

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

JEUNESSE ET SPORTS

Par M. James BORDAS,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 32) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS : UNE PROGRESSION MODÉRÉE EN TERMES FINANCIERS ET HUMAINS	5
A. DES MOYENS FINANCIERS EN PROGRESSION GLOBALE DE 3 %	5
1. <i>Les crédits budgétaires</i>	6
a) Les dépenses ordinaires	7
b) Les dépenses en capital	8
c) La répartition des dépenses par agrégat	9
2. <i>Les ressources extrabudgétaires : FNDS et FNDVA</i>	10
a) Le Fonds national pour le développement du sport (FNDS)	10
b) Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)	12
B. L'AUGMENTATION DES MOYENS EN PERSONNEL EST AFFECTÉE À LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE ET AU RENFORCEMENT DU FONDS DE COOPÉRATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE (FONJEP)	13
a) L'affectation des emplois budgétaires	14
b) Les moyens mis à la disposition des mouvements sportifs et associatifs	15
II. L'ACTION DU MINISTÈRE POUR 2000 : UNE PRIORITÉ MARQUÉE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE, ET LA POURSUITE D'INITIATIVES POSITIVES MAIS TROP CONFUSES	18
A. LES ACTIONS EN FAVEUR DU SPORT SONT MARQUÉES PAR UN NET EFFORT POUR CONTRÔLER ET RÉFREINER LE DOPAGE	18
1. <i>La protection de la santé des sportifs</i>	18
2. <i>Le soutien à la pratique du sport de haut niveau</i>	21
3. <i>Les équipements sportifs de proximité</i>	23
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ABOUTISSENT À DES RÉSULTATS INÉGAUX	24
1. <i>Les contrats éducatifs locaux (CEL)</i>	25
2. <i>Le programme « défi-jeunes »</i>	25
3. <i>La « carte-jeunes »</i>	26
4. <i>Les actions de lutte contre l'exclusion</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	28
CONCLUSION	30
ANNEXE : AUDITION DE MME MARIE-GEORGE BUFFET, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	31

Introduction

Mesdames, Messieurs,

L'année 1999 a été marquée par des soupçons croissants pesant sur les conditions dans lesquelles s'exerce la pratique de certains sports de haut niveau ; il a fallu constater, malheureusement, que ces soupçons avaient des motifs de s'étendre à de vastes pans des pratiques sportives professionnelles.

Pesant sur un nombre croissant de sportifs relevant de disciplines de plus en plus diverses, ils constituent une grave menace pour l'image de la pratique sportive, comme pour la santé de ceux qui s'y adonnent.

L'action exemplaire menée en ce domaine par la France doit être saluée, et votre rapporteur y consacre de larges développements. Mais chacun est conscient que **cette action pour être réellement efficace, doit être relayée par nos partenaires européens**. Or, rien de bien concret n'est sorti de la dernière conférence d'Helsinki.

La récente performance de l'équipe de France de **rugby** parvenue en finale de la coupe du monde va immanquablement susciter, et c'est heureux, de nombreuses vocations chez les enfants. **Comment les petits clubs pourront-ils répondre à cette demande**, alors que chacun s'accorde sur le rôle irremplaçable du sport pour l'équilibre des écoliers, et particulièrement pour l'intégration de ceux qui rencontrent des difficultés ? Pour l'instant, peu de réponses concrètes ont été apportées à cette interrogation.

Une autre des préoccupations de votre rapporteur tient à la raréfaction progressive des **animateurs bénévoles** ; le ministère avait, l'an passé, amorcé une réflexion sur ce point, mais nous tardons à en percevoir les résultats.

Les réflexions qui viennent d'être développées valent, d'ailleurs, aussi bien pour le secteur de la jeunesse que pour celui du sport.

Enfin, votre rapporteur reste perplexe sur les conditions d'adoption au sein de la première partie du projet de loi de finances pour 2000, du principe d'un **prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission télévisée des événements sportifs**. La précipitation de cette initiative n'a pas permis au débat légitime de s'instaurer entre les différentes parties, contributrices ou

bénéficiaires de cette mesure, qui aurait mieux eu sa place dans le futur projet de loi sur le sport annoncé pour le premier trimestre de l'année prochaine.

I. LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS : UNE PROGRESSION MODÉRÉE EN TERMES FINANCIERS ET HUMAINS

A. DES MOYENS FINANCIERS EN PROGRESSION GLOBALE DE 3 %

Les crédits budgétaires de la jeunesse et des sports dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élèvent à 3.154 milliards de francs, en progression de 3,5 % par rapport à 1999.

Outre ces moyens inscrits au budget de l'Etat, le ministère dispose également des crédits affectés à deux comptes d'affectation spéciale : **le Fonds national de développement du sport (FNDS)** et **le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA)**.

Les ressources du FNDS pour 2000 sont estimées à 1,014 milliard de francs, soit la reconduction des ressources de 1999. (auxquels le prochain collectif budgétaire ajoutera les 300 millions de francs de bénéfices tirés de l'organisation de la coupe du monde de football), et un **quasi-doublement des crédits du FNDVA** (qui passe de 24 à 40 millions de francs).

Au total, les moyens dont disposera le ministère de la jeunesse et des sports (crédits budgétaires + comptes d'affectation spéciale) s'élèveront donc à 4,208 milliards de francs contre 4,085 milliards de francs en 1999, soit une progression globale de 3 %.

Cette évolution, pour être correctement appréciée, doit être mise en perspective. Le tableau suivant récapitule la progression comparée du PIB et du budget du ministère de la jeunesse et des sports (MJS) depuis 1995 :

La particularité des ressources du ministère de la jeunesse et des sports tient aux importantes contributions financières provenant de ressources extra-budgétaires. Ces ressources, qui doivent être analysées pour apprécier ses capacités de financement du ministère figurent, d'une part, dans le projet de loi de finances pour 2000, d'autre part, dans deux comptes d'affectation spéciale.

1. Les crédits budgétaires

Le tableau suivant retrace cette évolution par titre budgétaire, de 1999 à 2000 :

* 40,60 millions de francs résultant de deux mouvements dont le solde est positif : 77,60 millions de francs en provenance des charges communes pour le financement des cotisations maladie des personnels titulaires précédemment imputés sur le budget des charges communes, et 37 millions de francs transférés au ministère de l'emploi et de la solidarité ;

* 110,32 millions de francs de reports de crédits dont 29,80 millions de francs portent sur les dépenses ordinaires et 80,53 millions de francs sur les dépenses en capital.

* Le ministère de l'emploi et de la solidarité a contribué au financement des actions de lutte contre la toxicomanie à hauteur de 16,9 millions de francs.

* Les fonds de concours se sont élevés à 4,15 millions de francs.

S'agissant du taux de consommation pour le premier semestre 1999, il est au total de 35,83 %, et se décompose comme suit :

- 45,44 % pour les dépenses de personnel,
- 40,96 % pour les dépenses de fonctionnement,
- 23,66 % pour les dépenses d'intervention,
- 11,32 % en CP pour les dépenses en capital.

L'évolution des crédits pour 2000 est donc inégalement répartie entre dépenses ordinaires (+ 4,5 %) et crédits de paiement des dépenses en capital (-21,2 %).

a) Les dépenses ordinaires

Elles se montent au total à 3,061 milliards de francs, et représentent 97,1 % des crédits pour 2000.

Les dépenses du titre III augmentent de 0,64 % (1 911,5 millions de francs en 2000 contre 1 899,3 millions de francs en 1999). Cette évolution s'explique :

- par une majoration de 1,78 % des dépenses de personnel (1 604,3 millions de francs en 2000 contre 1 576 millions de francs, soit une augmentation de 28,3 millions de francs) ;

- par une diminution des dépenses de fonctionnement de 4,98 % (307,2 millions de francs en 2000 contre 323,3 millions de francs en loi de finances 1999, soit une diminution de 16,1 millions de francs).

Les mesures nouvelles de personnel inscrites au projet de loi de finances pour 2000 permettront de financer :

* la création de 24 contrats de médecins inspecteurs pour la mise en œuvre de la politique relative à la lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs (9,77 millions de francs) ;

* la possibilité d'un accès à la hors échelle B des directeurs régionaux et des inspecteurs principaux.

b) Les dépenses en capital

La progression du titre IV est de 11,7 % (1 149,9 millions de francs en 2000 contre 1 028,4 millions de francs en loi de finances 1999, soit une augmentation de 120,5 millions de francs). Les mesures nouvelles inscrites sur ce titre pour 2000 traduisent essentiellement :

- un renforcement de la politique du ministère engagée en faveur des jeunes par la participation du ministère au festival de la citoyenneté (2 millions de francs) et le soutien à la création de conseils locaux de jeunes (2 millions de francs) et de très petites associations (2 millions de francs), ainsi que la poursuite d'actions antérieures (coupon-sport, « défi-jeunes »...);

- la participation de la France aux grandes manifestations sportives internationales, dont les jeux olympiques de Sydney (30 millions de francs);

- l'intervention du ministère en faveur de la protection des sportifs et la lutte contre le dopage;

- l'application de la convention d'exploitation du Stade de France (60 millions de francs);

- le soutien à la vie associative;

- le développement des échanges internationaux, avec une mesure nouvelle de 6 millions de francs à destination de l'OFAJ;

- le renforcement de la politique de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales par le développement des contrats éducatifs locaux (CEL) notamment dans les 26 départements retenus lors du conseil de sécurité intérieure (30 millions de francs).

Le titre V contient 40 millions de francs en autorisations de programme et 27,5 millions de francs en crédits de paiement pour des travaux de sécurité dans les établissements publics.

Enfin, **le titre VI** a été doté de 60 millions de francs en autorisations de programme et de 48 millions de francs en crédits de paiement, consacrés pour l'essentiel à la rénovation du patrimoine sportif des collectivités territoriales.

c) La répartition des dépenses par agrégat

Le ministère avait, l'an passé, annoncé son intention de modifier sa nomenclature pour y ajouter un nouvel agrégat n° 4 consacré aux dépenses de formation, et pour modifier la définition des agrégats n° 2 « jeunesse et vie associative », et n° 3 « sports », car bien des actions bénéficient simultanément

à ces deux domaines. Cette réforme de la présentation budgétaire, assez complexe à mener, n'a pas été réalisée pour le projet de loi de finances 2000, et ce sont donc les agrégats traditionnels qui ont été repris. Les deux tableaux suivants en retracent l'évolution en termes de DO et de CP.

Source : Ministère de la jeunesse et des sports

2. Les ressources extrabudgétaires : FNDS et FNDVA

a) Le Fonds national pour le développement du sport (FNDS)

Depuis sa création, en 1979, le FNDS fait l'objet de multiples convoitises, notamment de la part du ministère des finances.

*** L'évolution du FNDS depuis sa création**

Le FNDS a été créé par la loi de finances pour 1979 pour renforcer les moyens alloués, par le budget de l'Etat, au sport de haut niveau et au sport de masse. **Compte d'affectation spéciale, il déroge au principe budgétaire de la non affectation des recettes, en affectant certaines recettes à certaines dépenses.** En outre, il ne peut engager de dépenses au-delà des recettes effectivement comptabilisées.

Le FNDS est géré par le ministère de la jeunesse et des sports après concertation avec le mouvement sportif dans le cadre du conseil du FNDS (créé en 1979 et siégeant en deux sections, l'une pour le sport de haut niveau, l'autre pour le sport de masse) et des commissions régionales du FNDS instituées en 1987. Les parlementaires rapporteurs du budget de la jeunesse et des sports sont associés aux travaux du conseil. Ce conseil se réunit en début d'exercice budgétaire après la publication de la loi de finances. Le conseil a siégé deux fois en 1998 (27 janvier et 7 juillet 1998) et en 1999 (1^{er} février et 21 juin 1999).

Les recettes du fonds provenaient à l'origine d'une taxe spéciale venant en complément du prix des billets d'entrée dans les manifestations sportives métropolitaines et d'un prélèvement de 2 % sur les sommes mises au loto national. Ces recettes étaient destinées respectivement au sport de haut niveau et au sport de masse.

En 1980, les ressources du fonds ont été complétées par deux nouvelles recettes : l'excédent (après déduction des dépenses d'indemnisation des débits supprimés) **de la taxe sur les débits de boisson (TSDB) et un prélèvement (de 0,3 %) sur les sommes engagées au PMU.**

Ces deux nouvelles recettes ont été affectées au sport de masse, et peuvent désormais financer également des opérations d'équipements sportifs.

En 1985, le loto sportif fut créé, et 30 % de ses enjeux furent affectés au FNDS. La loi de finances pour 1986 réorganisa la structure du fonds en supprimant la division du compte en deux sections (sport de masse et

sport de haut niveau). De plus, les dépenses d'équipement n'étaient plus réservées au sport de masse.

Toutefois, la baisse constante du rendement du loto sportif de 1986 à 1993, créant un écart entre recettes prévisionnelles et recettes effectives, entraîna une modification du fonds pour en stabiliser les ressources. Depuis lors, les ressources du FNDS proviennent :

- d'un prélèvement uniforme sur tous les jeux gérés par la Française des Jeux en France métropolitaine (à la place des divers prélèvements antérieurs sur le loto national, le loto sportif et les loteries instantanées instaurés en 1993) de 2,3 % qui est passé à 2,4 % en 1995, à 2,6 % en 1997 et à 2,9 % depuis le 1^{er} janvier 1998 ;

- d'un prélèvement de 0,1 % sur les enjeux du PMU, ramené à 0,09 % en 1996, et à 0,05 % depuis 1999 ;

- et de l'excédent de la taxe sur les débits de boisson (TSDB). Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit, dans le cadre des dispositions de simplification fiscale, la suppression de cette taxe.

*** L'affectation des dépenses du FNDS**

Les dépenses de fonctionnement correspondent aux subventions pour l'aide au sport de haut niveau, et aux subventions pour l'aide au sport de masse. **La part nationale** est consacrée au financement des conventions d'objectifs passées entre le ministère de la jeunesse et des sports et les fédérations sportives, **la part régionale**, au soutien financier des actions menées par les ligues régionales, les comités départementaux et les clubs.

Les dépenses d'équipement portent sur les subventions pour les équipements sportifs versées aux associations sportives, aux collectivités locales et aux établissements (CREPS, INSEP, école nationale d'équitation, école nationale de voile, école nationale de ski et d'alpinisme, école nationale de ski de fond) du ministère de la jeunesse et des sports.

La répartition des opérations financées par le FNDS en 1998 (derniers chiffres disponibles) est retracée dans le croquis ci-dessous :

RÉPARTITION PAR ACTION DES OPÉRATIONS FINANCÉES EN 1998 SUR LE FNDS

On remarque la faible part relative (33 %) affectée aux actions régionales, sans que l'utilisation de la masse de la part nationale (51 %) soit toujours décrite avec suffisamment de précision. **Votre rapporteur souhaite qu'un net rééquilibrage s'opère à l'avenir au profit de cette part régionale.**

*** Les menaces récurrentes sur la structure budgétaire du FNDS**

Le statut de compte d'affectation spéciale, qui permet une gestion souple -à laquelle le mouvement sportif est associé- des fonds ainsi collectés, suscite de longue date les réticences du ministère des finances. Sur ce point, l'orthodoxie budgétaire, qui vise à réintégrer les comptes d'affectation spéciale au sein du budget général de l'Etat, se conjugue opportunément aux tentations que suscite le montant des fonds recueillis au profit du FNDS et que certains verraient sans réticence améliorer le solde des comptes de l'Etat.

Une sérieuse menace a pesé en ce sens durant l'année 1999 ; une forte mobilisation du milieu sportif, relayée par les élus intéressés à cette question a permis de la dissiper. Le statu quo prévaut donc dans le projet de loi de finances pour 2000, mais les menaces subsistent.

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

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

La gestion du fonds est interministérielle : le conseil de gestion, créé en mai 1985, est présidé par le représentant du ministre de la jeunesse et des sports ; il est composé de 11 représentants d'associations désignés pour trois ans par le Conseil national de la vie associative, et de 10 représentants

des ministères compétents. Un membre de l'Assemblée nationale et un membre du Sénat y siègent également.

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

A la suite des propositions des associations concernant l'évolution du FNDVA, et des demandes du ministère de la jeunesse et des sports, le Premier ministre a annoncé, lors des assises nationales de la vie associative, l'augmentation du prélèvement du pourcentage des enjeux au PMU, passant de 0,07 % à 0,11 %, produisant 40 millions de francs de prévision de recettes (décret du 3 mars 1999).

Comme pour les années 1998 et 1999, les crédits budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 se montent à 24 millions de francs.

En 1998, et au premier semestre 1999, 724 associations ont déposé des projets correspondants à 4 144 actions de formation.

Les décisions ont été prises conformément à une instruction de janvier 1998 : ainsi 522 associations ont bénéficié d'une aide pour plus de 2000 actions de formation.

Au titre des études et des expérimentations, 307 associations ont présenté 228 projets. Dans la mesure où l'examen des dossiers présentés au titre de 1997 a été effectué en même temps que ceux des projets présentés au titre de 1998, correspondant au total à plus de 750 projets, la sélection a été plus rigoureuse et 87 projets seulement ont été retenus.

B. L'AUGMENTATION DES MOYENS EN PERSONNEL EST AFFECTÉE À LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE ET AU RENFORCEMENT DU FONDS DE COOPÉRATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE (FONJEP)

L'évolution globale des personnels (emplois budgétaires et non budgétaires) depuis 1995 est décrite dans le tableau suivant :

**EVOLUTION ANNUELLE DEPUIS 1995 DES EMPLOIS BUDGETAIRES
ET NON BUDGETAIRES**

	PLF 1995	PLF 1996	PLF 1997	PLF 1998	PLF 1999	PLF 2000
Rappel des effectifs en année N-1	6 880	6 879	6 847	6 697	6 731	6 731
Emplois non budgétaires :						
Ecole nationale d'équitation (CH. 36-91)	157	157	157	157	157	162
Contrats de préparation olympique et de haut niveau	271	303	303	353	383	383

On remarque que **la principale mesure nouvelle prévue pour 2000 consiste en la création de 24 postes à temps plein de médecins inspecteurs contractuels**, qui permettront la mise en place d'antennes régionales dépendant du laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) ; ce laboratoire bénéficiera également de la création de trois emplois administratifs.

a) L'affectation des emplois budgétaires

Les personnels placés sous l'autorité du ministre de la jeunesse et des sports peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : les personnels d'inspection et de direction, les personnels techniques et pédagogiques, les personnels administratifs, et les personnels techniques ou spécialisés.

Il s'agit essentiellement de personnels titulaires, soit relevant de corps spécifiques gérés par le ministère de la jeunesse et des sports (personnels d'inspection, professeurs de sport, conseillers et chargés d'éducation populaire et de jeunesse), soit de personnels relevant du ministère de l'éducation nationale (personnels enseignants : professeurs agrégés, professeurs d'éducation physique et sportive, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, personnels administratifs).

Ces personnels exercent leurs fonctions soit à l'administration centrale, soit dans les services déconcentrés (directions régionales et départementales et directions départementales de la jeunesse et des sports) soit dans les établissements publics nationaux (Institut national du sport et de l'éducation physique, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, école nationale de ski et d'alpinisme, école nationale de voile, école nationale d'équitation, centres d'éducation populaire et de sport) soit encore auprès du mouvement associatif (sportif essentiellement).

Les personnes titulaires relevant des corps spécifiques gérés par le ministère de la jeunesse et des sports appartiennent à la catégorie A, comme

les personnels d'inspection et de direction issus des corps des inspecteurs et inspecteurs principaux de la jeunesse, des sports et des loisirs ; outre leurs attributions spécifiques d'inspection et de contrôle, ils occupent des fonctions d'encadrement à l'administration centrale et dans les services déconcentrés et **ont particulièrement vocation à occuper les emplois de direction de ces services et des établissements.**

b) Les moyens mis à la disposition des mouvements sportifs et associatifs

50 nouveaux postes sont créés au profit du FONJEP (132 créations en 1999). **Le ministère gèrera donc, au total, en 2000, 3 265 postes de ce type.** Votre rapporteur rappelle que le **FONJEP**, association dont l'objet est de permettre la « cogestion et la coopération de ministères, organismes publics, communes, conseils généraux, association loi de 1901 et organismes privés sans but lucratif » (article 1 de ses statuts) **a été créé en 1964.** Le ministère de la jeunesse et des sports a été désigné par le Premier ministre pour en exercer la tutelle principale.

Le rôle du FONJEP est de « faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion qui sont employés par les mouvements de jeunesse, et des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale » (article 2 de ses statuts). La formation, l'emploi et le maillage social aussi bien dans la ville qu'en milieu rural constituent ses priorités majeures.

Au fil des années, le nombre des partenaires ministériels de cette instance s'est accru, avec en particulier l'entrée du ministère des affaires sociales en 1971, pour atteindre aujourd'hui le nombre de 12 (jeunesse et sports, affaires sociales, agriculture, environnement, affaires étrangères, coopération, culture, justice, la délégation à l'économie sociale, la délégation à la formation professionnelle, la délégation interministérielle à la ville et le fonds d'action sociale). **En 1998, 5 850 postes ont été financés dont 3 083 au titre du ministère de la jeunesse et des sports.**

Le FONJEP est donc un mécanisme de financement public d'animateurs et de responsables associatifs, car l'attribution d'un « poste FONJEP » correspond à une aide de l'Etat destinée à la rémunération d'un emploi lié au projet d'une association nationale ou locale agréée au titre de la jeunesse et de l'éducation populaire ou des autres ministères ; l'Etat prend en charge une partie du salaire, le complément étant assuré par une collectivité territoriale ou par l'association elle-même ; la participation annuelle de l'Etat représente en moyenne 25 % du salaire annuel brut, soit en 1998 45 000 F

auxquels il convient d'ajouter des frais de gestion s'élevant en 1999 à 406 F par poste.

Il constitue également un organisme technique qui assure le versement régulier des fonds aux associations intéressées.

C'est aussi un lieu de débat, de réflexion et de proposition sur le dispositif FONJEP, sur la place qu'il occupe dans la réponse à la « demande sociale » à travers les projets associatifs.

Certains postes relèvent directement du ministère de la jeunesse et des sports ; ce sont soit des postes nationaux attribués aux fédérations ou associations nationales, soit des postes déconcentrés, qui depuis le 1^{er} janvier 1988, représentent 75 % des postes.

En 1998, 350 postes ont été créés, dont près de 70 % ont été attribués au niveau local. Ils visent à renforcer l'action des associations en permettant, pour certaines, l'embauche d'un premier salarié, assurant ainsi une professionnalisation de l'action et une présence constante. Ils ont également permis de recruter des animateurs chargés d'encadrer et d'assurer la formation des jeunes accueillis par les associations dans le cadre du dispositif « nouveaux services-nouveaux emplois ».

En 1999, 132 postes ont été créés. Ils sont en cours d'attribution avec une répartition entre associations nationales et associations locales.

En 2000, la création de 50 postes est prévue, afin de poursuivre l'aide aux associations employeurs ; une mesure nouvelle d'un montant de 2,3 millions de francs est inscrite à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2000.

II. L'ACTION DU MINISTÈRE POUR 2000 : UNE PRIORITÉ MARQUÉE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE, ET LA POURSUITE D'INITIATIVES POSITIVES MAIS TROP CONFUSES

Votre rapporteur avait déjà évoqué l'an passé les réserves que lui inspirait, non l'action du ministère en elle-même, qui se fonde sur des décisions opportunes, mais **l'absence de définition de priorités marquées**, que ce soit dans le domaine de la jeunesse ou dans celui des sports. **Le projet de budget pour 2000 est marqué par la poursuite de cette politique sympathique, certes, mais quelque peu confuse.**

A. LES ACTIONS EN FAVEUR DU SPORT SONT MARQUÉES PAR UN NET EFFORT POUR CONTRÔLER ET RÉFREINER LE DOPAGE

Votre rapporteur a choisi, cette année, d'examiner particulièrement trois domaines d'intervention du ministère de la jeunesse et des sports : la lutte contre le dopage, le soutien au sport de haut niveau et les équipements sportifs de proximité.

1. La protection de la santé des sportifs

Cette année a été marquée par l'adoption de 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, dont les dispositions visent à mieux prévenir, diagnostiquer et prendre en charge les risques liés à des pratiques déviantes, dont le dopage. Les principales dispositions du texte portent sur :

- l'obligation de produire un certificat médical de non contre-indication à la pratique des activités physiques et sportives pour la délivrance de la première licence sportive ;
- l'obligation de produire un certificat annuel mentionnant l'absence de contre-indication pour permettre aux sportifs licenciés de participer à des compétitions ;
- l'obligation, pour les fédérations sportives, d'assurer la surveillance médicale des sportifs de haut niveau sur la base d'un règlement médical commun défini par arrêté conjoint des ministres chargés des sports et de la santé.

La loi institue également un dispositif de veille sanitaire pour les pratiquants sportifs, veille qui s'appuie sur la création d'antennes médicales destinées à accueillir les sportifs ayant eu recours au dopage.

Ces antennes régionales sont chargées de réaliser le recueil et l'évaluation des constats cliniques et biologiques liés aux cas de dopage recensés par tout médecin. Elles transmettent l'ensemble des données recueillies, sous forme anonyme, au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage. Une mesure nouvelle de 13,3 millions de francs est prévue au budget 2000 pour la mise en place de ce dispositif (9 millions de francs pour les moyens en matériels), et le paiement à la vacation (4,3 millions de francs) du personnel à raison de 2 à 3 demi-journées en moyenne par semaine (médecin et secrétariat médical).

La création de 24 contrats de médecins inspecteurs à temps plein est inscrite au projet de loi pour 2000 pour un coût de 9,765 millions de francs.

Conseiller santé du directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports, le médecin inspecteur participe à la conception, à la mise en œuvre, à l'exécution et à l'évaluation de la politique médico-sportive régionale. Il participe à la mise en place des conditions nécessaires au suivi médical des sportifs et à la prévention du dopage.

*** Le suivi médical et biologique des sportifs de haut niveau**

Le constat irréfutable de la généralisation du dopage, et la difficulté de suivre médicalement la population sportive de haut niveau, ont rendu indispensable la mise en place d'un suivi médical et biologique systématique de ces sportifs, basé sur la réalisation annuelle d'un examen médical approfondi et de quatre prélèvements sanguins.

Ce suivi médical longitudinal contrôlé a débuté en novembre 1998, avec la collaboration active de la fédération française de cyclisme qui s'est dotée la première d'un outil réglementaire ; 500 sportifs classés « élites » de cette fédération ont donc bénéficié de cette opération.

L'objectif pour l'année 2000 est la création d'un dispositif pérenne, qui permette de suivre 5000 sportifs de haut niveau, d'obtenir des résultats homogènes et reproductibles, et d'adresser un compte rendu unique et rapide des analyses au sportif et au médecin prescripteur. Le ministère de la jeunesse et des sports souhaite que le suivi soit confié à un laboratoire centralisé, qui pourrait être le laboratoire national de dépistage du dopage. Une mesure nouvelle spécifique de 18,2 millions de francs est consacrée à ce suivi en 2000.

*** Les centres médico-sportifs**

Les centres médico-sportifs (400 environ répartis sur tout le territoire), créés à l'initiative des municipalités, ont joué un rôle déterminant dans le développement du contrôle médical préalable à l'activité physique et sportive. Les collectivités territoriales assurent la gestion des centres médico-sportifs.

L'intervention de l'Etat a été redéfinie sur ce point. La possibilité est aujourd'hui ouverte à tout médecin généraliste d'établir un certificat de non contre-indication à la pratique sportive, grâce à une formation initiale en médecine du sport intégrée dans les deuxième et troisième cycles des études médicales.

Le financement du contrôle médical préalable à l'activité physique et sportive effectué dans les centres médico-sportifs est assuré exclusivement sur la part régionale du FNDS.

En 1999, les centres médico-sportifs ont été associés aux politiques contractuelles régionales en médecine du sport, pilotées par les directeurs régionaux de la jeunesse et des sports. Une action de soutien doit permettre d'améliorer leur équipement (1,5 million de francs en 1999).

*** Le bilan des contrôles antidopage menés entre 1995 et 1999**

Les contrôles antidopage sont effectués en France sous la responsabilité de l'administration de la jeunesse et des sports. Ils sont pratiqués lors des compétitions et à l'entraînement, pour toutes les disciplines sportives, à partir des calendriers adressés par les fédérations (65 fédérations ont été contrôlées en 1998).

Le ministère a accordé, dès 1996, la priorité à l'organisation de contrôles à l'entraînement, la plupart des substances majeures s'utilisant sous forme de cure pendant les périodes d'entraînement intensif, et n'étant donc plus détectables lors des compétitions. Le nombre des prélèvements a d'abord diminué afin de privilégier l'aspect qualitatif, pour augmenter depuis un an et poursuivre sa progression en 1999 (plus de 5 000 prélèvements sur 6 mois).

Sportifs contrôlés	1995	1996	1997	1998
Français		4 328	3 905	5 786
Etrangers		1 108	1 323	1 320
Non communiqués				7
TOTAL	7 081	5 436	5 228	7 113

Le ministère établit les statistiques nationales relatives à l'utilisation de substances dopantes portant sur les sportifs licenciés français, comme sur les sportifs étrangers.

Ces statistiques prennent en compte les justifications thérapeutiques officiellement reconnues (substances exceptionnellement autorisées après soumission par le sportif d'un dossier médical détaillé). Depuis avril 1998, la France reconnaît la liste de référence des classes pharmacologiques d'agents de dopage et de méthodes de dopage

interdites adoptée par le groupe de suivi de la convention contre le dopage du Conseil de l'Europe (conforme à celle du CIO).

Les substances interdites sont réparties en 5 classes :

Classe A : stimulants

Classe B : narcotiques

Classe C : agents anabolisants

Classe D : Diurétiques

Classe E : Hormones peptidiques et glycoprotéiniques et analogues.

Les trois grandes catégories de substances détectées chez les sportifs français sont les stupéfiants (cannabis, dextropropoxyphène...), **les anabolisants** (stéroïdes anabolisants dont nandrolone...) et **les stimulants** (salbutamol et autres béta-2 mimétiques), avec des pourcentages variables d'une année sur l'autre.

Classe	1995 (*)	1996	1997	1998
Stupéfiants		48,7 %	28 %	59 %
Stimulants		21,8 %	20 %	29 %
Anabolisants		26,9 %	33 %	6 %

(*) Année de création de la banque de données

Au total, les moyens budgétaires affectés à la lutte contre le dopage sont passés de 25 millions de francs en 1998 à 39,7 millions de francs en 1999, et 89,3 millions de francs sont prévus pour 2000 : il y a là **un effort considérable qui place notre pays en tête de cette lutte au niveau mondial.**

2. Le soutien à la pratique du sport de haut niveau

Depuis l'intervention de la loi de 1984 sur l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives qui prévoyait des mesures de soutien aux sportifs de haut niveau, plusieurs types de financement ont été définis dans cette perspective.

Seuls les sportifs inscrits sur la liste nationale des sportifs de haut niveau peuvent bénéficier d'aides individuelles qui peuvent consister en avantages financiers ou en mesures leur permettant de déroger aux conditions d'accès à certains emplois de la fonction publique, d'obtenir des emplois aménagés liant le ministère de la jeunesse et des sports à de grandes administrations ou entreprises, ou de poursuivre leurs études en bénéficiant de conditions particulièrement adaptées aux contraintes que leur impose leur carrière sportive.

*** Les aides personnalisées**

A ce jour, les sportifs de haut niveau qui peuvent bénéficier d'aides financières sont au nombre de 6 256 répartis en 1 014 élites, 2 332 seniors et 2 812 jeunes auxquels s'ajoutent 98 sportifs inscrits dans la catégorie « reconversion ».

Les aides sont exclusivement réservées aux athlètes dont la qualité de sportif de haut niveau est officiellement reconnue par l'inscription sur une liste nationale arrêtée par le ministère de la jeunesse et des sports, et mise à jour annuellement. Les crédits correspondants ne sont pas attribués directement aux intéressés, mais sont délégués globalement au CNOSF qui les attribue à chaque sportif selon les propositions de la fédération.

Il appartient aux directeurs techniques nationaux de définir les critères fédéraux propres de répartition, tout en respectant le champ d'application défini par le ministère de la jeunesse et des sports. Les aides versées doivent correspondre à l'une des rubriques suivantes : aides sociales, compensations d'un manque à gagner pour les sportifs déjà insérés dans la vie active ou bénéficiant d'une allocation forfaitaire, remboursements de frais ou primes à la performance.

En 1998, un montant total de 50,2 millions de francs a été versé à 2 782 sportifs de haut niveau, licenciés dans 51 fédérations. 3 millions de francs correspondent au paiement des charges sociales. L'aide moyenne est évaluée à 18 029 F par sportif bénéficiaire ou 8 017 F proportionnellement au nombre total des sportifs de haut niveau susceptibles de percevoir une aide personnalisée.

Les aides personnalisées ne sont assujetties ni aux cotisations sociales, ni à la CSG dans la limite d'un forfait de 42 270 F (soit 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale pour 1998). La partie excédant 42 270 F est assujettie aux cotisations de sécurité sociale et à la CSG.

*** Les formations professionnelles**

La majorité des établissements de la jeunesse et des sports accueillant des pôles de formation proposent un large éventail de formations professionnelles, notamment aux métiers du sport (brevets d'Etat).

Certains établissements d'enseignement supérieur proposent des adaptations individualisées, telles que l'allongement du cursus (DEUG conçu en trois ans), des possibilités de report de certains examens, ainsi que des cours de rattrapage.

*** Les bourses de formation professionnelle attribuées aux sportifs de haut niveau**

Les bourses de formation font partie des moyens mis à la disposition du mouvement sportif et permettent aux sportifs de haut niveau de préparer une formation professionnelle.

Cette aide est gérée en collaboration avec le ministère du travail et des affaires sociales, et représente une dotation de mois stagiaires répartie en concertation étroite avec l'ensemble des directions techniques nationales. Elle a permis à 60 sportifs de haut niveau de suivre les formations professionnelles établies dans leur plan de reconversion (aide mensuelle entre 2 000 F et 4 000 F, soit une enveloppe de 1,5 million de francs).

3. Les équipements sportifs de proximité

Depuis 1994, les crédits permettant la réalisation d'équipements sportifs de proximité sont affectés au ministère des affaires sociales et de la ville. Les équipements sportifs de proximité sont donc financés par les crédits du Fonds social urbain (FSU) déconcentrés et gérés par les directions départementales de l'équipement.

Néanmoins, **le ministère de la jeunesse et des sports participe**, depuis leur origine (mesures « habitat et vie sociale » - HVS - à la fin des années 1970) **aux différentes politiques de requalification sociale des quartiers dégradés ainsi qu'aux actions éducatives et de prévention en faveur des jeunes en difficulté.**

Il prend ainsi une part à la politique gouvernementale menée dans le cadre de la ville et participe au comité interministériel des villes (CIV) et aux groupes de travail de la délégation interministérielle à la ville.

L'intervention du ministère de la jeunesse et des sports est fondée sur sa mission éducative, auprès de l'ensemble des jeunes, pendant le temps périscolaire et les vacances. Cette action éducative se traduit par un soutien aux interventions facilitant l'accès aux loisirs de proximité, aux vacances collectives, ou aux projets favorisant les initiatives de jeunes. Les contrats de ville comprennent des contrats éducatifs locaux (CEL).

Le ministère de la jeunesse et des sports intervient financièrement et techniquement (par le biais de ses personnels) sur les sites retenus dans le cadre des procédures de contrats de ville et des projets locaux intégrés ; il intervient également dans le domaine de la **formation d'animateurs et de cadres associatifs professionnels**. C'est ainsi qu'il a mis en place le brevet d'aptitude professionnel d'assistant-animateur technicien (BAPAAT).

- **Le plan Sport-emploi (PSE)** est un programme de soutien financier dégressif apporté aux associations créant des emplois peu ou fortement qualifiés dans l'animation sportive.

Le « **ticket sport** » est une opération lancée à l'initiative du ministère de la jeunesse et des sports pour proposer des activités aux publics jeunes qui ne partent pas en vacances ;

- le « **coupon sport** » institue une aide financière aux familles disposant de revenus modestes et vise à réduire le coût d'adhésion à une association sportive agréée. Ce dispositif lancé à titre expérimental en 1998 au profit de jeunes issus de milieux modestes et âgés de 14 à 18 ans, a bénéficié à 50 000 jeunes lors de cette première année de lancement. En 1999, une mesure nouvelle de 20 millions de francs et l'élargissement des bénéficiaires aux 10-18 ans a donné une impulsion nouvelle à ce dispositif. Les services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports ont reçu beaucoup de demandes : en un mois, près de 30 000 jeunes ont déjà pu en bénéficier ; les besoins exprimés sont supérieurs aux 20 millions de francs prévus. En 2000, une mesure nouvelle de 2 millions de francs permettra de mieux répondre aux besoins constatés.

B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ABOUTISSENT À DES RÉSULTATS INÉGAUX

Les actions menées au profit de la jeunesse sont de nature très diverses, et cette multiplicité est inhérente à ce domaine d'intervention.

L'action du ministère est essentiellement éducative : elle s'inscrit dans les temps de loisirs et de vacances des jeunes mais aussi dans ces périodes sensibles où ceux qui ont quitté le système scolaire et se trouvent sans activités doivent faire l'objet d'interventions spécifiques pour éviter marginalisation et déviance. **Les activités culturelles et sportives inscrites dans ces démarches constituent un moyen d'insertion et de socialisation.**

Le ministère de la jeunesse et des sports intervient majoritairement sur un mode contractualisé ; en 1994, ont été mis en place les PLAJS (projet locaux d'animation de jeunesse et de sports) puis, en 1995, les contrats LASER.

En 1997, pour prendre en compte les difficultés du milieu rural défavorisé, des contrats d'animation rurale (CAR) ont été mis en place dans des zones de revitalisation rurale (ZRR) selon les mêmes modalités et objectifs que les contrats LASER, et pour trois ans.

1. Les contrats éducatifs locaux (CEL)

Défini par une circulaire interministérielle signée le 9 juillet 1998, par le ministre chargé de l'enseignement scolaire, le ministre de la culture et de la communication, le ministre de la jeunesse et des sports et le ministre délégué à la ville, **le contrat éducatif local (CEL) devrait mobiliser tous les partenaires responsables, à titres divers, de l'éducation et des jeunes** : collectivités territoriales, associations sportives, culturelles et éducatives, organismes à vocation sociale.

L'élaboration du CEL doit aboutir à un projet éducatif respectant la diversité des rythmes de vie et d'apprentissage des enfants et des adolescents, favorisant leur accès, à la diversité des connaissances en dehors des heures scolaires. Ce contrat doit, à terme, intégrer les contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (ARVEJ) et les sites pilotes ARS.

A partir de 1999, l'ensemble des contrats locaux devaient progressivement regrouper les différents intervenants dans un dispositif unique : **les contrats jeunesse et sports**, qui prennent en compte les besoins des jeunes depuis la petite enfance jusqu'à 25 ans.

En 2000, il est proposé d'attribuer 264,5 millions de francs à ces projets, comprenant une mesure nouvelle de 30 millions de francs.

Cependant, la traduction concrète de cette initiative, très opportune dans son principe, tarde à s'effectuer sur le terrain, notamment du fait des vives réticences des cadres et des personnels de l'éducation nationale à voir l'espace scolaire « envahi » par les projets venant d'autres ministères que le leur.

Les élus sont impuissants à lever ces blocages, les préfets s'en désintéressent trop souvent.

Les services de l'Etat doivent impérativement abandonner ces rigidités improductives, qui s'opèrent au détriment des enfants et des adolescents qui devraient être bénéficiaires des actions menées en leur faveur.

2. Le programme « défi-jeunes »

Créé en 1987 et animé par un groupement d'intérêt public (GIP) **le programme défi-jeunes encourage et soutient la capacité d'initiative des jeunes de 15 à 18 ans** dans tous les domaines.

L'aide apportée aux jeunes est double et tient en un accompagnement pédagogique et technique et un accompagnement financier par l'attribution de

chèques, conseils de formation et l'attribution de bourses décernées par des jurys régionaux d'un montant pouvant atteindre jusqu'à 50 000 F.

L'action de « Défi-jeunes » est mise en œuvre sur le terrain par les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports et leur réseau d'appuis locaux tels que associations, entreprises, missions locales, boutiques de gestion, chambres consulaires. L'utilité sociale et l'impact local des projets sont les critères déterminants pris en compte par les jurys régionaux. Ce nouveau cadre de référence, mis en place en 1998 pour la recevabilité des projets et le fonctionnement des jurys, a porté ses fruits quant à la qualité des projets soutenus : leur faisabilité financière est mieux assurée dans l'ensemble ainsi que leurs qualités artistiques ou d'utilité sociale.

Outre les partenariats nationaux avec la Poste et des réseaux associatifs, des partenariats techniques ont été développés pour apporter conseils, expertise et formation aux candidats et aux lauréats Défi-jeunes avec les boutiques de gestion et le réseau initiative locale pour l'emploi des foyers de jeunes travailleurs.

En 1998, 22 millions de francs ont été attribués par le ministère de la jeunesse et des sports au GIP, 4,9 millions de francs ont été attribués par les collectivités territoriales et les services locaux de l'Etat, 16,1 millions de francs sont venus des banques et entreprises, **775 projets ont été primés, bénéficiant à 2 200 jeunes ; 70 % des projets étaient à finalité professionnelle et 300 emplois ont été créés.**

En 1999, une subvention du ministère de la jeunesse et des sports de 20 millions de francs a été inscrite au budget pour le GIP ; une mesure nouvelle de 0,5 million de francs inscrite au projet de loi de finances pour 2000 permettra de porter la subvention du GIP à 20,5 millions de francs.

3. La « carte-jeunes »

L'exploitation de la marque « Carte-jeunes », propriété de l'Etat, est assurée par la société Carte-jeunes SA, dans le cadre d'un contrat de concession conclu en avril 1995 pour une durée de 10 ans.

Mais ce décalage croissant a été constaté entre les objectifs initiaux définis par le contrat de concession, son cahier des charges et les réalisations mises en œuvre.

Ainsi, le volet technologique de la carte est jugé insuffisant ; les partenariats conclus avec le groupe Banque populaire, la Poste, le Syndicat des transporteurs parisiens (carte Imagine « R ») fonctionnent cependant toujours.

L'objectif de 600 000 cartes Imagine « R » a été fixé pour l'année scolaire 1999-2000.

Une évaluation globale du dispositif Carte-jeunes est en cours afin de déterminer des propositions concrètes visant à réviser en profondeur le cadre juridique et économique de gestion de la Carte-jeunes.

4. Les actions de lutte contre l'exclusion

Le ministère de la jeunesse et des sports, dans le cadre de ses compétences éducatives, tend à favoriser pour l'ensemble des jeunes, et notamment les publics défavorisés ou en voie de précarisation, l'accès aux structures et dispositifs de droit commun qui visent à développer l'autonomie, la responsabilité et la citoyenneté dans la perspective d'une meilleure intégration.

Il s'appuie pour cela sur les politiques territorialisées (contrats éducatifs locaux : CEL, contrats jeunesse et sports : CJS) associant les services de l'Etat, les caisses d'allocations familiales, les collectivités territoriales, les établissements scolaires, les associations et les familles, ou sur des dispositifs spécifiques (réseau information-jeunesse, Défi-jeunes, ticket-sport) ouverts à tous les publics jeunes.

Le ministère participe également avec le secrétariat d'Etat au tourisme, le ministère de l'emploi et de la solidarité, les associations et les opérateurs du tourisme au groupement d'intérêt public « **bourse solidarité vacances** » dont la convention constitutive a été signée le 21 septembre 1999. **Cette structure favorisera le départ en vacances de personnes défavorisées et d'exclus.**

Plus largement, l'ensemble des crédits d'intervention du ministère de la jeunesse et des sports participent à la lutte contre l'exclusion susceptible de menacer des publics jeunes. Plusieurs mesures, dont la mise en œuvre est de la responsabilité du ministère de la jeunesse des sports, figurent en outre dans le programme gouvernemental de lutte contre les exclusions.

Le plan Sport-emploi (PSE) est un programme de soutien financier dégressif apporté aux associations créant des emplois dans le secteur de l'animation sportive. Depuis 1998, avec le plan emplois-jeunes, le PSE est désormais réservé au recrutement de personnes âgées de plus de 26 ans.

Les crédits du Ticket sport, opération lancée à l'initiative du ministère de la jeunesse et des sports qui associe les directions départementales de la jeunesse et des sports, les collectivités locales et les associations dans l'organisation d'activités sportives proposées aux publics jeunes qui ne partent pas en vacances, ont bénéficié en 1999 d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs.

Pour 2000, 20 millions de francs sont prévus.

Le Coupon sport, évoqué précédemment, contribue également à la lutte contre l'exclusion.

Enfin, **l'aide à la formation conduisant à la délivrance du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateurs (BAFA)** pour laquelle le ministère de la jeunesse et des sports a obtenu un financement de 20 millions de francs en 1999 facilite et démocratise l'accès des jeunes les plus défavorisés à ce diplôme.

Ces crédits ont été déconcentrés auprès des directions régionales de la jeunesse et des sports chargées de passer une convention avec les organismes de formation.

Des bourses d'environ 2000 F sont attribuées aux jeunes par les directions départementales de la jeunesse et des sports associées au conseil départemental de la jeunesse.

Cette action bénéficie d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné **mercredi 17 novembre 1999 le rapport pour avis de M. James Bordas sur les crédits pour 2000 du ministère de la jeunesse et des sports.**

M. Jean Bernard a déploré que la taxe sur le produit de la cession des droits de diffusion télévisée des événements sportifs ne soit qu'un effet d'annonce, car, selon ses calculs, elle ne devrait produire que quelque 180 millions de francs ; les petits clubs ne bénéficieront donc que de sommes dérisoires.

M. Ambroise Dupont a souligné la nécessité de préserver l'indépendance du FNDS, que garantit son statut actuel, et il a interrogé M James Bordas sur la révision de la législation en matière de financement des clubs sportifs par les collectivités territoriales.

M. Serge Lagauche a fait valoir que le jugement du rapporteur pour avis lui semblait sévère et que le budget ne justifiait pas cette sévérité. Evoquant les blocages des

CEL, dont son département offre un des nombreux exemples, il a estimé qu'ils tenaient essentiellement à la rigidité de l'administration et des personnels de l'éducation nationale, et non au ministère de la jeunesse et des sports. Il a rappelé que le projet de loi modifiant la loi de 1984 sur le sport proposerait des solutions aux problèmes rencontrés par les animateurs bénévoles, et a rejoint le rapporteur pour avis sur la nécessité d'une coordination européenne dans la lutte contre le dopage, tout en notant les difficultés d'une telle entreprise.

Mme Hélène Luc s'est étonnée du jugement porté par le rapporteur pour avis sur l'absence de priorités du projet de budget de la jeunesse et des sports. Elle a au contraire estimé qu'il traçait des axes forts comme la lutte contre le dopage, et la croissance des fonds attribués par le FNDS aux petits clubs sportifs. Le prélèvement de 5 % appuiera cette politique, et son produit sera réparti en fonction des projets présentés par les clubs. Elle a conclu en regrettant que le rapporteur pour avis préconise de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Jean Bernard a estimé qu'en s'en remettant à la sagesse du Sénat, la commission conforterait l'action de Mme Marie-George Buffet plutôt qu'elle ne la contrarierait.

En réponse aux intervenants, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- ses conclusions ne sont pas dirigées contre l'action du ministère, mais tendent à souligner que le projet de budget ne permet pas de satisfaire les besoins croissants exprimés par la jeunesse et les petits clubs sportifs ;

- la proposition de loi portant diverses mesures relatives à l'organisation des activités sportives, qui doit permettre de pérenniser la possibilité pour les collectivités territoriales de subventionner les clubs sportifs devrait être adoptée avant la fin de l'année, la commission mixte paritaire devant se réunir le 1er décembre prochain. Les dates prévues pour l'examen de ses conclusions ou les nouvelles lectures dans chaque assemblée laissent cependant présager qu'il sera difficile d'envisager une publication des décrets d'application avant le 31 décembre ;

- la ministre avait annoncé en 1998 le dépôt d'un projet de loi sur le bénévolat, ce qui n'était pas forcément une bonne idée, car il importe d'éviter tout ce qui ressemblerait à une « fonctionnarisation » des bénévoles. Il reste que la solution des problèmes du bénévolat n'a, depuis, pas avancé, en particulier en ce qui concerne la responsabilité des bénévoles, ce qui leur crée de graves difficultés, ainsi qu'aux associations ;

- si le risque de budgétisation du FNDS a été écarté pour cette année, rien ne garantit que cette question ne sera pas à nouveau posée, comme d'ailleurs l'a indiqué **Mme Marie-George Buffet** lors de son audition devant la commission ;

- le « blocage » des CEL ne doit certes pas être imputé au ministre de la jeunesse et des sports mais n'en est pas moins, sur le terrain, une réalité.

A l'issue de ce débat, la **commission**, suivant la proposition de son rapporteur, a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits pour 2000 du ministère de la jeunesse et des sports.**

CONCLUSION

*

* *

ANNEXE :

AUDITION DE MME MARIE-GEORGE BUFFET, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

La commission a procédé le **mercredi 6 octobre** à l'**audition de Mme Marie-George Buffet, ministre de la jeunesse et des sports, sur son projet de budget pour 2000**, ainsi que sur la **proposition de loi portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives.**

Analysant en premier lieu le projet de budget pour 2000 du ministère de la jeunesse et des sports, **Mme Marie-George Buffet** a précisé qu'avec 3,154 milliards de francs, il enregistrait une augmentation de 3,5 % par rapport à 1999. A ce budget général s'ajoutent les crédits de deux comptes d'affectation spéciale, le fonds national pour le développement du sport (FNDS), qui sera doté de 1,024 milliard de francs en 2000, et le fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA), dont le montant sera porté à 40 millions de francs, contre 24 millions de francs en 1999.

S'agissant du FNDS, **Mme Marie-George Buffet** a rappelé que sa budgétisation avait été évoquée, puis abandonnée dans le cadre du projet de budget pour 2000 ; ce maintien en l'état, qui satisfait le mouvement sportif qui craignait d'être privé de son droit de regard sur ce fonds, s'accompagne d'une stabilité des crédits.

Mais il est prévu que le projet de loi de finances rectificative, qui sera débattu d'ici la fin de l'année 1999, inscrira au FNDS, dans le cadre du fonds Fernand-Sastre, les 300 millions de francs de bénéfices retirés par le comité français d'organisation (CFO) de la coupe du monde de football. Les crédits du fonds de mutualisation du sport, constitués par le prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission audiovisuelle des événements sportifs, devraient également être rattachés, à cette occasion, au FNDS.

Abordant l'affectation de l'ensemble de ces crédits, **Mme Marie-George Buffet** a présenté les mesures nouvelles prévues en matière d'effectifs, avec la création de 7 emplois d'inspecteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs, celle de 24 contrats à plein temps de médecins de santé publique, dont le statut d'inspecteurs régionaux les habilitera à mettre en œuvre les mesures de lutte contre le dopage prévues par la loi récemment

adoptée, ainsi que celle de 128 professeurs de sport et de 42 conseillers d'éducation populaire et de jeunesse.

Les moyens d'intervention du ministère, regroupés dans le titre IV, croissent de 10,5 % pour atteindre 1,150 milliard de francs ; les actions en faveur du sport en recevront 45 %, et celles en faveur de la jeunesse environ 50 %, le solde étant affecté à la formation.

Mme Marie-George Buffet a rappelé qu'en intégrant les fonds du FNDS et du FNDVA, le total des moyens d'intervention de son ministère avoisinait deux milliards de francs.

Quant aux crédits d'investissement, inscrits aux titres V et VI, ils se montent à 92,5 millions de francs en crédits de paiement. Cette somme sera prioritairement affectée à la rénovation des centres de vacances et de loisirs, et à celle du patrimoine sportif des collectivités territoriales, permettant ainsi de premiers travaux de mise aux normes.

Puis **Mme Marie-George Buffet** a présenté les quatre grands domaines d'action de son ministère : les jeunes, les soutiens au sport, à la vie associative et le renforcement des contrats éducatifs locaux (CEL). S'agissant des jeunes, elle a indiqué que ses priorités porteront sur le développement de la citoyenneté, de l'égalité d'accès aux activités de sport et de loisir, de l'emploi et de la formation.

Sur ce dernier point, elle a annoncé que 3 millions de francs seront consacrés aux bourses liées à l'obtention du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), et 6 millions de francs à la gratuité de la formation initiale des jeunes se destinant aux métiers du sport et de l'animation.

Une formation qualifiante sera mise en œuvre en faveur des 34.000 emplois-jeunes affectés à son ministère.

Enfin, l'information en direction des jeunes sera développée, avec notamment la mise en place de 500 points « cyber-jeunes », qui seront des espaces d'accueil et d'utilisation des nouvelles technologies.

Le soutien au sport bénéficiera de la part régionale du FNDS, qui sera affectée aux clubs locaux. La perspective des jeux olympiques de Sydney constituera l'axe de nouvelles actions de promotion, dans le prolongement de celles organisées lors de la coupe du monde de football.

La troisième semaine du mois de septembre 2000 débouchera sur une « fête du sport », bénéficiant de 8 millions de francs.

La délégation française aux jeux olympiques de Sydney comportera 350 à 400 athlètes, dont 150 pour les jeux paralympiques : 30 millions de francs seront affectés à la préparation et au déplacement des sportifs.

Enfin, 4,5 millions de francs seront affectés aux autres compétitions internationales, comme les championnats du monde de canoë-kayak, de cyclisme et de patinage artistique, et 12,5 millions de francs au soutien de la candidature de Paris aux jeux olympiques de 2008.

La protection de la santé des sportifs et la lutte contre le dopage, en application de la loi du 23 mars 1999, bénéficieront de 113 millions de francs -crédits FNDS compris- soit environ le double de la somme disponible en 1999. Ainsi, des antennes médicales régionales de lutte contre le dopage seront mises en place, grâce à des crédits de 13,3 millions de francs, et animées par les 24 médecins dont les contrats seront créés. Le laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) disposera de 28,3 millions de francs et de 3 emplois administratifs supplémentaires. Enfin, le conseil national de prévention et de lutte contre le dopage, récemment érigé en autorité indépendante, bénéficiera de 4,7 millions de francs et de 3 emplois transférés du ministère.

Le soutien à la vie associative et à l'éducation populaire a bénéficié des assises nationales réunies par le Premier ministre les 20 et 21 février 1999 ; en 2000, 5,5 millions de francs supplémentaires seront attribués aux associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire, et 50 nouveaux postes destinés au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) seront créés pour 2,3 millions de francs.

Des rencontres locales organisées par les associations d'éducation populaire seront soutenues, avec 2 millions de francs.

Enfin, les contrats éducatifs locaux (CEL) bénéficieront de 265 millions de francs, permettant ainsi aux jeunes, quels que soient les moyens financiers de leur famille, de bénéficier de loisirs éducatifs, sportifs ou culturels offerts par les collectivités territoriales.

En conclusion, **Mme Marie-George Buffet** a évoqué l'élaboration actuelle des contrats de plan Etat-région pour la période 2000-2006, et a rappelé l'engagement de son ministère, pris lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIAT), réuni en Arles, en juillet 1999, de consacrer une centaine de millions de francs par an dans ce cadre, alors que seuls 150 millions de francs l'avaient été durant la totalité de la période 1995-2000.

Ces moyens nouveaux seront affectés aux investissements requis par les équipements sportifs et les centres de vacances et de loisir, mais également aux actions d'amélioration et de développement des pratiques sportives et de loisir.

Mme Marie-George Buffet a ensuite présenté les principales dispositions incluses dans la proposition de loi portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives.

Ce texte, adopté en juin dernier par l'Assemblée nationale, a tout d'abord pour objet de moderniser le statut juridique des clubs professionnels tout en maîtrisant leur évolution.

Il permet d'offrir aux clubs sportifs une gamme de formules juridiques adaptées à la diversité de leurs situations. Les clubs qui souhaitent conserver le cadre de la société d'économie mixte sportive locale (SEMSL) le pourront, et la société anonyme à objet sportif (SAOS) est également maintenue. La création de la société anonyme à objet sportif (SASP) offre quant à elle de nouvelles possibilités de développement économique, tout en permettant de maîtriser ce développement dans les limites qu'impose le respect de l'éthique sportive.

Cette maîtrise est d'abord assurée par la relation très forte qui sera maintenue entre la nouvelle société anonyme et l'association sportive, qui garde la maîtrise de l'inscription du club aux compétitions, ainsi que la propriété du sigle et des insignes du club : ces relations entre association et société seront prévues par une convention.

La multipropriété des clubs professionnels est interdite, ainsi que l'entrée en bourse des sociétés sportives, dont les exemples étrangers montrent les dangers : en Italie un seul club est coté en bourse, et a connu une chute catastrophique du cours de son titre à la suite d'une défaite sportive ; en Grande-Bretagne, il faut rappeler que la cotation des clubs s'est traduite par un appauvrissement de la plupart d'entre eux.

La proposition de loi rétablit aussi la possibilité pour les communes de subventionner les clubs sportifs, possibilité dont les textes en vigueur prévoyaient la suppression à la fin de cette année. Toutefois, il est expressément prévu que ces subventions ne puissent être affectées qu'à des missions d'intérêt général.

Enfin, le texte comporte une deuxième catégorie de mesures qui ont pour objet de protéger les sportifs mineurs et de consolider les structures de formation.

Se félicitant que la proposition de loi ait pu être rapidement inscrite à l'ordre du jour du Sénat, **Mme Marie-George Buffet** a souhaité, en conclusion, que le Sénat en aborde l'examen dans un esprit constructif et contribue à en améliorer le dispositif.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. James Bordas, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et des sports, s'est félicité du maintien en 2000 du FNDS dans sa structure actuelle, mais a exprimé sa crainte que la perspective d'intégration de ce fonds dans le budget général ne soit à nouveau évoquée lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2001.

Il a relevé que la croissance globale des crédits du ministère de 3,5 % recouvrait d'importantes fluctuations internes, et s'est interrogé sur la répartition de ces crédits en trois postes à peu près équivalents : l'administration générale, la jeunesse et les sports, en

souhaitant que le premier décroisse progressivement au profit des deux secteurs d'intervention du ministère.

Il s'est également interrogé sur la pertinence de l'action de l'Etat en faveur du sport féminin et du sport en entreprise, dont la promotion s'opère fort bien, selon lui, par leurs succès propres, et il a souligné en revanche la nécessité d'accroître les efforts consentis pour permettre l'accès des personnes handicapées à la pratique sportive. Il a également déploré les difficultés croissantes rencontrées par les collectivités territoriales, et singulièrement les petites communes, pour promouvoir les bénévoles encadrant les jeunes sportifs amateurs.

M. Jean Bernard s'est déclaré partisan de la pérennité du statut actuel du FNDS, mais a rejoint les craintes exprimées sur ce point par M. James Bordas. Il a souhaité également connaître les modalités d'affectation du produit de la taxe de 5 % prélevée sur les droits de retransmission télévisuelle des rencontres sportives, ainsi que la raison pour laquelle seulement 53 % des crédits régionaux du FNDS étaient attribués aux clubs sportifs.

M. Jean-Pierre Fourcade, soulignant l'opportunité de la formation qualifiante prévue pour les emplois-jeunes affectés au ministère, a demandé des précisions sur ses modalités pratiques. Il s'est interrogé sur le programme actuel des BAFA, qui mériterait d'être modernisé pour l'adapter aux difficultés rencontrées, de façon croissante, par les éducateurs en matière de violence et de toxicomanie.

M. Jean-François Picheral s'est interrogé sur la répartition territoriale des 24 contrats de médecins inspecteurs.

Mme Hélène Luc s'est également félicitée du maintien en l'état de la structure budgétaire du FNDS, et a jugé nécessaire de démocratiser ce fonds en direction des petits clubs sportifs, alors que la majorité des crédits sont actuellement attribués aux comités départementaux. Elle a souhaité que le programme du BAFA et, plus largement, la formation des animateurs, soient modernisés, et que les communes, surtout les plus petites, soient aidées dans les coûteux travaux d'entretien et de rénovation des piscines. Elle a enfin estimé que le personnel du ministère restait trop réduit pour faire face aux nombreux besoins rencontrés sur le terrain.

M. Jean-Louis Carrère a également plaidé pour le maintien du FNDS sous forme de compte d'affectation spéciale, et a rejoint Mme Hélène Luc dans son observation sur l'insuffisance des personnels.

M. Pierre Martin a souhaité obtenir des précisions sur l'emploi du fonds Fernand-Sastre.

Enfin, le **président Adrien Gouteyron** a souligné que la mise en place des CEL se heurtait à la difficulté de coordonner l'action des différents ministères impliqués.

Répondant aux intervenants, **Mme Marie-George Buffet** a indiqué que :

- la mise aux normes des équipements sportifs constitue un problème considérable, tant par les montants financiers requis (le bureau d'études AIRES les a estimés à près de 4 milliards de francs), que par la durée escomptée des travaux, notamment pour les piscines et les centres sportifs. Un débat a été instauré avec les différentes fédérations nationales sur ce sujet ;

- l'intégration du FNDS au sein du budget général a été recommandée par la Cour des Comptes ; c'est pourquoi le problème demeure ;

- seuls 53 % de la part régionale du FNDS vont aux clubs, mais les crédits subsistants sont destinés également au mouvement sportif, à travers les ligues et les comités. Les 300 millions de francs de bénéfices de la coupe du monde de football seront intégrés dans le FNDS, et seront répartis en fonction de la pertinence des projets présentés par les fédérations.

Mme Marie-George Buffet a rappelé que l'Etat serait minoritaire au sein du fonds Fernand-Sastre chargé de gérer ces 300 millions de francs. Quant à la taxe de 5 % sur les crédits de retransmissions télévisuelles, d'un montant estimé entre 150 et 180 millions de francs, son produit sera géré en concertation avec les représentants sportifs pour s'assurer qu'il bénéficiera bien aux clubs.

A ce propos, **Mme Marie-George Buffet** a estimé que l'achat des droits de retransmission des événements sportifs, s'ils conservent leur rythme actuel de croissance effrénée, serait bientôt réservé aux seuls pays riches. Elle a rappelé que 90 % de l'augmentation des fonds alloués à France Télévision dans le projet de budget pour 2000 seront absorbés par ces achats de droits, notamment ceux des jeux olympiques de Sydney. La retransmission de la prochaine coupe du monde de football risque ainsi d'être réservée au public des pays les plus aisés.

Constatant que la presse française avait récemment fait état d'une « saturation » du public, destinataire en une semaine des retransmissions de 21 matches de football, elle a estimé que le contenu de la nouvelle directive « télévision sans frontière » serait peut-être de nature à remédier à cette prédominance d'un seul sport ;

- l'action en faveur du sport en entreprise vise à aider les associations sportives qui y sont présentes. Elle se traduira aussi par la tenue, en mai 2000, d'une fête du sport en entreprise, avec le soutien de nombreux entrepreneurs privés. Cette manifestation impulsera une réflexion sur l'apport de l'entreprise aux sports, qui ne se limite pas au parrainage. Une commission a été créée sur ce sujet en 1998, et des correspondants régionaux mis en place ;

- les jeux paralympiques ont contribué à promouvoir les pratiques sportives des handicapés, mais il s'agit maintenant de soutenir, non plus seulement les athlètes de haut niveau, mais la majorité des pratiquants qui se heurtent à de multiples difficultés ;

- la formation qualifiante des emplois-jeunes sera confiée à deux sociétés privées, qui opéreront au sein des Centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS), sous l'égide des directions départementales des sports ;

- il est effectivement nécessaire de moderniser le contenu des formations destinées aux animateurs, pour les adapter aux exigences très fortes des familles et des enfants, et à l'émergence des incivilités. Il est prévu de réviser l'ensemble des cursus, et ce travail a déjà été entamé en ce qui concerne le BAFA ;

- l'administration du ministère vient d'être restructurée et, sur 7.300 emplois au total, les services centraux n'en regroupent que 700. En dépit de cet effort pour privilégier l'action sur le terrain, les effectifs ne permettent pas de répondre aux besoins d'une administration orientée vers une action de proximité : certaines directions départementales regroupent moins de 30 personnes, ce qui, à l'évidence, est insuffisant. Il faudrait en outre améliorer les carrières offertes aux fonctionnaires du ministère de la jeunesse et des sports, qui ne dispose pas de véritables corps ;

- la mise en place des CEL peut poser des problèmes de coordination administrative mais les comités de pilotage, placés sous l'égide des préfets et des élus, devraient contribuer à apaiser les tensions observées ici ou là ;

- il faut reconnaître la place du sport féminin : alors que de nombreux sports regroupent de 20 à 30 % de pratiquantes, peu de femmes exercent les fonctions d'entraîneur, ou de responsable de fédérations sportives. Il est donc prévu que, parmi les conditions d'agrément des instances fédérales, seront introduites des exigences de parité entre hommes et femmes.

Un second débat s'est ensuite instauré sur la proposition de loi portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives.

Notant que les mesures incluses dans ce texte étaient effectivement très diverses, **M. James Bordas, rapporteur**, a souligné que le projet de loi modifiant la loi du 16 juillet 1984 qui vient d'être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comportait également des dispositions relatives au sport professionnel et il a estimé qu'il aurait été de meilleure méthode de les soumettre ensemble au Parlement. Il a ensuite posé des questions :

- sur la situation financière des clubs professionnels ;

- sur les avantages attendus de la nouvelle société anonyme sportive professionnelle (SASP), dont il a relevé qu'elle permettrait aux clubs sportifs

professionnels de devenir des entreprises à but lucratif, ce qui constitue « une petite révolution » au regard de l'éthique et des traditions sportives ;

- sur les critères qui seraient retenus pour l'attribution de subventions aux clubs sportifs et sur l'éligibilité des SASP à ces subventions.

Il a enfin demandé des informations sur le délai de parution des décrets d'application de la loi sur le dopage.

M. Serge Lagauche a relevé que l'arrivée à expiration, le 31 décembre 1999, du régime actuel d'attribution de subventions publiques aux clubs sportifs rendait urgente l'adoption de la proposition de loi, mais aussi la parution du décret indispensable à son application : il a fait état, à ce propos, de l'inquiétude des collectivités locales et des clubs sportifs qui craignent de ne pas disposer des délais nécessaires à la mise en place, au 1er janvier 2000, de nouvelles conventions et du nouveau régime de subventions.

En réponse à ces questions, **Mme Marie-George Buffet** a apporté les précisions suivantes :

- l'ensemble des décrets d'application de la loi sur le dopage devrait être prochainement publié. L'application de la loi sur le terrain, et notamment la mise en place du suivi médical des athlètes de haut niveau, a connu quelques difficultés, faute de moyens techniques suffisants pour mettre en place les unités mobiles prévues. Ces difficultés vont être résolues par l'agrément de laboratoires qui effectueront les contrôles correspondant à ce suivi. A terme, le suivi médical sera organisé en réseau et piloté par le laboratoire national de lutte contre le dopage de Châtenay-Malabry ;

- la proposition de loi est en effet nécessaire pour mettre en place en temps utile le nouveau régime des subventions publiques aux clubs professionnels, mais aussi pour faire adopter sans retard des dispositions permettant de protéger les jeunes et les centres de formation ;

- la gestion et la situation financière de nombreux clubs professionnels se sont beaucoup améliorées, en particulier pour les clubs de football, grâce à l'action de la direction nationale de contrôle de gestion de la ligue nationale de football. Cependant, beaucoup de clubs ne peuvent trouver de ressources suffisantes pour survivre, ce qui rend indispensable que les collectivités publiques puissent continuer à leur apporter un soutien ;

- les collectivités territoriales seront entièrement libres de leur décision d'accorder ou non des subventions à un club professionnel, quel que soit son statut juridique. En revanche, le décret d'application fixera une double limitation des aides, d'une part en pourcentage des recettes ou du montant des rémunérations versées par les clubs et, d'autre part, en valeur absolue, ce qui permettra de plafonner l'aide que pourront recevoir les clubs les plus importants.

