs (CAPS) du CHU Bordeaux	Dr. Mangon	Arrêté du 5 septembre 2001
Midi-Pyrénées	Unité fonctionnelle «centre Maurice-Dide» du centre hospitalier universitaire Toulouse	Dr. Montastruc	Arrêté du 5 septembre 2001
Rhône-Alpes	CHU Grenoble Exploration fonctionnelle cardio-respiratoire	Pr. Barret	Arrêté du 5 septembre 2001

- **Agrément et assermentation des médecins contrôleurs**

L'article L. 3632-1 du code précité confie les enquêtes et contrôles à des fonctionnaires 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 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. 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 ministère indique que **le nombre des médecins préleveurs** serait maintenant de 485, et qu'une soixantaine sont actuellement en cours de formation.

• **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 fixées par les articles L. 3612-1 à L. 3612-3 et L. 3634-2 à L. 3634-4 du code de la santé publique. 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 neuf 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 ans après sa création.

Les crédits du CPLD inscrits au chapitre 37-14 du budget des services généraux du premier ministre s'élèveront, en 2002, à 728 696 euros (4,78 millions de francs), en hausse de 1 %.

Toutefois, le bilan que l'on peut tirer, aujourd'hui, de l'action du Conseil n'est pas négligeable : 88 décisions disciplinaires ont été rendues depuis le mois de mai 2000 et trois programmes de recherche médicale ont été lancés.

Les statistiques qui ont été publiées, et qui font état de 44,7 % de prélèvements positifs en 2000 et de 39,7 % en 2001, montrent cependant l'ampleur de la tâche.

L'action du Conseil reste cependant entravée par l'hétérogénéité des règles applicables et par la multiplicité des instances susceptibles d'intervenir, particulièrement dans le cas d'un athlète étranger contrôlé en France. Elle est également souvent confrontée à la résistance forte de certaines fédérations, voire du mouvement olympique, à se voir imposer des réglementations plus sévères que celles dont ils se sont dotés.

Ces considérations montrent la nécessité d'une instance supérieure internationale, qui pourrait être l'Agence Mondiale Antidopage (AMA).

- **Le laboratoire national de dépistage du dopage**

Le LNDD a été confronté au cours de l'année 2000 à l'obligation émise par le Comité international olympique de se mettre en conformité avec la norme EN 45001, ce qui a entraîné d'importants travaux entre les mois de mars et d'octobre. La diminution des capacités d'analyse du laboratoire ainsi que l'augmentation très importante du nombre de prélèvements effectués au mois de mars, mai et juin 2001 ont eu pour conséquence **la constitution d'un stock d'environ 3 000 échantillons en instance d'analyse.**

En réponse à votre rapporteur, la ministre de la jeunesse et des sports a reconnu devant votre commission que la capacité du laboratoire avait en effet été dépassée, mais elle a indiqué que, grâce à un effort auquel il fallait rendre hommage, le nombre des contrôles inexploités a été ramené de 3 000 à 1 800.

Rappelons que, jusqu'à présent groupement d'intérêt public, le laboratoire doit être prochainement érigé en établissement public administratif.

- **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 L. 3621-1 du code précité 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 L. 3634-1 du code précité 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 recours à des pratiques de dopage.

Plus d'un an et demi après la promulgation de la loi, le décret n° 2000-36 du 11 janvier 2000 a précisé les dispositions que les fédérations sportives agréées doivent adopter dans leur règlement en matière de contrôle et de sanctions contre le dopage.

La loi prévoit, en particulier, que les fédérations agréées disposent d'un an pour mettre leurs textes en conformité avec ces dispositions, sous peine d'être privées de leur agrément.

b) La dimension internationale de la lutte contre le dopage

Cette prise de conscience, accélérée par les événements qui ont secoué le monde du cyclisme durant l'été 1998, a débouché sur la création, à Lausanne, le 10 novembre 1999, d'une Agence Mondiale Antidopage chargée de promouvoir et de coordonner la lutte contre le dopage dans le sport sur le plan international.

Instituée à l'initiative du Comité International Olympique, avec le soutien et la participation de gouvernements et d'organismes publics, elle compte actuellement un nombre égal de représentants du mouvement olympique et des pouvoirs publics.

Il conviendrait maintenant de faire évoluer le statut de l'AMA, actuellement fondation de droit privé suisse, vers celui d'organisation internationale de droit public et de renforcer ses pouvoirs. Car ses compétences restent, en l'état actuel des choses, 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, même si l'on peut se féliciter de la décision prise par l'AMA, l'année dernière, de retenir la

proposition française visant à réaliser 2 500 contrôles sur les participants des jeux olympiques de Sydney.

Le Conseil européen de Nice avait convenu d'intensifier la coopération européenne dans la lutte contre le dopage, et avait approuvé le principe d'une contribution communautaire du budget de fonctionnement de l'AMA à partir de 2002. Cette proposition est cependant subordonnée à la réunion de certaines conditions, posées par la Commission européenne, de façon à préserver les intérêts communautaires.

Ces conditions tiennent à la fois au contrôle que l'Union européenne doit pouvoir exercer sur l'utilisation de sa contribution et à la proportionnalité de l'apport financier de l'Union à son poids relatif dans les instances de décisions de l'AMA.

Car, en l'état actuel des choses, alors qu'il est envisagé que l'Europe finance 47,5 % de la partie gouvernementale du budget de l'AMA, elle aurait le même nombre de représentants au Conseil de fondation que l'Amérique et l'Asie, dont les contributions ne représentent que 29 % et 20,5 % de cet ensemble. Il est donc légitime de considérer que ces conditions ne sont pas remplies.

Le siège provisoire de l'AMA est actuellement à Lausanne et la ville de Montréal a été retenue le 21 août 2001 pour accueillir son siège définitif, de préférence à quatre villes européennes qui avaient également fait acte de candidature (Bonn, Lausanne, Stockholm et Vienne).

La France doit obtenir une définition par l'AMA d'un code antidopage universel applicable partout et à tous les sports.

2. Les actions en faveur du sport de haut niveau

• Organisation des jeux olympiques et grandes manifestations sportives

Dans le projet de budget pour 2002, les crédits consacrés aux grandes manifestations sportives remontent de 18,7 millions d'euros (123 millions de francs) à 23 millions d'euros (151 millions de francs), en hausse de 23 %.

Cette évolution résulte de deux mouvements contraires :

- le projet de budget ne reconduit pas, et pour cause, les crédits qui, dans les budgets de 2000 et 2001 avaient été consacrés au soutien de la candidature de Paris aux jeux olympiques de 2008 ; le soutien financier apporté par l'Etat à cette candidature s'est élevé à 6 millions d'euros (40 millions de francs) sur un budget global de 24,4 millions d'euros (160 millions de francs) ;

- en contrepartie, le projet de budget pour 2002 présente une mesure nouvelle de 3,3 millions d'euros (22 millions de francs) de crédits non reconductibles pour la préparation des jeux olympiques d'hiver de Salt Lake City (43 millions de francs) ainsi qu'une mesure de 6,5 millions d'euros pour la contribution de l'Etat à l'organisation des championnats du monde d'athlétisme de 2003.

- **La charge du Stade de France**

Le ministère de la jeunesse et des sports versera en 2002 une indemnité de 12 millions d'euros (78,6 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 versements 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^{er} juillet 1999 au 30 juin 2000, un résultat bénéficiaire net de 15,77 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**.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que le ministère chargé de la jeunesse et des sports ont chargé, à cette fin, le 24 novembre 2000, M. Claude Villain d'engager des discussions avec le Consortium Stade de France, en vue de trouver un « accord durable et équilibré » dans le cadre d'une évaluation globale de la concession, et de formuler des propositions.

M. Villain a récemment remis ses conclusions aux ministres intéressés.

Toutefois, **la ministre de la jeunesse et des sports** a indiqué, en réponse à votre rapporteur, **lors de son audition** devant votre commission des

affaires culturelles, que **le rapport de M. Villain n'avait proposé aucune piste.**

- **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 publiés, et notamment ceux portant sur :

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

- 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 ;

- 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 prendre diverses formes :

- 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.

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 2000, un montant total de 53,6 millions de francs a été réparti entre 55 fédérations, et a bénéficié à 2 935 sportifs de haut niveau.

L'aide moyenne a été évaluée à 18 277 francs par sportif.

- **Des aides à la poursuite** d'études peuvent être versées aux sportifs de haut niveau pour leur permettre de poursuivre leurs études dans des conditions propices à leur progression dans tous les domaines, sportif et scolaire. Elle s'inscrit dans le dispositif des filières de 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.

- 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 ;

- enfin, des conventions d'insertion professionnelles 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. Elles 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 2001, le ministère de la jeunesse et des sports a consacré 1,3 millions d'euros (8,5 millions de francs) à l'insertion professionnelle.

Les 4 millions de francs supplémentaires inscrits au budget de 2001 sont maintenus en 2002.

3. Les actions en faveur du sport de masse

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 âgés de 14 à 18 ans, a concerné quelque 50 000 jeunes lors de cette première année de lancement.

Son bénéfice a été étendu, en 1999 aux jeunes de 18 à 20 ans, et ses crédits ont été régulièrement augmentés en 1999, 2000 et 2001, portant à 50 millions de francs le budget de cette opération et à 250 000 le nombre de ses bénéficiaires.

Une **mesure nouvelle** de 762 000 euros (5 millions de francs) inscrite au projet de budget pour 2002 devrait permettre de porter à 275 000 le nombre de ses bénéficiaires.

b) Le sport féminin et le sport dans l'entreprise

Partant de la constatation que les femmes sont beaucoup moins présentes que les hommes dans le monde du sport, et que cet écart se creuse encore lorsque l'on aborde les instances dirigeantes des fédérations et des clubs sportifs, le ministère de la jeunesse et des sports a lancé une action spécifique en faveur du développement de la pratique féminine et de la féminisation des instances sportives.

Cette politique s'est traduite par l'insertion dans la loi du 6 juillet 2000 d'un certain nombre de dispositions favorisant l'accès des femmes aux instances dirigeantes des fédérations agréées, et par diverses mesures en faveur du développement des pratiques féminines.

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.

Les crédits consacrés à cette action, venant en complément des moyens en provenance du FNDS, se sont élevés en 2001 à

- 0,15 million d'euros (1 million de francs) pour le fonctionnement de la commission nationale « sport en entreprise » ;

- 0,61 million d'euros (4 millions de francs) consacrés pour moitié à l'organisation de la journée du sport d'entreprise, et pour moitié à des crédits déconcentrés.

Dans le projet de budget pour 2002, 1 million d'euros de crédits non reductibles est consacré à la féminisation de la pratique sportive et au développement du sport dans l'entreprise.

c) 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.

Les subventions versées à ces trois fédérations restent d'un montant encore modeste, mais connaissent une progression régulière, puisqu'elles sont passées de 1,4 million d'euros en 1998, à 1,75 million d'euros en 1999, et à 2,5 millions d'euros en 2000.

Les associations ressortissant de ces trois fédérations ont, en outre, reçu des subventions de fonctionnement provenant de la part régionale du FNDS pour un montant de 0,8 million d'euros en 2000.

Ces fédérations participent aux grandes compétitions internationales, et essaient d'élargir la pratique sportive au plus grand nombre.

Il est à noter que les prochains championnats du monde d'athlétisme handisport auront lieu en 2002, à Lille, et qu'il s'agira de la plus **grande manifestation sportive handisport** jamais organisée en France.

Le ministère de la jeunesse et des sport participe, en outre, aux travaux d'accessibilité des équipements sportifs. Une enveloppe de 0,5 million de francs est prévue chaque année pour réaliser ces adaptations dans les établissements du ministère. Une autre enveloppe financière est destinée aux équipements sportifs dont les communes, ou des associations, sont maîtres d'ouvrage ; son montant est passé de 500 000 francs en 1999 à 700 000 francs en 2001.

Votre rapporteur se félicite de ces actions qui lui semblent parfaitement nécessaires, mais **déplore que les moyens qui leur sont consacrés restent aussi modestes comparés à ceux consacrés au sport féminin et au sport en entreprise qui concernent aussi les handicapés.**

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. La poursuite de la 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 conseils de la jeunesse

Dans la foulée des rencontres de la jeunesse qui se sont tenues à Marly-le-roi en novembre 1997, le ministère a créé un conseil permanent de la jeunesse flanqué de conseils départementaux de la jeunesse et de conseils locaux de la jeunesse. Ce conseil, présidé par la ministre, était composé d'une centaine de jeunes invités à formuler des avis sur toutes les questions qui intéressent la jeunesse.

Le ministère a organisé, en 2001, comme en 2000, un « festival de la citoyenneté », et a souhaité faire consacrer ce dispositif au plan législatif par une disposition de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, qui a érigé cette instance en « conseil national de la jeunesse ».

Le projet de budget pour 2001 a consacré 1,56 million d'euros (10,23 millions de francs) à ce dispositif ; à raison de 1,15 million d'euros (7,5 millions de francs) pour les conseils départementaux, 0,26 million d'euros (1,7 million de francs) pour le conseil national, et 0,15 million d'euros (1 million de francs) pour le festival de la citoyenneté ; 0,91 million d'euros (6 millions de francs) supplémentaires étaient en outre consacrés à la création et à l'accompagnement des conseils locaux de la jeunesse.

Le projet de loi de budget pour 2002 vient encore accroître ces dépenses d'une mesure nouvelle de 1,5 million d'euros (10 millions de francs) pour les conseils locaux, et de 0,15 million d'euros (1 million de francs) supplémentaire pour le conseil national.

Ce sont donc, au total, 4,12 millions d'euros (un peu plus de 27 millions de francs) qui seront, en 2002, consacrés à ce dispositif.

Votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de ces dépenses et leur régulière progression depuis quatre ans.

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. 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 l'action sociale, en facilitant la rétribution des personnels d'animation. Le ministère de la jeunesse et des sports en assure la tutelle principale, et assure, à lui seul, le financement de plus de la moitié des postes ministériels.

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.

En 2001, 100 postes ont été créés, portant à 3365 postes pour les personnels d'animation des associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire. Ces postes sont, à plus de 70 %, attribués au niveau local.

Les moyens consacrés au FONJEP dans le projet de loi de finances pour 2002 sont renforcés par une mesure nouvelle de 0,88 million d'euros (5,8 millions de francs) qui est destinée à permettre :

- la création d'une cinquantaine de postes supplémentaires ;
- le relèvement de la prise en charge de chaque poste par l'Etat, qui passera de 47 000 à 48 000 francs.

3. L'absence de mesures nouvelles 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'importance du rôle joué par les bénévoles, dans tout le mouvement sportif, mais particulièrement dans les petits clubs, appelle, à juste titre, 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 (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 individuel de formation avait en effet déjà le droit de demander ce 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 est excessivement restrictif.

La loi du 6 juillet 2000 a complété l'article 200 du code général des impôts de façon à permettre aux bénévoles de bénéficier d'une réduction d'impôts en raison des frais qu'ils engagent dans l'exercice de leur activité associative.

Toutefois, ces frais ne sont pris en compte que s'ils font l'objet d'un justificatif et si les bénévoles renoncent expressément à leur remboursement, ce qui risque de se traduire par des procédures d'une lourdeur excessive, pour une déduction fiscale limitée à 50 % des dépenses exposées et de 6 % du revenu imposable.

En outre, une instruction du 23 février 2001¹ a prévu que les frais afférents aux déplacements avec véhicule personnel sont calculés en fonction d'un barème, prévu à l'article 302 septies A ter A-2 du code général des impôts, qui ne prend en compte que les frais de carburant alors qu'il existe, en matière de déduction des frais professionnels², un barème global beaucoup plus avantageux pour le contribuable, en particulier pour l'amortissement des véhicules.

Votre rapporteur a rappelé à Mme le ministre **l'ardente nécessité de créer un statut du bénévole** rassemblant et développant toutes les mesures en reconnaissance du rôle primordial des bénévoles dans les activités liées en particulier à la jeunesse et au sport.

¹ *Instruction 5B-11-01 du 23 février 2001*

² *Instruction 5F-1-99 du 30 décembre 1998*

Votre rapporteur souhaite inviter le Gouvernement à appliquer également ce barème au profit des bénévoles.

4. Les échanges internationaux de la 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 (OFAJ) 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, d'encourager et, le cas échéant, de réaliser des rencontres et des échanges de jeunes.

Les moyens consacrés à l'Office sont importants. Son budget s'est élevé à 23 millions d'euros en 2000 (151 millions de francs) ; il provenait, à hauteur de 20,5 millions d'euros (134,6 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 décidé de majorer de 2 millions de francs par an pendant trois ans, à compter de 2000, les contributions gouvernementales. Cependant, à la suite d'une divergence d'interprétation sur cet accord, les deux Etats n'ont finalement augmenté leurs contributions respectives que d'un million de francs en 2000. En 2001, cette dotation devrait s'élever à 10,5 millions d'euros (68,67 millions de francs).

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-québécoise, 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 2 millions d'euros (13,58 millions de francs) en 2000 et à 1,9 million d'euros (12,6 millions de francs) en 2001. Sa dotation sera reconduite au même niveau en 2002.

5. 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 1 622 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 262 bureaux d'information jeunesse (BIJ), de 1 303 points d'information jeunesse (PIJ) et de 25 bus-info. **Le réseau information jeunesse bénéficie de 0,76 million d'euros supplémentaires dans le projet de budget pour 2002.**

Le programme « Cyber jeunes » devenu « points cyb » 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. 275 « points cyb » ont été labellisés en 2000. Il bénéficie dans le projet de budget pour 2002 de **2,9 millions d'euros (19 millions de francs) de mesures nouvelles.**

6. 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 2000, l'accroissement de l'activité de Défi Jeunes s'est traduit par une légère augmentation du nombre des opérations soutenues : au total, 867 projets ont été primés, concernant 2 080 bénéficiaires.

La subvention versée au groupement d'intérêt public « défi-jeunes » est, dans le projet de budget pour 2002, **maintenue à 3,1 millions d'euros** (20,5 millions de francs), comme en 2000 et en 2001.

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 succédé 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 notre collègue M. Jean-Paul 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 concernés –éducation nationale, recherche et technologie, culture et communication, jeunesse et sports- le Gouvernement a décidé, par 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 2001, plus de 2 000 contrats ont été recensés. Ils touchent plus de 32 millions d'enfants et de jeunes.

Les crédits consacrés aux CEL qui s'élevaient à près de 47 millions d'euros (310 millions de francs) dans le budget 2001, sont portés à près de **49 millions d'euros** (320 millions de francs) dans le projet de budget pour 2002, grâce à l'apport de **deux mesures nouvelles d'un montant total de 1,7 million d'euros (11 millions de francs)**.

Le nombre de contrats signés est actuellement de 2000. Le ministère estime que le coût de leur généralisation nécessiterait un quadruplement de l'effort actuel. Un certain rééquilibrage de leur financement paraît en outre souhaitable, dans la mesure où celui-ci repose pour près de la moitié (49,4 %) sur les communes.

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.

Mais, comme le relevait un récent rapport de la commission des affaires sociales du Sénat¹, *« 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 51 523 emplois dont il a favorisé le recrutement, 33 634 ont été créés dans le secteur associatif, et un peu plus de 13 660 l'ont été dans les collectivités locales.

Le 6 juin dernier, le ministre de l'emploi et de la solidarité a annoncé de nouvelles mesures concernant « l'avenir des nouveaux services et des emplois-jeunes ».

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

Des mesures originales ont été conçues en faveur du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, caractérisé par une forte prédominance du secteur associatif :

- un report des aides, assorti d'une prime de 12 245 euros (100 000 francs) destiné aux associations en voie de solvabilisation ;
- des conventions pluriannuelles en faveur d'associations qui développent des activités non solvables mais proches d'un service public ;
- un nouveau titre de service afin de solvabiliser la demande des particuliers.

Après les estimations prévisionnelles du ministère de la jeunesse et des sports :

- 30 % des emplois associatifs seraient concernés par la mesure « report des aides et primes » pour un coût global de 153,8 millions d'euros (1 009 millions de francs) étalé sur trois ans ;
- 45 % des emplois associatifs seraient concernés par les conventions pluriannuelles pour un coût global évalué à 165,5 millions d'euros (1 059 millions de francs) par an ;
- enfin, un quart des emplois associatifs ne seront pas concernés par ces dispositifs, soit qu'ils puissent être consolidés sans l'aide de l'Etat, soit qu'ils ne puissent être pérennisés, car ils ne répondent pas à une demande solvable.

Le coût global de ces mesures paraît élevé, particulièrement si on le compare au budget du ministère.

Pour faciliter une reconversion de ces jeunes, le ministère consent, en outre, un effort en faveur de leur **formation**.

Le **budget pour 2001** y consacrait **2,88 millions d'euros** (19 millions de francs) ; le projet de budget prévoit d'y consacrer **0,61 million d'euros de mesures nouvelles** (4 millions de francs).

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 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.

On a cependant constaté, au cours des années, la diminution du nombre des emplois créés sous financement du ministère : de 23 % en 1996, ils sont tombés à 4 % en 1999, et à 1,5 % en 2000. Parallèlement, la proportion des emplois créés avec l'aide maximum ne cessait de croître passant de 14 % en 1996 à 39 % en 2000, entraînant une augmentation mécanique du coût moyen des emplois créés.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 21 novembre 2001**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Bernard Murat sur les crédits de la jeunesse et des sports inscrits au projet de loi de finances pour 2002**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Ivan Renar a jugé pessimistes certaines évaluations du rapporteur pour avis, estimant pour sa part que le bilan de l'activité du ministère était bon, particulièrement si on le rapportait à la modestie de ses moyens financiers. Il a rappelé en outre que de nombreux problèmes relatifs à la jeunesse ne relevaient pas de la compétence du ministère de la jeunesse et des sports, qu'il s'agisse de l'emploi, de la santé, de la culture.

Il a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur le suivi des bénéficiaires du « coupon sport », estimant par ailleurs légitime son appel à une évaluation des dispositifs, même si celle-ci ne peut, par définition, intervenir que quelques années après le lancement d'un programme. Estimant que la ministre de la jeunesse et des sports avait géré au mieux les moyens qui lui avaient été attribués, il a invité la commission à proposer au Gouvernement une augmentation de son enveloppe financière.

M. Serge Lagauche a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur le financement des équipements.

Répondant à ces interventions, **M. Bernard Murat, rapporteur pour avis**, a estimé que les grandes manifestations organisées par le ministère en direction de la jeunesse ne débouchaient pas sur des résultats très tangibles en matière d'intégration, de sécurité ou de citoyenneté, suggérant que, au lieu de créer des structures nouvelles, on s'appuie plutôt sur des organes existants, comme par exemple les conseils municipaux de jeunes : ceux-ci fonctionnent bien et présentent davantage de garanties de représentativité du fait de leur mode d'élection. Compte tenu des moyens importants qui sont engagés dans ces actions, il a estimé qu'une évaluation serait nécessaire.

Il a déploré le manque de traçabilité du dispositif d'encouragement à la pratique sportive des jeunes, comme le coupon sport, qui ne permet pas de s'assurer que l'aide apportée débouche sur une pratique régulière.

Il a indiqué que le financement des équipements sportifs se rattachait au problème plus général de la répartition de la dépense publique consacrée au sport, précisant qu'en 1999, les dépenses des communes s'étaient élevées à 43 milliards de francs, alors que les dépenses du ministère de la jeunesse et des sports ne représentaient qu'un peu moins de 3 milliards de francs. Il a jugé que le traitement du logement social ne pouvait faire l'impasse des équipements sportifs, appelant de ses vœux une forme de péréquation pour le financement des nouveaux équipements.

La commission a ensuite décidé, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, de s'en remettre **à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits de la jeunesse et des sports pour 2002.**

*

* *