

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 33

JEUNESSE, SPORTS ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	6
I. UN BUDGET QUI SE CONCENTRE SUR CERTAINES PRIORITÉS	6
A. LE SPORT COMME FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE	6
B. LA PROMOTION DE LA FRANCE COMME GRANDE NATION DU SPORT	8
C. UNE ACCENTUATION DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE ET DE L'INFLUENCE INTERNATIONALE	9
D. LA POURSUITE DE CERTAINES ACTIONS DE PROMOTION DE LA JEUNESSE ET DES ASSOCIATIONS	10
II. DES INCERTITUDES ET MOTIFS DE PRÉOCCUPATION SUBSISTENT	12
A. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN FORTE DIMINUTION	12
B. LE DIFFICILE SOUTIEN AUX FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET AU SPORT PROFESSIONNEL	13
C. LE FUTUR CENTRE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT	15
III. DES RÉFORMES STRUCTURELLES BIEN AVANCÉES	16
A. LA MISE EN PLACE DE LA LOLF.....	16
B. LA SMR : UN PROJET DE MODERNISATION D'AVANTAGE QU'UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE	18
PREMIÈRE PARTIE – PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	20
I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE	20
A. PROGRESSION GLOBALE DES CRÉDITS PUBLICS ET DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	21
1. Une diminution de près de 3 % du budget du ministère	21
2. Les changements de nomenclature du budget	23
B. ÉVOLUTION PAR GRANDS OBJECTIFS OPÉRATIONNELS	24
1. Le programme « Sport ».....	25
a) Promotion du sport pour le plus grand nombre : 290 millions d'euros	25
b) Développement du sport de haut niveau : 126 millions d'euros	26
c) Prévention par le sport et protection des sportifs : 27,5 millions d'euros	27
d) Promotion des métiers du sport : 54 millions d'euros	29
2. Le programme « Jeunesse et vie associative ».....	30
a) Promotion des actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire : 110,8 millions d'euros	30

b) Protection des jeunes : 10 millions d'euros.....	32
c) Développement de la vie associative : 13 millions d'euros	32
d) Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif : 16 millions d'euros.....	33
C. UNE ÉVOLUTION ENCORE FAVORABLE SUR LE LONG TERME.....	34
D. LA DÉPENSE NATIONALE EN FAVEUR DU SPORT : LES CRÉDITS DU MINISTÈRE SONT TRÈS MINORITAIRES	35
E. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT	37
II. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES ESSENTIELLEMENT DUE AUX CRÉDITS D'INTERVENTION	38
A. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU PROFIT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	39
1. <i>Effectifs et dépenses de personnel : une suppression nette de 80 emplois</i>	39
a) Mesures indemnitaires	39
b) Evolution du nombre et de la structure des emplois	40
c) La formation du personnel du ministère.....	43
d) Les transferts d'emplois et de crédits.....	43
2. <i>Dépenses de fonctionnement</i>	44
a) Les mesures nouvelles	44
b) Mesures d'économies et non reconductions	46
c) Transferts dans le cadre du nouveau périmètre du ministère et de l'expérimentation de la LOLF	46
B. UNE BAISSÉ TRÈS IMPORTANTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV.....	46
1. <i>Mesures nouvelles et d'ajustement</i>	47
2. <i>Les mesures d'économie et de non-reconduction</i>	48
3. <i>Transferts dans le cadre du nouveau périmètre du ministère et de l'expérimentation de la LOLF</i>	49
III. FORTE HAUSSE DES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)	50
A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	50
B. LE RISQUE DE DOTATIONS PEU RÉALISTES	51
IV. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004	53
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003	53
1. <i>Une régulation importante et heurtée des crédits</i>	53
a) Les étapes de la régulation	53
b) Les conséquences sur le fonctionnement des services et les actions du ministère	55
2. <i>Une consommation relativement satisfaisante des crédits</i>	55
a) Une réelle progression du taux global de consommation.....	55
b) Une consommation perfectible des dépenses en capital, en partie due à la régulation	56
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004 AU COURS DU PREMIER SEMESTRE	57
1. <i>Une régulation d'ores et déjà supérieure à celle de 2003</i>	57
2. <i>Les conséquences sur la gestion des services</i>	59

V. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS)	60
A. DES RECETTES CHRONIQUEMENT SOUS-ÉVALUÉES.....	61
B. L'IMPACT DÉCISIF DES DÉPENSES SUR L'INVESTISSEMENT DANS LE SPORT	63
1. <i>Programmation des crédits en 2004 et utilisation de la part régionale</i>	63
a) Rappel de la structure des dépenses du Fonds.....	63
b) Les orientations retenues en 2004.....	64
2. <i>Perspectives pour 2005</i>	65
C. LE PROBLÈME PERMANENT DE L'ACCUMULATION DES REPORTS	66
1. <i>Une consommation insuffisante des crédits d'équipement</i>	66
2. <i>Les facteurs d'explication</i>	67
D. LE FUTUR CENTRE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT	70
E. LE FONDS FERNAND SASTRE	71
DEUXIÈME PARTIE – LOLF ET SMR : LA RÉFORME STRUCTURANTE	74
I. LA MISE EN PLACE DE LA LOLF	74
A. LA NOUVELLE MISSION : UN PÉRIMÈTRE SATISFAISANT MALGRÉ UNE CONCEPTION PRÉCIPITÉE.....	74
B. UNE STRUCTURATION EN TROIS PROGRAMMES.....	76
1. <i>Présentation générale et ventilation des crédits du projet de loi de finances pour 2005</i>	76
2. <i>La détermination du plafond d'emplois</i>	77
3. <i>Le programme « Sport »</i>	78
4. <i>Le programme « Jeunesse et vie associative »</i>	79
5. <i>Le programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »</i>	80
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS.....	82
D. LES EXPÉRIMENTATIONS TRADUITES DANS LE BUDGET	86
E. LA MISE EN PLACE DU CONTROLE DE GESTION ET DU PROGICIEL ACCORD.....	88
II. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME (SMR)	89
A. UNE STRATÉGIE EN SIX AXES	89
B. LES CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION ET LES POLITIQUES CONTRACTUELLES DU MINISTÈRE.....	91
1. <i>L'organisation des services déconcentrés</i>	91
2. <i>Les politiques contractuelles avec les partenaires</i>	92
MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	94
EXAMEN EN COMMISSION	96

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. A la date du 9 octobre 2004, **la totalité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.**

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

De façon logique, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a retrouvé en avril dernier son périmètre d'avant mai 2002, et présente désormais une structure cohérente avec les missions de ses services déconcentrés comme avec la future mission budgétaire « *Sport, jeunesse et vie associative* », désormais ministérielle.

Malgré un budget en diminution de près de 3 % à structure constante, le ministère entend assurer en 2005 la continuité de ses efforts dans certains domaines, tels que la formation de ses personnels, la lutte contre le dopage et l'accès au sport pour certains publics, tout en amplifiant le mouvement de modernisation des structures que requiert l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la stratégie ministérielle de réforme (SMR).

Le budget des sports pour 2005 positionne la variable d'ajustement dans les dépenses budgétaires d'intervention, mais la forte hausse des crédits du FNDS tend comme en 2004 à compenser cette diminution par voie extra-budgétaire. Les moyens consolidés du ministère s'inscrivent ainsi en légère augmentation de 0,8 %.

I. UN BUDGET QUI SE CONCENTRE SUR CERTAINES PRIORITÉS

Faute de moyens financiers importants et comme en 2004, **le ministère concentre ses nouvelles mesures budgétaires sur des actions visibles, symboliques et populaires, mais qui mobilisent des moyens souvent insuffisants au regard des enjeux.**

A. LE SPORT COMME FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE

Comme ses prédécesseurs, l'actuel ministre des sports est attaché à la promotion du sport pour le plus grand nombre, qui est assez largement tributaire de l'impact médiatique des grandes manifestations. Après les championnats du monde d'athlétisme de 2003, les Jeux olympiques d'Athènes ont créé une nouvelle demande dans certaines disciplines (escrime en particulier). **Il faut aujourd'hui convertir en pratique pérenne ce qui peut relever de la curiosité**, et diffuser la pratique du sport comme un enjeu de santé publique. **L'évolution des modes de vie occidentaux tend en effet à exacerber deux pôles** : une augmentation de la sédentarité et de l'obésité, et à

l'opposé une exigence de performance et d'entraînement toujours plus grande dans le milieu amateur. Entre ces deux extrêmes, une large part de la population ne pratique une activité sportive que de manière épisodique.

Le ministère tient également compte de l'évolution des pratiques, particulièrement marquée depuis une dizaine d'année, et d'une double tendance à la segmentation croissante des activités (apparition de nouvelles disciplines) comme à une plus grande « fongibilité » entre loisirs, vacances, sports et mode. **Les activités physiques et sportives en milieu naturel**, pratiquées par plus de 30 millions de français, connaissent en particulier une évolution spectaculaire, et leur développement maîtrisé représente une vraie opportunité pour la préservation et la valorisation des espaces naturels. Leur organisation s'inscrit nécessairement dans l'élaboration de politiques concertées et globales tant au niveau local, national qu'euro péen. La stratégie nationale pour le développement durable (SNDD), adoptée fin 2002, s'inscrit dans cette perspective, de même que la création fin 2003 d'un **pôle ressources national des sports de nature**¹, au sein du CREPS Rhône-Alpes, sur le site de Vallon Pont d'Arc.

Le sport étant un loisir accessible au plus grand nombre, le ministère porte une **attention plus prononcée à l'accès au sport pour certains publics spécifiques**, démarche que votre rapporteur spécial soutient. Des actions et financements nouveaux sont ainsi prévus en 2005 au profit des **handicapés** (extension du réseau des correspondants « *sport et handicap* », création d'un pôle au CREPS de Bourges) et de la **promotion des femmes dans les instances sportives**, milieu que l'on peut en effet qualifier pudiquement de « masculin ».

Le sport se veut également **vecteur d'insertion sociale par l'emploi**. Le dispositif « *plan sport emploi* » y contribue en facilitant la structuration de l'encadrement des associations sportives par l'attribution d'une aide financière, forfaitaire et dégressive. Le développement de ce plan a permis la **création de 7.063 emplois de 1996 à fin 2003**. En 2005, le maintien de l'effort de professionnalisation de l'encadrement sera pris en considération sur les crédits de la part régionale du FNDS, mobilisée à hauteur de 10 %. En outre, le **CIVIS sport** permet à des jeunes de 18 à 22 ans d'être embauchés, avec le soutien financier de l'Etat, sur des contrats à durée déterminée par des associations œuvrant dans le domaine du sport pour défendre des projets destinés à lutter contre la violence dans le sport, développer des activités sportives à caractère éducatif et favoriser des activités s'appuyant sur le sport comme facteur de cohésion sociale. **Ce dispositif n'a pour le moment pas apporté les résultats escomptés** (110 emplois créés au cours des sept premiers mois de l'année 2004), mais est appelé à évoluer.

¹ Ce pôle est chargé de constituer et d'animer le réseau des experts, de mutualiser les connaissances, d'élaborer un plan national de formation et de créer des outils méthodologiques.

La lutte contre les incivilités et la violence dans et autour du sport s'inscrit dans un dispositif interministériel et a bénéficié de plus de 3 millions d'euros de crédits en 2004, dont l'essentiel provient du FNDS. Le ministère est également l'un des partenaires des **contrats éducatifs locaux** qui visent à réunir sur un territoire « à taille humaine » (le quartier, la commune, la communauté de communes, selon le contexte) la totalité des acteurs locaux concernés par l'éducation avec pour objectif d'ouvrir les jeunes aux pratiques culturelles et sportives. Les actions de formation et de promotion de **l'arbitrage** au plan local et dans les filières d'accès au sport de haut niveau, reconduites en 2005, participent aussi de la prévention de la violence.

Votre rapporteur spécial approuve enfin les axes d'évolution prévus pour le dispositif « coupon sport », qui a connu certaines dérives. Il s'agit désormais de cibler beaucoup plus précisément les destinataires de coupons sport pour les réserver aux seules familles connaissant des difficultés socio-économiques graves, et de constituer des fonds départementaux d'aide à la pratique sportive des jeunes.

B. LA PROMOTION DE LA FRANCE COMME GRANDE NATION DU SPORT

Les Jeux olympiques et paralympiques d'Athènes se sont clôturés par un bilan relativement satisfaisant pour la France quoique inférieur à celui des Jeux de 2000 à Sydney. Notre pays a ainsi terminé au septième rang mondial (au second rang européen derrière l'Allemagne) aux Jeux olympiques et à la neuvième place pour les disciplines paralympiques. L'année 2005 sera marquée par la préparation de la Coupe du monde de rugby, qui aura lieu en France en 2007, et surtout par le **choix de la ville qui accueillera les Jeux de 2012**. La France présente vraisemblablement le meilleur dossier avec Madrid, et votre rapporteur spécial se félicite de la cohésion, de la rigueur et de l'humilité des partenaires du groupement « *Paris Ile de France 2012* », dont le professionnalisme conforte les aspects techniques de cette candidature.

La double réussite sportive et professionnelle des sportifs de haut niveau mobilise depuis longtemps et avec un certain succès les acteurs du monde sportif (direction des sports et directions régionales du ministère, directions techniques nationales des fédérations, établissements publics, groupement d'intérêt public « *Sport d'élite et préparation olympique* »). De nombreux dispositifs existent et sont structurés en trois catégories : **les aides financières** (aides personnalisées, prêts bonifiés aux sportifs créateurs d'entreprise, primes aux médaillés olympiques), **l'appui à la formation et aux concours** (filière « sport-études », aménagement, de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur, dérogations d'âge et de titre pour les concours de la fonction publique, dérogations aux concours d'accès aux

formations paramédicales, quota d'accès au concours des professeurs de sport), et **les aides à l'insertion professionnelle et les aménagements d'emploi** dans les entreprises et la fonction publique.

Cette réussite sportive est aussi tributaire d'écoles et d'installations performantes. **A ce titre, votre rapporteur spécial se réjouit que la rénovation de l'INSEP soit enfin engagée.** Cet établissement, qui emploie 400 personnes et accueille 820 sportifs de haut niveau, constitue en effet un outil essentiel de la promotion du rang sportif de la France, dont la qualité est reconnue sur le plan international, mais dont les installations aujourd'hui très dégradées risquent de compromettre les conditions d'entraînement des sportifs et de les rendre incompatibles avec les ambitions de la France. Les modalités du plan de rénovation, qui doit s'achever en 2008, sont aujourd'hui arrêtées et portent sur un financement innovant et de grande ampleur : 115 millions d'euros au total devraient être consacrés à ce chantier, dont la moitié sera mise en œuvre par un **partenariat public-privé** (impliquant 20 millions d'euros de concours de l'Etat). En outre, la modernisation de l'INSEP ne porte pas uniquement sur la mise à niveau des bâtiments, puisqu'elle devrait également conforter le rôle de l'Institut en matière de recherche, rationaliser la distribution géographique des fonctions et améliorer le suivi médical spécifique à chaque discipline.

Votre rapporteur spécial se réjouit également que l'indispensable recensement des équipements sportifs sur le territoire soit programmé pour 2005, suite aux préconisations du rapport de notre collègue Pierre Martin, remis au Premier ministre en octobre 2003. La mise en œuvre de ce recensement national intégral permettra de disposer d'un état des lieux fiable du patrimoine français et partagé, afin de faciliter la prise de décisions adaptées intégrant les objectifs de l'aménagement du territoire et du développement durable.

C. UNE ACCENTUATION DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE ET DE L'INFLUENCE INTERNATIONALE

Le ministère exerce une action pleinement légitime dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le dopage, dont il a fait un de ses thèmes dominants, dans la continuité des actions initiées par Mme Marie-Georges Buffet. **Une diminution de la dotation y afférente ne semblait guère concevable** : les moyens budgétaires augmenteront ainsi de 7 % en 2005, au profit notamment des contrôles inopinés et du rôle exercé par le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, autorité administrative indépendante qui est aujourd'hui mieux reconnue au-delà de nos frontières. **Le laboratoire de Chatenay-Malabry**, dont la subvention en 2005 serait stabilisée, doit également bénéficier d'un important soutien public pour

maintenir sa crédibilité internationale, adapter ses nouveaux axes de recherche à l'évolution malheureusement très rapide des pratiques, et aboutir à des résultats probants sur ses nouveaux tests, après ceux déjà enregistrés pour la détection de l'EPO.

Les principes libéraux qui dominent le droit communautaire, en particulier ceux afférents à la libre circulation des travailleurs et à la concurrence, ont conduit celui-ci à exercer une emprise croissante sur le sport, alors que les compétences de l'Union européenne dans ce domaine sont pour le moins réduites. Le principe de libre circulation des capitaux pourrait également conduire le droit communautaire à exercer une plus grande emprise sur la réglementation française¹. Le constat de l'influence déterminante du droit, de l'internationalisation des enjeux du sport (dopage, financement, normes de sécurité, etc.) et du rôle important joué par les instances privées (fédérations internationales, Comité international olympique et grandes entreprises de biens et services sportifs) **incite le ministère à exercer une action volontariste en faveur d'une régulation pas seulement européenne mais également internationale** (qui constitue l'échelon pertinent au regard de l'influence des fédérations), **démarche que votre rapporteur spécial approuve sans réserves**. Les efforts que déploie la France en faveur de l'adoption d'un code mondial, d'une convention internationale de lutte contre le dopage (prévue pour 2006), et d'une action plus visible et coercitive de l'Agence mondiale antidopage doivent être soutenus. Les disparités actuelles entre les réglementations nationales ne permettent pas, en effet, d'endiguer réellement les trafics et incitent à des contournements.

La France doit adapter sa législation sur le dopage aux nouvelles règles internationales d'ici les Jeux olympiques de Turin de 2006, et un projet de loi devrait être examiné dans les prochains mois. Considérant la relative sévérité de la réglementation française actuelle, **votre rapporteur spécial espère que cette évolution ne constituera pas l'occasion d'un « nivellement par le bas » afin de « rassurer » les fédérations internationales et le Comité international olympique, en particulier dans la perspective du choix de la localisation des Jeux de 2012.**

D. LA POURSUITE DE CERTAINES ACTIONS DE PROMOTION DE LA JEUNESSE ET DES ASSOCIATIONS

Les politiques de la jeunesse et de la vie associative sont à bien des égards complémentaires de celle des sports : les jeunes en sont un public

¹ Notamment au regard de l'impossibilité pour les clubs professionnels de faire appel public à l'épargne et pour un actionnaire privé de détenir des participations dans plus d'un club.

privilegié¹ et peuvent acquérir certaines valeurs comme l'esprit d'initiative par la pratique d'un sport, et un grand nombre d'associations de proximité poursuivent un objet sportif. **L'implication des jeunes dans la société requiert aussi d'autres moyens**, destinés à leur donner le goût de l'engagement, la prise de responsabilités et une ouverture sur l'extérieur. Le ministère renforcera à cet égard plusieurs actions en 2005, telles que les opérations « *Solidar'été* » et « *jobs d'été* », le concours « *Envie d'agir* » ou les bourses « *Défis jeunes* ». Plusieurs organismes ont également pour objet de faciliter le dialogue avec la jeunesse et les échanges interculturels dans un contexte européen ou francophone : conseils national et départementaux de la jeunesse, offices franco-allemand et franco-québécois de la jeunesse. La **protection des mineurs** constitue également un axe majeur de la politique de la jeunesse : les contrôles des centres de loisirs et de vacances seront accrus en 2005.

Le bénévolat est une immense richesse sociale que l'Etat a vocation à encourager et à structurer, sans qu'il ne perde pour autant son caractère spontané. Le ministère poursuivra donc ses efforts d'incitation à l'engagement associatif, d'information des bénévoles et de renforcement de leurs compétences. La relance des postes FONJEP contribuera également à promouvoir l'emploi associatif et la professionnalisation de l'encadrement. Un projet de loi sur le volontariat sera soumis au Parlement, mais **ne créera pas pour autant un statut du bénévole au sens large, assorti d'incitations fiscales. Sur ce point, votre rapporteur spécial partage l'avis du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative sur le caractère inopportun d'un tel statut.** Il contribuerait certes à sécuriser la situation du bénévolat mais lui confèrerait également une dimension intéressée, qui est contradictoire avec l'esprit de générosité et de réalisation personnelle qui anime le bénévole. La fiscalité ne doit pas représenter un obstacle au bénévolat², mais doit être neutre au regard des motivations sociales et éthiques du bénévole.

¹ Constat intégré de longue date dans les campagnes de commercialisation et de promotion des grandes firmes de loisirs et d'équipement sportif, qui investissent en particulier le domaine de la mode urbaine par le canal du « street marketing ».

² L'exonération des frais de transport est à ce titre autorisée depuis la loi de finances pour 2002.

II. DES INCERTITUDES ET MOTIFS DE PRÉOCCUPATION SUBSISTENT

A. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN FORTE DIMINUTION

Les crédits d'intervention du titre IV s'inscrivent en diminution de 15,2 %, à périmètre constant et en intégrant les transferts réalisés au profit des chapitres d'expérimentation. La révision des services votés porte ainsi sur une baisse de 26,8 millions d'euros et concerne plus particulièrement trois postes de dépenses : la formation des emplois jeunes (- 2,25 millions d'euros), les contrats éducatifs locaux « jeunesse » (- 5 millions d'euros), et les actions afférentes au sport menées en partenariat avec les collectivités locales et les associations sportives locales (- 16,9 millions d'euros). **L'ampleur de cette baisse inquiète votre rapporteur spécial et érode les efforts menés en matière de promotion de la pratique du sport et d'amélioration de l'emploi.** Il est vrai que la régulation budgétaire, importante au cours des deux derniers exercices sur les crédits du titre IV¹, laissait à penser que des marges de manœuvre étaient disponibles. **Votre rapporteur spécial espère donc que cette évolution relève avant tout d'un effort de sincérité budgétaire** et que la régulation ne trouvera pas à s'appliquer, le cas échéant, de manière aussi prononcée qu'en 2004.

En outre, la **diminution de 1,2 million d'euros des subventions de l'ex-compte d'affectation spéciale FNDVA**, au profit des associations appartenant ou non au champ « jeunesse et vie associative » pour des actions de formation des bénévoles, d'études ou la mise en œuvre d'expérimentations dans le domaine associatif, apparaît contradictoire avec les mesures, mises en avant par le ministère, de soutien à l'encadrement des associations.

On ne peut également que constater que les mesures ciblées précédemment évoquées portent sur des montants budgétaires réduits lorsqu'on les confronte aux enjeux. Le ministère met ainsi en exergue un quintuplement, par rapport à 2002, de la part du FNDS consacrée aux aides à l'accessibilité des équipements pour les handicapés, mais la dotation prévisionnelle de 900.000 euros est pour le moins modeste lorsque l'on considère l'important retard de la France dans ce domaine.

¹ Le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a ainsi disposé l'annulation de 18 millions d'euros sur le chapitre 43-91, soit 21 % de la dotation disponible et la totalité des reports.

B. LE DIFFICILE SOUTIEN AUX FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET AU SPORT PROFESSIONNEL

1. La nécessité de mieux responsabiliser les fédérations

Les fédérations sportives occupent une place centrale dans le service public du sport, et l'Etat est à ce titre fondé à leur apporter un soutien *via* le FNDS et les contrats de préparation olympique et de haut niveau. Les relations financières entre le ministère et les fédérations ont toutefois été longtemps entachées par une certaine **opacité**. La démarche de conventionnement pluriannuel, le développement des outils de comptabilité analytique et la mise en place d'une cellule de veille et de prévention au sein de la direction des sports permettent d'améliorer le dialogue de gestion et de mieux justifier l'emploi des fonds. La Cour des comptes a toutefois récemment relevé des irrégularités, la faiblesse persistante de certains systèmes de gestion et une confusion des responsabilités entre l'Etat et les fédérations.

La Cour des comptes déplore également que les conventions ne soient guère utilisées pour évaluer, et le cas échéant sanctionner, les fédérations qui n'auraient pas atteint leurs objectifs. Votre rapporteur spécial considère donc qu'une nouvelle étape pourrait être franchie quant au caractère incitatif de ces conventions, après que les fédérations ont été opportunément conduites à mieux formuler leurs stratégies selon des axes de performance et d'organisation. Après la modernisation bienvenue de la sémantique, c'est dans les résultats que les progrès doivent être enregistrés.

Parallèlement, la Cour des comptes constate **qu'il n'existe aucune corrélation entre l'évolution de la subvention de l'Etat et celle du nombre de licenciés**. Les fonds publics constituent pour certaines « petites » fédérations un apport essentiel, et pour d'autres se révèlent marginaux et peuvent voir leur justification remise en cause.

Votre rapporteur spécial estime que quatre orientations apparaissent donc nécessaires à moyen terme : une plus grande professionnalisation de l'encadrement des fédérations, le renforcement du rôle de conseil et d'assistance technique du Comité national olympique et sportif français, la mutualisation de certaines fonctions support et de gestion pour des fédérations de taille comparable, et la diversification des ressources des fédérations, notamment auprès de partenaires privés. Sur ce dernier point, la loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives constitue un progrès.

Il reste que certaines fédérations, minées par des dissensions internes aux conséquences inacceptables, ou exaltées par les succès et insuffisamment

rigoureuses dans la gestion de leur budget, **font preuve de négligence ou pêchent par incompetence**. La situation de la fédération française de ski, qui a déposé son bilan le 19 mai 2003, de la fédération française des sports de glace (FFSG), et dans une moindre mesure de la fédération française de tennis (dont la Cour des comptes a dénoncé certains frais de représentation), incite à la plus grande vigilance. Le ministère doit faire preuve de sévérité dans la mise en œuvre des conventions d'objectifs, comme il l'a fait avec la FFSG, et les ambitions trop étendues de certaines fédérations ne doivent pas fournir un motif à l'indulgence.

Votre rapporteur spécial s'inquiète également de la montée de la violence et des actes xénophobes dans les stades de football. S'il importe de ne pas médiatiser à outrance ce type de comportement pour ne pas aboutir à l'effet inverse de celui recherché, les sanctions doivent en revanche être exhaustives, sévères et faire l'objet d'une large publicité.

2. Sport professionnel : un compromis délicat entre solidarité financière et développement

Le **soutien au sport professionnel**, vecteur déterminant de spectacle et d'adhésion au sport, mais susceptible de dévoyer certaines valeurs du sport, est également soumis à des exigences contradictoires et est donc propice aux ambiguïtés. **Le ministère a pour l'heure adopté une position équilibrée** et permis quelques assouplissements par la loi du 1^{er} août 2003¹, de nature à rendre les clubs professionnels plus performants. **Le rapport de M. Jean Pierre Denis², remis au ministre des sports en novembre 2003, propose toutefois d'aller plus loin** et recommande notamment les orientations suivantes :

- prendre l'initiative, en liaison avec nos principaux partenaires, de promouvoir à l'échelle européenne un dispositif de **contrôle de gestion** des clubs, discipline par discipline, pour garantir une plus grande équité sportive entre les compétiteurs³. **Votre rapporteur spécial soutient fortement une telle initiative ;**

¹ *Droit d'utilisation du numéro d'affiliation, possibilité de cession de la marque par l'association support à la société sportive, réforme de la propriété des droits audiovisuels (qui donne toutefois lieu à des incertitudes sur la valorisation comptable de ces droits et leur caractère éventuel d'immobilisation incorporelle), modernisation du statut et des instances dirigeantes des fédérations.*

² *Rapport de M. Jean-Pierre Denis, inspecteur des finances, au ministre des sports sur certains aspects du sport professionnel en France, novembre 2003.*

³ *Il est vrai que la France dispose en ce domaine d'un bilan appréciable et d'une forte crédibilité, en particulier avec la Direction nationale du contrôle de gestion pour les clubs de football.*

- aligner le régime juridique des sports professionnels sur le droit commun des sociétés anonymes en les autorisant à faire appel public à l'épargne. **Bien que cette solution ne remette pas nécessairement en cause le principe de solidarité financière entre les clubs, votre rapporteur spécial demeure réservé sur cette perspective et rappelle que les exemples étrangers ne sont guère probants ;**

- alléger et moderniser les prélèvements sur les clubs professionnels grâce, en particulier, au remplacement de l'actuelle taxe sur les spectacles, impôt jugé archaïque, par une **TVA à taux réduit ;**

- reconnaître à l'ensemble des joueurs professionnels un « **droit à l'image** » sur le modèle de celui des artistes-interprètes ;

- proposer aux sportifs professionnels, non pas une fiscalité dérogatoire, mais des outils d'épargne et de retraite les préparant à leur reconversion après les « belles années ». **Votre rapporteur spécial juge cette piste intéressante, estime que de tels instruments ne doivent pas conduire à exonérer les sportifs de leur nécessaire responsabilité personnelle sur la gestion de leur reconversion, et considère tout allègement de la fiscalité des sportifs professionnels comme infondé voire inconstitutionnel.**

C. LE FUTUR CENTRE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

En application de la LOLF, le FNDS est appelé à disparaître sous sa forme actuelle en 2006. La solution adoptée par le ministère, consistant en la création d'un établissement public dénommé « *Centre national de développement du sport* » est conforme aux conclusions des Etats généraux du sport de 2002, formulées dans le document de synthèse relatif à la place de l'Etat dans le sport. Ce document précise que la LOLF a supprimé la parafiscalité qui permettait d'affecter des taxes à des organismes privés, mais n'a pas remis en cause la possibilité d'affecter des ressources fiscales à des établissements publics. Ces prélèvements affectés ont en principe un objet proche de la spécialité de l'établissement (redevances perçues sur les usagers, prélèvement social...) mais certains cas (le fonds de réserve des retraites par exemple) montrent que la conception de cette proximité peut être extensive. Les **avantages** escomptés de la formule de l'établissement public au regard des objectifs poursuivis étaient les suivants : possibilité d'affecter des recettes fiscales sans limitation juridique, absence de règles spécifiques tenant à cette affectation, gestion publique et contrôle public, association du mouvement sportif (dualité présidence/direction générale, composition du conseil d'administration), définition claire des missions (principe de spécialité) et des responsabilités (conseil d'administration, direction générale).

Les **inconvénients** étaient en revanche les suivants : un risque d'inconstitutionnalité d'un établissement public qui serait une copie conforme du FNDS ; un risque juridique accru si l'établissement était une simple coquille vide ; une affectation des ressources contraire à la politique de budgétisation des établissements publics (transformation des taxes affectées en subvention) ; un risque de duplication avec le budget des sports, voire le ministère lui-même ; des lourdeurs de gestion (encaissements des recettes, mise en place des financements) sauf à ce que l'établissement ne soit qu'une coquille vide ; une certaine inadéquation à une gestion largement déconcentrée.

Le groupe de travail avait finalement recommandé la mise en place d'un tel établissement public administratif, financé par une fiscalité affectée analogue à celle du FNDS (un prélèvement indifférencié et forfaitaire sur les enjeux reçus par la Française des Jeux) et non par subvention ; dans le souci de réduire les aléas liés à son rendement et de simplifier son recouvrement. Les politiques financées par cet établissement seraient de **dimensions nationale** (accès à la pratique sportive, sport et santé, équipements et aménagement du territoire, événements sportifs) et **régionale** (développement de la pratique sportive par conventions et politiques régionales d'équipement).

Votre rapporteur spécial rappelle qu'aucune des solutions envisagées n'était susceptible de ne réunir que des avantages, et que **la création d'un établissement public constitue vraisemblablement la « moins mauvaise » des hypothèses, considérant notamment la souplesse d'organisation qu'il offre pour maintenir le principe de la cogestion Etat / mouvement sportif. La volonté manifestée de préserver les acquis du FNDS et de ne pas reproduire la situation du Fonds national pour le développement de la vie associative (intégralement budgétisé) ne doit cependant pas conduire à en dupliquer les défauts**, en particulier au regard de la consommation des crédits et de l'indépendance de jugement à l'égard des fédérations.

III. DES RÉFORMES STRUCTURELLES BIEN AVANCÉES

A. LA MISE EN PLACE DE LA LOLF

Le MJSVA s'est positionné dès l'origine en pionnier de la réflexion et a effectué un long travail en amont de sensibilisation de ses personnels et de mise en œuvre du contrôle de gestion. Un programme « *Sport* » a été assez rapidement constitué en cours d'année 2003, mais l'architecture budgétaire du ministère a été largement modifiée par le rattachement fin 2003 des politiques

de la jeunesse et de la vie associative, dans le cadre d'une mission originellement interministérielle dont la définition des contours a été aussi tardive que rapide, sans que la structure de projet du ministère ait été suffisamment impliquée dans les arbitrages.

Le périmètre final de la mission se révèle *in fine* cohérent et conforme aux vœux de votre rapporteur spécial, et si la présence d'un programme de soutien en son sein est conforme à la lettre de la LOLF¹, elle ne l'est pas nécessairement à son esprit. **La version finale de la mission représente constitue néanmoins un progrès certain par rapport à la version antérieure, dont le programme de soutien était manifestement surdimensionné** puisqu'il regroupait plus de la moitié des crédits de la mission, ainsi que l'avait relevé le rapport d'information de votre commission des finances². L'ultime version de ce programme représente désormais 28,5 % des crédits de la mission et regroupe les crédits de rémunération afférents aux postes polyvalents et aux fonctions transversales de l'administration centrale.

Les objectifs et indicateurs relatifs à ce programme de soutien tendent néanmoins à révéler son manque de cohérence avec les deux programmes opérationnels « Sport » et « Jeunesse et vie associative ». Un certain nombre d'entre eux sont en effet davantage tournés vers le fonctionnement interne et l'efficacité de l'administration que vers la qualité du service rendu aux « clients » du ministère (suivi du nombre d'entretiens individuels de carrière réalisés en administration centrale, ratio du nombre de journées de formation initiale rapporté au nombre de journées travaillées par stagiaire), apparaissent trop **anecdotiques** (tel est le cas, par exemple, des indicateurs de l'administration centrale relatifs aux dépenses téléphoniques rapportées aux effectifs ou au taux annuel de papier recyclé), ou sont **temporellement circonscrits** (mise en place du dispositif de répartition des effectifs pour le 1^{er} décembre 2005). **D'autres indicateurs traduisent en revanche mieux la qualité du service rendu** : taux de réponses apportées dans un délai de quatre semaines au courrier « citoyen », taux annuel de progression de la démarche de certification des établissements du ministère. Au total, ces objectifs et indicateurs relèvent davantage du « tableau de bord » interne que toute administration bien gérée devrait mettre en place, que de la spécificité des politiques publiques menées par le ministère. **Ce constat conforte votre rapporteur spécial dans son appréciation du caractère perfectible de ce programme, et de sa vocation à occuper une place**

¹ Dont l'article 7 dispose qu'« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

² « La nouvelle architecture des lois de finances – Transparence et lisibilité du budget de l'Etat pour moderniser la gestion publique », rapport d'information n° 292 (2003-2004) de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini.

subsidaire, lorsque la logique de la comptabilité analytique aura été pleinement appliquée.

A contrario, les objectifs et indicateurs des deux programmes opérationnels sont plus pertinents, rendent mieux compte de l'efficacité socio-économique de l'action ministérielle, et sont mieux renseignés sur le plan méthodologique, particulièrement dans le cas du programme « *Sport* » qui bénéficie du travail mené depuis plusieurs années par le ministère, qui s'était déjà partiellement traduit dans les indicateurs de l'agrégat du « bleu » budgétaire. **Votre rapporteur spécial considère cependant que le nombre des indicateurs et objectifs de la mission se situe dans la limite supérieure de ce que l'on peut escompter**, et pourrait donc être réduit.

Si votre rapporteur spécial se montre réservé sur le programme de soutien, il considère néanmoins que le ministère accomplit un travail satisfaisant au regard des principes et de l'échéancier de la LOLF, qui se traduit par une plus grande lisibilité de ses actions et une meilleure transparence de sa gestion. **L'ampleur des chapitres d'expérimentation budgétaire des titres III et VI**, dont les dotations représentent plus de 15 % des crédits du ministère, et la pertinence de leur contenu (expérimentations régionale et centrale, exhaustivité des programmes couverts) témoignent également de la volonté réformatrice du ministère et de l'implication de ses agents.

B. LA SMR : UN PROJET DE MODERNISATION DAVANTAGE QU'UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère bénéficie de la réflexion de grande ampleur menée dans le cadre des **Etats généraux du sport** fin 2002, dont les synthèses nationales portaient sur six thèmes : l'avenir du modèle fédéral, le rôle de l'État dans le sport, la place du sport professionnel en France, la fonction éducative et sociale du sport, le sport et les territoires, et le sport et la santé. Elle a été actualisée cette année, relativement à la marge, dans la continuité du changement de périmètre du ministère. Les conclusions de ces Etats généraux n'ont toutefois pas été intégralement exploitées, dans la mesure où la SMR est prioritairement centrée sur la modernisation du fonctionnement et de l'organisation du ministère, plutôt que sur les objectifs de long terme de ses politiques publiques. **Votre rapporteur spécial juge toutefois que la SMR aurait gagné à mieux prendre en compte cette seconde dimension**, afin de traduire dans les objectifs du ministère une vision prospective de la place du sport et de la vie associative dans notre société. Les réformes internes de structure ne sont en effet pas une fin en soi et doivent servir un projet stratégique de long terme, selon des finalités claires et dans une optique d'optimisation des moyens

humains et financiers disponibles. **Il considère également que la SMR manque d'objectifs chiffrés, notamment sur les résultats escomptés en termes de réduction des effectifs.**

La SMR du ministère constitue avant tout une formalisation et une présentation organisée d'actions de modernisation pré-existantes que le ministère mettait en œuvre depuis deux ans, et ne s'inscrit pas toujours à cet égard dans une réelle perspective stratégique. La rénovation de la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information sont ainsi des éléments déterminants de l'amélioration des performances du ministère, mais n'en sont pas moins des projets communs à toutes les administrations, à mi-chemin entre la gestion courante et le projet stratégique de moyen terme. Le choix d'insérer la mise en œuvre de la LOLF parmi les axes de la SMR témoigne certes d'une volonté appréciable de souligner les liens entre ces deux réformes, mais **il s'inscrit désormais dans le court terme et relève de la nécessité, non de l'option stratégique.** En outre, la rénovation de l'INSEP, la rédaction d'un code du sport ou l'application de la charte « Marianne » étaient déjà envisagées depuis plusieurs années. Le renforcement des missions centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS) et le création de centres de ressources et d'information pour les bénévoles (CRIB) s'inscrivent en revanche dans une vision rénovée et structurante de l'action du ministère. Enfin la SMR ne donne lieu à **aucune remise en cause de l'organisation du ministère**, s'agissant en particulier des services déconcentrés, qui ont déjà fait l'objet d'une recomposition fonctionnelle dans les chefs-lieu de région.

Sur ce point, votre rapporteur spécial reconnaît que les directions départementales tirent leur légitimité du rôle important d'expertise et de soutien de proximité qu'elles jouent auprès des clubs, associations et collectivités territoriales. **Mais cette implantation territoriale de l'Etat doit être examinée au regard de la place prépondérante que les collectivités territoriales, et en particulier les communes, occupent désormais dans le financement du sport et la promotion de la jeunesse :** est-il vraiment nécessaire que l'Etat maintienne un réseau déconcentré aussi étoffé, lorsque, par exemple, les grandes villes françaises consacrent au sport trois fois plus de crédits que le seul budget du ministère ? Votre rapporteur spécial garde toutefois à l'esprit que les services déconcentrés du ministère emploient un nombre relativement réduit d'agents (1.561 emplois budgétaires prévus dans le projet de loi de finances pour 2005) et qu'un effort de clarification des compétences entre directions régionales et départementales a été accompli.

*

*

*

PREMIÈRE PARTIE – PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

Le décret du 17 juin 2002 relatif à la composition du gouvernement et les décrets du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre des sports et du 4 juillet 2002 relatif aux attributions du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, avait modifié le périmètre du ministère de la jeunesse et des sports, devenu le ministère des sports. Cette modification, qui répondait avant tout à un objectif politique d'identification d'un ministère des sports de plein exercice, avait induit divers transferts de crédits au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, représentant un peu plus du quart du budget de l'ancien ministère.

Cette configuration n'aura guère duré que deux ans, puisque le décret n° 2004-323 du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative a reconstitué l'ancien périmètre et réintégré les volets « *jeunesse* » et « *vie associative* ». **L'organisation du ministère n'en a pas pour autant été bouleversée**, puisque le ministère des sports avait conservé sous son autorité l'inspection générale de la jeunesse et des sports et un réseau de services déconcentrés (les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports) et d'établissements mettant en œuvre les actions afférentes à la jeunesse et à la vie associative. Seule la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a donc été rapatriée au ministère.

Les crédits afférents à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et à la direction de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) n'ont toutefois pas été rattachés au budget du nouveau ministère en cours de gestion, mais maintenus dans leur budget d'origine, respectivement la section I du budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, et la section II du budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité. **Sur le plan budgétaire, le transfert ne sera donc effectif qu'à compter de 2005.**

Ce retour à l'ancien périmètre s'inscrit dans la continuité de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont la mise en œuvre s'est traduite par la **création d'une mission « *Sport, jeunesse et vie associative* »**, composée de trois programmes (cf. *infra*). Cette mission, originellement interministérielle lors de la présentation du projet fin 2003, est devenue simplement ministérielle.

Compte tenu du volume de crédits de cette mission, faible si on le compare à d'autres politiques publiques, et des synergies organisationnelles existant entre les politiques du sport et de la jeunesse, **vo**tre rapporteur spécial avait plaidé début 2004, dans le cadre des travaux de votre commission des finances, pour que la LOLF soit l'occasion de retrouver une pleine cohérence entre l'entité administrative et la structure budgétaire. La partition avait en effet plutôt compliqué les choses, les services déconcentrés demeurant communs à l'ancien ministère des sports et à la jeunesse, composante qui paraissait quelque peu « noyée » au sein du budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. **Il se félicite donc de ce que la rationalité l'ait emporté avec cette nouvelle réorganisation.**

A. PROGRESSION GLOBALE DES CRÉDITS PUBLICS ET DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. Une diminution de près de 3 % du budget du ministère

Les crédits du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative (MJSVA) prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 527,18 millions d'euros, soit une augmentation de 32,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, à périmètre non constant. **A périmètre constant, c'est-à-dire en intégrant dans les dotations pour 2004 les crédits afférents à la jeunesse et à la vie associative, et en tenant compte de divers transferts, le budget du ministère est en revanche en diminution de près de 3 % (soit environ 16 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.**

Cette diminution des crédits budgétaires à périmètre reconstitué correspond à une baisse de 3,3 % des moyens alloués au sport, de 1,96 % des crédits consacrés à la jeunesse, et de 3,74 % des moyens de la DIES.

Cet infléchissement confirme la tendance amorcée en 2004 (les crédits de la loi de finances initiale pour 2004 s'inscrivaient en diminution de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003), après que les exercices antérieurs ont été marqués par une augmentation continue des crédits budgétaires du ministère de la jeunesse et des sports, qui avait été toutefois marquée par un ralentissement du rythme de progression après une période de hausse annuelle moyenne de 4,6 %, entre 1999 et 2001.

Les moyens attribués aux sports comprennent, outre les crédits budgétaires, un **compte spécial du Trésor** : le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), dont les prévisions de recettes et de dépenses

ont été fixées pour 2005 à 260 millions d'euros, soit une hausse de 4,8 % par rapport à 2004, auxquels s'ajouteront 10 millions d'euros correspondant aux reports sur 2005 des plus-values de recettes constatées en 2004. **Au total, les ressources du Fonds connaîtraient donc une augmentation de 8,9 %.**

Ainsi, les moyens consolidés dont disposera le MSJVA s'élèveront à **797,18 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, contre 791,19 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004, soit une **progression de 0,76 % pour l'ensemble des crédits**. Cette légère hausse, dans un environnement budgétaire très contraint, n'est pas à négliger bien qu'elle soit inférieure à celle des moyens globaux dont disposait le ministère des sports en loi de finances initiale pour 2004 (+ 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003).

L'évolution des crédits budgétaires et extra-budgétaires demandés pour le ministère est récapitulée dans le tableau ci après :

Moyens globaux du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative
Périmètres disjoint et constant (hors transferts)

(en euros)

	LFI 2004 ancien périmètre	LFI 2004 à structure constante (1)	PLF 2005	Évolution en % à structure constante	Rappel évolution LFI 2003/ PLF 2004
Titre III (Moyens des services) dont :	305.566.846	343.685.301	408.104.523	18,7 %	1,7 %
Dont :					
- dépenses de personnel	239.535.352		262.145.307		0,7 %
- matériel et fonctionnement des services	46.038.122		48.658.193		3,9 %
- subventions et dépenses diverses	19.993.372		21.311.584		8 %
- expérimentations LOLF	-		75.989.439	N.S.	
Titre IV – Interventions publiques	85.140.191	189.592.019	99.245.976	-47,7 %	- 10,6 %
Total dépenses ordinaires	390.707.037	533.277.320	507.350.499	-4,9 %	- 1,2 %
Hors expérimentations LOLF (2) - personnel	239.535.352	264.647.729	268.057.797	1,29 %	
- fonctionnement	46.038.122	79.037.572	81.387.403	2,97 %	
- interventions (titre IV)	85.140.191	189.592.019	160.712.299	-15,23 %	
Titre V – Investissements de l'Etat (CP)	4.350.000		7.516.000	N.D.	- 28,5 %
Titre VI – Subventions d'investissement (CP)	3.985.000		12.314.000	N.D.	- 27,9 %
Dont : expérimentation LOLF	-		4.237.000	N.S.	
Total dépenses en capital (CP)	8.335.000	9.912.000	19.830.000	100,1 %	- 28,2 %
Total budget général (CP)	399.042.037.	543.189.320	527.180.499	-2,95 %	- 1,96 %
FNDS	248.000.000	248.000.000	260.000.000	-	13,6 %
TOTAL crédits des sports	647.042.037	791.189.320	797.180.499	0,76 %	3,5 %

(1) Le périmètre reconstitué de la LFI 2004 s'entend hors mesures à titre non reconductible et prise en compte des transferts externes de 2005 (au profit de la Corse et des caisses d'allocations familiales), mais intègre les chapitres d'expérimentation de la LOLF, qui ne sont reventilés en 2005.

(2) Ces données correspondent à la réaffectation aux titres correspondants des crédits qui constituent les chapitres d'expérimentation du PLF 2005.

Source : « bleu » budgétaire annexé au PLF 2005 et réponses au questionnaire budgétaire

2. Les changements de nomenclature du budget

Le budget du ministère fait l'objet de nombreuses modifications de nomenclature, liées tant à son nouveau périmètre d'intervention qu'à la mise en œuvre progressive de la LOLF :

- **les crédits afférents à la jeunesse et à la vie associative sont identifiés de manière transversale** par leur inscription au sein d'un **nouvel article 80**, inséré dans les chapitres du titre III relatifs aux rémunérations, aux indemnités, aux cotisations sociales et prestations familiales, aux moyens de fonctionnement de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), et à la subvention à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP, sur le chapitre 36-91 relatif aux subventions aux établissements publics). Un **nouveau chapitre 43-90** « *Jeunesse et vie associative* » est en outre dédié aux crédits d'intervention de ce domaine d'action du ministère. Sur le titre VI, deux nouveaux articles 60 et 70 ont été introduits dans le chapitre 66-50 « *Subventions d'équipement aux collectivités* » pour accueillir les crédits déconcentrés et non déconcentrés destinés à la rénovation des centres de vacances ;

- au titre de la vie associative, les crédits de fonctionnement de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (**DIÉS**) sont logés dans un nouvel article 40 du chapitre 34-98 « *Moyens de fonctionnement des services* ». Un nouveau chapitre 46-36 « *Développement social* » fait parallèlement son apparition au sein du titre IV ;

- comme cela était déjà le cas dans certains chapitres de la nomenclature précédente, **la distinction entre crédits ministériels et crédits déconcentrés est étendue** et rendue plus systématique, notamment dans les nouveaux chapitres 43-90 « *Jeunesse et vie associative* » et 46-36 « *Développement social* », et au sein du chapitre 66-50 « *Subventions d'équipement aux collectivités* » dans lequel apparaissent deux nouveaux articles 60 et 70 dédiés aux opérations déconcentrées et non déconcentrées. Les crédits d'intervention consacrés aux contrats éducatifs locaux ont par ailleurs été regroupés dans les crédits déconcentrés de l'article 20 « *Actions partenariales pour les initiatives, les loisirs, l'information, l'insertion et les échanges de jeunes* » du chapitre 43-90 ;

- enfin, deux séries de nouveaux chapitres transversaux traduisent les **expérimentations qui seront menées dans le cadre de la LOLF** en 2005. Les quatre chapitres débutant par « 39 » (01, 02, 3 et 04) regroupent des crédits de fonctionnement des titres III et IV, et les deux chapitres en « 69 » des crédits d'intervention des titres V et VI. Les chapitres de fonctionnement concernent l'expérimentation en **Auvergne** des trois programmes constitutifs de la future mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », et une expérimentation en administration centrale de la globalisation des crédits de la

DJEPVA dans le cadre du programme « *Jeunesse et vie associative* »¹. Les chapitres de dépenses en capital relèvent quant à eux de l'expérimentation de la gestion en crédits d'engagement et crédits de paiement, menée en région **Aquitaine** pour les programmes « *Sport* » et « *Jeunesse et vie associative* ».

Ces six chapitres comportent deux types d'articles : les articles numérotés 01 et 02 permettent d'appliquer la fongibilité des crédits prévue par la LOLF, en regroupant respectivement les dotations de personnel et les dotations de fonctionnement et d'intervention ; et les articles numérotés en dizaine (10, 20, 30, *etc.*) correspondent aux actions du programme visé par le chapitre. Seule cette seconde catégorie d'article est abondée dans le projet de loi de finances pour 2005, mais les crédits seront redéployés en cours de gestion au profit des articles 01 et 02.

B. EVOLUTION PAR GRANDS OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

La future « nomenclature LOLF », structurée en 3 programmes et 14 actions (cf. seconde partie du présent rapport), est éclairante en ce qu'elle permet de ventiler les crédits par destination opérationnelle. L'évolution des crédits budgétaires entre 2004 et 2005 est alors la suivante :

Evolution des crédits budgétaires selon la nomenclature « LOLF » à structure analogue

(en millions d'euros)

Programmes et actions	LFI 2004 (1)	PLF 2005	Evolution
Programme « Sport »			
Promotion du sport pour le plus grand nombre	86,38	67,84	-21,5 %
Développement du sport de haut niveau	86,03	78,05	-9,3 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	20,9	27,48	31,5 %
Promotion des métiers du sport	54,47	53,62	-1,6 %
Sous-total	247,79	227	-8,4 %
Programme « Jeunesse et vie associative »			
Développement de la vie associative	15,15	12,81	-15,4 %
Promotion des actions en faveur de la jeunesse	66,03	59,05	-10,6 %
Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	47,29	51,76	9,5 %
Protection des jeunes	7,97	9,81	23,1 %
Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	18,72	16,4	-12,4 %
Sous-total	155,16	149,84	-3,4 %
Programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »			
Soutien des programmes opérationnels	93,18	95,61	2,6 %
Recrutement, formation et action sociale	4,56	5,04	10,5 %
Soutien de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements	48,1	49,69	3,3 %
Sous-total	145,84	150,34	3,1 %
Total	548,79	527,18	-3,9 %

(1) Le périmètre pris en compte pour 2004 diffère quelque peu de celui présenté dans le tableau d'évolution par titre budgétaire, en ce qu'il intègre les mesures à titre non reconductible adoptées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004.

Source : *avant-projet annuel de performance du ministère*

¹ Ces crédits globalisés de la DJEPVA sont issus du chapitre 34-98 (article 80), du chapitre 36-91 (article 80) et du chapitre 43-90 (articles 10 et 30).

On constate ainsi que les plus fortes baisses portent sur la promotion du sport, le développement de la vie associative et la promotion de l'animation et de l'encadrement associatifs. *A contrario*, la prévention par le sport et la protection des sportifs (action qui inclut la lutte contre le dopage) et la protection des jeunes bénéficient d'un traitement favorable.

1. Le programme « Sport »

L'action en faveur du sport bénéficiera de 497 millions d'euros, si l'on inclut les crédits du FNDS, soit une **quasi stabilité par rapport au périmètre équivalent de 2004**. Ces crédits financeront les actions suivantes.

a) Promotion du sport pour le plus grand nombre : 290 millions d'euros

Le soutien à la pratique sportive des jeunes sera poursuivi et renforcé au plan local, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques contractuelles visant à valoriser le rôle éducatif et social du sport (**volets sport des contrats éducatifs locaux** et partenariats avec les fédérations sportives) et au travers des aides individuelles allouées aux jeunes dont les familles ont des revenus modestes (**coupon sport**).

L'accessibilité des personnes handicapées reste une priorité avec notamment :

- la consolidation du réseau des correspondants « *sport et handicap* » qui sera étendu aux fédérations « valides » ;

- **le renforcement des moyens du pôle ressources national « sport et handicap » implanté au CREPS de Bourges en 2003**, l'accroissement des aides aux travaux d'accessibilité des équipements, au travers de la mobilisation de crédits du FNDS, dont l'enveloppe dans ce domaine a été quadruplée en deux ans. L'objectif visé est de parvenir au quintuplement en 2005 par rapport à 2002, soit un montant de 900.000 euros.

La **place des femmes dans le sport** devrait faire l'objet d'une attention particulière en 2005, dans le prolongement des mesures préconisées par le rapport rendu le 21 avril 2004 par le groupe de travail « *Femmes et Sport* ». Dans le but de favoriser l'accès des femmes aux fonctions dirigeantes du mouvement sportif et de développer la pratique sportive des jeunes filles et des femmes dans les quartiers sensibles, on peut citer, à titre d'exemple, les actions suivantes :

- la promotion de la prise de responsabilité des femmes à l'occasion du renouvellement des instances du sport français ;

- l'instauration du système de parrainage pour les nouvelles élues ;
- la création dans chaque région en 2005 d'un « *trophée femmes et sport* » ;
- l'amélioration de la formation des éducateurs sportifs intervenant dans les quartiers sensibles et la promotion de ce métier auprès de femmes afin d'améliorer la mixité dans l'encadrement des clubs sportifs.

Le recensement national des équipements sportifs publics et fédéraux sera également achevé en 2005. Il constituera désormais un outil précieux d'aide à la décision pour la définition des programmes des nouvelles implantations, dans le souci d'une répartition équilibrée sur le territoire national.

b) Développement du sport de haut niveau : 126 millions d'euros

Le ministère soutiendra en 2005 l'accueil sur notre territoire de grandes manifestations sportives. Il contribuera également au financement de la préparation de la coupe du monde de rugby programmée en France en 2007 ainsi qu'à la participation des équipes françaises aux divers championnats du monde ou d'Europe, auxquels s'ajouteront les Jeux méditerranéens et les Jeux de la francophonie.

L'année 2005 sera surtout celle du choix de la ville qui accueillera les Jeux olympiques et paralympiques de 2012. Le soutien apporté à la candidature de Paris et de l'Ile-de-France s'élèvera à 2 millions d'euros, dans la perspective de la décision qui sera arrêtée par le Comité International Olympique (CIO) le 6 juillet 2005. Cette contribution devra être confortée en loi de finances rectificative pour 2005 si Paris était retenue.

Une politique volontariste est engagée afin de donner un nouvel élan à la préparation des équipes de France aux compétitions internationales autour de trois axes :

- le renforcement des filières sportives de haut niveau en prenant en compte les enseignements tirés du bilan des jeux d'Athènes et le respect du double projet de l'athlète intégrant un cursus de formation professionnelle ;
- la poursuite de la modernisation du réseau des établissements (les centres d'éducation physique et sportive et les écoles nationales) pour offrir les meilleures conditions d'environnement et d'entraînement aux athlètes ;
- **la mise en œuvre du plan de travaux de rénovation de l'INSEP** (qui impliquera un partenariat public-privé), conformément au calendrier établi pour son achèvement en 2008.

c) *Prévention par le sport et protection des sportifs :
27,5 millions d'euros*

La lutte contre le dopage connaîtra en 2005 une évolution majeure avec :

- d'une part, l'élaboration d'un projet de loi¹ destiné à renforcer l'efficacité de notre législation et à la mettre en cohérence avec les testes adoptés au niveau international ;

- d'autre part, l'implication active de la France dans les travaux de rédaction, sous l'égide de l'UNESCO, d'une **convention internationale contre le dopage** afin d'affirmer le rôle de l'Agence mondiale anti-dopage (AMA²) soutenue financièrement par la France, et faire reconnaître, par tous, les principes du code mondial anti-dopage.

L'effort global consacré à la lutte contre le dopage atteindra 19,3 millions d'euros en 2005 - dont 1,25 million d'euros au titre du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), **soit une augmentation de plus de 7 % par rapport à 2004**. L'effort en la matière est ainsi pérennisé, selon les actions suivantes :

¹ Partant du constat que la lutte contre le dopage, pour être réellement efficace, doit être internationale, la France a souscrit à la déclaration élaborée lors du sommet mondial contre le dopage de Copenhague (mars 2003) **en faveur de l'adoption d'un code mondial antidopage (CMA)** et participe aux travaux de l'Agence mondiale antidopage (AMA). Elle soutient activement les négociations engagées sous l'égide de l'UNESCO, en vue de la rédaction d'une convention internationale de lutte contre le dopage.

Comme les autres signataires de la déclaration de Copenhague, la France s'est engagée à mettre en cohérence sa propre législation (loi n° 99-223 du 23 mars 1999) avec les nouvelles règles internationales à l'échéance des Jeux olympiques d'hiver de Turin en 2006. Le ministre chargé des sports a procédé dès la rentrée 2003 à une consultation élargie des différents acteurs concernés ; la rédaction d'une nouvelle loi a été décidée et un avant-projet de texte élaboré. La concertation interministérielle et avec le mouvement sportif est engagée après l'échange qui a été organisé avec le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD).

Le projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances, dont l'adoption est imminente, prévoit en outre l'élaboration d'un **code du sport**. La partie législative de ce code devrait être achevée courant 2005.

² En 2003, l'AMA a réalisé 5.004 contrôles hors compétition dans 57 pays. Son budget était de 15,9 millions d'euros.

Ventilation des crédits de lutte contre le dopage depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002	2003	Prévision 2004	PLF 2005
Conventions d'objectifs	6,09	5,37	6	6,5
Suivi médical des SHN	2,36	2,28	2,6	
Encadrement médical des compétitions	1,98	2,14	2,2	
Développement des activités médicales	1,25	0,95	1,2	
Financement des contrôles antidopage	0,5			
Crédits délégués aux services déconcentrés	5,01	5,28	5,5	5,9
Cours médecine du sport + indemnité MIR (chapitre 31-91)	0,22	0,22	0,22	
Vacations médecins préleveurs et autres médecins (chapitre 31-96)	0,70	0,82	1	
Remboursement de frais déplacement des médecins préleveurs (chapitre 34-98)		0,14	0,14	
Soutien aux établissements JS	0,68	0,74	0,74	
Antennes médicales de lutte et de prévention	0,67	0,62	0,63	
Médecine régionale	1,57	1,57	1,57	
Communication – information - prévention	0,26	0,3	0,4	0,4
Diverses campagnes d'information		0,02	0,15	
Numéro vert	0,2	0,2	0,2	
C.RE.D.I.T. (bus itinérant)	0,05			
Autres	0,02	0,08	0,05	
Recherche	0,09	0,06	0,2	0,2
Contribution à l'agence mondiale antidopage	0,58	0,5	0,65	0,65
Subvention au LNDD	4,06	3,91	4,4	4,4
Subvention au CPLD	0,8	1,1	0,85	1,25
Total	16,88	16,52	18	19,3

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Votre rapporteur spécial relève toutefois que cette présentation des crédits par le ministère relève d'une conception extensive de la lutte contre le dopage, puisqu'elle inclut des actions de prévention et de suivi médical que l'on pourrait considérer comme ressortissant de la politique de santé publique.

Le ministère continuera d'apporter un concours important aux fédérations sportives¹ pour assurer le suivi médical des sportifs de haut niveau (extension du nouveau dispositif de suivi longitudinal, intégrant un suivi psychologique). Les **actions de prévention** seront également poursuivies avec le numéro vert « *Allo Ecoute dopage* » (qui bénéficiera d'une subvention,

¹ Il convient de rappeler que jusqu'en 2002, les contrôles antidopage étaient financés par les fédérations sportives, sur la base des subventions globales accordées par l'Etat. Depuis 2003, les médecins préleveurs sont rémunérés directement par les services déconcentrés du ministère. Seuls les contrôles réalisés lors de certains événements, tels que le Tour de France ou les championnats du monde d'athlétisme en 2003, sont financés par les fédérations concernées, à partir des subventions du ministère.

stable, de 200.000 euros) et les 23 antennes médicales agréées de prévention et de lutte contre le dopage (AMPLD). Il convient également de rappeler que le **suiti médical** des sportifs de haut niveau a été étendu en 2004 à la filière « *Espoirs* ».

Les actions des **commissions régionales de prévention et de lutte contre le trafic de produits dopants**, qui fonctionnent désormais dans chaque région, seront renforcées, avec en particulier le développement de formations à l'intention de leurs membres. Il a également été décidé de mettre en place un **réseau de santé au niveau régional**, animé par un médecin conseiller ayant vocation à coordonner les compétences régionales en médecine du sport.

Le renforcement des contrôles se poursuivra en 2005 avec l'**extension de la part des contrôles inopinés**¹ qui sera portée de 60 % à 65 % du volume annuel global des contrôles (8.500 par an environ), qui seront diligentés par le ministère et confiés, pour analyse, au Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD). Ce dernier a élargi son champ d'investigation depuis trois ans, tant en termes de produits recherchés (corticoïdes, THG, EPO) que de disciplines concernées.

Le soutien apporté aux opérations destinées à mettre en valeur, auprès de différents publics, la **préservation du capital santé par le sport**, sera renouvelé en 2005 dans le cadre d'une collaboration interministérielle : poursuite du programme « *Bien vieillir* » et création d'une semaine sur le thème « *Sport et santé* ». Le ministère apporte également son soutien aux actions de prévention engagées par la Fondation Sport Santé, qui regroupe la Fondation de France et le Comité national olympique et sportif français.

d) Promotion des métiers du sport : 54 millions d'euros

Le soutien à la formation initiale et continue conduisant aux qualifications « sport » ainsi que les procédures de mise en oeuvre de la validation des acquis de l'expérience seront poursuivis, permettant aux associations sportives de s'attacher le concours de personnels qualifiés pour assurer la qualité de l'encadrement, incluant notamment le respect des impératifs de sécurité.

Les travaux engagés pour la rénovation des diplômes et formations du ministère visent à répondre au mieux à l'évolution des métiers et de la formation professionnelle dans le champ du sport.

¹ En 2003, les fédérations qui ont fait l'objet du plus grand nombre de contrôles sont celles de cyclisme (1.533 échantillons analysés, soit 18,5 % du total), d'athlétisme (16,1 %), de football (10 %), de rugby (4,7 %), de tennis (3,5 %) et de natation (3,3 %).

Par ailleurs, depuis le lancement du dispositif en 2003, 75 départements bénéficient aujourd'hui d'un **centre de ressources et d'information pour les bénévoles** (CRIB). Le développement de ce réseau (une dizaine de CRIB supplémentaires seront installés d'ici fin 2004), qui contribue à faciliter l'exécution des tâches de gestion administrative auxquels les bénévoles sont quotidiennement confrontés, sera conforté en 2005 avec la **création de 25 nouveaux postes FONJEP**.

2. Le programme « *Jeunesse et vie associative* »

Ce programme, dont les crédits s'élèveront à environ 150 millions d'euros (**en diminution de 3,4 % par rapport au périmètre équivalent de 2004**), comprendra les actions suivantes.

a) Promotion des actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire : 110,8 millions d'euros

Les actions du ministère développées en 2005 s'articuleront autour des axes suivants :

- restaurer et promouvoir une image positive des jeunes dans notre société, sur la base des propositions qui seront issues des travaux du comité d'experts présidé par M. Jean-Pierre Cottet, et travailler à consolider les liens intergénérationnels par des actions pérennes de solidarité et de travail sur la mémoire. **L'opération « Solidar'été »**, montée en partenariat avec le ministère délégué au tourisme, l'agence nationale des chèques vacances et de grandes associations, sera renouvelée et amplifiée en 2005 ;

- redonner aux jeunes le goût de l'engagement par la reconnaissance et la valorisation de la prise de responsabilités et de l'esprit d'entreprise, mais aussi en accompagnant et en facilitant leur initiative. Le concours « Envie d'agir », géré par l'INJEP et doté de 600.000 euros, sera renouvelé et le nombre des **bourses Défi-jeunes** sera accru. Un grand événement valorisant les dispositifs d'aides aux initiatives des jeunes sera organisé en 2005 ;

- rénover le dialogue avec les jeunes et les faire participer aux choix de société afin de restaurer leur sentiment d'utilité sociale en redynamisant et en donnant une nouvelle dimension aux instances de consultation des jeunes. Une nouvelle dynamique d'échanges sera mise en place au travers du **Conseil national de la jeunesse** (CNJ) dont le rôle et les moyens seront redéfinis, afin de lui permettre d'intervenir dans les grands débats de notre société.

Les **conseils départementaux de la jeunesse** (CDJ) connaîtront un renouveau (ils bénéficient à ce titre d'une mesure nouvelle de 150.000 euros) et travailleront de manière plus étroite avec les services déconcentrés du ministère. Il est également prévu d'améliorer la représentativité des CDJ, en élargissant leur composition aux représentants des structures participatives mises en place par les collectivités territoriales.

La mission de faciliter le lien entre l'ensemble des administrations et le CNJ sera enfin confiée à un **Délégué national aux conseils de la jeunesse**, qui assurera le suivi des propositions retenues par le CNJ et constituera un relais d'information pour les conseils départementaux ;

- les échanges interculturels et la mobilité des jeunes seront encouragés en liaison, notamment avec l'office franco-allemand de la jeunesse (OFAJ) et l'office franco-québécois de la jeunesse (OFQJ). S'agissant de l'OFAJ, les travaux menés conjointement par la France et l'Allemagne conduiront à la mise en œuvre, courant 2005, d'un **projet de réforme actuellement en cours de réflexion visant notamment à clarifier son statut et à redéfinir ses missions**¹. Le ministère prendra également en charge le financement de l'organisation de la prochaine conférence multilatérale des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES) qui se tiendra à Paris en 2005. Enfin, le ministère développera auprès des jeunes des actions de sensibilisation à la citoyenneté européenne ;

- faciliter l'acquisition progressive par les jeunes de leur autonomie. **L'opération « jobs d'été »** menée avec le réseau information-jeunesse connaîtra de nouveaux développements en 2005, dans le cadre d'un partenariat plus approfondi avec les secteurs professionnels et une plus grande ouverture sur les offres européennes ;

- l'insertion sociale et professionnelle des jeunes autour d'un projet lié aux champs de compétence du ministère sera encouragée au travers des dispositifs mis en place par le gouvernement **dans le cadre du plan de cohésion sociale**. Le MJSVA soutiendra le recours à ces dispositifs pour accompagner les associations qui développent des projets destinés à lutter contre la violence, mettre en place des activités à caractère éducatif, favoriser des activités s'appuyant sur l'animation et le sport comme facteur de cohésion sociale.

¹ L'OFAJ a en effet fait l'objet de critiques, notamment de nos collègues députés, sur le niveau des frais de gestion.

b) Protection des jeunes : 10 millions d'euros

Le ministère renforcera en 2005 ses modalités de contrôle sur l'accueil des mineurs, notamment à l'occasion des vacances scolaires, dans les centres de vacances et de loisirs et les centres de loisirs sans hébergement.

La réglementation sera adaptée pour permettre un meilleur contrôle de la sécurité des locaux d'hébergement, en liaison étroite avec les commissions départementales de sécurité. Les services déconcentrés du ministère seront mobilisés dans l'objectif d'accroître leurs échanges avec les autres services de l'Etat.

c) Développement de la vie associative : 13 millions d'euros

L'année 2005 sera marquée par l'élaboration d'un **projet de loi sur le volontariat et l'engagement éducatif**, permettant de doter d'un statut les volontaires de tous âges qui s'engagent à plein temps dans une activité d'intérêt général sur le territoire national. Les priorités pour 2005 visent à :

- **développer la compétence et la formation des bénévoles** en mettant en place un programme de mesures facilitant l'exercice de responsabilités associatives. Les crédits de l'ex-FNDVA sont désormais gérés par le Conseil de développement de la vie associative rassemblant les services de l'Etat et les représentants des associations. Ces crédits seront prioritairement mobilisés en faveur de la formation des bénévoles. L'expérimentation de nouvelles formes de pratiques associatives sera également encouragée. Les établissements formateurs du ministère participeront également au développement de cette offre de formation.

Un **passport du bénévole** pour attester des compétences acquises par les bénévoles, reconnues ou non par la validation des acquis de l'expérience (VAE), sera créé. Le développement du **mécénat de compétences** permettant la mise à disposition des salariés d'entreprises au sein d'associations sera également encouragé.

- promouvoir l'engagement associatif par la création d'une journée nationale annuelle permettant de contribuer à sa valorisation. Un **pôle de ressources national** sera créé en 2005 et consacré à la vie associative ;

- **aider à l'emploi associatif** : l'un des objectifs prioritaires vise notamment à rétablir à terme, sur trois ans, l'intégralité des moyens d'action du FONJEP, qui disposera en 2005 de 24,5 millions d'euros. Parallèlement, 50 nouveaux postes FONJEP seront créés en 2005 pour aider au soutien des associations qui développent des projets s'inscrivant dans les orientations des politiques conduites par le ministère dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire. Dans le cadre d'un plan triennal de rétablissement de

l'intégralité des postes gelés, 90 postes FONJEP seront également rétablis en 2005 pour un montant de 665.000 euros ;

- **faciliter l'accès à l'information des associations**, au-delà des actions menées par le Conseil national de la vie associative¹ : un **portail Internet** dédié à la vie associative est en cours d'élaboration afin de favoriser le travail en commun des divers réseaux qui se consacrent à la diffusion de l'information auprès des associations. Le rôle et les moyens des délégués départementaux à la vie associative seront renforcés.

*d) Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif :
16 millions d'euros*

Le soutien et l'accompagnement à la professionnalisation dans le champ de l'animation et de l'encadrement associatif est une réponse adaptée à un environnement de plus en plus complexe ainsi qu'à des exigences sociales de plus en plus fortes en vue de garantir la sécurité des pratiques et d'offrir des prestations de qualité (démarches pédagogiques dans les centres de vacances et de loisirs). Dans ce cadre, les actions prévues par le ministère en 2005 ont pour objet :

- d'accompagner la mise en place de qualifications de niveaux 3 et supérieurs dans le cadre de la rénovation des diplômes et formations du ministère ;

- d'élaborer et de mettre en place de nouvelles spécialités du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJES) répondant à des besoins déterminés par l'évolution des métiers et de la formation professionnelle dans le secteur de l'animation ;

- de développer des actions de conseil et d'accompagnement des dirigeants bénévoles ;

- de soutenir la professionnalisation de l'encadrement par des actions de formation et d'accompagnement individuel ;

- d'allouer des bourses individuelles pour permettre aux jeunes de s'inscrire aux formations pour le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) de centres de vacances et de loisirs.

¹ Dont le fonctionnement et la composition ont été modifiés le 10 mars 2004.

C. UNE ÉVOLUTION ENCORE FAVORABLE SUR LE LONG TERME

Les crédits budgétaires du MJSVA, à périmètre reconstitué, représentaient **0,19 % de l'ensemble des dépenses** (hors comptes spéciaux du Trésor) de l'Etat en 2004, soit une part équivalente à celle de 2000 mais moindre qu'en 2002 (0,201 %).

Evolution comparée du budget du MJSVA (à périmètre constant) et du budget de l'Etat depuis 1998

(en milliards d'euros courants)

	PIB	Evolution en valeur	Budget de l'Etat (LFI)	Evolution	Budget MJSVA à périmètre constant	Evolution
1998	1.305	4,3 %	244,6	1,4 %	0,445	-1,5 %
1999	1.355	3,8 %	255,9	5,3 %	0,464	4,3 %
2000	1.417	4,8 %	255,8	-0,3 %	0,485	4,5 %
2001	1.464	3,9 %	261,5	2,8 %	0,523	7,8 %
2002	1.521	3,1 %	269,3	2,1 %	0,540	3,3 %
2003	1.559	2,6 %	273,8	2,8 %	0,547	1,3 %
2004	1.612	3,4 %	283,7	3,6 %	0,542	-0,9 %
2005	N.D.	N.D.	288,4 (PLF)	1,7 %	0,527	-2,8 %

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; INSEE

Les chiffres du PIB pour 2004 et 2005 constituent des prévisions.

Alors que jusqu'en 2004, la progression annuelle des crédits du ministère au cours de la période récente était en moyenne supérieure à celle du budget général, la tendance s'est à présent inversée. Entre 1998 et 2005, les crédits budgétaires affectés aux sports ont en effet augmenté de 18,4 %, tandis que le budget de l'Etat a crû de 19,3 %. **Le MJSVA consent effet, depuis trois exercices, un effort supérieur à celui du budget de l'Etat**, avec une diminution en valeur de ses crédits (hors majorations à titre non reductible qui viennent augmenter les crédits disponibles).

Votre rapporteur spécial tient à souligner cet effort pérenne de discipline des dépenses du ministère et sa contribution notable – quoique symbolique du fait des montants en jeu – à la volonté de maîtrise du budget de l'Etat.

D. LA DÉPENSE NATIONALE EN FAVEUR DU SPORT : LES CRÉDITS DU MINISTÈRE SONT TRÈS MINORITAIRES

La dépense publique en faveur du sport¹, estimée à environ 10,96 milliards d'euros en 2002 (en hausse de 2 % par rapport à 2001), est **largement supérieure aux seuls crédits du ministère**, dans la mesure où elle demeure en grande partie assurée par les collectivités locales et principalement par les communes², dont les financements représentent près de 90 % des crédits accordés par les collectivités territoriales.

Les **communes** contribuent aux équipements sportifs et les mettent à disposition, fréquemment à titre gratuit. Les **départements** interviennent principalement pour favoriser la pratique du sport pour le plus grand nombre et fournir des aides à l'investissement, notamment pour les équipements sportifs municipaux. Les **régions** contribuent quant à elles au soutien apporté au sport de haut niveau et fournissent également une aide aux équipements (les gymnases des lycées par exemple), notamment par l'intermédiaire des contrats de plan Etat-régions. En outre le ministère de l'éducation nationale et de la recherche contribue à la politique des sports, via les rémunérations des 25.000 professeurs d'éducation physique et sportive, qui constituent une masse budgétaire quatre fois supérieure à celle du MJSVA.

L'effort de la nation en faveur du sport, qui inclut également la dépense des ménages et les contributions des entreprises, était évalué à 26,4 milliards d'euros en 2002 (hors estimation du bénévolat), **soit 1,7 % du PIB**. Les ménages contribuent à hauteur de la moitié, par l'acquisition de biens et l'achat de services qui constituent 1,6 % de leurs dépenses de consommation.

¹ Le ministère ne disposait pas de données analogues pour les dépenses publiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

² Une enquête récemment conduite par le cabinet Tereko indique que les 45 plus grandes villes de France auront consacré plus d'un milliard d'euros au sport en 2004, soit une progression de 5 % par rapport à 2003, liée notamment à une forte hausse des dépenses des structures intercommunales (+16 %). **Ce montant représente le triple des crédits budgétaires que le ministère consacre au sport.**

Dépense globale en faveur du sport (hors estimation du bénévolat)

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	Variation 2000/2002
Etat	2,75	2,83	3,1	9,5 %
Ministère de l'éducation nationale	2,03	2,08	2,2	5,8 %
Ministère des sports (dont FNDS)	0,47	0,50	0,6	20 %
Autres ministères	0,05	0,05	0,05	-
Collectivités territoriales	7,6	7,82	7,86	0,5 %
Communes	6,88	7,01	6,95	-0,9 %
Départements	0,5	0,52	0,57	9,6 %
Régions	0,2	0,27	0,32	18,5 %
Secteur privé	14	14,8	15,6	5,4 %
Ménages	12,3	12,8	13,3	3,9 %
Entreprises	1,7	2	2,3	15 %
Dont parrainage	1,1	1,3	1,5	15,4 %
Dont droits TV	0,6	0,7	0,8	14,3 %
Total	24,35	25,45	26,56	4,4 %

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; INSEE

Les données disponibles sur le financement du sport en Europe, quoique déjà anciennes¹ et d'une fiabilité statistique à relativiser², montrent que la part de la dépense publique est partout inférieure à celle de la France, et que la dépense globale en part du PIB est généralement plus élevée.

Financement du sport en 1998 - comparaisons européennes

(en % du PIB)

	ROY-UNI	ESPAGNE	ALLEM.	ITALIE	FRANCE	BELG.
État	0,01	0,05	0,07	0,09	0,1	0,11
Collectivités locales	0,22	0,18	0,34	0,11	0,32	0,25
Public	0,23	0,23	0,41	0,2	0,42	0,36
Privé (entreprises + ménages)	1,25	1,45	0,93	0,84	0,84	0,8
Total	1,48	1,68	1,34	1,04	1,26	1,16

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

¹ Rapport pour le Conseil de l'Europe de Wladimir Andreff (1998) : « Les enjeux économiques du sport : financement et impact économique ».

² Il est en particulier impossible d'effectuer des comparaisons pertinentes avec les Etats-Unis et le Japon.

E. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

La présentation des actions du ministère en trois agrégats avait été abandonnée au profit d'un agrégat unique dans le projet de loi de finances pour 2002, anticipant en cela les dispositions de la LOLF. Cet agrégat avait pris la dénomination « *Sports* » en 2004, et **change à nouveau d'appellation en 2005 pour devenir « Jeunesse, sports et vie associative »** (soit l'intitulé du ministère), tenant ainsi compte du rattachement de la jeunesse et de l'éducation populaire. Il comporte une composante supplémentaire « *Jeunesse et éducation populaire* » par rapport à l'ancien agrégat, qui incluait une composante « *Soutien aux pratiques sportives* » et une composante d'actions non ventilées. Chacune des deux premières composantes, qui sont proches des programmes prévus dans le cadre de la LOLF, est scindée en trois sous-composantes, **lesquelles sont toutefois distinctes des actions que prévoit la nomenclature LOLF** (cf. *infra*). Deux types d'indicateurs sont associés à cet agrégat :

- **indicateurs de coûts.** Ces indicateurs amorcent une comptabilité analytique mais ne sont guère significatifs, en ce qu'ils se situent à un niveau très agrégé et comportent une part trop importante de crédits non ventilés, représentant plus de 60 % des montants affectés aux six sous-composantes. **Une nouvelle distinction est toutefois opérée entre dépenses budgétaires hors crédits de personnel et dépenses budgétaires totales.** Elle permet en particulier de constater que si la jeunesse et l'éducation populaire mobilisent 63 % des subventions, investissements et crédits d'intervention (hors crédits non ventilés) du ministère, cette proportion tend à s'inverser dans les dépenses globales, dont la composante « *Soutien aux pratiques sportives* » représente 59,5 % des crédits ventilés, traduisant ainsi la prépondérance des crédits de rémunération liés au sport ;

- **objectifs, résultats et cibles déclinés en huit indicateurs d'efficacité socio-économique (dont trois au titre de la jeunesse et de l'éducation populaire) et un indicateur de gestion.** Ces indicateurs pouvaient être considérés comme relativement novateurs dans les années récentes, mais demeurent parcellaires et axés sur l'efficacité plutôt que sur l'efficacité ; **ils ne sauraient donc préfigurer intégralement les indicateurs du futur rapport annuel de performances**, qui seront nécessairement plus exhaustifs et transversaux (27 objectifs et 37 indicateurs sont à ce titre prévus dans l'avant-projet annuel de performance, cf. *infra*).

Certains d'entre eux sont toutefois repris dans l'avant-projet annuel de performance, tels que le nombre de licences délivrées par les fédérations sportives, la part des licenciées sportives dans le nombre total de licences délivrées, la part des sportifs de haut niveau ayant satisfait aux obligations de suivi médical, ou la part des centres de vacances qui ont fait l'objet d'un contrôle.

Les indicateurs sont mieux renseignés que dans les projets de loi de finances précédents, en particulier s'agissant des cibles pour l'année 2005. **On constate toutefois une différence de traitement entre les volets « *Soutien aux pratiques sportives* » et « *Jeunesse et éducation populaire* »,** ce dernier étant peu documenté pour les exercices 2004 et 2005. Il faut y voir une discontinuité liée au récent rattachement au ministère, à moins que cela ne témoigne plus simplement d'un certain laxisme de la part de l'ancien ministère de tutelle. Ces indicateurs n'intègrent en outre pas suffisamment la dimension éducative et sociale du sport ; il n'est de même pas fait mention de la qualité et de la densité des équipements sportifs, ni de la sécurité des manifestations. En outre, ces indicateurs ne sont pas réellement assortis d'objectifs, et les prévisions inscrites pour 2005 – qui reposent fréquemment sur un postulat de stabilité – ne sauraient en tenir lieu.

Le FNDS est traité à part et n'est assorti d'aucun objectif ni indicateur autre que la simple mention des crédits, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la loi organique et révèle la difficulté de caractériser les objectifs de ce fonds qui constitue une sorte de « budget bis ».

Au total, l'agrégat comme les indicateurs utilisés n'ont pas de réelle portée en termes d'analyse ou même d'information. Le ministère a légitimement fait le choix de concentrer ses efforts sur la LOLF et de ne pas poursuivre le perfectionnement de ces données, qui ont vocation à disparaître.

II. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES ESSENTIELLEMENT DUE AUX CRÉDITS D'INTERVENTION

Les dépenses ordinaires représentent la quasi totalité des montants inscrits au projet de loi de finances avec 96,2 % des crédits. **Elles s'inscrivent en hausse de 29,8 % – soit une baisse de 4,9 % à structure constante intégrant les crédits de la jeunesse et de la vie associative – par rapport à la loi de finances initiale pour 2004,** qui correspond à une hausse modérée des crédits du titre III et à une forte diminution des crédits d'intervention du titre IV.

**A. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES DE PERSONNEL
AU PROFIT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT**

La progression des dépenses de personnel, à structure constante¹, est de 1,29 % (1,66 % dans le projet de loi de finances pour 2004), **et celle des subventions de fonctionnement est proche de 3 %²** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. A structure non constante, ces augmentations sont respectivement de 11,9 % et de 76,8 %.

1. Effectifs et dépenses de personnel : une suppression nette de 80 emplois

A périmètre constant, les dépenses de personnel progressent de 3,41 millions d'euros (22,6 millions d'euros à périmètre non constant) pour atteindre 268,06 millions d'euros, soit un peu plus de la moitié des dépenses du ministère. Cette évolution est le fruit de modifications importantes, liées en particulier à la modification des structures gouvernementales (réintégration de 40,41 millions d'euros), à des moyens nouveaux (4,71 millions d'euros) et à des transferts (57,67 millions d'euros), soit au total 27,63 millions d'euros de services votés et 5,02 millions d'euros de mesures nouvelles négatives (à périmètre non constant), correspondant aux mesures suivantes.

a) Mesures indemnitaires

Les **extensions en année pleine** représentent 1,03 million d'euros (revalorisation du point fonction publique au 1^{er} janvier 2004, extension des mesures de créations, suppressions et transformations d'emplois traduites dans le budget précédent en fraction d'année et, dans une moindre mesure, des prestations familiales). La dotation du chapitre 33-90 relatif aux cotisations sociales a été réduite de 1,1 million d'euros pour tenir compte de la disparition du dispositif sur le congé de fin d'activité.

Il est également envisagé de **revaloriser la rémunération des médecins** membres des équipes régionales médicales (médecins coordonnateurs de la lutte contre le dopage, médecins inspecteurs départementaux) et d'augmenter le nombre de vacations des médecins chargés des contrôles antidopage, **le ministère souhaitant accentuer la mise en place**

¹ Donc, notamment, en réintégrant dans les dotations de 2004 les crédits afférents à la jeunesse et à la vie associative, et en ventilant dans le budget 2005 les crédits logés dans les nouveaux chapitres d'expérimentation de la LOLF.

² Ces crédits incluent les dépenses de personnel de l'Ecole nationale d'équitation – ENE, du Laboratoire national de dépistage du dopage – LNDD, et de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire – INJEP, imputées sur le chapitre 36-91.

de contrôles inopinés sur les lieux d'entraînement. Une mesure nouvelle de 275.000 euros est ainsi prévue.

Un ajustement des crédits de rémunérations sur les chapitres 31-90 et 31-96, de 885.000 euros, a pour objet de couvrir les évolutions des rémunérations compte tenu de la situation réelle des personnels.

L'incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique (application de l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003) nécessite une mesure nouvelle de 1,38 million d'euros (hors INJEP et ENE).

Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative contribuera en 2005 au financement de la **contribution solidarité autonomie** en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à hauteur de 582.000 euros (hors INJEP et ENE), soit 0,3 % des rémunérations des personnels.

b) Evolution du nombre et de la structure des emplois

Les évolutions relatives aux créations, suppressions et transformations d'emplois représentent une diminution de 74.000 euros. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit 80 suppressions nettes d'emplois. Les créations d'emplois proposées portent sur 16 postes spécialisés (dont 9 budgétaires), pour un coût de 470.000 euros (hors INJEP, financé sur les subventions de fonctionnement) :

- 6 emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (nouveau corps, cf. *infra*), responsables des pôles ressources nationaux créés dans les établissements (5 emplois budgétaires et 1 non budgétaire à l'INJEP) ;

- 3 emplois budgétaires pour le service médical de l'INSEP ;

- un emploi budgétaire d'inspecteur général pour le développement des missions d'évaluation à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF et de l'élargissement des compétences du ministère ;

- 6 contrats de préparation olympique et de haut niveau rémunérés « sur crédits » sur le chapitre 31-96.

Les suppressions d'emplois portent sur 96 postes (89 budgétaires et 7 non budgétaires) correspondant d'une part, à la poursuite du plan d'externalisation de certaines fonctions assurées par les personnels techniques ouvriers et de service des établissements publics sous tutelle du ministère ainsi qu'à la rationalisation des conditions de fonctionnement de ces établissements (- 90 emplois dont 5 à l'Ecole nationale d'équitation et 2 à

l'INJEP), et d'autre part à la mise en extinction de 6 emplois contractuels de conseiller technique et pédagogique. Ces suppressions d'emplois conduisent à une **économie (diminution des services votés) de 570.000 euros**.

Les modifications statutaires se traduisent quant à elles par 34 transformations d'emplois, dont 25 correspondent à la poursuite de la **création du corps de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs**¹ par transformation d'emplois de professeur de sport (- 20 emplois dont 1 à l'ENE) et de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse (- 5 emplois dont 1 à l'INJEP)². L'incidence financière de ces mesures est évaluée à 26.000 euros. L'adaptation aux besoins des services de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements a conduit à la transformation de 16 emplois à coût nul.

Au total, et en incluant le transfert externe des 701 emplois de la jeunesse et de l'éducation populaire, **le projet de loi de finances pour 2005 prévoit 6.477 emplois budgétaires** (dont 6.261 titulaires et 216 contractuels), contre 5.877 inscrits en loi de finances initiale pour 2004, soit une augmentation de 10,2 % à périmètre non constant. Il prévoit en outre 293 emplois non budgétaires et 443 emplois financés « sur crédits », soit un total de 7.213 emplois.

Evolution des emplois entre 2004 et 2005 (transformations incluses)

	Emplois budgétaires sur chapitre 31-90	Emplois non budgétaires sur chapitre 36-91	Emplois « sur crédits » sur chapitre 31-96	Total
LFI 2004	5.877	208	437	6.522
Créations nettes	9	1	6	16
Suppressions nettes	-89	-7		-96
Transferts externes :	680	91	0	771
- jeunesse	683	91		774
- DIES	18			18
- Corse	-21			-21
Sous-total	600	85	6	691
PLF 2005	6.477	293	443	7.213
Evolution 2004/2005	10,2 %	40,9 %	1,4 %	10,6 %
Evolution hors transferts	-1,2 %	-2 %	1,4 %	-1,1 %

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

¹ Ce nouveau corps, créé par le décret n° 2004-272 du 24 mars 2004, a pour vocation d'offrir une voie promotionnelle pour les personnels techniques et pédagogiques relevant du ministère, à laquelle auront accès les professeurs de sport et les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. Ce corps permet également à certains personnels exerçant les fonctions de directeurs techniques nationaux et d'entraîneurs nationaux de bénéficier d'une possibilité d'accéder à un corps de débouché culminant en hors échelle A.

Dans le cadre du budget 2004, 250 emplois ont ainsi été transformés, dont 200 emplois de professeur de sport.

² Sont également concernés 5 emplois au titre de la résorption de l'emploi précaire en application de la loi du 3 janvier 2001, et 4 emplois pour la revalorisation des rémunérations des kinésithérapeutes contractuels en fonction à l'INSEP.

La **répartition des emplois budgétaires** prévus en 2005, qui se caractérise par une forte présence sur le terrain compte tenu de la vocation du ministère, se présente ainsi :

- 403 en administration centrale (6,2 %) ;
- 1.614 dans les directions régionales et départementales (24,9 %), dont contrats de préparation olympique et de haut niveau ;
- 2.332 pour l'encadrement des activités physiques et sportives (36 %) ;
- 638 pour l'encadrement des activités concernant la jeunesse et la vie associative (9,9 %) ;
- 1.487 dans les 28 établissements publics sous tutelle du ministère (23 %)¹ ;
- 3 postes pour le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), financés depuis 2004 par le budget du MJSVA.

Les suppressions nettes d'emplois budgétaires se répartissent entre 34 emplois pour les établissements publics (dont 32 titulaires), 65 emplois de titulaires pour les services déconcentrés et 24 emplois (dont 18 titulaires) pour l'encadrement des activités physiques et sportives. L'administration centrale et l'inspection générale bénéficient en revanche de 32 créations nettes, dont 25 titulaires.

Dans son rapport de gestion pour l'exercice 2002, la Cour des comptes relevait que **l'écart entre effectifs réels et effectifs budgétaires** (dans l'ancien périmètre du ministère, donc correspondant à celui de 2005), comptabilisés en personnes physiques et en excluant les surnombres autorisés, conduisait au constat de 160 emplois vacants en fin d'exercice, soit 2,4 % des effectifs budgétaires. Fin 2003, donc dans le seul périmètre des sports, 111 emplois vacants² étaient recensés, soit 1,9 % des effectifs budgétaires. Ce ratio se situait dans la moyenne des ministères, et peut provenir de diverses causes (en particulier l'inévitable volant frictionnel lié aux départs à la retraite et aux délais de recrutement) dont il n'est guère possible, en l'espèce, de

¹ L'effectif de ces établissements publics se décompose ainsi en 2004 : 955 dans les 23 CREPS (1.008 en 2003), 400 à l'INSEP (405 en 2003), 87 à l'Ecole nationale de ski et d'alpinisme à Chamonix (90 en 2003), et 59 à l'Ecole nationale de voile de Saint-Pierre-de-Quiberon (61 en 2003).

Les effectifs du LNDD, de nature non budgétaire, sont de 41 emplois en 2004, soit un de plus qu'en 2003.

² Soit 6.743 emplois budgétaires et 6.583 emplois réels en 2002 (ancien périmètre), et 5.949 emplois budgétaires et 5.838 emplois réels (5.692,2 en équivalents temps plein) au 31 décembre 2003.

déterminer la légitimité¹. Au 1^{er} septembre 2004, les données portent sur seulement 8 emplois vacants.

L'administration centrale du ministère des sports accueillait par voie de détachement 21 agents au 1^{er} janvier 2004, mais inversement aucun agent du ministère n'était détaché dans une autre administration. Les mises à disposition par l'administration centrale du ministère étaient quant à elles au nombre de 6 fin 2003 (10 fin 2002), et 11 agents rémunérés par d'autres administrations étaient mis à disposition du ministère.

Votre rapporteur spécial tient à souligner la contribution non négligeable du ministère – naturellement en part davantage qu'en volume – à la réduction des effectifs employés par le gouvernement, et l'effort de clarté et de pédagogie consenti par le ministère pour détailler l'évolution des emplois. Si le nombre d'emplois apparaît quelque peu dérisoire au regard des effectifs de l'Etat, il n'en demeure pas moins que le ministère figure parmi les « bons élèves » du gouvernement : il diminue ses effectifs nets de 1,1 % (1,2 % des effectifs budgétaires) alors que la moyenne globale est de 0,3 % (7.188 suppressions nettes d'emplois pour un total de 2.224.239 effectifs budgétaires en 2004), **et surtout contribue à hauteur de 1,1 % des suppressions totales d'emplois budgétaires, alors que son budget ne représente que 0,18 % du budget de l'Etat.**

c) La formation du personnel du ministère

La formation tant initiale que continue des personnels du ministère doit prendre en compte l'élargissement des compétences du ministère au domaine de la jeunesse et de la vie associative. Elle doit permettre également aux agents de s'adapter aux évolutions liées à la réforme de l'Etat et aux actions de modernisation de l'administration. Les actions de formation doivent enfin développer les compétences d'expertise des agents dans leur mission d'aide et d'assistance au mouvement sportif. Pour dispenser ces formations, le ministère fait appel à des intervenants extérieurs, donnant lieu à une mesure nouvelle de 85.000 euros. Un complément est en outre apporté en moyens de fonctionnement (cf. *infra*).

d) Les transferts d'emplois et de crédits

La **modification des structures gouvernementales d'avril 2004** a conduit au transfert des emplois « jeunesse » inscrits en 2004 sur le budget du

¹ Le rapport de l'Observatoire de l'emploi public remis en juin 2001 **identifiait trois principales causes de divergences entre emplois budgétaires et effectifs réels** : des éléments qui échappent en partie aux gestionnaires (temps partiel, vacances de postes ...), des éléments qui visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire (les surnombres autorisés, les gages et transferts d'emplois) ainsi que l'utilisation de crédits pour rémunérer des personnels temporaires (crédits qui ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires).

ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (701 emplois budgétaires et 91 emplois non budgétaires pour les personnels de l'INJEP), et au transfert de 18 emplois administratifs de la DIES. Les crédits correspondants ont été transférés sur les chapitres 31-90, 31-91, 31-96, 33-90 et 33-91 à hauteur de 27,7 millions d'euros.

Les crédits de rémunération des 21 agents des services déconcentrés « jeunesse et sports » en **Corse** ont abondé la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse en application de la loi du 22 janvier 2002. Les emplois y afférents ont été supprimés sur le budget « jeunesse, sports et vie associative », donnant lieu à une réduction des crédits de personnel de 938.000 euros.

Jusqu'en 2004, les administrations versaient directement les prestations sociales aux agents de l'Etat. A compter de 2005, ce service sera assuré par les **caisses d'allocations familiales**, ce qui occasionne un transfert de 1,4 million d'euros à leur profit.

Enfin les dépenses de personnels jeunesse et sports de la région Auvergne, site expérimentateur de la LOLF, sont transférées des chapitres traditionnels de rémunération vers de nouveaux chapitres en 39 pour un montant total de 5,8 millions d'euros.

2. Dépenses de fonctionnement

Les crédits et subventions de fonctionnement courant, à structure constante, s'élèvent à 81,39 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une **hausse de 2,97 % et de 2,35 millions d'euros par rapport à loi de finances initiale pour 2004**. A périmètre non constant et après transfert vers les chapitres d'expérimentation de la LOLF, la dotation 2005 s'élève à 68,72 millions d'euros, soit une augmentation de 3,53 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

a) Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles ont trait aux domaines suivants :

- 425.000 euros pour les actions de formation : augmentation du nombre des aides individuelles accordées aux jeunes poursuivant, dans la continuité de leur cursus scolaire ou universitaire, une formation préparant aux diplômes « jeunesse et sports », accroissement du coût des jurys de validation des acquis de l'expérience (100.000 euros), et refonte de l'architecture des formations afin de **renforcer la capacité d'intervention des personnels dans leur mission d'aide et d'assistance au mouvement sportif et aux**

collectivités locales. Des crédits complémentaires sont également nécessaires pour intégrer dans les actions de formation l'élargissement des compétences du ministère (255.000 euros) ;

- 1,05 million d'euros pour les **actions en faveur des jeunes**. Le ministère souhaite renforcer le rôle de conseil et d'expertise du conseil national de la jeunesse et des conseils départementaux (200.000 euros). Il est également envisagé d'augmenter le nombre de lauréats au concours « **Envie d'agir** » (200.000 euros), auxquels s'ajoute un transfert de 300.000 euros en provenance du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et une maintenance du site Internet pour 150.000 euros.

Une mesure nouvelle de 200 000 euros est destinée à financer 60 bourses supplémentaires dans le cadre de **l'opération « Défi-jeunes »**, qui relevait auparavant d'un groupement d'intérêt public et dont l'INJEP a repris en 2004 les attributions. L'opération « Défi-jeunes » consiste, à l'issue d'un concours, à attribuer des bourses à des jeunes proposant des projets artistiques, culturels ou scientifiques d'utilité sociale en France et en Europe. En contrepartie, ces jeunes s'engagent à animer des ateliers dans les centres de loisirs sans hébergement et les centres de vacances et de loisirs ;

- la **création d'un pôle ressources à l'INJEP** conduit à une mesure nouvelle de 30.000 euros ;

- en matière de lutte contre le dopage, **l'augmentation des contrôles inopinés** nécessite une mesure nouvelle de 55.000 euros ;

- une mesure nouvelle de 1,01 million d'euros est prévue au titre du fonctionnement des établissements publics, afin de poursuivre la **démarche qualité** initiée en 2004 en tant qu'opérateurs de formation (35.000 euros) et d'assurer **l'externalisation de certaines fonctions**, assurées jusqu'ici par les personnels techniques ouvriers et de service dont les emplois sont supprimés dans les établissements (978.000 euros).

- le fonctionnement de l'administration centrale requiert une mesure nouvelle de 113.000 euros (moyens informatiques¹ et revalorisation de l'indemnité de logement des inspecteurs) ;

- il est prévu un ajustement à la baisse de 161.000 euros des crédits provisionnels de frais de justice et de réparations civiles du chapitre 37-91, dont la dotation était fortement excédentaire depuis plusieurs exercices ;

- les dépenses de personnel de l'ENE, de l'INJEP et du LNDD conduisent à une mesure nouvelle de 290.000 euros sur le chapitre 36-91

¹ Renforcement de la sécurisation du réseau et développement de l'administration électronique et des applications informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF.

(majorations réglementaires des rémunérations, créations d'emplois et cotisation au régime additionnel de la fonction publique en particulier) ;

- la dotation du **Conseil national de prévention et de lutte contre le dopage**, autorité administrative indépendante financée sur le chapitre 37-10 du budget du ministère depuis 2004, augmente de 47,8 % pour atteindre 1,25 million d'euros, grâce à une mesure nouvelle de 404.293 euros. Le Conseil doit en effet engager des actions importantes en 2005 en matière de recherche et de prévention.

b) Mesures d'économies et non reconductions

Les moyens des services et des établissements sont réduits de 460.500 euros, dont 100.000 euros pour le fonctionnement des services déconcentrés, 10.000 euros pour le fonctionnement de la DIES, 30.000 euros pour le fonctionnement de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), 20.000 euros pour le fonctionnement de l'INJEP, et 300.000 euros pour le fonctionnement des établissements.

c) Transferts dans le cadre du nouveau périmètre du ministère et de l'expérimentation de la LOLF

La modification des structures gouvernementales d'avril 2004 a conduit à un transfert de 12,7 millions d'euros sur les chapitres 34-98 et 36-91 (dont 3,51 millions d'euros pour les personnels de l'INJEP).

Les expérimentations menées dans le cadre de la LOLF conduisent au transfert de 11,53 millions d'euros de crédits de fonctionnement vers les nouveaux chapitres 39-03 et 39-04, qui accueillent respectivement les crédits de fonctionnement de la région Auvergne (735.000 euros) et ceux de la DJEPVA (10,79 millions d'euros).

B. UNE BAISSÉ TRÈS IMPORTANTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV

Les crédits d'intervention du ministère pour l'année 2005 s'inscrivent en **baisse de 15,2 % à périmètre constant** et en intégrant les crédits transférés sur les chapitres d'expérimentation (après une diminution de 10,6 % en 2004), pour représenter 160,71 millions d'euros. Le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2005 est toutefois de 99,25 millions d'euros, compte tenu du transfert précité. Les crédits d'intervention figurent désormais sur trois chapitres et non plus un seul, du fait de la création du chapitre 43-90 relatif à la jeunesse et à la vie associative et du chapitre 46-36 afférent au développement social, et sont déconcentrés à hauteur de 61,4 %.

1. Mesures nouvelles et d'ajustement

Avec 7,14 millions d'euros, les moyens nouveaux sont d'ampleur réduite si on les compare aux mesures d'économies (cf. infra), et sont majoritairement attribués à l'organisation des grandes manifestations sportives, donc à des événements temporaires et qui, au-delà de leurs retombées potentiellement positives, ne contribuent pas directement à l'efficacité de l'action du ministère. Les actions suivantes sont prévues :

- **5 millions d'euros pour le financement des grandes manifestations sportives.** Il s'agit de subventionner à hauteur de 2 millions d'euros le groupement d'intérêt public « *Paris Ile de France 2012* » qui a été constitué pour soutenir la candidature de Paris en vue des JO 2012, de financer le comité d'organisation de la coupe du monde de rugby (1 millions d'euros), et de contribuer pour 2 millions d'euros à l'organisation et à la participation des équipes de France aux autres grandes compétitions internationales (jeux méditerranéens, jeux de la Francophonie, championnats du monde et coupes d'Europe, jeux de l'avenir handisport) ;

- 425.000 euros pour le soutien au sport de haut niveau. Cette mesure s'inscrit dans la poursuite de l'objectif d'amélioration de l'environnement des sportifs dans les établissements publics du ministère chargé des sports et vise à **favoriser l'insertion et la reconversion des sportifs de haut niveau** ;

- **500.000 euros pour le suivi médical des sportifs de haut niveau**, afin de permettre à un certain nombre de sportifs espoir de bénéficier d'une surveillance médicale ;

- **715.000 euros pour la valorisation de la fonction éducative et sociale du sport et les mesures à destination de publics spécifiques.** Ce volet de mesures nouvelles est destiné à :

(1) soutenir les associations sportives par l'extension des centres ressources et d'information pour les bénévoles (CRIB), avec la **création de 25 postes FONJEP**(185.000 euros) ;

(2) améliorer l'accès des personnes **handicapées** aux pratiques sportives (130.000 euros) ;

(3) soutenir l'accès à la pratique sportive des **femmes** et leur prise de responsabilité dans les instances sportives (100.000 euros) ;

(4) **lutter contre les incivilités et la violence dans le sport (150.000 euros).** Il s'agit en particulier de soutenir des actions d'accompagnement en matière d'insertion et d'intégration par le sport dans les 24 sites pilotes choisis à titre expérimental pour 2005. Cette mesure s'inscrit

dans l'action interministérielle conduite par le MJSVA en relation étroite avec le ministère de l'intérieur et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ;

(5) prendre en compte le développement durable dans la mise en œuvre des politiques sportives locales (150.000 euros) ;

- un montant de 60.000 euros est prévu pour financer la **création de deux nouveaux pôles ressources**. Le ministère dispose actuellement de trois pôles ressources dans les CREPS¹, et envisage la création de deux autres pôles ressources consacrés respectivement au sport en famille et à la pratique féminine (pour lequel un appel d'offre est en cours auprès des établissements), et au secteur de la vie associative et de la jeunesse.

- la **formation des bénévoles et la professionnalisation de l'encadrement du mouvement associatif** conduisent à une mesure nouvelle de 73.000 euros. L'objectif est de permettre une meilleure qualification des salariés qui assurent des fonctions d'encadrement au sein du mouvement associatif, et de permettre aux bénévoles d'accéder à des formations pour améliorer leurs connaissances dans leur domaine d'activités ;

- **370.000 euros pour le soutien à l'emploi associatif**. Le ministère souhaite apporter son soutien aux associations oeuvrant en faveur de l'insertion des handicapés, de la lutte contre l'insécurité routière et participant à la mise en œuvre des contrats éducatifs locaux par l'attribution de postes FONJEP (50 nouveaux postes) ;

- enfin un ajustement de la dotation du **Musée national du sport** a été opéré à hauteur de 55.000 euros Il s'agit de l'incidence financière sur 2005 d'une mesure prévue en fraction d'année dans le budget 2004.

2. Les mesures d'économie et de non-reconduction

Ces mesures concernent des montants beaucoup plus élevés que les mesures nouvelles, avec **38,94 millions d'euros, dont 26,78 millions d'euros pour la seule révision à la baisse des services votés**, correspondant aux axes suivants :

- formation des emplois jeunes : - 2,25 millions d'euros ;
- bourses de préparation au BAFA1 et au BAFD2 : - 213.000 euros ;
- contrats éducatifs locaux « jeunesse » : - 5 millions d'euros ;

¹ Un pôle « fonctions éducatives et sociales du sport » au CREPS de Reims, un pôle « sport et handicap » au CREPS de Bourges, et un pôle « sport et nature » au CREPS Rhône Alpes.

- politiques locales de la jeunesse et de la vie associative (autres que les contrats éducatifs locaux) : - 100.000 euros ;

- autres actions au titre de la politique de la jeunesse et de la vie associative : - 57.000 euros ;

- subventions aux associations appartenant ou non au champ « jeunesse et vie associative » pour le financement d'actions de formation des bénévoles, d'études ou la mise en œuvre d'expérimentations dans le domaine associatif (crédits de l'ex-compte d'affectation spéciale FNDVA) : baisse de 1,18 million d'euros ;

- actions « sports » menées en partenariat avec les collectivités locales et les associations sportives locales (crédits déconcentrés globalisés « sports » : coupon sport, contrats éducatifs locaux « sports », aides aux clubs et aux structures déconcentrées des fédérations sportives...) : - 16,93 millions d'euros ;

- actualisation des besoins de financement liés au contrat de concession du Stade de France : - 800.000 euros ;

- crédits d'intervention de la DIES : - 250.000 euros.

Votre rapporteur spécial nourrit quelques inquiétudes sur l'ampleur des diminutions de crédits affectés aux actions sportives menées avec les collectivités et associations locales, et souhaite que cette dotation, le cas échéant, soit beaucoup plus épargnée par la régulation budgétaire qu'elle ne l'a été en 2003 et 2004¹.

3. Transferts dans le cadre du nouveau périmètre du ministère et de l'expérimentation de la LOLF

Le transfert des crédits d'intervention de la DJEPVA et de la DIISES s'élève à 107,33 millions d'euros. Un total de 61,47 millions d'euros de crédits du titre IV a également été inscrit sur les nouveaux chapitres d'expérimentation en 39 et 69, dont 57 millions d'euros pour le seul chapitre 39-02 relatif à l'expérimentation en région Auvergne du programme « *Jeunesse et vie associative* ».

En outre, les crédits inscrits sur la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse et provenant

¹ Les annulations de crédits sur le chapitre 43-91 ont en effet respectivement porté sur 25,6 et 18 millions d'euros.

initialement du budget du ministre chargé des sports sont actualisés chaque année. L'actualisation 2005 a été estimée à 12.000 euros.

III. FORTE HAUSSE DES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)

A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Après un forte diminution des dépenses en capital en 2004, le projet de budget du MJSVA pour 2005 se caractérise par une **nette augmentation** : à périmètre constant et en intégrant les chapitres d'expérimentation de la LOLF, les autorisations de programme (AP) s'élèvent à 15,23 millions d'euros, soit une hausse de 24,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, et **les crédits de paiement (CP) doublent pour s'établir à 19,83 millions d'euros**, dont 13,92 millions d'euros au titre des services votés (correspondant aux AP antérieures) et 5,9 millions d'euros au titre des AP inscrites en mesures nouvelles. Une part très majoritaire des crédits du titre V est gérée au niveau de l'administration centrale (85,3 % en 2003), tandis que la plus grande partie des crédits du chapitre 66-50 est déléguée au niveau déconcentré (78,9 % en 2003).

Le chapitre 57-01 est doté de 6,95 millions d'euros en AP et de 7,52 millions d'euros en CP, et le chapitre 66-50 de 4,95 millions d'euros en AP et 8,1 millions d'euros en CP, répartis de la manière suivante :

Ventilation des AP et CP des chapitres 57-01 et 66-50 dans le PLF 2005

(en millions d'euros)

	AP	CP
Chapitre 57-01		
Travaux d'entretien et de sécurité dans les services déconcentrés Dont au titre des AP mesures nouvelles	0,502	0,826 0,126
Acquisitions, travaux, matériels de premier équipement dans les services déconcentrés Dont au titre des AP mesures nouvelles	1,64	2,24 0,74
Extension et modernisation des établissements publics Dont au titre des AP mesures nouvelles	0	0,95 0
Travaux de maintenance et de sécurité dans les établissements (dont contrats de pla Etat-régions) Dont au titre des AP mesures nouvelles		3,5 1,2
Chapitre 66-50		
Equipements sportifs. Opérations non déconcentrées (opérations lancées au titre des lois de finances antérieures)		0,35
Aménagement et rénovation du patrimoine sportif (dont contrats de plan Etat-régions) Dont au titre des AP mesures nouvelles	3,2	4,19 2,23
Aménagement et rénovation des centres de vacances et de loisirs (dont contrats de plan Etat-régions) Dont au titre des AP mesures nouvelles	1,75 1,87	3,53 0,35

Source : « bleu » budgétaire annexé au PLF 2005

Rappelons que le FNDS est également impliqué dans les opérations de rénovation.

Les nouveaux chapitres 69-01 et 69-02 d'expérimentation de la LOLF font l'objet d'un transfert de 3,33 millions d'euros en AP et de 4,24 millions d'euros en CP. Respectivement dédiés à la mise en œuvre du programme « Sport » en région Auvergne et du programme « Jeunesse et vie associative » en région Aquitaine, ces chapitres sont structurés selon la nomenclature en actions y afférente.

B. LE RISQUE DE DOTATIONS PEU RÉALISTES

Le taux de couverture des AP par les CP avait été relevé à plus de 100 % en 2003 puis était passé à nouveau sous le seuil des 100 % dans la loi de finances initiale pour 2004, tout en demeurant d'un niveau relativement élevé (80 %). **Avec 130,2 % dans le projet de loi de finances pour 2005, le taux de couverture laisse espérer une reprise de la diminution des importants stocks d'« AP dormantes » accumulés au cours des années.** La « dette » annuelle des chapitres d'investissement (déduction des CP

consommés des AP disponibles) au cours de la période 1999-2003 demeure en effet élevée et a même fortement augmenté en 2003, bien qu'un réel rattrapage sur la consommation des CP du titre V ait été réalisé, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

Dette des chapitres d'investissement (périmètre « sports »)

(en millions d'euros)

		AP disponibles	CP consommés	Dette
1999	57-01	50	34,60	15,40
	66-50	32,22	6,43	25,79
2000	57-01	82	38,30	43,70
	66-50	21,25	2,61	18,64
2001	57-01	55,7	39,50	16,20
	66-50	24	5,99	18,01
2002	57-01	47,08	32,60	14,48
	66-50	25,34	8,08	17,26
2003	57-01	60,28	41,46	18,82
	66-50	29,15	7,64	21,51

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Une somme de ces flux annuels de dette en vue de déterminer un « stock » global n'aurait pas de sens, puisqu'elle tendrait à comptabiliser deux fois certaines AP en ne déduisant pas les reports. Le montant des AP et CP « en compte » au 1^{er} janvier 2004 constitue une indication plus pertinente : **il était de 127,5 millions d'euros pour les AP (en hausse de près de 25 % par rapport à 2003) et de 78,1 millions d'euros pour les CP, ce qui constitue une traduction patente de la sous-consommation des crédits.** Pour la période postérieure à 2005, pas moins de 36,8 millions d'euros de CP doivent encore être ouverts au titre des AP antérieures à 2005.

Le nombre élevé d'opérations financées explique en partie ces difficultés d'apurement des stocks d'AP. Sur le seul chapitre 66-50, 195 opérations sont ainsi en cours de financement, et le montant médian des mandatements effectués pour les 287 opérations financées entre 1996 et 2003 était de 30.490 euros (la subvention moyenne était quant à elle de 86.235 euros). Sur les 195 opérations en cours, 20 % n'ont fait l'objet d'aucun mouvement depuis deux ans¹.

¹ Le ministère indique toutefois que les opérations achevées ne sont pas toujours déclarées terminées dans l'année de l'achèvement des travaux et peuvent de ce fait rester dans les opérations en cours.

IV. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

1. Une régulation importante et heurtée des crédits

a) *Les étapes de la régulation*

Les crédits du ministère de la jeunesse et des sports ouverts en loi de finance initiale pour 2003 s'élevaient à 403,77 millions d'euros et **le montant des crédits disponibles en cours de gestion était de 393,8 millions d'euros**, après divers mouvements réglementaires de crédits (annulations, reports, virements, rattachements de fonds de concours et transferts). L'exercice 2003 a été particulièrement marqué par la régulation : **les annulations ont ainsi porté sur 30,2 millions d'euros de CP, essentiellement sur le chapitre 43-91 qui a été amputé de 27,8 % de ses crédits ouverts.**

Evolution des dotations 2003 en cours de gestion

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	Reports et reprise d'AP	Annulations	Répartitions	Transferts	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
31-90	157,3			0,9	- 0,27			157,94
31-91	24,5				- 0,06			24,44
31-96	26,1							26,1
33-90	24,5				- 0,01			24,5
33-91	4,7				- 0,01			4,74
33-92	0,58							0,58
34-98	44,3	1,52	- 3,1	0,08	0,03	0,01	1	43,9
36-91	17,8		- 0,2					17,6
37-91	0,69							0,69
43-91	92,03	8,7	- 25,6	0,02	- 0,12	0,02	-0,93	74,11
57-01 AP	5,42	4,8		0,4	0,1	1,53	2,52	14,79
CP	6,09	3,3	- 0,26		0,8	0,8	2,52	13,26
66-50 AP	5,4	0,44					-0,9	5,8
CP	5,06	1,1	- 0,2					5,97
Total CP	403,77	14,6	- 29,3	1	0,37	0,85	2,59	393,84

Source: réponses du ministère au questionnaire budgétaire

La régulation budgétaire a connu les étapes suivantes :

Par courrier du 3 février 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a demandé aux différents ministères de constituer une réserve de précaution et d'innovation. Pour le budget du ministère des sports **cette réserve globale a été fixée à 24,49 millions d'euros**, répartie comme suit : 4,26 millions d'euros sur le chapitre 34-98, 16,4 millions d'euros sur le chapitre 43-91, 0,47 million d'euros sur les CP du chapitre 57-01 et 0,36 million d'euros sur les CP du chapitre 66-50.

Une partie de cette mise en réserve a été annulée par un décret d'annulation du 14 mars 2003 pour un montant de **13,47 millions d'euros**, portant largement sur les dépenses d'intervention du chapitre 43-91 (9,9 millions d'euros).

Par ailleurs, par note du 28 avril 2003, le ministre chargé du budget et de la réforme budgétaire a informé tous les ministères de la mise en réserve de l'intégralité des crédits 2002 reportés sur 2003. **Les reports ainsi gelés s'élevaient pour le ministère à 13,49 millions d'euros.**

Compte tenu des difficultés de gestion rencontrées par le ministère, une **modulation du gel** entre les chapitres 34-98 et 36-91 a été acceptée (dégel de 196.500 euros sur le chapitre 34-98 et « surgel » du même montant sur le

chapitre 36-91) et entre les titres V et VI (dégel de 1,5 million d'euros sur le chapitre 57-01 et « surgel » du même montant sur le chapitre 66-50).

Le montant des crédits mis en réserve a été réexaminé début septembre 2003. Après négociation avec le ministère du budget et de la réforme budgétaire, un dégel à hauteur de 4,98 millions d'euros a été autorisé sur les crédits des titres III et IV, et le décret du 3 octobre 2003 a procédé à une **nouvelle annulation de 15,85 millions d'euros, essentiellement sur le chapitre 43-91**. Le reliquat des crédits maintenus gelés, soit 3,67 millions d'euros (dont 2,76 millions d'euros sur le chapitre 66-50), a été reporté sur la gestion 2004.

b) Les conséquences sur le fonctionnement des services et les actions du ministère

Cette régulation par à-coups, qui s'est surtout exercée sur les crédits de fonctionnement des services déconcentrés, la formation du personnel et les interventions du titre IV, a eu des **conséquences préjudiciables au fonctionnement des services**. Les crédits relatifs au programme régional d'amélioration du cadre de travail et des conditions de fonctionnement des services déconcentrés, qui permet le renouvellement du parc informatique, bureautique et automobile, n'ont ainsi pas été intégralement versés. Le ministère a également été contraint de diminuer sa participation aux frais de formation et de réduire ses actions d'accompagnement de la réforme des qualifications et des diplômes.

Sur le titre IV, la régulation a conduit à limiter les crédits déconcentrés liés à la pratique sportive locale, à **ralentir la montée en charge du suivi médical des sportifs** et à accroître la sélection des projets proposés au financement du ministère. Des redéploiements ont été réalisés pour assurer le financement des conventions d'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau et le fonctionnement des pôles de haut niveau.

2. Une consommation relativement satisfaisante des crédits

a) Une réelle progression du taux global de consommation

Le taux global de consommation est en progression constante puisqu'il s'est établi à 96,3 % en 2003, après 94,7 % en 2002 et 94 % en 2001. Il est vrai que la situation de départ n'était guère satisfaisante, en particulier lorsque l'on considère l'importance des crédits de fonctionnement, qui constituent une composante habituellement largement consommée. Des progrès sensibles ont été constatés sur les dépenses d'intervention et les dépenses en capital, **mais la situation s'est plutôt dégradée sur les dépenses en capital**, ainsi que l'illustre le tableau ci-après :

**Consommation des crédits sur les exercices 2002 et
2003**

		2002	2003
Personnel (titre III)		96,7 %	98,6 %
Fonctionnement (titre III)		94,8 %	96,9 %
Interventions (titre IV)		94,1 %	99,4 %
Chapitre 57-01	AP	93,3 %	70,9 %
	CP	70,5 %	53,8 %
Chapitre 66-50	AP	97,8 %	86,5 %
	CP	79,8 %	32,3 %
Total		94,7 %	96,3 %

Source: ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

b) Une consommation perfectible des dépenses en capital, en partie due à la régulation

Le chapitre 31-90 des **rémunérations** de personnel dispose chaque année d'un solde structurel positif, qui évolue de façon irrégulière : il est ainsi passé de 7,25 millions d'euros en 2002 à 1,57 million d'euros en 2003, exercice durant lequel les crédits de rémunérations couvrent tout juste les dépenses. Sur le chapitre 31-91, le disponible de fin de gestion représente 3,1 % de la dotation disponible et s'explique soit par des délégations tardives, notamment pour le versement des vacations de jurys de concours, soit par des problèmes locaux en particulier en matière de formation et d'examens. Les crédits disponibles sur le chapitre 31-96 diminuent chaque année et ont atteint 698.000 euros fin 2003. Ils se situent essentiellement sur les articles 50 et 90 et concernent principalement les rémunérations des contrats de préparation olympique et de haut niveau (12 emplois vacants au 31 décembre 2003) et les crédits de vacations de jurys et de formation.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement de l'administration centrale**, les disponibles s'expliquent soit par des retards dans la réception des factures ou la production de justificatifs, soit par un décalage dans la réalisation d'opérations prévues en 2003 et réalisées en 2004 (essentiellement pour les marchés d'informatique). Pour les **services déconcentrés**, la totalité des crédits a été déléguée. Les crédits restés disponibles au niveau local sont relativement faibles (1 % des crédits délégués) et correspondent essentiellement à des reports de charges.

Le faible montant de crédits disponibles sur le **titre IV** (450.000 euros) s'explique en particulier par les montants élevés d'annulations intervenues en cours de gestion.

Concernant les **dépenses en capital** des titres V et VI, le ministère évoque une « *légère diminution* » du taux d'utilisation des AP – bien qu'il soit passé de 93,3 % en 2002 à 75,3 % en 2003 – et rappelle que **la régulation a eu une incidence sur le potentiel d'utilisation des AP**. L'administration centrale s'est retrouvée à certaines périodes de l'année devant une insuffisance de CP et a dû par conséquent retarder certaines opérations, ce qui explique la sous-consommation des AP. Les reliquats d'AP proviennent principalement de fonds de concours rattachés après la clôture de l'exercice budgétaire et des inscriptions en loi de finances rectificative. Si l'on ne tient pas compte des AP inscrites tardivement sur le budget le taux de consommation est de 88 %.

Le faible taux de consommation des CP (53,3 % pour les titres V et VI) s'explique, selon le ministère, par les gels et ouvertures tardives de crédits, que ce soit au titre des fonds de concours ou en loi de finances rectificative. **Outre ces facteurs, le montant des crédits non consommés s'élève encore à 2,32 millions d'euros** (dont 1,3 million d'euros en administration centrale), **soit 12,1 % des CP disponibles**. Le ministère a toutefois encouragé les ordonnateurs secondaires à restituer tout au long de l'année les sommes non utilisées pour pouvoir les réaffecter à de nouvelles opérations.

Votre rapporteur spécial relève que ces niveaux encore insuffisants de consommation sur les dépenses en capital contribuent à pérenniser l'accumulation des « AP dormantes » et nuisent à la sincérité des inscriptions budgétaires.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004 AU COURS DU PREMIER SEMESTRE

1. Une régulation d'ores et déjà supérieure à celle de 2003

Au cours du premier semestre 2004, le budget du ministère des sports est passé de 399,04 millions d'euros en loi de finances initiale à 410,12 millions d'euros de crédits disponibles, soit une augmentation de 2,8 %. Cette variation recouvre en particulier 10,6 millions d'euros de reports de crédits (soit 2,7 % des crédits disponibles), ainsi que le détaille le tableau ci après :

Evolution des dotations 2004 du ministère en début d'exercice (ancien périmètre)

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	Reports	Annulations	Répartitions	Transferts	Fonds de concours	Crédits disponibles
31-90	157,4				-0,08		157,3
31-91	25,2				-0,02		25,2
31-96	26,6						26,6
33-90	24,94				-0,01		24,94
33-91	4,8				-0,01		4,79
33-92	0,58						0,58
34-98	46,04	1,11		0,02	-0,02	0,01	47,16
36-91	18,8	0,04					18,85
37-10	0,85	0,07					0,92
37-91	0,34						0,34
43-91	85,14	0,44			0,1		85,74
57-01 AP	5	4,3				4,27	13,58
CP	4,35	6,1				0,4	10,88
66-50 AP	5,34	0,78					6,11
CP	3,99	2,84					6,83
Total	399,04	10,64	0	0,07	-0,04	0,4	410,12

Source: ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Le montant élevé des reports sur les CP des dépenses en capital, qui fait plus doubler les dotations ouvertes en loi de finances initiale, est à rapprocher du solde disponible en fin d'exercice 2003 (8,97 millions d'euros), qui s'explique en partie – mais pas totalement – par les effets de la régulation et des ouvertures tardives de crédits.

L'exercice 2004 est, comme en 2003, marqué par une régulation importante mais un peu plus tardive que l'année précédente.

Suite à la demande conjointe, par lettre du 20 avril 2004, du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, une **réserve de précaution de 34,59 millions d'euros** (dont 22,36 millions d'euros sur les crédits d'intervention du titre IV), supérieure de 41,2 % à celle demandée début 2003, a été constituée pour permettre de faire face aux dépenses supplémentaires et de financer les besoins nouveaux que justifieraient des aléas éventuels. Cette note précisait en outre que les crédits 2003 reportés sur 2004, exceptés ceux non consommés au titre du collectif de fin d'année et les fonds de concours tardifs, soit 6,58 millions d'euros, **seraient provisoirement rendus indisponibles**.

Compte tenu des difficultés de gestion rencontrées, le ministère a adressé au contrôleur financier, par courrier en date du 16 juillet 2004, une proposition de modulation des crédits gelés au titre de la réserve de précaution

d'un montant de 34,59 millions d'euros qui conduisait à relever le gel sur les crédits du titre IV à hauteur de 29,81 millions d'euros.

S'agissant de la politique de la jeunesse et de la vie associative (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – DJEPVA, et délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale – DIES) – **dont, rappelons-le, le rattachement budgétaire au MJSVA sera effectif à compter de 2005** – les crédits de la DIES ont été gelés à hauteur de 1,35 million d'euros, dont 0,59 million d'euros ont été ensuite dégelés, et les crédits de la DJEPVA ont subi un gel portant sur 19,13 millions d'euros, avant d'être partiellement dégelés le 13 juillet 2004.

Le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a conduit à **l'annulation de près de 26 millions d'euros de crédits au titre de la politique des sports**, dont 18 millions d'euros sur le chapitre 43-91 (soit 21 % de la dotation disponible et la totalité des reports) et 61 % des reports gelés, **et de 9,96 millions d'euros sur les crédits de jeunesse et vie associative**. Cette régulation, contrairement à l'objectif initialement annoncé, a fait participer le ministère à des redéploiements interministériels, sans qu'il bénéficie pour autant de dotations supplémentaires pour financer des dépenses non prévues en loi de finances initiale pour 2004.

Le ministère a toutefois bénéficié de **4,5 millions d'euros de recettes supplémentaires, liés au reversement d'une partie de l'excédent de gestion du GIP Paris Saint-Denis**, qui gère le Stade de France. Cette dotation a permis de limiter les effets du gel en abondant la préparation aux Jeux Olympiques des filières d'accès au haut niveau, la médecine du sport, des actions nouvelles en faveur de la promotion du sport dans le cadre de l'année européenne de l'éducation par le sport, ainsi que des actions de promotion de l'athlétisme, du sport féminin, du sport familial et d'activités pour les jeunes ne partant pas en vacances (opération « *Solidar'été* »).

2. Les conséquences sur la gestion des services

Comme en 2003, la régulation a affecté les moyens de fonctionnement des services et la formation du personnel, ce qui conduit en particulier à une obsolescence des logiciels et du matériel informatiques, et à ce que le ministère ne puisse plus assurer ses engagements au titre des contrats de plan Etat-région en matière de formation. Compte tenu de l'ampleur du gel, le ministère n'a également pu déléguer aux services déconcentrés que 80 % des crédits prévus, mais la hausse de la part régionale du FNDS a permis de compenser en partie cette réduction, et en particulier d'assurer le financement du dispositif « plan sport-emploi ». Certaines AP ont enfin été retardées,

notamment celles relatives aux contrats de plan, et certains travaux achevés n'ont pu être financés dans les délais, faute de CP disponibles sur le chapitre 66-50.

Dans le domaine de la jeunesse et de la vie associative, la DIES n'a pu honorer la totalité des conventions pluriannuelles d'objectifs en cours de validité, et la DJEPVA a du retarder le versement des subventions à des associations nationales qui n'étaient pas prévues dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Votre rapporteur spécial déplore cette situation et rappelle que la régulation, si elle est effectivement un mal nécessaire en période de rigueur budgétaire, doit être suffisamment organisée et précoce pour permettre aux services de réviser leur plan de charge. Les annulations et dégels tardifs ne font ainsi qu'entretenir l'illusion, en cours de gestion, de la perspective d'un déblocage de crédits. Pour un meilleur respect de l'autorisation parlementaire, c'est bien dès la loi de finances initiale qu'il convient, le cas échéant, de faire les choix difficiles et de proposer une dotation cohérente avec la contrainte budgétaire globale.

V. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS)

Le FNDS, créé par la loi de finances pour 1979, est un compte d'affectation spéciale et **constitue un cas unique, dans l'ensemble des départements ministériels, d'externalisation étendue dans un compte spécial du Trésor des dépenses d'une politique publique**. Les crédits du FNDS représentent en effet la moitié de ceux du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et permettent en 2004 comme en 2005 de compenser la diminution des crédits budgétaires. C'est dire le caractère **stratégique** de ce fonds et l'intérêt que lui portent les responsables du mouvement sportif, et l'importance du débat sur sa pérennité.

Le caractère déterminant des ressources apportées par le FNDS est révélé par le constat qu'il **permet de tripler les crédits d'intervention affectés au développement des activités sportives**.

Rappelons que le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) a été clôturé le 31 décembre 2003. L'intégralité des opérations en compte ont été reprises au sein du budget général, et les crédits ont été reportés dans leur intégralité, par arrêté du 26 mars 2004, sur l'article 70 « *Formation des animateurs et accompagnement de l'emploi* » du chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* », pour un montant de 8,2 millions d'euros. L'évolution du FNDVA, dont les recettes issues des sommes engagées sur le Pari mutuel urbain étaient proches de certaines

ressources du FNDS, ne préfigure pas pour autant celle du FNDS, auquel succédera un établissement public et dont une part minoritaire des ressources devrait être budgétisée.

A. DES RECETTES CHRONIQUEMENT SOUS-ÉVALUÉES

La structure des ressources du FNDS a été modifiée à la suite de l'arrêté du 6 juin 2000, avec notamment l'affectation du boni de liquidation du Comité français d'organisation (CFO) de la coupe du monde de football 1998¹ et la suppression de la taxe sur les débits de boisson. **Les recettes encaissées en 2003 se sont élevées à 240,5 millions d'euros, soit une plus-value de 22,1 millions d'euros** (boni de liquidation inclus) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003, qui portaient sur 218,4 millions d'euros. Cette sous-évaluation est importante mais inférieure à celle de l'exercice 2002, qui portait sur 39 millions d'euros. Rappelons que les ressources du Fonds proviennent aujourd'hui de cinq sources :

- un prélèvement de 2,9 % (taux fixé par la loi de finances pour 1998) sur les sommes mises en France sur les jeux de la Française des Jeux, qui représente la grande majorité des recettes avec 239,5 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 (soit 92,1 % des recettes prévisionnelles du Fonds) ;

- un prélèvement de 0,01 % (0,05 % avant 2002) sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain (décret n° 2001-311 du 11 avril 2001 modifié) : 0,5 million d'euros prévus en 2005 ;

- un « fonds de mutualisation » alimenté par une contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives (article 59 de la loi de finances pour 2000 et article 21 de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 portant modification de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984²) : 20 millions d'euros prévus en 2005 ;

- les remboursements des avances éventuellement consenties aux associations sportives ;

¹ Toutefois ces ressources ne figurent pas dans le projet de loi de finances, car elles sont gérées selon la procédure spécifique du « Fonds Fernand Sastre ».

² Cet article dispose qu'il est « instauré, en faveur du développement des associations locales et de la formation de leurs animateurs, un dispositif de mutualisation d'une partie des recettes des droits de diffusion télévisuelle provenant des contrats signés par les fédérations sportives ou leurs organes internes ou tout organisateur de manifestation sportive visé à l'article 18 » de la loi du 16 juillet 1984. Il prévoit également que « les fonds prélevés sont affectés au Fonds national pour le développement du sport ».

- le boni de liquidation du CFO (loi de finances rectificative pour 1999), dont le dernier versement a été effectué en 2003.

L'évolution des recettes prévues et constatées du FNDS depuis 2002 est la suivante :

Evolution des recettes prévues et constatées du FNDS depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		PLF 2005
	LFI	Constatées	LFI	Constatées	LFI	Constatées*	
Prélèvement sur la Française des Jeux	182,3	226	195	217,5	229,3	121,8	239,5
Prélèvement sur le PMU	0,6	0,53	0,5	0,56	0,5	0,3	0,5
Contribution sur la cession des droits de diffusion télévisuelle	22,9	18,1	22,9	21,7	18,2	9,5	20
Recettes diverses	-	0,12	-	0,05	-	0	0
Sous-total FNDS « traditionnel »	205,8	244,75	218,4	239,81	248	131,6	260
Versement du liquidateur du CFO	-	5,8	-	0,67	-	0	0
Total	205,8	250,6	218,4	240,48	248	131,6	260
Ecart avec le PLF correspondant	53,87		44,8		N.S		

* Les recettes de 2004 sont constatées au 31 août.

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

La sous-estimation des recettes est chronique depuis six ans, essentiellement en raison du dynamisme du prélèvement assis sur les jeux, alors que les autres recettes stagnent ou diminuent, et les plus-values de recettes encaissées sont en partie utilisées pour ouvrir des crédits et autorisations de programme. La prévision pour l'exercice 2005 semble plus réaliste que lors des exercices précédents, notamment en ce qu'elle anticipe une croissance de 5,5 % des sommes mises, mais **vo**tre rapporteur spécial **considère que sa fiabilité est d'ores et déjà atténuée par les perspectives de reports de l'exercice 2004,** qui devraient atteindre 10 millions d'euros et porter donc les fonds disponibles à 270 millions d'euros.

Les recettes constatées à l'issue des huit premiers mois de 2004 – 131,6 millions d'euros – ne laissent pas prévoir de dépassement majeur de la prévision inscrite en loi de finances. Le montant prévisionnel des recettes issues du Fonds de mutualisation des droits de retransmission télévisée pourrait cependant être dépassé pour la première fois.

Votre rapporteur spécial **s'interroge sur l'ampleur de la hausse des crédits du FNDS,** qui pourrait contribuer à « saturer » l'enveloppe avant la dissolution du FNDS, et ainsi à préserver de futures marges de manœuvre pour le CNDS à compter de 2006, dont la nature budgétaire sera synonyme d'une moindre aisance financière – mais peut-être aussi

d'une plus grande rigueur de gestion. Il considère néanmoins que ces prévisions de recettes sont plus sincères et réalistes que lors des précédentes lois de finances, qui ont trop longtemps fait montre d'une prudence excessive. Il rappelle que **la sous-évaluation est doublement préjudiciable en ce qu'elle nuit à la sincérité budgétaire et au contrôle parlementaire** (les crédits peuvent être majorés dans la limite de l'excédent, sans passer devant le Parlement), et engendre des reports massifs d'année en année. **Ces reports se sont ainsi élevés à 150 millions d'euros en 2002 (vers 2003), soit près des trois quarts des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003.**

B. L'IMPACT DÉCISIF DES DÉPENSES SUR L'INVESTISSEMENT DANS LE SPORT

1. Programmation des crédits en 2004 et utilisation de la part régionale

a) Rappel de la structure des dépenses du Fonds

Les dépenses du Fonds sont gérées paritairement aux niveaux national et régional avec les représentants du mouvement sportif¹, et sont structurées en deux catégories :

- **le fonctionnement** correspond aux subventions pour l'aide au sport de haut niveau et au sport de masse. Ces dépenses incluent une part régionale prioritairement destinée aux clubs et ligues régionales, et une part nationale essentiellement affectée aux conventions d'objectifs passées entre le ministère et les fédérations sportives, et le cas échéant à des manifestations sportives d'ampleur exceptionnelle ;

- **l'équipement** concerne les subventions pour la réalisation ou rénovation d'équipements sportifs, versées aux collectivités locales, associations sportives et établissements publics nationaux.

La part régionale du FNDS a plus que doublé en cinq ans pour représenter 97 millions d'euros en 2004 (en hausse de 15 % par rapport à 2003), et la totalité des ressources dégagées par la contribution de 5 % sur la cession des droits télévisuels lui sont affectées. La note d'orientation relative à l'utilisation de la part régionale du FNDS détermine **six domaines d'intervention** : les pratiques et l'éducation sportives ; la formation des

¹ La note annuelle d'orientation est ainsi co-signée par le ministre des sports et le président du Comité national olympique et sportif français.

dirigeants bénévoles, des éducateurs, des entraîneurs et des juges ; l'emploi ; l'accès au sport de haut niveau et la détection des jeunes talents ; la santé des sportifs et la surveillance médicale des pratiquants dans les centres médico-sportifs ; la solidarité nationale envers les régions sinistrées par les catastrophes naturelles.

La ventilation par secteurs des dépenses engagées depuis 2000 est la suivante :

Engagements de dépenses du FNDS en 2000-2003

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Part régionale	52,3	76,2	88,1	84,4
Equipements (AP)	41,8	43,2	50,1	59,3
Part nationale	75,5	79,3	78,1	87
Grands événements (CM athlétisme)	0	0	4,6	0
Comité d'organisation des JO	0	0	0	0
Sous-total FNDS traditionnel	169,6	198,7	220,9	230,7
Fonds Fernand Sastre	11,1	24,7	8,0	0
Total	180,7	223,4	228,9	230,7

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

b) Les orientations retenues en 2004

Le FNDS poursuit en 2004 son objectif de soutenir les activités des fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs, d'aider les clubs, comités départementaux et ligues régionales des fédérations sportives et de contribuer au financement de la rénovation et de la mise aux normes des équipements sportifs en s'attachant à favoriser les politiques intercommunales. **Il était ainsi prévu en début d'année d'accroître de 11 % le soutien aux projets des clubs et des fédérations dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques, et d'augmenter de 12 % les fonds alloués à la rénovation et la modernisation des équipements sportifs.** Au total, la répartition des crédits est la suivante : 58 % pour le développement du sport par le plus grand nombre, 25 % pour les équipements sportifs, et 17 % pour le sport de haut niveau.

La répartition entre les parts nationale et régionale a été examinée par le conseil du FNDS le 27 janvier 2004 : 97 millions d'euros sont consacrés à la part régionale, soit une progression de plus de 15 % par rapport à 2004, et 89,9 millions d'euros à la part nationale (conventions d'objectifs), soit une augmentation de 7,4 %. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette forte augmentation de la part régionale, compte tenu des importants besoins des collectivités territoriales.**

S'agissant de la part régionale, des innovations importantes sont intervenues, portant sur la révision des critères (avec notamment l'introduction d'un critère sur la prise en compte de populations défavorisées) ayant pour but une simplification de la gestion et une meilleure lisibilité par l'établissement d'un seul tableau de répartition, et sur l'attention particulière à apporter à la fonction sociale et éducative du sport en cette année européenne de l'éducation par le sport. Outre le soutien aux activités sportives traditionnelles définies dans le cadre des politiques fédérales et territoriales, le ministère chargé des sports souhaite utiliser les moyens du fonds pour favoriser l'accès à la pratique sportive et soutenir l'action des bénévoles et des clubs pour promouvoir les valeurs et l'éthique du sport, renforcer le lien social et lutter contre les incivilités et la violence.

S'agissant de la part nationale, les crédits sont affectés dans le cadre des **conventions d'objectifs** passées entre le ministère et les fédérations et organismes sportifs, en privilégiant la préparation des sportifs en vue des échéances olympiques et paralympiques.

Une réunion extraordinaire du conseil a eu lieu le 27 avril 2004 au cours de laquelle le ministre a présenté de façon détaillée **le plan de rénovation et de modernisation de l'INSEP, dont le coût total est évalué à 115 millions d'euros**. Le montage financier sera majoritairement public, avec un financement des équipements sportifs assurés par l'Etat (FNDS et budget du ministère). Le financement de la rénovation et de la construction des équipements fonctionnels et logistiques fera l'objet d'un partenariat avec le secteur privé. Une troisième réunion du conseil, le 1^{er} juillet 2004, a proposé que le FNDS soutienne, à hauteur de 11,5 millions d'euros, **une opération de recensement des équipements sportifs**, souhaitée de longue date par le mouvement sportif, le ministère et le Parlement.

La quatrième réunion du conseil, en octobre 2004, devait compléter la programmation, notamment en équipements, en fonction des crédits issus de la plus-value de recettes de 2003 (22,09 millions d'euros). Ces crédits avaient été reportés puis mis en réserve de précaution, un dégel devant être octroyé sur 12 millions d'euros.

Au 11 août 2004, **175,07 millions d'euros avaient été engagés** dont 139,12 millions d'euros en fonctionnement et 35,95 millions d'euros en équipement.

2. Perspectives pour 2005

L'action du FNDS en 2005 s'inscrira dans la continuité de celle menée en 2004, mais le ministère ne fournit guère de précisions sur le contenu

de la programmation. La répartition par chapitre de dépenses devrait être la suivante :

Dépenses prévisionnelles du FNDS en 2004-2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	2005	Écart 2005/2004
Chapitre 1 (sport de haut niveau)	43,35	43,85	1,2 %
Chapitre 2 (avances)	0,1	0,1	-
Chapitre 3 (sport de masse)	143,55	154,65	7,7 %
Sous total fonctionnement	187	198,6	6,2 %
Chapitre 9 (équipements de l'Etat) (AP et CP)	21,4	20,3	-5,1 %
Chapitre 12 (subventions d'équipement) (AP et CP)	39,6	41,1	3,8 %
Sous total équipement (AP et CP)	61	61,4	0,6 %
Total	248	260	4,8 %

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

L'année 2005 sera également consacrée à la **préparation de la succession du FNDS** dont l'existence s'achèvera avec la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2006, des dispositions de la LOLF. Les modalités de transition vers le budget du ministère ou du Centre national de développement du sport (CNDS) – établissement public à créer en 2005 – seront à déterminer en fonction des périmètres d'intervention respectifs qui seront retenus.

C. LE PROBLÈME PERMANENT DE L'ACCUMULATION DES REPORTS

1. Une consommation insuffisante des crédits d'équipement

Votre rapporteur demeure circonspect sur le réalisme des ouvertures de crédits dans le présent projet de loi de finances, dans la mesure où on assiste depuis 1999 à la conjonction de trois tendances corrélées : les crédits votés en loi de finances initiale et les reports ne cessent de croître, et le taux de consommation des dépenses d'équipement demeure faible.

Ces reports, et le faible taux de consommation qui lui est lié, sont particulièrement manifestes pour les dépenses d'investissement en équipement. D'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des crédits du ministère en 2003, le taux de consommation global du Fonds était ainsi de 58 %, soit une baisse de six points par rapport à l'exercice précédent,

mais recouvrait une situation contrastée selon les dépenses puisqu'il s'établissait à près de 99 % pour les subventions et dépenses ordinaires, mais à **seulement 21 % pour les dépenses d'équipement**. Les reports constatés en fin d'exercice (hors plus-values sur recettes) n'ont quant à eux fait que croître au cours des dernières années : 120,9 millions d'euros en 2001, 133 millions d'euros en 2002 et 156 millions d'euros en 2003.

Crédits disponibles et dépenses du FNDS en 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	Plafond d'autorisation LFI	Plus-value sur recettes de l'exercice antérieur	Reports de CP de l'exercice précédent hors plus-values	Total théorique des autorisations budgétaires	Dépenses ordonnancées
2003					
Dépenses ordinaires	168	3,8	1,76	173,56	171,44
Equipements	50,37	11,2	133,26	194,83	40,74
Total	218,37	15	133,25	366,63	204,05
2004					(au 27/07)
Dépenses ordinaires	187	9	2,12	198,1	138,96
Equipements	61	13,1	154,1	228,18	43,67
Total	248	22,1	156,2	426,3	182,63

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

2. Les facteurs d'explication

Ces reports sont en bonne partie imputable aux règles de gestion budgétaire propres aux comptes d'affectation spéciale, et en particulier au **décalage entre la couverture obligatoire à 100 % des AP et le rythme constaté de réalisation des investissements**. Le phénomène des reports massifs est commun à nombre de comptes d'affectation spéciale, mais en l'espèce **la désynchronisation est également imputable à la nature du processus décisionnel**, s'agissant des investissements faisant l'objet d'une cogestion. A cet égard, les réformes mises en œuvre en 2001 par le ministère¹, suite aux **recommandations émises par votre rapporteur spécial et notre ancien collègue Paul Loridant dans leur rapport d'information de 2000**², n'ont pas apparemment pas suffi à redresser la situation. Le phénomène tend en tout cas à se cumuler et à entretenir un effet « boule de neige », dès lors que le rythme d'exécution n'est pas suffisamment rehaussé pour apurer le stock des AP reportées d'année en année.

¹ En particulier la mise en place d'un groupe de travail mixte entre le ministère et le CNOSF, une meilleure concertation au niveau régional, la possibilité d'élaborer des conventions pluriannuelles, et la pérennisation d'un bilan analytique détaillé de l'utilisation des crédits.

² Rapport d'information n° 27 (1999-2000).

La Cour des comptes, dans son rapport précité, rappelle que « *l'ouverture en loi de finances initiale de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme entraîne inéluctablement un affichage d'une sous-consommation de crédits de paiement puisque ceux-ci sont utilisés au fur et à mesure de la réalisation des équipements* ».

Le ministère, dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, fait également valoir des contraintes spécifiques liées à la perception des recettes et au rythme de réalisation des investissements, et indique certaines mesures susceptibles d'améliorer la situation :

« L'article 23 (de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances) dispose que « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de la création de celui-ci ». En particulier, les recettes encaissées et enregistrées au titre du prélèvement de 2,9 % sur les sommes mises aux jeux gérés par la Française des jeux du mois de novembre ne sont pas à la disposition du ministère au moment de la clôture des engagements fixée au 30 novembre : les crédits correspondants (soit 9 % du total annuel en moyenne) ne peuvent donc être consommés dans l'exercice et sont donc à reporter.

« Il est à noter que les engagements de l'Etat sont pris en compte, en matière d'équipement, au niveau des AP et non des CP : lors de l'ouverture de l'AP est bloquée sa contrepartie en recettes. Dès lors, la totalité des crédits de paiement nécessaires à sa couverture est assurée. Cette contrainte particulière contribue à accroître les reports en CP. De surcroît, l'ouverture des crédits en capital en AP = CP correspond à un taux de 100 % de couverture des AP dans l'année qui n'est en pratique jamais constaté, s'agissant d'opérations d'investissement. Il en résulte par construction une inflation du « stock » de CP.

« La consommation de CP sur le chapitre des subventions d'équipement reste, en outre, tributaire de la réalisation effective des installations par les collectivités locales et les associations agréées bénéficiaires de subvention, postérieurement à l'affectation des AP. Il peut s'écouler donc un délai assez long entre la programmation prévisionnelle d'un équipement lors du conseil de gestion du FNDS, puis la mobilisation des recettes au moment de l'engagement de l'autorisation de programme et enfin la consommation effective des crédits de paiement après la réalisation de l'installation (en moyenne 3 ans).

« Il n'en demeure pas moins que la concrétisation des installations – donc le décaissement des CP – reste tributaire des aléas inhérents à la complexité de la réalisation des investissements et de leurs financements. Le

conseil a donc entrepris de ne programmer que des équipements apparaissant comme susceptibles de se réaliser rapidement. Ainsi, en 2003 une amélioration sensible s'est dessinée : 60 % des crédits des équipements programmés sur le chapitre 9 (établissements d'Etat) et 87 % pour les crédits du chapitre 12 (subventions d'équipement aux collectivités locales) ont été engagés.

« L'analyse des comptes du FNDS sous le seul angle de la consommation des CP ouverts par la loi de finances initiale et les mouvements (reports et annulations) intervenant en cours d'exercice doit donc être nuancée par les conséquences des contraintes décrites ci-dessus en matière de recettes et d'AP ».

En 2003, à la suite des observations de la Cour des comptes, a été adopté un **document clarifiant les critères d'éligibilité aux subventions d'équipement du chapitre 12**¹. Une instruction d'application, en date du 8 juillet 2004, a également été adressée aux préfets et aux services déconcentrés du ministère pour rappeler les critères d'éligibilité des équipements sportifs aux subventions du FNDS et pour indiquer les modalités d'instruction et d'analyse des dossiers.

S'il est vrai que la nature même du processus décisionnel et les difficultés compréhensibles de montage des dossiers impliquent des délais prolongés entre programmation et consommation effective des crédits, et un « rattrapage » malaisé du niveau non escompté de croissance des recettes, il reste que **la configuration budgétaire actuelle du FNDS a de quoi surprendre, au regard des fortes contraintes exercées par ailleurs sur le budget général**. Il n'y a en tout état de cause guère de raison que la situation s'améliore sensiblement en 2005.

Les modalités de versement des subventions d'équipement du FNDS devraient sans doute faire l'objet d'un recentrage (les fédérations ne disposant d'autres subventions publiques), dans la mesure où la multiplicité des dossiers de petit montant tend à multiplier les délais d'étude et consacre une logique de saupoudrage. **Le FNDS devrait donc sortir d'une logique de guichet pour mettre en œuvre des projets plus structurants**, ce qui supposerait au préalable des transferts de moyens aux collectivités locales.

¹ Ces critères sont :

- les installations requises pour l'organisation de grands évènements ;
- les plans de développement fédéraux comprenant les filières d'accès au sport de haut niveau ;
- la coopération intercommunale, l'interdisciplinarité ; une attention particulière sera apportée à la rationalisation de la dépense publique et aux cahiers des charges relatifs à la gestion des équipements ;
- l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- les contraintes environnementales et les rénovations technologiques ;
- la pluralité des financements.

D. LE FUTUR CENTRE NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Les dispositions de la LOLF qui concernent les comptes d'affectation spéciale entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Le FNDS ne pourra alors plus fonctionner de la même manière qu'aujourd'hui, puisque la plus grande partie des recettes du FNDS (89 %) **ne correspondent pas à la définition des comptes d'affectation spéciale donnée par l'article 21 de la loi organique précitée**, qui dispose que les recettes particulières de ces comptes « *sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

A la suite des Etats généraux du sport, clôturés en décembre 2002 et dont le groupe de travail sur le rôle de l'Etat dans le sport traitait la question de la réforme du FNDS, **le ministère s'est prononcé en faveur de la création d'un établissement public administratif, dénommé « Centre national pour le développement du sport » (CNDS)**, qui reprendra tout ou partie de l'enveloppe actuelle du FNDS et permettra le cas échéant de recueillir des financements complémentaires pour des projets ponctuels. **Une fraction des crédits du FNDS devrait en effet être budgétisée** au sein du futur programme « *Sport* ».

Cet établissement devrait être doté d'un **conseil**, composé selon le modèle actuel du FNDS et chargé de se prononcer sur la programmation des subventions de fonctionnement et d'équipement affectées aux associations, fédérations et collectivités locales. Son statut administratif plutôt qu'industriel et commercial confirmerait sa vocation de relais majeur de la politique de l'Etat. Afin de préserver la capacité de régionaliser et une forte concertation avec le mouvement sportif et les acteurs locaux pour la répartition des moyens, des commissions régionales devraient également être instituées, dont la composition sera complétée par des représentants des collectivités locales.

A cet effet, le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative a confié à M. Patrick Bouquet, conseiller-maître à la Cour des comptes, une **mission d'études sur la détermination du périmètre des interventions du CNDS**, sur l'ensemble des modalités de fonctionnement et sur les procédures à mettre en œuvre afin de rendre le futur établissement opérationnel au 1^{er} janvier 2006. La concordance entre les actions de la nomenclature LOLF et les articles du FNDS devrait être arrêtée au cours du premier semestre 2005.

Votre rapporteur spécial considère que rien ne garantit aujourd'hui que cette nouvelle structure ne reproduira pas les mêmes dysfonctionnements que le FNDS en termes d'utilisation des crédits, pas plus que les recettes qui alimentent le FNDS continueront d'évoluer favorablement. Les sources de financement du CNDS ne sont aujourd'hui guère précisées et des négociations avec le ministère délégué au budget sont

actuellement en cours, mais l'enjeu pour le ministère sera bien de pérenniser le volume d'interventions et une relative indépendance financière du Centre, qui constitue en quelque sorte une solution intermédiaire entre la budgétisation intégrale que redoutait le mouvement sportif et l'actuel compte d'affectation spéciale, face aux aléas de la régulation.

E. LE FONDS FERNAND SASTRE

Le fonds Fernand Sastre est une **section du FNDS constituée du boni de liquidation de l'association « Comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998 » (CFO)¹ et destinée à financer des projets locaux liés au développement du football**, en vertu du protocole signé le 12 juillet 1999 entre l'Etat et la fédération française de football. Une section supplémentaire du conseil du FNDS a été créée par l'arrêté du 6 juin 2000, à laquelle participent sept représentants de l'Etat, sept représentants de la FFF et le président du CNOSF. Deux représentants des villes sites de la coupe du monde de 1998 assistent, à titre consultatif, aux séances du conseil.

Le fonds « Fernand Sastre » est destiné au financement de projets présentés par des associations sportives agréées ou par des collectivités territoriales, et devant **répondre à l'un des trois critères suivants** :

- soit s'inscrire dans le cadre du plan national de développement du football adopté par la fédération française de football (187 dossiers d'investissement ont ainsi reçu des financements) ;

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

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

¹ Article 45 de la loi de finances rectificative pour 1999.

Sur la période 2000-2002, les sommes versées au FNDS par le liquidateur du CFO au profit du fonds « Fernand Sastre » se sont élevées à **43,9 millions d'euros, et les opérations programmées à 43,8 millions d'euros**. Le dernier versement au fonds a porté sur un montant de 668.000 euros en septembre 2003, et les dernières opérations du fonds ont été financées au début 2004. Le CFO a été officiellement liquidé par la fédération française de football, mais les opérations du fonds seront poursuivies et l'ensemble de ses ressources utilisées jusqu'à sa liquidation définitive.

DEUXIÈME PARTIE – LOLF ET SMR : LA RÉFORME STRUCTURANTE

Votre rapporteur spécial attache une importance particulière à la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et a à cet égard rencontré à plusieurs reprises M. Michel Chauveau, directeur du projet LOLF au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, dont il a pu apprécier la compétence, la disponibilité et le dynamisme. La mise en œuvre de la LOLF et la stratégie ministérielle de réforme (SMR) constituent aujourd’hui deux chantiers majeurs de la réforme de l’Etat, répondant à des objectifs disjoints mais complémentaires. Ils exerceront des conséquences déterminantes sur la gestion du personnel comme sur le fonctionnement et l’organisation des services du ministère, et permettront d’inscrire son action dans une logique de performance et d’efficacité.

I. LA MISE EN PLACE DE LA LOLF

A. *LA NOUVELLE MISSION : UN PÉRIMÈTRE SATISFAISANT MALGRÉ UNE CONCEPTION PRÉCIPITÉE*

Le travail du ministère sur la LOLF a débuté dès avril 2002, dans son ancien périmètre dédié au sport, après qu’il se soit porté volontaire pour être un des premiers départements ministériels à expérimenter la LOLF et à faire l’objet de l’audit-test. Un directeur de projet a pris ses fonctions dès mai 2002, a reçu une lettre de mission du ministre en mai 2002, et une équipe de projet a été mise en place le 27 septembre 2002. **Le ministère des sports était à cet égard en avance sur la plupart des autres départements ministériels.**

Le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire ayant décidé de procéder selon une logique « *bottom-up* », **la définition d’un programme « sport » a précédé celle de sa mission de rattachement.** Les contours de cette mission ont connu plusieurs avatars et les arbitrages rendus fin 2003 se sont révélés quelque peu chaotiques. Cette mission a dans un premier temps été conçue comme interministérielle et **trois options ont été avancées** : une mission axée sur le « temps libre » qui aurait regroupé les crédits afférents au sport, au tourisme et à la culture ; une mission rassemblant extensivement les crédits consacrés au sport par l’ensemble des ministères (en particulier les rémunérations des professeurs d’éducation physique) ; et une mission « jeunesse et sport » correspondant en réalité à l’ancien périmètre du ministère.

C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue en décembre 2003, et est **conforme aux vœux de votre rapporteur spécial**. Il exprimait ainsi, dans son rapport budgétaire pour l'exercice 2004, sa préférence pour « *une solution médiane tenant à la reconstitution de l'ancien périmètre de la jeunesse et des sports* ». Il ajoutait qu' « *on pourrait considérer non sans ironie la création d'une telle mission, mais elle a finalement le mérite d'une certaine cohérence* ». Cette solution paraissait également s'imposer pour le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (MJENR), en ce qu'elle contribuait à séparer, conformément aux préconisations de la commission des finances du Sénat, l'enseignement scolaire, qui constitue une mission à part entière, de la politique de soutien à la jeunesse et à la vie associative, qui occupe un volume de crédits relativement marginal au sein du ministère. Compte tenu également de ce que les services déconcentrés de la jeunesse et des sports demeurent communs, il s'agissait là d'un choix logique.

Les négociations relatives à la définition du périmètre de la mission se sont déroulées à haut niveau, entre les cabinets du Premier ministre, du MJENR) et du ministère des sports, mais **sans que le responsable de la LOLF au sein du ministère des sports soit suffisamment impliqué dans le processus**. Ceci est d'autant plus regrettable que la structure de pilotage mise en place par le ministère avait joué un rôle décisif dans l'impulsion de « l'esprit LOLF », dans lequel le ministère des sports se faisait fort de donner valeur d'exemple. **Il en a résulté une certaine précipitation que votre rapporteur spécial déplore**, l'essentiel de la négociation ayant pris place entre le 20 novembre et le 23 décembre 2003, sur la base de l'architecture proposée par le MJENR, et en particulier de son programme « jeunesse » et des fonctions support associées. Il apparaît également que ce programme « jeunesse » a été conçu sur une période plus réduite que le programme « sport ».

Les difficultés de communication entre le MJENR et le ministère des sports, ainsi que l'état d'avancement très inégal entre les composantes jeunesse et sports, en particulier s'agissant des indicateurs et de la ventilation des charges indirectes dans une perspective de coût complet, auraient donc pu laisser craindre un « mauvais départ » pour cette mission. **La nouvelle nomenclature se révèle néanmoins plutôt satisfaisante**, et le caractère originellement interministériel de la mission a disparu après que le ministère, de façon rationnelle et en cohérence avec l'organisation de ses services déconcentrés, a retrouvé ses contours antérieurs par le rattachement des politiques de la jeunesse et de la vie associative.

B. UNE STRUCTURATION EN TROIS PROGRAMMES

1. Présentation générale et ventilation des crédits du projet de loi de finances pour 2005

Conformément aux recommandations du Parlement, il a été décidé de ne pas reproduire la structuration actuelle de l'administration centrale dans ses programmes, ce qui aurait abouti à cinq programmes, mais au contraire de rechercher dans chacun d'eux l'unité d'une politique spécifique. **La mission est ainsi construite autour de trois programmes**, soit deux programmes opérationnels concourant, chacun pour ce qui le concerne, à la mise en oeuvre de la politique publique du « *Sport* » (programme 1) et de la politique publique de la « *Jeunesse et vie associative* » (programme 2), et un programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » (programme 3) qui contribuera à la réussite de la politique ministérielle mise en oeuvre par les programmes opérationnels. Les actions de la délégation à l'emploi et aux formations d'une part, et de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) d'autre part se trouvent incluses dans les deux programmes opérationnels.

Ces trois programmes comportent respectivement quatre, cinq et trois actions. Compte tenu du choix effectué de ne pas insérer les crédits du ministère dans une mission plus transversale, la masse budgétaire de chaque programme apparaît faible au regard de la moyenne des programmes du budget de l'Etat¹, et cette mission est de fait une des plus réduites du budget général². La ventilation des crédits proposés pour 2005 selon cette nomenclature a été arrêtée par action, mais pas encore par sous-action, le positionnement de certaines d'entre elles n'étant pas encore finalisé. Cette répartition – hors FNDS – est présentée dans le tableau ci-après.

Le programme « *Sport* » représente la masse budgétaire la plus importante de la mission avec 43,1 % des crédits budgétaires, 61,1 % si on y inclut les 260 millions d'euros de recettes prévisionnelles du FNDS pour 2005. Les deux autres programmes sont quasiment équivalents. Les dépenses de personnel sont majoritaires dans les programmes « *Sport* » et « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », dont elles représentent environ 64 % des crédits de paiement. Le programme « *Jeunesse*

¹ Avec 350,34 milliards d'euros, 34 missions et 132 programmes pour le budget général dans le projet de loi de finances pour 2005, chaque mission représente en moyenne 10,3 milliards d'euros, soit près de vingt fois plus que la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », et chaque programme représente en moyenne 2,65 milliards d'euros.

² Seules les missions « *Conseil économique et social* » (32,9 millions d'euros), « *Médias* » (249,1 millions d'euros), « *Provisions* » (240 millions d'euros) et « *Sécurité civile* » (456,2 millions d'euros) sont moins dotées.

et vie associative » se caractérise en revanche par la prédominance des dépenses d'intervention (72,5 % des CP du programme), qui consistent essentiellement en des dotations à d'autres organismes.

Répartition des crédits de 2005 selon la nomenclature « LOLF »

(en millions d'euros)

Programmes et actions	Titre 2 – Dépenses de personnel	Titre 3 – Dépenses de fonction- nement	Titre 5 – Dépenses d'investis- sement	Titre 6 – Dépenses d'inter- vention	Total	Part dans le total
Programme « Sport »						
Promotion du sport pour le plus grand nombre	44,05	0,57		23,23	67,84	12,9 %
Développement du sport de haut niveau	52,08	1,42		24,55	78,05	14,8 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	14,46	5,84		9,18	27,48	5,2 %
Promotion des métiers du sport	36	8,73		8,88	53,62	10,2 %
Sous-total	144,6	16,56	0	65,84	227	43,1 %
Programme « Jeunesse et vie associative »						
Développement de la vie associative	0	2,04	0	10,77	12,81	2,4 %
Promotion des actions en faveur de la jeunesse	6,71	8,28	0	44,05	59,05	11,2 %
Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	6,71	3,56	0	41,48	51,76	9,8 %
Protection des jeunes	6,14	0	0	3,67	9,81	1,9 %
Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	6,9	0,83	0	8,68	16,4	3,1 %
Sous-total	26,46	14,72	0	108,66	149,84	28,4 %
Programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »						
Soutien des programmes opérationnels	95,6	0	0	0	95,6	18,1 %
Recrutement, formation et action sociale	1,04	2,43	0	1,57	5,04	1 %
Soutien de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements	0,21	40,67	8,81	0	49,69	9,4 %
Sous-total	96,87	43,09	8,81	1,57	150,34	28,5 %
Total	267,93	74,37	8,81	176,07	527,18	100 %

Source : avant-projet annuel de performance du ministère

2. La détermination du plafond d'emplois

La LOLF, par ses articles 7 et 34, conduit à un nouveau mode de gestion des emplois budgétaires en introduisant la notion de « **plafond d'autorisation d'emplois** », ce qui implique dans chaque ministère un travail précis de recensement et de réorganisation des emplois. Les effectifs du MJSVA, soit 7.015 agents titulaires et contractuels, ont été répartis par

programme¹, d'une part selon la nomenclature budgétaire classique correspondant aux emplois de titulaires et de non-titulaires des catégories A, B et C, et d'autre part, selon la nouvelle nomenclature des emplois proposée par le ministère en 2004 dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF. **Cette nouvelle nomenclature retient trois catégories d'emplois** : personnels d'encadrement et d'inspection, personnels techniques et pédagogiques et enfin personnels d'administration, de maintenance et de santé.

Le ministère a proposé de soumettre au plafond d'emplois du futur titre II l'intégralité des emplois budgétaires des chapitres 31-90 et 37-10, ce qui inclut les emplois de certains établissements publics (CREPS, INSEP, Ecole nationale de voile et Ecole nationale de ski et d'alpinisme), qui sont aujourd'hui financés sur les crédits du chapitre 31-90, article 70, et les seuls emplois permanents² financés « sur crédits » et relevant du chapitre 31-96. Les rémunérations des personnels des autres établissements publics (INJEP, LNDD, Ecole nationale d'équitation), qui sont financés sur des subventions du chapitre 36-91, relèveront en revanche du titre III. **Votre rapporteur spécial juge ces choix rationnels et respectueux des principes de la LOLF.**

3. Le programme « Sport »

Ce programme, placé sous l'autorité de la directrice des sports, reprend les finalités énoncées dans l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives. L'action relative à la **promotion du sport pour le plus grand nombre** inclut la dimension éducative et le rôle du sport en matière d'insertion sociale, le soutien à la pratique sportive des jeunes (notamment les « coupons sport ») et des mesures spécifiques telles que l'accessibilité des personnes handicapées et la pratique sportive féminine. L'action intitulée « **Développement du sport de haut niveau** » vise à maintenir la France à un rang élevé parmi les nations sportives et inclut donc le financement des filières de haut niveau (pôles « France » et « Espoirs ») comme des grandes manifestations sportives organisées sur le territoire national. L'action relative à la **prévention par le sport et à la protection des sportifs** est principalement tournée vers la lutte contre le dopage et la sécurité des pratiques³, tandis que l'action de **promotion des**

¹ Soit 3.360 emplois pour le programme « Sport », 683 emplois pour le programme « Jeunesse et vie associative », et 2.972 emplois pour le programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

² Soit les contractuels analystes-informaticiens, de préparation olympique, du sport de haut niveau et de la médecine du sport.

³ En apportant plus particulièrement un soutien au Laboratoire national de dépistage du dopage, aux antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage, aux commissions régionales de prévention et de lutte contre les trafics de produits dopants, et en conduisant une action internationale en faveur de l'harmonisation des réglementations et pratiques de lutte contre le dopage.

métiers du sport – intitulé quelque peu flou et qui laisse soupçonner une action « fourre-tout » - concerne l'observation des différents aspects du sport et de son évolution, une veille stratégique¹ sur l'évolution des emplois et des besoins de qualification, et la mise en œuvre et le contrôle des actions de formation professionnelle.

Le programme « *Sport* » comprend les rémunérations de 3.360 agents (47,9 % du total), dont 2.252 personnels techniques et pédagogiques (ATOS) soit :

- tous les emplois du chapitre 31-90 article 50 (encadrement des activités physiques et sportives) ;

- une partie des emplois du chapitre 31-90 article 70 (établissements publics) limitée à tous les emplois de l'INSEP, de l'école nationale de voile, de l'école nationale de ski et d'alpinisme et du centre national d'entraînement en altitude ;

- les personnels contractuels recrutés sur les crédits du chapitre 31-96 article 50 dans le cadre de la préparation olympique, de la médecine du sport ou du sport de haut niveau, ;

- les emplois du Centre de prévention et de lutte contre le dopage.

4. Le programme « *Jeunesse et vie associative* »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, est prioritairement tourné vers la tranche d'âge des 6-28 ans, mais comprend aussi des activités s'inscrivant dans une démarche d'éducation populaire, c'est-à-dire d'éducation non formelle. Il traduit également la vocation transversale et intergénérationnelle du ministère, s'agissant notamment de la promotion des activités associatives et de maintien du lien social. L'avant-projet annuel de performances rappelle à ce titre que les ministères chargés de l'éducation, de la culture, des affaires sociales, de la justice, du tourisme ainsi que les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales participent au financement et à la mise en œuvre de la politique de la jeunesse et de la vie associative.

Près des trois quarts des crédits de ce programme ressortissent aux deux actions de promotion de la jeunesse et de l'éducation populaire. L'action de promotion des actions en faveur de la jeunesse vise à favoriser

¹ Réalisée en particulier par l'Observatoire national de l'animation et du sport (ONMAS) et les observatoires régionaux des directions régionales de la jeunesse et des sports.

l'information des jeunes, à développer leur prise d'initiative et leur participation, à leur permettre d'accéder à des loisirs collectifs de qualité, et à encourager les échanges internationaux. L'action de promotion en faveur de l'éducation populaire a quant à elle pour objet de permettre aux associations agréées de disposer de structures pérennes et d'établir un partenariat durable avec les ces dernières (notamment via le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire – FONJEP). Le **développement de la vie associative** fait l'objet de deux actions (19,5 % des crédits), qui tendent à renforcer le secteur associatif au sein de la société française (rénovation du cadre institutionnel, amélioration des dispositifs juridiques et fiscaux, contrôle et évaluation de l'activité des associations), à développer la compétence et la professionnalisation des bénévoles et à promouvoir l'engagement et l'emploi associatifs. La cinquième action, relative à la **protection et à la sécurité des jeunes**, se traduit enfin par l'élaboration de la réglementation applicable en ce domaine et par le contrôle et le soutien à la rénovation des centres de vacances et de loisirs.

Les rémunérations de 683 agents techniques et pédagogiques sont logées dans ce programme, soit tous les emplois du chapitre 31-90 article 80 (jeunesse et vie associative).

5. Le programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* »

Placé sous la responsabilité du directeur du personnel et de l'administration, ce programme regroupe essentiellement les dépenses qui ne peuvent être affectées à un unique programme, en particulier les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements. Il s'agit donc en quelque sorte d'un « programme support », notion qui fait l'objet des réserves de votre rapporteur spécial depuis que sa perspective a été évoquée en 2003. **Votre rapporteur spécial considère en effet que ce type de programme n'est pas réellement conforme à l'esprit de la LOLF**, qui suppose d'éviter les « boîtes noires » et de ventiler autant que possible les dépenses de personnel et d'équipement dans les programmes opérationnels, selon une logique de comptabilité analytique. **Ce programme est finalement davantage dédié à la stratégie ministérielle de réforme**, donc à la modernisation interne du ministère, qu'à une politique publique tournée vers les citoyens.

La version de ce programme présentée à votre rapporteur spécial en janvier 2004 n'était clairement pas acceptable en l'état : elle conduisait en effet à y loger plus de la moitié des crédits budgétaires (soit 36,8 % en incluant les crédits extra budgétaires du FNDS) de l'ancien ministère des sports, ce qui était d'autant moins admissible que le ministère avait accompli

un gros travail de construction des clefs de répartition des ETP par activité, par expérimentation auprès d'un échantillon de 1.500 agents volontaires. **Des efforts notables de ventilation ont néanmoins été accomplis puisque la maquette finale attribuée à ce programme 28,5 % des crédits budgétaires du ministère** (dans son nouveau périmètre), du fait du rattachement des crédits de rémunération des personnels techniques et pédagogiques aux deux programmes opérationnels. Figurent ainsi dans ce programme les crédits afférents à 2.972 emplois (42,4 % du total), dont 2.204 personnels d'administration, de maintenance et de santé, soit :

- tous les emplois budgétaires relevant du chapitre 31-90, article 20 (administration centrale et inspection générale) et article 30 (directions régionales et départementales), y compris les emplois de la DIES ;

- une partie des emplois du chapitre 31-90 article 70 (établissements publics) limitée à tous les emplois des centres d'éducation populaire et de sport ;

- deux emplois de contractuels analystes-informaticiens recrutés sur crédits du chapitre 31-96 article 20 (autres rémunérations administration centrale et inspection générale).

Le ministère justifie la constitution de ce programme de soutien par le fait que les services déconcentrés de la jeunesse et des sports ainsi que les établissements sous tutelle (CREPS) sont des services qui mettent en œuvre à la fois la politique publique du sport et celle de la jeunesse et vie associative. Ils sont à ce titre **polyvalents**. Les personnels administratifs et d'encadrement participent de cette polyvalence en étant mobilisés de façon non spécifique à l'exécution de ces deux politiques. Dès lors, le ministère juge que ce programme, qui regroupe les crédits de rémunération de ces personnels polyvalents, ainsi que les crédits de fonctionnement non spécifiques à telle ou telle action des programmes opérationnels, contribue à la réussite de la politique ministérielle mise en œuvre par les programmes opérationnels.

Ce programme de soutien doit donc permettre à l'administration du ministère d'exercer ses missions de la façon la plus efficace possible selon quatre axes, en :

- déterminant et conduisant la politique des ressources humaines ;

- développant les fonctions juridique, informatique, logistique et financière nécessaires au bon fonctionnement des services et à l'exercice de la tutelle administrative et financière sur les établissements publics ;

- pilotant le dialogue de gestion ;

- assurant la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme.

Votre rapporteur spécial prend acte des avancées réalisées dans la ventilation des crédits de rémunération et de fonctionnement. Il semblait en effet difficile de scinder les crédits de rémunération et de fonctionnement d'une même entité administrative, voire de chaque agent, en fonction des missions qu'ils assurent et qui auraient été traduites dans les clefs de comptabilité analytique. **La taille réduite du ministère est également un facteur déterminant de la polyvalence des agents. La mise en place de cette comptabilité analytique pourrait néanmoins révéler des marges de manœuvre et rendre possible des spécialisations internes par pôles de compétence,** en particulier au sein des services déconcentrés et des établissements, pour *in fine* aboutir à ce que les charges indirectes soient ventilées le mieux possible, et à un programme « *Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » ne regroupant que les fonctions d'état-major ou réellement transversales.

C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS

La direction de la réforme budgétaire (DRB) considère que **les futurs objectifs, pour être pertinents, doivent respecter huit principes** : être sélectifs tout en couvrant l'essentiel (pas de prétention à l'exhaustivité), attester l'amélioration de la dépense, être équilibrés entre les trois points de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable, être atteignables et ne pas se situer dans le trop long terme, être suffisamment explicités dans le commentaire comme dans l'introduction stratégique des projets annuels de performances (PAP), être compréhensibles, être mesurables, et être coordonnés dans les missions ou les documents de politique transversale. Les indicateurs doivent quant à eux permettre de formuler un jugement (notamment en privilégiant les indicateurs de dispersion aux valeurs moyennes), être immédiatement interprétables et être précisément documentés dans le PAP. Les objectifs et indicateurs ne doivent pas être trop nombreux ; la DRB promet ainsi environ 5 objectifs par programme (10 au maximum) et en moyenne deux indicateurs par objectif.

Force est de constater qu'avec 27 objectifs et 39 indicateurs de résultat pour trois programmes, l'avant PAP du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a adopté une conception extensive et se situe dans la limite supérieure des principes de la réforme. Les indicateurs du programme « *Sport* » sont mieux renseignés (jusqu'en 2004) et font l'objet de précisions méthodologiques plus étoffées que ceux des deux autres programmes, en particulier celui afférent à la jeunesse et à la vie associative ; cette différence de traitement illustre bien le retard pris à l'origine par le ministère de l'éducation nationale dans la structuration de ce programme, et que votre rapporteur spécial déplore. Une majorité d'objectifs privilégie l'approche du citoyen ou celle – assez inédite – d'utilisateur interne ; le point de

vue de l'usager, et singulièrement du sportif, est en revanche moins pris en compte. **La formulation des objectifs est dans l'ensemble précise, témoigne d'une vraie réflexion du ministère sur ses missions** et ne donne guère de prise à l'interprétation ni à un « flou artistique ».

Objectifs et indicateurs de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

Objectifs	Point de vue	Indicateurs
Programme « Sport » (9 objectifs et 14 indicateurs)		
1 - Accroître la pratique sportive locale, départementale, régionale et nationale, notamment au sein des clubs	Citoyen	Nombre de licences délivrées par les fédérations sportives
2 - Apporter une attention particulière à des « publics cibles » (personnes handicapées, jeunes filles et femmes, publics défavorisés)	Citoyen	Nombre de licences féminines / nombre total de licences délivrées par les fédérations sportives
		Nombre d'actions soutenues par le MJSVA rapporté au nombre total de clubs bénéficiaires d'une aide du ministère
3 - Apporter une attention particulière à des « territoires cibles » (quartiers urbains dits « sensibles », zones « rurales »)	Citoyen	Nombre de licenciés dans les quartiers sensibles par rapport à la moyenne nationale
4 - Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial et continental	Citoyen et contribuable	Rang sportif de la France (moyenne sur 4 ans du nombre de finalistes aux compétitions mondiales de référence)
		Rapport entre les moyens consacrés par l'Etat au sport de haut niveau et la moyenne sur 4 ans du nombre de finalistes aux compétitions de référence
5 - Renforcer le respect de l'éthique dans le sport de haut niveau et préserver la santé des sportifs de haut niveau	Citoyen	Nombre de décès enregistré liés à une pratique sportive de haut niveau à l'entraînement ou en compétition rapporté au nombre de sportifs de haut niveau et de sportifs classés « espoirs »
		Nombre de sportifs de haut niveau ayant satisfait aux obligations de suivi médical au cours de l'année rapporté au nombre total de sportifs de haut niveau
6 - Contribuer à la qualification et à l'insertion des sportifs de haut niveau	Citoyen	Taux de réussite des sportifs de haut niveau dans leur projet scolaire ou professionnel par le biais des filières mises en place par le ministère chargé des sports
		Pourcentage d'ancien(ne)s sportif(ve)s de haut niveau en situation d'insertion professionnelle en année n + 2
7 - Améliorer la protection de la santé par la pratique physique et sportive, notamment de « publics cibles » (personnes de plus de 55 ans, personnes obèses...)	Citoyen	Part des personnes de plus de 55 ans pratiquant des activités physiques et sportives
8 - Améliorer la protection des sportifs contre les risques liés aux activités physiques et sportives et assurer la sécurité des manifestations sportives	Citoyen, usager et contribuable	Nombre de sportif(ve)s de haut niveau et classés « espoirs » déclaré(e)s positif(ve)s aux contrôles antidopage / nombre de sportif(ve)s contrôlé(e)s
		Contrôle des établissements d'activités physiques et sportives (nombre de contrôles, d'injonctions et de mises en conformité)
9 - Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers, en cohérence avec l'environnement économique et social	Citoyen	Proportion de diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue 6 mois après la délivrance du diplôme

Programme « Jeunesse et vie associative » (8 objectifs et 14 indicateurs)		
1 - Créer les conditions favorables du développement des associations et des autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire	Citoyen	Nombre de salariés dans les associations
		Nombre de volontaires
		Nombre de salariés dans les coopératives
		Nombre de salariés dans les mutuelles
2 - Améliorer l'aide à la réalisation des projets conçus par la jeunesse	Citoyen	Pourcentage de projets financés par le Défi jeune arrivés à leur terme
3 - Susciter la conclusion de contrats éducatifs locaux (CEL) dans les territoires ruraux et urbains sensibles	Citoyen et contribuable	Nombre de CEL conclus avec des communes situées dans les territoires ruraux et urbains sensibles / nombre de CEL conclus
4 - Améliorer les conditions de délivrance des agréments nationaux de jeunesse et d'éducation populaire	Usager	Délai moyen entre le dépôt de la demande d'agrément national et la décision administrative
5 - Rechercher une répartition plus équilibrée des postes FONJEP entre départements et un ciblage des secteurs d'activité des postes FONJEP	Contribuable	Nombre de départements ayant un ratio postes FONJEP / population inférieur ou supérieur d'au moins 20 % au ratio théorique
		Part des postes FONJEP attribués aux secteurs d'activité associatifs prioritaires
6 - Diminuer le nombre des incidents dans les centres de vacances et de loisirs	Usager et contribuable	Nombre de contrôles / nombre de fonctionnaires affectés aux contrôles
		Nombre de centres de vacances contrôlés / nombre de centres de vacances déclarés
		Nombre d'incidents recensés / nombre d'enfants accueillis
7 - Adapter l'offre de formation afin de favoriser l'insertion professionnelle	Citoyen	Proportion de diplômés occupant effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue six mois après la délivrance du diplôme
8 - Assurer la pérennisation des contrats aidés par l'Etat	Citoyen	Proportion de salariés occupant effectivement un emploi en rapport avec le contrat aidé six mois après la fin de l'aide publique
Programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (10 objectifs et 11 indicateurs)		
1 - Améliorer le suivi des carrières	Usager interne	Ratio nombre d'entretiens individuels de carrière réalisés en administration centrale / nombre total d'agents appartenant aux corps propres du ministère
2 - Poursuivre la rénovation du dispositif de formation initiale des personnels appartenant aux corps propres des ministères	Usager interne	Ratio nombre de journées de formation initiale / nombre de journées travaillées par stagiaire
3 - Renforcer le cœur de métier des établissements	Contribuable	Nombre d'agents relevant des corps techniques et pédagogiques / effectif total des CREPS
4 - Augmenter le taux de dématérialisation des procédures internes et externes (dvper et maintenir le système d'information)	Usager interne	Taux de dématérialisation des procédures internes et externes
5 - Intégrer les priorités de la stratégie nationale de développement durable	Citoyen	Taux de papier recyclé sur une année en administration centrale
		Taux d'équipement en véhicules propres
6 - Optimiser la gestion des moyens financiers et logistiques de l'administration centrale	Contribuable	Dépenses téléphoniques de l'administration centrale / effectifs de l'administration centrale

7 - Elaborer un dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF	Usager interne	Mise en place du dispositif pour le 1 ^{er} décembre 2005
8 - Accélérer la publication de la directive nationale d'orientations	Usager interne	Date de publication de la directive nationale d'orientations de l'année n + 1
9 - Poursuivre la démarche « qualité en formation » des établissements	Usager interne	Taux de progression de la démarche de certification année n / année n - 1
10 - Assurer aux usagers un accueil de qualité	Usager	Taux de réponses apportées dans un délai de quatre semaines au courrier « citoyen »

Source : avant-projet annuel de performances annexé au PLF 2005

Les objectifs et indicateurs du programme « Sport » sont plutôt bien construits et couvrent bien les grands axes qui structurent l'action du ministère depuis plusieurs années : accroissement de la pratique sportive dans l'ensemble de la population, attention portée à certains publics ciblés dans une démarche de « discrimination positive », contribution au prestige de la France par son rang sportif, préservation de l'éthique du sport et de la santé des sportifs, insertion professionnelle et sociale par le sport, contrôle de la sécurité et de la conformité des installations. Des indicateurs sur la densité et la qualité des équipements sportifs dans les territoires auraient sans doute été bienvenus. La plupart des indicateurs proposés sont clairs, synthétiques, adaptés aux objectifs et rendent bien compte de la performance ; ils témoignent de l'expérience acquise par le ministère – et dont l'agrégat du « bleu » rendait partiellement compte – dans l'évaluation de la politique publique du sport, domaine qu'il est certes vraisemblablement plus aisé à traduire dans des données quantitatives que d'autres secteurs de l'action publique.

Comme le programme « Sport », le programme « Jeunesse et vie associative » propose une majorité d'indicateurs d'efficacité socio-économique, et moins de la qualité du service rendu pour l'utilisateur ou de l'optimisation des deniers publics pour le contribuable. Sans être exhaustifs, les indicateurs proposés dans l'avant-PAP couvrent bien les différentes composantes de la politique de la jeunesse et de la vie associative, et mesurent en particulier les progrès de la diffusion du tissu associatif.

Les objectifs et indicateurs du programme de soutien sont plus critiquables et tendent à illustrer le manque de pertinence stratégique et les failles structurelles de ce type de programme. En privilégiant la notion d'utilisateur interne (c'est-à-dire l'agent de l'administration plutôt que le client du service public) et des objectifs de modernisation interne, ce programme illustre en réalité une forme de « narcissisme administratif » et une volonté quelque peu maladroite de transparence. **Votre rapporteur spécial se demande si la plupart des indicateurs proposés ont réellement vocation à faire partie des données fondamentales dont le Parlement doit avoir connaissance dans le PAP.** On ne peut en effet considérer que ces indicateurs tirent leur légitimité de la spécificité du programme de soutien, car la plupart

des administrations seraient fondées à mettre en place et à suivre ces mêmes indicateurs. Aussi utiles qu'ils soient, ils ressortissent donc davantage à une logique interne de contrôle de gestion, que toute organisation structurée doit s'efforcer de respecter pour assurer le succès de ses actions, qu'aux missions spécifiques du ministère. Ces indicateurs devraient donc plutôt être disponibles sur demande du Parlement, que publiés dans le PAP comme autant d'indicateurs « phare », de la même façon qu'une entreprise correctement gérée établit des tableaux de bord internes de l'efficacité et de la gestion du personnel, mais ne les communique pas spontanément aux investisseurs et partenaires extérieurs.

Les indicateurs du programme de soutien présentent également les imperfections suivantes :

- certains d'entre eux ne sont pas pérennes et relèvent d'objectifs **provisoires**. Tel est en particulier le cas de l'indicateur renseignant sur la mise en place du dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF, avant le 1^{er} décembre 2005 ;

- la fréquence des objectifs à indicateur unique traduit une certaine **dispersion** et la difficulté de structurer en actions et objectifs cohérents un tel programme de soutien ;

- plusieurs indicateurs apparaissent **trop anecdotiques et intéressent surtout les agents du ministère** : le taux de papier recyclé sur une année en administration centrale, le ratio de dépenses téléphoniques de l'administration centrale rapporté aux effectifs de l'administration centrale ou le nombre d'entretiens individuels de carrière réalisés en administration centrale rapporté au nombre total d'agents appartenant aux corps propres du ministère (ratio pour lequel le citoyen aura vraisemblablement un intérêt modéré), mais ne donnent qu'une vision très parcellaire de l'efficacité (plutôt que de l'efficience) du service public rendu par le ministère.

D. LES EXPÉRIMENTATIONS TRADUITES DANS LE BUDGET

Le projet de loi de finances pour 2005 traduit une nouvelle étape dans les expérimentations de globalisation des crédits dans le cadre de la LOLF, dans la continuité de celles lancées en 2003 et en conformité avec les directives de la circulaire de la DRB du 25 juin 2004, qui demandait à chaque ministre d'accélérer leur mise en œuvre. **Six budgets opérationnels de programme** (BOP), traduits dans six chapitres budgétaires (39-01/02/03 et 04 pour les chapitres de fonctionnement, et 69-01 et 02 pour les chapitres d'investissement), seront ainsi expérimentés dans les services déconcentrés des régions Auvergne et Aquitaine, ainsi qu'en administration centrale,

portant au total sur 80,23 millions d'euros de CP et 3,33 millions d'euros d'AP :

- trois BOP (un par programme) en région Auvergne qui porteront sur la fongibilité des titres III et IV (hors CREPS) : 8,2 millions d'euros et 135 emplois sont concernés ;

- un BOP en administration centrale sur le seul programme « *Jeunesse et vie associative* » qui portera sur la fongibilité des titres III et IV (hors crédits de personnels et hors CREPS), soit 67,8 millions d'euros ;

- deux BOP (sur les programmes « *Sport* » et « *Jeunesse et vie associative* ») en région Aquitaine qui porteront sur la fongibilité des titres IV et VI, soit 4,24 millions d'euros en CP et 3,3 millions d'euros en AP.

Un montant de 5,7 millions d'euros sera ainsi géré au « format LOLF » dans le programme « *Sport* », 4,2 millions d'euros dans le programme « *Jeunesse et vie associative* », et 70,2 millions d'euros dans le programme de soutien. Les **objectifs** retenus, outre celui d'expérimenter la fongibilité entre titres, sont les suivants :

- vérifier la pertinence et la faisabilité de la mise en place de BOP au niveau régional, pour l'ensemble des services déconcentrés du ministère ;

- imaginer et mettre en œuvre les différents « **dialogues de gestion** » nécessaires, que ce soit d'une part entre les responsables de programmes, les responsables de BOP et les responsables d'unités opérationnelles (dialogue de gestion externe), d'autre part entre les responsables de programmes (dialogue de gestion interne à l'administration centrale), et enfin entre les responsables des unités opérationnelles (dialogue de gestion interne aux services déconcentrés) ;

- parfaire la comptabilité analytique et vérifier la pertinence des nouvelles nomenclatures par destination, de la répartition des moyens financiers et humains et des moyens informatiques disponibles ;

- plus généralement, mettre en évidence dans ces expérimentations tout élément d'information ou de procédure permettant à l'ensemble des services du MJSVA (administration centrale, services déconcentrés et établissements) de passer en gestion LOLF au 1^{er} janvier 2006 dans les meilleures conditions possibles.

Les bilans de ces expérimentations dont les premières conclusions seront disponibles au plus tôt à la fin du premier semestre 2005, permettront d'affiner la réflexion actuellement conduite par le ministère sur son organisation cible pour 2006.

E. LA MISE EN PLACE DU CONTROLE DE GESTION ET DU PROGICIEL ACCORD

Le développement du contrôle de gestion au sein du ministère se fonde à la fois sur le plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2002-2004, adressé à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) en mars 2002, et sur les différents travaux préparatoires entrepris dans le cadre de la réforme budgétaire.

A ce jour, le ministère a initié plusieurs dispositifs de mise en place du contrôle de gestion au sein de ses établissements dans l'ensemble des champs que cette pratique recouvre : segmentation et analyse des coûts, dialogue de gestion, pilotage opérationnel des moyens et des activités, outils informatiques, compétence des acteurs et organisation de la fonction contrôle de gestion. **Une application informatique de comptabilité analytique, visant à déterminer le coût complet des activités, a été développée et déployée en 2003 et en 2004** dans l'ensemble des établissements publics placés sous la tutelle du ministère. Le développement d'une application de gestion des ressources humaines et de la masse salariale totale (Système d'Information des Ressources Humaines Appliqué à la Nouvelle Organisation – SIRHANO), pour chaque programme, constituera également un outil d'analyse et de pilotage de première importance.

En outre, dans le cadre des expérimentations menées en 2004 préfigurant la mise en oeuvre de la LOLF, une version de test d'une application de suivi des indicateurs de performance a été développée et renseignée par les 36 services déconcentrés et établissements expérimentateurs de la LOLF au ministère.

Le développement et la généralisation du contrôle de gestion font actuellement l'objet d'une réflexion étroitement liée à un projet de réorganisation de l'administration centrale.

S'agissant du progiciel ACCORD, le ministère utilise cette application depuis janvier 2003 pour la dépense et depuis juin 2003 pour les opérations de recettes. En préalable aux travaux obligatoires pour mettre en oeuvre cette application, une étude a été réalisée sur « l'organisation et les pratiques de comptabilité et de gestion au sein de l'administration centrale ».

Techniquement, le raccordement a été réalisé dans des conditions satisfaisantes. L'utilisation de l'application ACCORD a demandé un temps d'adaptation nécessaire dans le cas d'un nouvel outil demandant des opérations de saisie beaucoup plus lourdes que les opérations antérieures. **Performante au niveau des opérations concernant la dépense, l'application paraît imparfaite pour le suivi budgétaire.** En effet, l'insuffisance des restitutions produites par ACCORD dans le domaine

budgétaire contraint le ministère à tenir sa comptabilité des mouvements budgétaires sur tableur. **Votre rapporteur spécial nourrit quelques inquiétudes sur le caractère potentiellement durable de cette utilisation concurrente de deux logiciels de gestion, qui ne correspond clairement à l'objectif de rationalisation affiché.**

II. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME (SMR)

A. UNE STRATÉGIE EN SIX AXES

A la demande du Premier ministre, tous les ministères en été invités en septembre 2003 à élaborer une stratégie interne de réforme, accompagnant et pérennisant sur le plan organisationnel les acquis budgétaires de la LOLF. **Pour que ces SMR n'en restent pas au stade de la vacuité rhétorique, le Parlement a un devoir d'analyse critique et de suivi de leur mise en œuvre. De ce point de vue, votre rapporteur juge que la SMR du MJSVA comporte des aspects positifs et a progressé dans la mise en place d'un échancier, mais n'est pas encore suffisamment assortie d'objectifs chiffrés, privilégie les moyens aux fins, et devra mieux intégrer les conséquences de l'élargissement du périmètre d'action du ministère.**

La SMR s'inscrit pleinement dans l'esprit de la LOLF et doit donner davantage de lisibilité aux missions prioritaires de l'Etat dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Elle définit des orientations que sous-tend une logique de performance, en cohérence avec la nouvelle nomenclature budgétaire (plus particulièrement avec le programme de soutien). **Dans le cas particulier du MJSVA, les principaux axes structurants de la SMR découlent également des réflexions menées dans le cadre des Etats généraux du sport**, qui se sont tenus en décembre 2002 et ont permis de mieux identifier les missions relevant de l'Etat, celles devant être confiées à d'autres acteurs, et celles requérant de nouvelles modalités d'exercice. Cette stratégie s'organise aujourd'hui autour de six axes et de plusieurs actions, présentées dans le tableau ci-après.

Actualisation de la SMR au 30 juin 2004

Principaux axes	Actions mises en œuvre	Etat d'avancement au 30 juin 2004
Adapter les structures et les réseaux du ministère	<ul style="list-style-type: none"> - Réorganisation de l'administration centrale. - Renforcement des missions nationales des CREPS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Refonte du schéma de réorganisation (élaboré en 2003) rendue indispensable en raison de l'élargissement du périmètre ministériel le 31 mars 2004. Travaux en cours. - Création de pôles nationaux pour mutualiser les pratiques, animer les réseaux d'experts et développer les projets innovants.
Moderniser les modes de gestion et de financement des établissements publics	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisation de la gestion des établissements (externalisation de certaines fonctions logistiques). - Rénovation et modernisation de l'INSEP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan pluriannuel de modernisation de la gestion des établissements. Processus en cours concernant 19 établissements. - Etude d'un schéma de financement reposant sur la procédure du partenariat public/privé, prévue par l'ordonnance du 17 mai 2004.
Développer les démarches qualité et améliorer les relations avec les usagers	<ul style="list-style-type: none"> - Accueil et information des usagers. - Démarche qualité de la formation dans les établissements. - Qualité de la réglementation. - Codification dans le domaine du sport. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expérimentation de la démarche qualité et création de centres de ressource et d'information des bénévoles (CRIB). - Expérimentation de la démarche dans 11 CREPS. - Préparation d'une charte de la qualité de la réglementation. - Définition du périmètre du code et recensement des textes.
Mettre en œuvre la LOLF	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du dispositif de conduite des changements induits par la LOLF. - Expérimentations. - Information- Formation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'un Comité de direction présidé par le directeur du cabinet. - 36 services déconcentrés et 6 établissements concernés (analyse des coûts, démarche de performance...). - Séminaires de formation pour le réseau des correspondants LOLF. Information des organisations syndicales.
Moderniser la gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences - Réforme de la GRH - Clarification de la situation conseillers techniques sportif (CTS) - Simplification et rénovation du système d'appréciation au mérite pour les corps de l'inspection et de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (CTPS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'un plan GPEEC pluriannuel. - Réforme de l'architecture des corps propres du MJSVA - Refonte du progiciel de gestion des ressources humaines (Sirhano) - Mise au point d'un avant projet de décret régularisant la position juridique et administrative des CTS. - Dispositions introduites dans les statuts particuliers des corps récemment publiés (mars et juillet 2004.)
Moderniser les systèmes d'information et développer l'administration électronique	Modernisation des systèmes d'information.	<ul style="list-style-type: none"> - Déploiement du réseau privé ARIANE - Refonte du progiciel de gestion des ressources humaines - Début de mise en oeuvre de 11 téléprocédures dans le cadre d'ADELE

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

B. LES CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION ET LES POLITIQUES CONTRACTUELLES DU MINISTÈRE

1. L'organisation des services déconcentrés

Le ministère a clairement écarté la reconfiguration du réseau de ses services déconcentrés, en particulier la perspective d'une fusion de certaines directions départementales et régionales, et avance pour cela **deux arguments** : une recomposition fonctionnelle a déjà été réalisée dans l'ensemble des services situés au chef-lieu de région, et le réseau des directions départementales revêt une importance particulière pour le soutien aux clubs sportifs et dans « *le contexte très spécifique de l'organisation du sport en France* ». Le ministère entend néanmoins poursuivre le processus de concentration des fonctions de gestion sur l'échelon régional et assigner progressivement à cet échelon une fonction de coordination des actions départementales.

Votre rapporteur spécial estime que cette répartition des rôles est rationnelle et précise qu'il n'est pas, par principe, opposé au maintien de l'échelon départemental. Il n'est cependant pas pleinement convaincu que la nature des missions du ministère impose nécessairement la permanence de deux niveaux territoriaux, et considère qu'un argument général relatif au « *contexte très spécifique de l'organisation du sport en France* » demeure trop proche de l'alibi traditionnel des administrations françaises pour suffire à justifier le maintien de cette organisation. Le caractère de proximité que revêtent nombre d'actions du ministère, par exemple en direction des clubs sportifs et des associations, constitue effectivement un motif de légitimation des directions départementales, mais la perspective d'un resserrement du dispositif déconcentré ne saurait pour autant disparaître totalement de l'horizon du ministère.

Il est en particulier nécessaire d'achever rapidement le regroupement des directions régionales et départementales implantées dans une même ville, situation qui peut confiner à l'absurde et n'est clairement pas facteur d'optimisation des deniers publics : trois capitales régionales sont encore concernées (Strasbourg, Marseille et Nancy) et les solutions avancées se situent encore sur le trop long terme (le déménagement des services de Nancy est prévu pour fin 2007), quant elles ne sont pas purement et simplement inexistantes (cas de Marseille).

2. Les politiques contractuelles avec les partenaires

Le processus de modernisation des politiques contractuelles entre services centraux et partenaires du mouvement sportif se structure autour de **trois axes** : la mise en oeuvre des conventions d'objectifs, la politique de veille pour prévenir les difficultés des fédérations, et la simplification des relations avec les fédérations par l'informatisation de leurs dossiers.

Le dossier de convention d'objectifs répond aux spécificités du mouvement sportif et vise à simplifier les procédures tout en garantissant le respect des obligations comptables et de transparence financière. Un guide pratique est mis à la disposition des fédérations et apporte les informations et les précisions méthodologiques utiles. **L'effort de contractualisation pluriannuelle a été poursuivi : 60 fédérations ont à ce jour signé une convention pluriannuelle pour la période 2003-2004.** Les subventions doivent recevoir une affectation claire et être assorties de garanties quant à leur efficacité.

Le système de comptabilité analytique construit depuis quatre ans avec les fédérations apparaît également comme un outil de dialogue et de gestion lors des négociations des conventions d'objectifs, s'agissant tout particulièrement de la justification des réalisations financières des actions et des projets conventionnés. Ce dispositif s'accompagne depuis le dernier trimestre 2003 de la mise en place au sein de la direction des sports d'une **cellule de veille** ayant pour objectif de déceler en amont les difficultés de gestion des fédérations sportives et d'étudier puis de mettre en oeuvre, avec les fédérations concernées, les mesures de nature à éviter les difficultés ou à y remédier.

Outre les dossiers particuliers des fédérations de ski et des sports de glace, la cellule est intervenue plus spécifiquement en 2004 à l'égard des fédérations de base-ball, d'haltérophilie et de rugby à XIII. Elle a par ailleurs rédigé un guide du règlement financier que toutes les fédérations devront avoir adopté en 2005.

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération **deux amendements**, présentés par le gouvernement, de majoration de crédits à titre non reconductible, portant sur les titres III et IV pour un total de **3.677.000 euros**.

Le premier amendement tend à majorer les crédits de paiement du titre III de 418.500 euros, ainsi répartis :

- 80.000 euros sur l'article 20 « *Moyens de fonctionnement des services* » du chapitre 34-98 « *Matériel et fonctionnement des services* » ;

- 338.500 euros sur le chapitre 39-04 « *Programme « Jeunesse et vie associative » - Expérimentation en administration centrale (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative)* », dont 94.000 euros sur l'article 10 « *Développement de la vie associative* », 220.500 euros sur l'article 20 « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* », et 24.000 euros sur l'article 30 « *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* ».

Le second amendement tend à majorer les crédits de paiement du titre IV d'un montant global de 3.258.500 euros, ainsi répartis :

- 73.700 euros sur l'article 20 « *Actions partenariales pour les initiatives, les loisirs, l'information, l'insertion et les échanges de jeunes : crédits déconcentrés* » du chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* » ;

- 3.173.300 sur le chapitre 43-91 « *Sport de haut niveau, développement de la pratique sportive et formation* », dont 3.008.700 euros sur l'article 30 « *Promotion et développement du sport : crédits non déconcentrés* », 160.000 euros sur l'article 60 « *Actions territoriales de promotion et de développement du sport : crédits déconcentrés (hors contrats de plan Etat-régions et hors contrats TOM)* » et 4.600 euros sur l'article 80 « *Formation des animateurs et accompagnement de l'emploi : crédits non déconcentrés* » ;

- 11.500 euros sur l'article 60 « *Economie sociale et solidaire : crédits non déconcentrés* » du chapitre 46-36 « *Développement social* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé le mardi 23 novembre 2004 à l'examen des crédits de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour 2005, sur le rapport de M. Michel Sergent, rapporteur spécial.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le ministère des sports avait changé d'appellation pour devenir le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et incluait dorénavant les crédits des politiques de la jeunesse et de la vie associative, auparavant situés au sein du ministère de l'éducation nationale, retrouvant ainsi son périmètre d'avant mai 2002. Cette évolution lui semblait logique, compte tenu du périmètre des services déconcentrés, qui était demeuré inchangé, et faisait de la mission budgétaire « Sport, jeunesse et vie associative » une mission désormais ministérielle.

Il a indiqué que les crédits budgétaires du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative étaient de 527,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une baisse de près de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, à périmètre constant. Cette diminution faisait suite à celle déjà enregistrée en 2004 et témoignait, selon lui, des efforts consentis par le ministère pour contribuer à la réduction des dépenses publiques.

Il a précisé que les moyens du ministère étaient toutefois supérieurs aux seuls crédits budgétaires, puisqu'ils comprenaient également la dotation du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), dont les prévisions de recettes et de dépenses s'inscrivaient en hausse de près de 5 % avec 260 millions d'euros, et qui bénéficierait de 10 millions d'euros de reports sur l'exercice 2005. Il a rappelé que ce compte d'affectation spéciale disparaîtrait en 2006, et qu'un établissement public disposant de ressources affectées lui succéderait. Il a observé que le dynamisme des recettes du FNDS compensait la baisse du budget, puisque les moyens consolidés du ministère s'élevaient à 797,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une progression de 0,8 % à structure constante.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a souligné que la diminution des crédits budgétaires reposait largement sur les dépenses d'intervention, mais que les dépenses d'investissement étaient préservées et que plusieurs actions menées depuis deux ans se voyaient pérennisées. Il a ajouté que le ministère avait consenti certains efforts de réduction de ses effectifs, avec 80 suppressions nettes d'emplois budgétaires, ce qui constituait une réduction supérieure à la moyenne des autres ministères. Les créations

brutes d'emplois concernaient, en revanche, des personnels spécialisés et à haute valeur ajoutée.

Il a indiqué que le ministère entendait poursuivre en 2005 certains axes structurants de sa politique, tels que l'accès au sport pour certains publics ciblés, la lutte contre le dopage, dont le succès ne pouvait, selon lui, s'entendre que sur le long terme, la formation des personnels ou le soutien à l'encadrement des associations. Il a estimé que la plupart de ces actions étaient visibles et consensuelles, mais mobilisaient des moyens insuffisants au regard des enjeux. Il a ajouté que le projet de budget s'inscrivait également dans un schéma de modernisation, tant via l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) que par la concrétisation des orientations fixées dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR).

Il a ensuite exposé ses principales observations, en commençant par les aspects qui lui apparaissaient positifs.

Il a précisé que le ministère poursuivrait ses efforts en faveur de l'accès des handicapés aux équipements sportifs, et que les crédits correspondants du FNDS devraient ainsi quintupler entre 2002 et 2005. Il a toutefois jugé que la dotation prévue, d'un montant de 900.000 euros, était encore éloignée de ce qui serait, selon lui, nécessaire pour rattraper le retard français en ce domaine. Il a ajouté que la place des femmes dans le sport ferait l'objet d'une attention particulière, avec notamment la promotion de leurs responsabilités dans les instances dirigeantes du mouvement sportif et la création dans chaque région d'un « trophée femmes et sport », et que les modalités du « coupon sport » seraient révisées afin de mettre fin à certaines dérives et de recentrer leur octroi sur les familles défavorisées.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite relevé que le bilan des Jeux olympiques d'Athènes était relativement satisfaisant avec une septième place au classement par pays, soit un rang toutefois inférieur à celui des Jeux de Sydney. Il a rappelé que l'année 2005 serait marquée par le choix de la ville qui accueillerait les Jeux olympiques de 2012, et a considéré que le dossier de Paris et de l'Ile-de-France figurait parmi les favoris, grâce à une préparation sans doute plus rigoureuse que lors de la précédente candidature.

Il a estimé que la recherche de l'excellence sportive impliquait un réseau territorial d'équipements bien structuré afin de diffuser la pratique du sport au sein de la population. Il s'est félicité, à cet égard, que le recensement national des installations sportives, qu'il jugeait indispensable, fût prévu en 2005, dans la continuité des préconisations du rapport de son collègue Pierre Martin, remis en 2003. Il a indiqué que la réussite des sportifs de haut niveau était également tributaire d'écoles et d'installations performantes, et a souligné qu'un plan ambitieux de rénovation et de réorganisation fonctionnelle de l'INSEP, portant sur 115 millions d'euros et incluant un partenariat public-

privé estimé à 60 millions d'euros, était à présent engagé et constituait un atout important dans le cadre de la candidature de Paris.

Il a ensuite observé que la lutte contre le dopage constituait un des axes privilégiés de ce budget, avec des moyens en hausse de 7 % et une augmentation de la part des contrôles inopinés, et que le ministère avait pris conscience de la nécessaire dimension internationale de ce combat, nécessaire pour limiter les effets de contournement et harmoniser les contrôles. A ce titre, il a indiqué que le ministère militait en faveur de l'adoption d'un code mondial antidopage rédigé par l'Agence mondiale antidopage, et d'une convention sous l'égide de l'UNESCO. Evoquant le prochain dépôt d'un projet de loi au Parlement, il a émis le vœu que les futurs aménagements de la législation ne contribuent pas à une sorte de « nivellement par le bas » de la réglementation française en matière de dopage, dont il a rappelé qu'elle était souvent plus stricte que celle de nos partenaires européens.

Il a précisé que plusieurs opérations, dans le domaine de la jeunesse et de la vie associative, seraient reconduites afin de donner aux jeunes le goût de l'initiative, telles que « Solidar'été » pour les jeunes qui ne partaient pas en vacances, le concours « Envie d'agir » et les bourses « Défis jeunes », ou l'opération « Jobs d'été » pour une première expérience professionnelle. Il a ajouté qu'un soutien au bénévolat et à la professionnalisation des associations serait apporté, avec la création de trois nouveaux centres de ressources et d'information des bénévoles, l'affectation de nouveaux postes FONJEP et la création d'un passeport du bénévole. Un projet de loi sur le volontariat serait, en outre, présenté en 2005. Il a néanmoins considéré que le bénévolat devait conserver son caractère spontané et désintéressé, et qu'un statut du bénévole serait donc sans doute inopportun.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite évoqué les aspects contestables et les incertitudes que comportait, selon lui, le projet de budget pour 2005.

Il a tout d'abord indiqué que les crédits d'intervention du ministère constituaient la variable budgétaire d'ajustement avec une diminution de plus de 15 %, à périmètre constant. Cette évolution lui semblait peu compatible avec les orientations affichées, en particulier s'agissant du soutien aux associations et de la promotion de la pratique du sport, et il a formulé le vœu que la régulation budgétaire, le cas échéant, ne se montrât pas aussi sévère qu'elle l'avait été en 2003 et 2004 sur ces crédits.

Il a également jugé que les dispositifs de soutien à l'emploi ne remplissaient pas toutes leurs promesses et prenaient insuffisamment le relais des emplois jeunes. Il a rappelé que le plan « sport emploi » avait certes permis la création de plus de 7.000 postes de 1996 à 2003, mais que les

nouveaux contrats CIVIS « sport » affichaient un bilan médiocre en 2004, avec 110 emplois créés.

Abordant la question des relations entre l'Etat et les fédérations sportives, il a estimé qu'elles avaient été clarifiées au cours des dernières années, avec les conventions d'objectifs et la généralisation des outils de contrôle de gestion, mais que le caractère parfois opaque de la gestion des fédérations n'avait pas complètement disparu. Il a ainsi rappelé que certaines fédérations, telles que celles de ski, de tennis, ou des sports de glace, connaissaient de grandes difficultés, que l'on pouvait souvent attribuer à des négligences ou des dissensions internes. Il a considéré que les conventions d'objectifs conclues entre l'Etat et les fédérations étaient encore trop peu incitatives, et a précisé que la Cour des comptes avait émis des critiques sur les critères d'octroi des subventions du ministère. La responsabilisation des fédérations passait encore, selon lui, par une plus grande professionnalisation de leur encadrement, le renforcement du rôle de conseil et d'assistance technique du Comité national olympique, la mutualisation de certaines fonctions support et la diversification de leurs ressources.

Il a ensuite considéré que le soutien au sport professionnel était soumis à des exigences contradictoires, mais que les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives étaient équilibrées. Il a indiqué que le renforcement du contrôle de la gestion des clubs devait à présent être réalisé au niveau européen, et que des aménagements pouvaient encore être apportés en matière de droit à l'image des sportifs ou de taxe sur les spectacles. Il s'est également interrogé sur la capacité des différents ministères concernés à prévenir et enrayer la montée de la violence dans les stades, et a estimé qu'il importait de médiatiser davantage les sanctions prises, que les agissements eux-mêmes.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a clôturé son propos par quelques observations sur la mise en œuvre de la LOLF et de la SMR.

Il a jugé que la maquette finale de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » était plutôt satisfaisante, et a rappelé qu'il avait, au début de l'année 2004, émis de fortes réserves sur l'ampleur du programme de soutien, dont les crédits représentaient près de la moitié de la mission. Suite aux recommandations du Parlement et de la commission des finances du Sénat en particulier, le volume de ce programme avait été réduit de près de moitié, de telle sorte qu'il était désormais davantage centré sur les fonctions réellement polyvalentes et transversales.

Il a souligné que les objectifs et indicateurs associés à ce programme de soutien en reflétaient toutefois les ambiguïtés, en ce qu'ils étaient en effet davantage tournés vers le fonctionnement interne et l'efficacité de l'administration que vers la qualité du service rendu aux usagers, quand ils

n'étaient pas simplement anecdotiques ou temporellement circonscrits. Les objectifs et indicateurs des deux programmes opérationnels « Sport » et « Jeunesse et vie associative » lui apparaissaient en revanche plus pertinents, en particulier ceux relatifs au sport.

Il a enfin indiqué que le ministère poursuivait sa stratégie ministérielle de réforme et avait identifié six axes, qui témoignaient d'une réelle volonté de modernisation du fonctionnement du ministère et portaient par exemple sur la gestion des ressources humaines, l'externalisation de certaines fonctions logistiques dans les CREPS ou le développement de démarches qualité. Il a cependant considéré que cette SMR se situait encore à mi-chemin de la gestion interne et du véritable projet stratégique, et formalisait des projets qui étaient pour la plupart prévus depuis plus de deux ans. Il a précisé qu'elle ne comprenait aucune remise en cause de l'organisation du ministère ni des procédures internes, manquait d'objectifs chiffrés, et qu'il eût été, selon lui, souhaitable que la SMR intégrât mieux les conclusions des Etats généraux du sport qui s'étaient tenus fin 2002.

C'est sous le bénéfice de ces observations que **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a proposé que la commission émette un avis favorable à ce projet de budget, qui participait, selon lui, à l'effort global de maîtrise budgétaire, respectait certaines des priorités du ministère, et témoignait d'un certain esprit d'innovation et de modernisation en dépit de moyens modestes.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

M. Jean Arthuis, président, après avoir félicité le rapporteur spécial pour la maîtrise dont il avait fait preuve dans la présentation de son budget, a considéré que la France pouvait s'affirmer comme une grande nation sportive sans pour autant disposer de crédits budgétaires d'un montant élevé.

Se référant au FNDS, **M. Adrien Gouteyron** s'est demandé si les opérations qu'il finançait se voyaient attribuer un taux moyen d'intervention, et a estimé qu'il était souvent difficile, au plan local, d'intégrer des prévisions de dotation de ce Fonds dans les plans de financement des équipements. Il en résultait, selon lui, ainsi que selon M. Joël Bourdin, une impression d'« arbitraire » dans les choix opérés par le Fonds.

M. Jean Arthuis, président, a admis que la gestion paritaire avec le mouvement sportif, qui caractérisait le processus décisionnel du FNDS, donnait parfois lieu à des résultats qu'il a qualifiés d'« étonnants ».

En réponse, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a indiqué que le principe de la cogestion pouvait conduire à des reports et à un certain « saupoudrage », qu'il avait relevés dans le rapport d'information qu'il avait rédigé en 2000 avec son ancien collègue, M. Paul Loridant, alors rapporteur

des comptes spéciaux du Trésor. Il a rappelé que la consommation des crédits d'équipement était encore insuffisante, et que le taux global d'exécution du Fonds était de 58 % en 2003. Il a souligné qu'à la suite des observations formulées par la Cour des comptes, un document clarifiant les règles d'éligibilité aux subventions d'équipement avait été adopté, et qu'une instruction d'application avait également été adressée aux préfets et aux services déconcentrés du ministère en juillet 2004. Il a enfin précisé que la grande diversité des opérations financées ne permettait pas de distinguer une norme de taux d'intervention, et que l'établissement public qui succéderait en 2006 au FNDS devrait veiller à une plus juste répartition des subventions. Il a fait part de son souhait de poursuivre son travail de contrôle de ladite structure.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour 2005.

Lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Réunie le **mardi 23 novembre 2004** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé, sur le rapport de **M. Michel Sergent**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Elle a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du budget de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour 2005.**

Elle a confirmé sa position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.