

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

SPORT, JEUNESSE 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 Jégou, 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.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	9
I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS.....	9
A. PLAFOND D'EMPLOIS ET CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006	9
B. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE SENSIBLEMENT ÉLARGI	10
II. STRATÉGIE ET ARCHITECTURE	11
A. DU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE	11
1. <i>Le rattachement à deux documents de politique transversale.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Les 28 budgets opérationnels de programme</i>	<i>11</i>
B. DU POINT DE VUE ORGANISATIONNEL	12
1. <i>La réorganisation de l'administration centrale.....</i>	<i>12</i>
2. <i>La poursuite de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme</i>	<i>13</i>
III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005	13
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 219 « SPORT ».....	15
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES OPÉRATEURS	15
A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉS EN HAUSSE	15
B. LA SUCCESSION DU FNDS, ENJEU D'UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS.....	15
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	17
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	19
A. HUIT OBJECTIFS	19
B. TREIZE INDICATEURS.....	19
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION.....	20
A. PROMOTION DU SPORT POUR LE PLUS GRAND NOMBRE : 48,5 MILLIONS D'EUROS.....	20
1. <i>Les crédits demandés en 2006.....</i>	<i>20</i>
2. <i>La prise en compte de certains publics cibles et les difficultés parfois rencontrées.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Les progrès inégaux de la gestion des fédérations sportives</i>	<i>22</i>
B. DÉVELOPPEMENT DU SPORT DE HAUT NIVEAU : 112,3 MILLIONS D'EUROS.....	23
1. <i>Les dépenses de fonctionnement et d'investissement</i>	<i>23</i>
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	<i>23</i>

C. PRÉVENTION PAR LE SPORT ET PROTECTION DES SPORTIFS :	
15,4 MILLIONS D'EUROS	25
1. Les crédits demandés en 2006	25
2. La lutte contre le dopage, une œuvre de long terme qui pâtit encore du manque de coordination internationale	26
D. PROMOTION DES MÉTIERS DU SPORT : 16,16 MILLIONS D'EUROS.....	28
TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	31
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	31
A. STRATÉGIE ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	31
B. EMPLOIS ET OPÉRATEUR	31
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	32
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	34
A. HUIT OBJECTIFS	34
B. ONZE INDICATEURS.....	34
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	35
A. DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE : 12,7 MILLIONS D'EUROS	35
B. PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE : 52,9 MILLIONS D'EUROS	36
C. PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION POPULAIRE : 45,5 MILLIONS D'EUROS	37
D. PROTECTION DES JEUNES : 5,14 MILLIONS D'EUROS	38
E. PROMOTION DE L'ANIMATION ET DE L'ENCADREMENT ASSOCIATIF : 8,9 MILLIONS D'EUROS	38
QUATRIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	41
I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS	41
A. UN PROGRAMME SURDIMENSIONNÉ	41
B. ÉVOLUTION DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS.....	42
1. Ventilation et évolution du plafond d'emplois	42
2. Personnels hors plafond employés par le ministère.....	43
3. Evolution des crédits	43
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	43

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	44
A. CINQ OBJECTIFS	44
B. NEUF INDICATEURS.....	45
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	46
A. PERSONNEL DES TROIS PROGRAMMES : 361,6 MILLIONS D’EUROS	46
B. RECRUTEMENT, FORMATION ET ACTION SOCIALE : 4,9 MILLIONS D’EUROS	46
C. LOGISTIQUE, INVESTISSEMENT ET MOYENS GÉNÉRAUX : 55,4 MILLIONS D’EUROS	46
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En dépit de sa taille réduite, **le ministère a plutôt bien préparé la LOLF** et honoré son statut de ministère « pilote » : les objectifs et indicateurs les moins pertinents ont été révisés ou supprimés, en particulier sur les programmes « *Jeunesse et vie associative* » et « *Conduite et pilotage* », et plusieurs des recommandations de votre commission ont été prises en compte. **Une réserve importante s'impose toutefois** : la dimension (plus de la moitié des CP) et le contenu du programme support paraissent incompatibles avec l'esprit de la LOLF et **tendent à contourner le principe de fongibilité asymétrique**.

2. **La reprise d'une fraction majoritaire des opérations du FNDS par un nouvel établissement public chargé du développement du sport devrait permettre de mettre fin à un certain « mélange des genres »**, par une distinction claire entre les dépenses ayant un impact national, dont la budgétisation paraît normale, et celles à vocation territoriale, dont la gestion paritaire avec le mouvement sportif sera assurée au sein du futur établissement public. Il faut espérer que ce changement de périmètre exercera un impact positif sur la consommation des crédits d'investissement.

3. Le coût de l'indemnité due au consortium du **Stade de France** demeure élevé, malgré la redevance versée par ce dernier, avec 9,6 millions d'euros. Ce montant contraste avec la faiblesse des moyens affectés à la lutte contre l'incivilité et la violence dans le sport, qui gangrènent la pratique sportive.

4. Le ministère poursuit son effort de modernisation de son administration centrale, des établissements publics, et de formation des personnels. Il s'est approprié la stratégie ministérielle de réforme et **accentue la logique de performance** dans le cadre de conventions, que ce soit avec les fédérations ou les établissements publics. Il importe cependant de **renforcer la vigilance sur la santé financière et la gouvernance des fédérations sportives**. Au niveau international, la France doit renforcer sa présence dans les instances dirigeantes pour accompagner les bons résultats des sportifs français et la nécessité d'une lutte coordonnée contre le dopage.

5. Le ministère dispose de **moyens limités pour réaliser sa vocation de soutien aux initiatives de la jeunesse et au développement du tissu associatif**. Pour dépasser l'alternative entre emplois aidés coûteux et un impact marginal, il tente de se concentrer sur des **axes structurants** : professionnalisation de l'encadrement, concours national « *Envie d'agir !* », sécurité des centres de vacances. Les services déconcentrés joueront néanmoins un rôle de mobilisation en faveur des nouveaux emplois aidés que sont les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi, manifestement appelés à succéder, notamment, aux contrats « CIVIS sport ». Il importera de se montrer vigilant quant aux effets de la récente réforme de l'Office franco-allemand de la jeunesse.

6. Parmi les nombreux dispositifs que finance le ministère, **les « coupons sport » ont connu des dérives** et les services déconcentrés se sont vus accorder davantage de marges de manœuvre dans leur attribution. Les résultats sont pour l'heure assez flous. La **lutte contre les incivilités dans le sport**, qui prennent de l'ampleur, devrait être mieux structurée et dispose de moyens encore limités.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des crédits de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* ».

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS

A. PLAFOND D'EMPLOIS ET CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

La mission « *Sports, jeunesse et vie associative* », qui correspond au ministère du même nom, représente :

- un plafond de **7.159 emplois** équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés, soit 0,3 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat. Ces effectifs sont **tous logés dans le programme 210** « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », ce qui tend à les « sanctuariser » (cf. *infra*) ;

- **809,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 739,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,3 % du total des CP des missions. Ces crédits seront complétés à hauteur de 6,06 millions d'euros en CP, par des **fonds de concours**, majoritairement affectés au programme 210.

Les **dépenses fiscales** liées à cette mission, évaluées de façon partielle à **870 millions d'euros** en 2006 (790 millions d'euros en 2005) pour les seules dépenses rattachées à titre principal, représentent un volume **largement supérieur aux CP**. Les 20 catégories de dépenses fiscales, dont 16 à titre principal, **relèvent toutes du programme 163** « *Jeunesse et vie associative* ». Elles comprennent en particulier une réduction d'impôt de 66 % ou 75 % au titre des dons faits par les particuliers ou les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général, et un abattement de 50.000 euros assorti d'une exonération de l'impôt sur les sociétés pour les fondations reconnues d'utilité publique.

La mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » est constituée de trois programmes, incluant un programme de soutien dont les crédits font l'objet en comptabilité analytique d'une ventilation intégrale sur les deux autres (dont les trois quarts sur le programme « *Sport* ») :

AE et CP demandés pour 2006

(en millions d'euros)

Programme	AE	CP avant ventilation	Part des CP de la mission	CP après ventilation
219 - Sport	264,96	192,4	26 %	510,29 (69 %)
163 – Jeunesse et vie associative	121,98	125,19	16,9 %	229,2 (31 %)
210 – Conduite et pilotage	422,61	421,9	57 %	0
Total	809,55	739,49	100 %	

Source : « *bleu* » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Les CP sont pour près de moitié des dépenses de personnel et pour plus du tiers des dépenses d'intervention, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Présentation des CP demandés pour 2006 par programme et par titre

(en millions d'euros)

Titres	219 – Sport	163 – Jeunesse et vie associative	210 – Conduite et pilotage	Total	Part
2 – Personnel	-	-	362,37	362,27	49 %
3 – Fonctionnement	18,59	10,08	50,39	79,06	10,7 %
5 - Investissement	30,1	-	9,14	39,24	5,3 %
6 – Intervention	143,71	115,11	-	258,83	35 %

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

B. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE SENSIBLEMENT ÉLARGI

Un certain nombre de **changements de périmètre** modifient la structure de la mission par rapport au budget du ministère en 2005, notamment du fait de la création du **Centre national de développement du sport (CNDS)**, établissement public administratif qui succède pour partie au compte d'affectation spéciale « *Fonds national pour le développement du sport* » (FNDS), lequel disparaîtra à compter du 1^{er} janvier 2006, conformément aux prescriptions de l'article 21 de la LOLF :

- au sein du programme « *Sport* », la création du CNDS conduit à la **budgetisation, en 2006, d'une partie des crédits précédemment inscrits sur l'ex FNDS, à hauteur de 110 millions d'euros**. Inversement, le CNDS prendra en charge 5,97 millions d'euros de subventions aux collectivités locales et aux associations sportives en matière d'équipements sportifs, auparavant inscrites sur l'article 50 du chapitre 66-50. Un transfert de 89.846 euros, du titre 2 du programme « *Conduite et pilotage* » vers le titre 6 du programme « *Sport* », est également prévu pour les rémunérations de personnels mis à la disposition d'établissements publics par le ministère ;

- un transfert analogue du programme de soutien vers le programme « *Jeunesse et vie associative* », à hauteur de 98.329 euros ;

- en application des nouvelles normes budgétaires communes à toutes les missions, le programme de soutien prend en charge la « part patronale » des pensions civiles (**82,4 millions d'euros**) et des allocations familiales (**9,8 millions d'euros**) précédemment inscrites sur le budget des charges communes.

A périmètre constant, et donc hors crédits non budgétisés du FNDS (pour 2005) ou du CNDS (pour 2006), **les CP de la mission sont quasiment stables** (augmentation de 0,6 %) par rapport à ceux adoptés lors de la loi de finances initiale pour 2005. Les **moyens consolidés**, incluant les crédits du FNDS en 2005 et du CNDS en 2006, s'inscrivent toutefois en **hausse soutenue de 4,85 %**.

II. STRATÉGIE ET ARCHITECTURE

A. DU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE

1. Le rattachement à deux documents de politique transversale

Deux documents de politique transversale (DPT) seront rattachés à la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » en 2006 : le DPT « *Action extérieure de l'Etat* » (chef de file : ministère des affaires étrangères) et le DPT « *Politique en faveur de l'inclusion sociale* » (chef de file : ministère de la santé et des solidarités). Le ministère pourrait également participer à l'élaboration du DPT « *Enseignement supérieur* » piloté par le ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

Deux programmes de la mission sont concernés par le DPT « *Action extérieure de l'Etat* » :

- le programme « *Sport* » au titre du volet international (coopération multilatérale et bilatérale avec 39 Etats et gouvernements) de l'action 1 (« *Promotion du sport pour le plus grand nombre* ») et de l'action 2 (« *Développement du sport de haut niveau* »), dans la mesure où les résultats des sportifs français dans les grandes compétitions de niveau continental ou mondial contribuent au **rayonnement international de la France** ;

- le programme « *Jeunesse et vie associative* », pour les **actions de coopération internationale** du ministère dans le domaine de la jeunesse. Outre la tutelle de l'Office franco-allemand pour la jeunesse et l'Office franco-québécois pour la jeunesse, le ministère signe en effet des accords de coopérations bilatérales et poursuit des actions de coopérations multilatérales dans le cadre de l'Union européenne et de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES).

Ces deux programmes (particulièrement l'action 1 « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » du programme 219 et l'action 2 « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* » du programme 163) sont associés de manière partielle au DPT « *Politique en faveur de l'inclusion sociale* ».

2. Les 28 budgets opérationnels de programme

Chaque programme de la mission comporte 28 budgets opérationnels de programme (BOP) déclinés en deux niveaux, soit 4 BOP pour l'administration centrale et 26 BOP régionaux communs aux trois programmes. Au sein du programme 163, deux BOP « centraux » sont dédiés à la Délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) et à la jeunesse et à la vie associative. Deux BOP, au sein des programmes 219 et 210, sont également consacrés aux crédits de fonctionnement et de personnel

de l'Autorité française de lutte contre le dopage (AFLD), autorité administrative indépendante qui réunira le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) et le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD).

B. DU POINT DE VUE ORGANISATIONNEL

1. La réorganisation de l'administration centrale

La LOLF a également constitué l'occasion d'une **réorganisation administrative**. Le projet initial de restructuration de l'administration centrale du ministère a dû être revu pour prendre en compte la variation du périmètre ministériel entre 2002 et 2004. Elle sera effective en fin d'année 2005. Le nouvel organigramme, qui s'appuie sur une architecture organisée autour de quatre directions, ne recouvre pas strictement l'architecture en 3 programmes de la mission. **Trois grandes caractéristiques se veulent cependant cohérentes avec les exigences de la LOLF :**

1) la nouvelle organisation doit **renforcer non seulement la lisibilité des politiques ministérielles** (sport, jeunesse et éducation populaire, vie associative, emploi et formations), mais aussi les capacités de pilotage du niveau central en renforçant la direction du personnel et de l'administration, qui devient direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale. **Il n'est cependant pas prévu de créer un poste de secrétaire général**, compte tenu de la taille réduite du ministère.

La future direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale sera notamment chargée de préparer les arbitrages entre programmes en matière financière ou administrative, dans l'esprit des règles codifiées dans une « charte de gestion inter-programmes » destinée à garantir un pilotage collégial des actions de la mission.

2) La nouvelle organisation prévoit une forte **professionnalisation des grandes fonctions support** (ressources humaines, finances, logistique, fonction publique, exercice de la tutelle administrative sur les établissements, contrôles internes...) de nature à diffuser et développer les règles de nouvelle gestion publique.

3) Enfin, une attention particulière a été apportée à l'organisation interne des directions placées sous la responsabilité des trois responsables de programme, en vue de les doter de structures légères dédiées au pilotage des trois programmes (préparation, suivi, évaluation...). La direction des sports devrait, par exemple, disposer d'une mission « affaires générales » essentiellement réservée au pilotage du programme sport.

2. La poursuite de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme

La **stratégie ministérielle de réforme** (SMR) initiée en 2004 a été poursuivie en 2005 et comporte à ce titre vingt fiches actions, précisant pour chacune d'entre elles les objectifs initiaux, les objectifs atteints, le calendrier actualisé des étapes de réalisation pour la période couvrant 2004 à 2007, ainsi que les gains attendus.

Parmi les actions nouvelles engagées en 2005, on peut ainsi relever la traduction réglementaire du schéma de réorganisation de l'administration centrale, les premières études portant sur la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), la création d'un pôle national de ressources « *Sport, famille et pratique féminine* », la création de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), la mise en place de contrats de performance avec les établissements publics, l'actualisation du plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), et l'introduction d'une démarche « métiers » au sein de l'administration centrale.

III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005

Par rapport au montant de 399 millions d'euros adopté en loi de finances initiale pour 2004 pour le ministère des sports (avant élargissement du périmètre à la jeunesse et à la vie associative, intervenu en juin 2004), la ressource disponible s'est établie à **373,2 millions d'euros** à la suite de divers mouvements de crédits (reports, annulations, fonds de concours, répartitions et transferts). La **consommation** des crédits s'est établie à 97,9 % des dépenses ordinaires, 78,8 % des CP et 61,4 % des AP (selon l'ancienne nomenclature).

En 2005, les crédits disponibles pour le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ont **diminué de 7,5 %** par rapport au montant de 531,8 millions d'euros adopté en loi de finances initiale.

En ce qui concerne la **régulation budgétaire**, le montant des CP mis en réserve en 2004 a été au total de **41,06 millions d'euros** (réserve de précaution et reports gelés), dont 35,6 millions d'euros ont été annulés (par les décrets des 9 septembre et 30 décembre 2004), 2,9 millions d'euros ont été dégelés et 2,5 millions d'euros reportés sur 2005, pour financer le solde du surloyer de l'administration centrale.

Sur l'exercice 2005, le montant des crédits mis en réserve et qui devrait être annulé en fin d'année atteint **48,2 millions d'euros**, dont 22,9 millions d'euros pour le programme « *Sport* » et 18,9 millions d'euros pour le programme « *Jeunesse et vie associative* ». Les crédits d'intervention au titre des sports ont en particulier été impactés à hauteur de 36 %, et les subventions destinées à financer des projets mis en œuvre par les associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire à hauteur de 32 %.

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 219 « SPORT »

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES OPÉRATEURS

A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉS EN HAUSSE

Le programme 219 est consacré à la promotion des activités physiques et sportives relevant tant du haut niveau que du « sport de masse », dans des conditions de sécurité et d'encadrement permettant le respect de l'intégrité des personnes et des valeurs éthiques. Il est doté de **264,96 millions d'euros d'AE et de 192,4 millions d'euros de CP** en 2006, complété par 1,31 million d'euros provenant d'un **fonds de concours**, issu de la contribution de l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) à l'opération « *Solidar'été 2006* ».

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, les CP diminuent de 3,6 % à périmètre constant (hors FNDS en particulier). Mais en incluant les crédits du FNDS (pour 2005) et du futur CNDS (pour 2006), les moyens consolidés augmentent fortement de 9,1 %.

Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi du ministère n'est financé sur ce programme ; **235 emplois hors plafond seront rémunérés par les six opérateurs** (INSEP, LNDD, écoles nationales¹, CNDS en création), sur les 781 emplois qu'ils comprennent.

Il convient de rappeler que l'enjeu économique et financier du sport est beaucoup plus vaste que les seuls moyens budgétaires qui lui sont consacrés. **La dépense nationale en faveur du sport s'élevait ainsi à 24,5 milliards d'euros en 2003**, la contribution des ménages s'élevant à 52 %, celle des collectivités territoriales à 29 % (essentiellement les communes) et celle de l'Etat à 12 %.

B. LA SUCCESSION DU FNDS, ENJEU D'UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS

Le CNDS est un établissement public administratif qui succèdera pour partie au FNDS, **compte d'affectation spéciale destiné à disparaître au 1^{er} janvier 2006**, en application des dispositions de l'article 21 de la LOLF qui prévoit que les recettes de ces comptes sont « *par nature en relation directe avec les dépenses concernées* », et des engagements pris lors des Etats généraux du sport de décembre 2002.

¹ Ecole nationale d'équitation, Ecole nationale de ski et d'alpinisme, Ecole nationale de voile.

Dans un souci de **clarification des responsabilités**, environ 42 % des crédits actuels (110 millions d'euros) du FNDS, correspondant aux politiques de dimension nationale (financement des établissements nationaux relevant du sport de haut niveau et conventions d'objectifs avec les fédérations sportives), seront réintégrés dans le budget de la mission. **Le CNDS se verra donc attribuer ce qui relève d'un impact territorial** : part régionale (subventions de fonctionnement aux clubs, comités et ligues), subventions d'équipement aux associations et collectivités locales, soutien aux actions conduites par le CNOSF). Tout financement croisé entre le budget et le CNDS sera exclu, et **le CNDS ne devrait plus être le « budget bis » que le FNDS était malheureusement devenu.**

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2006¹ prévoit les modalités de reprise, par le budget général et le futur CNDS, des recettes et dépenses du FNDS, ainsi que d'affectation de recettes à l'établissement public. Le CNDS bénéficiera ainsi, pour sa première année d'existence, d'un plafond de **180 millions d'euros de recettes** – soit près de la moitié de la dépense de l'Etat en faveur du sport – issues d'un prélèvement de 1,78 % sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, et d'une taxe de 5 % sur la cession de droits de retransmission audiovisuelle de manifestations sportives.

Votre rapporteur spécial relève qu'un amendement du gouvernement à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2006 a pour objet d'instituer, pour les années 2006 à 2008, un **prélèvement complémentaire au taux de 0,22 %** sur les sommes mises sur les jeux de la Française des jeux, dont le produit serait plafonné à 23 millions d'euros et viendrait abonder un **fonds spécifique créé au sein du futur CNDS.**

Ce prélèvement serait destiné à contribuer au financement d'un « **Grand programme sportif national** », annoncé par le ministre des sports au lendemain de la désignation de Londres comme ville d'accueil des Jeux olympiques de 2012. Ce plan comprend trois volets :

- le renforcement du rayonnement sportif de la France (construction d'équipements sportifs qui étaient prévus dans le dossier de candidature de Paris-Ile de France) ;
- la préparation des élites sportives pour les grandes compétitions ;
- le développement de la pratique sportive du plus grand nombre.

En tant qu'établissement public national administratif, **le conseil d'administration et la direction du CNDS devront être contrôlés par l'Etat.** Son président et son directeur général seront ainsi désignés par le ministre. Un **comité d'orientation, dans lequel le mouvement sportif disposerait de la majorité,** devrait être placé à côté du conseil

¹ Cf. le commentaire y afférent figurant dans le tome II du rapport de M. Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2006.

d'administration et aurait un rôle consultatif portant notamment sur les axes d'intervention et sur les objectifs à privilégier. Ce comité permettra, en outre, d'associer des représentants de collectivités territoriales aux orientations du CNDS. **L'établissement devrait employer entre douze et quinze personnes.**

Au plan **territorial**, seraient institués des « délégués territoriaux du CNDS » (qui seront les chefs des services déconcentrés du ministère) appelés à instruire les dossiers dans un cadre paritaire analogue à celui existant actuellement au sein des commissions régionales du FNDS.

Du schéma intégrant aujourd'hui, dans le cadre du Fonds, le conseil du FNDS, les commissions régionales, les organismes consultatifs d'orientation (sous commissions départementales), des compétences et responsabilités d'ordonnateurs dévolues au ministre et aux préfets, et des paiements assurés par le réseau comptable de l'Etat, s'effectuerait ainsi le passage à une organisation comprenant un conseil d'administration, un comité d'orientation, des commissions régionales et commissions départementales, des compétences et responsabilités d'ordonnateur **centralisées** et dévolues à l'établissement avec l'appui de ses délégués territoriaux, et des **paiements centralisés par l'établissement.**

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

Le programme 219 comprend **quatre actions**, dont celle relative au développement du sport de haut niveau représente près de 60 % des CP, compte tenu de la budgétisation d'une partie importante des crédits du FNDS.

Crédits demandés et évolution en 2006, à périmètre constant, pour les actions du programme « Sport »
(en euros)

Actions	CP LFI 2005*	AE PLF 2006	CP PLF 2006	Evolution CP 2005/2006	En % des CP du programme
01 - Promotion du sport pour le plus grand nombre	64.941.295	48.278.698	48.539.196	-25,3 %	25,2 %
02 - Développement du sport de haut niveau	103.852.668	185.116.170	112.295.280	8,1 %	58,4 %
03 - Prévention par le sport et protection des sportifs	14.678.499	15.407.585	15.407.585	5 %	8 %
04 - Promotion des métiers du sport	16.059.547	16.158.047	16.158.047	0,6 %	8,4 %
Total	199.532.009	294.960.500	192.400.108	-3,6 %	100 %
Total FNDS/CNDS inclus	341.332.009	444.960.500	372.400.108	9,1 %	

* Les CP de 2005 incluent les crédits budgétisés du FNDS et les rémunérations des fonctionnaires mis à disposition, et excluent les crédits de l'ancien chapitre 66-50 pris en charge par le futur CNDS.

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

L'action 1 a pour objet d'accroître la pratique des activités physiques et sportives, en particulier au sein des clubs, en renforçant la dimension éducative et le rôle d'insertion sociale du sport. Elle se traduit par l'attribution de subventions à 110 fédérations agréées dans le cadre de contrats d'objectifs, des politiques contractuelles au niveau local (contrats éducatifs locaux), la promotion de la pratique sportive au sein de certains publics cibles, le soutien et l'encadrement des bénévoles (centres de ressources et d'information pour les bénévoles – CRIB – et postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire – FONJEP), l'adaptation et la sécurisation des équipements sportifs, une offre d'activités à des jeunes qui ne partent pas en vacances (opération « *Solidar'été* »¹, à laquelle contribue également le programme 163), et une action de coopération bi- ou multilatérale dans le cadre de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES), de l'UNESCO et du Comité international des jeux de la francophonie.

L'action 2 vise à maintenir la France à un rang élevé dans le concert des nations sportives. Elle inclut un soutien diversifié (pôles « France » et « Espoirs » labellisés, aides personnalisées, soutien au suivi médical, conseillers techniques placés auprès des fédérations, ...) aux 6.500 sportifs de haut niveau et 9.000 sportifs de la filière « Espoirs », aux délégations françaises participant aux grands événements pluridisciplinaires, et à l'organisation en France de grandes manifestations sportives, telles que la Coupe du monde de rugby en 2007.

L'action 3 se focalise sur la réduction des risques sanitaires des activités sportives, la sécurité des pratiques et la lutte contre le dopage. Elle contribue au financement du LNDD et de l'Agence mondiale antidopage, au fonctionnement de la future Agence française de lutte contre le dopage et des 23 antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage (AMLD) mises en place en 2001, et au soutien de diverses actions de prévention du dopage, des accidents liés aux nouvelles pratiques sportives, des incivilités et de la violence dans le sport.

L'action 4 concerne l'économie du sport, les emplois et qualifications, les certifications et les formations. Elle comporte ainsi quatre axes : l'observation des différents aspects du sport et de son économie et le recensement national des équipements sportifs (en voie d'achèvement), l'observation de l'évolution des emplois et la veille stratégique sur l'évolution des qualifications, la création et le contrôle des certifications, et la mise en œuvre et le contrôle des actions de formation professionnelle.

¹ Avec un objectif d'accueil de 12.500 jeunes en 2006, après 8.000 en 2005.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. HUIT OBJECTIFS

Le programme 219 comporte **huit objectifs** (contre neuf dans l'avant-projet annuel de performance de 2005), sur lesquels votre commission des finances avait émis un jugement plutôt positif en mars 2005¹. **Le ministère a en outre tenu compte de ses observations, avec la création de deux nouveaux objectifs** intitulés « *Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives* » et « *Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national* », ce dernier ayant été légèrement formulé car le ministère ne dispose actuellement d'aucune information sur l'âge du patrimoine sportif et de données seulement fragmentaires concernant le nombre d'équipements sportifs. L'achèvement du recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique devrait toutefois permettre de fournir des statistiques fiables et complètes.

Les objectifs intitulés « *Contribuer à la qualification et à l'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau* » et « *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers, en cohérence avec l'environnement économique et social* » ont quant à eux été opportunément fusionnés. On peut toutefois **regretter**, compte tenu des enjeux de santé publique qu'il implique, que l'objectif intitulé « *Améliorer la protection de la santé par la pratique physique et sportive, notamment de « publics cibles », personnes de plus de 55 ans, personnes obèses...* » ait été supprimé, en raison d'un manque de fiabilité des données.

Ces objectifs sont dans l'ensemble satisfaisants : ils couvrent toutes les grandes composantes de la politique publique du sport et prennent en compte les points de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable (notamment par la promotion de la rigueur financière des fédérations).

B. TREIZE INDICATEURS

Les **indicateurs**, au nombre de 13, sont pour la plupart bien renseignés², ce qui témoigne de la qualité du travail effectué en amont et de l'adaptation des systèmes informatiques. On relèvera que l'objectif, recommandé par la commission, afférent à la **santé financière des fédérations**, est assorti de deux indicateurs pertinents, dont le premier révèle que près de 18 % (15 sur 85) des fédérations unisport suivies par le ministère

¹ Rapport d'information n° 220 (2004-2005) sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, présenté par M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances.

² Hormis les prévisions pour 2004 et les indicateurs relatifs au nouvel objectif « *Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des objectifs sur le territoire national* », recommandé par votre commission, **mais dont les premières données ne seront fournies que dans le projet de loi de finances pour 2007.**

présentaient une situation financière fragile ou dégradée, ce qui constitue un **ratio assez préoccupant**.

Les indicateurs cibles sont fixés pour 2007 ou 2008. **Certains** (nombre de licences délivrées par les fédérations ou de fédérations sportives présentant un taux d'autofinancement inférieur à 50 %) **manquent de volontarisme et d'ambition**, par une simple extrapolation de la tendance récente, tandis que d'autres illustrent un effort particulier du ministère (suivi médical des sportifs de haut niveau et « espoirs », contrôle des établissements d'activités physiques et sportives).

Des trois programmes de la mission, **le programme « Sport » est sans doute celui dont les objectifs et indicateurs sont les plus satisfaisants** : bonne couverture des actions du ministère, en particulier de celles dont l'impact médiatique et politique est le plus fort (prestige sportif de la France, lutte contre le dopage, santé publique par le sport...), précisions méthodologiques abondantes, leviers d'action préservés, indicateurs généralement renseignés, focalisation sur l'efficacité socio-économique, qui constitue bien le facteur essentiel de légitimation d'une politique publique du sport. **Ce programme témoigne des efforts accomplis par le ministère et de son positionnement originel comme ministère « pilote » de la LOLF.**

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. PROMOTION DU SPORT POUR LE PLUS GRAND NOMBRE : 48,5 MILLIONS D'EUROS

1. Les crédits demandés en 2006

Les dépenses de **fonctionnement** de titre 3 imputées sur cette action s'élèvent à **1,82 million d'euros de CP**, dont 1,18 million d'euros pour le fonctionnement courant (prestations juridiques, Conseil national des activités physiques et sportives, livret du jeune sportif, finalisation du recensement national des 25.000 équipements sportifs, ...) et 640.000 euros pour le Musée national du sport.

Le montant budgété des dépenses **d'intervention** du titre 6 représente **46,67 millions d'euros**, dont plus de la moitié proviennent du FNDS et dont 40,56 millions d'euros consistent en des transferts à d'autres collectivités. Ces dépenses incluent en particulier 8,55 millions d'euros de subventions destinées au développement des pratiques sportives pour tous ; 462.000 euros pour 125 emplois créés en 2002 et 2003 dans le cadre du « *Plan sport emploi* » ; 10,05 millions d'euros pour l'accès de publics spécifiques à la pratique sportive et les actions éducatives et sociales du sport; et 25,17 millions d'euros

de subventions à 121 fédérations, dans le cadre de nouvelles conventions triennales conclues en 2006¹.

2. La prise en compte de certains publics cibles et les difficultés parfois rencontrées

Les actions éducatives et sociales du sport comprennent en particulier les dispositifs « *Coupon sport* » (coût de 1,3 million d'euros pour 80.000 coupons) et « *Solidar'été* » (coût maximal pour ce programme évalué à 650.000 euros², correspondant à l'accueil de 12.500 jeunes pendant cinq jours), et les activités intégrées dans les contrats éducatifs locaux, qui bénéficient à plus d'un million d'enfants.

Dans un rapport spécifique de 2005 sur la gestion et les comptes de l'ANCV, **la Cour des comptes s'était montrée très critique sur le cadre conventionnel et la banalisation du « coupon sport »**, qui tendait à devenir une prestation complémentaire du chèque vacances et connaissait donc des dérives par rapport à sa vocation de soutien aux familles modestes qui lui a été originellement assignée lors de son introduction fin 1998. Ce dispositif s'articule parfois mal avec ceux mis en place par les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales, et la complexité de la procédure de compensation financière des clubs tend à créer des retards de paiement. Les services déconcentrés se sont vus accorder dès 2003 une plus grande latitude pour moduler leurs interventions et privilégier, le cas échéant, une aide directe aux clubs attestant d'un effort particulier pour l'accueil des publics défavorisés.

Votre rapporteur spécial considère que le principe d'une aide individualisée de type « coupon sport » conserve sa légitimité, mais que le ministère devra fournir des explications plus claires quant à son impact et à son éventuelle pérennité.

Le ministère entend soutenir l'accès à la pratique sportive des familles, des femmes, des jeunes et des personnes handicapées³, et consacrera à cet effet 150.000 euros aux actions des **deux pôles ressources nationaux** « *Sports et handicaps* » et « *Sport, famille et pratiques féminines* », et 1,2 million d'euros à des projets gérés par les services déconcentrés. Un **plan de féminisation des instances dirigeantes des fédérations** a été initié en

¹ Afin de laisser le temps aux équipes dirigeantes des fédérations sportives qui ont été élues courant 2005 d'approfondir le bilan de l'olympiade passée et d'affiner leurs projets pour la période 2004-2008, des conventions annuelles ont été conclues pour la seule année 2005, qui seront suivies, en 2006, de conventions triennales pour la période 2006-2008.

² Le programme « Jeunesse et vie associative » et l'ANCV participent également au financement de cette opération, dont le coût global est estimé à 3,1 millions d'euros.

³ Trois fédérations agréées – la Fédération française handisport, la Fédération française du sport adapté et la fédération sportive des sourds de France – ont signé des conventions d'objectifs et bénéficient au total d'environ 2,7 millions d'euros de subventions.

2004¹ et des progrès ont été enregistrés : la part des femmes élues a ainsi progressé dans près des deux tiers des fédérations. **Il est nécessaire de poursuivre ce mouvement**, en particulier au niveau des candidatures elles-mêmes, dont les résultats doivent être cohérents avec la féminisation de la pratique sportive en général.

3. Les progrès inégaux de la gestion des fédérations sportives

De 2000 à 2004, le nombre de personnes licenciées dans les dix principales fédérations a progressé de 3,8 % pour atteindre **15,2 millions de sportifs**. Dans la continuité des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2003, les modifications apportées à la loi du 16 juillet 1984² ont permis de donner davantage de lisibilité et de solidité à la relation entre l'Etat et le mouvement sportif, et la quasi-totalité des fédérations a adopté un système de comptabilité analytique. **Le dispositif des conventions d'objectifs sera modifié en 2006 pour tenir compte de l'application de la LOLF**, les missions des conseillers techniques sportifs devraient être précisées par décret d'ici la fin de l'année 2005, et le ministère prête une attention particulière au **respect par certaines fédérations des règles du droit de la concurrence**, eu égard à l'importance croissante des activités économiques et commerciales dans le sport.

Certaines fédérations connaissent toutefois une situation financière fragile, révélée notamment par le nouvel indicateur de ce programme (cf. *supra*). Outre les cas préoccupants des fédérations françaises de **ski** (qui fait actuellement l'objet d'un plan judiciaire de redressement), des **sports de glace** (soumise à un plan de remboursement du passif échelonné sur dix ans, et se traduisant par une participation annuelle du ministère à hauteur de 460.000 euros) et **d'équitation** (dont l'agrément et la délégation du ministère ont été abrogés en août 2005), la Cour des comptes a transmis au ministère deux relevés de constatations définitives portant sur la Fédération française de **judo** et la Fédération française de **tennis**, préconisant notamment une limitation de la croissance des charges de fonctionnement au regard de l'évolution de l'effectif de licenciés.

L'aménagement des stades de football et de rugby fait enfin l'objet de conflits entre les fédérations ou ligues professionnelles, qui ont le pouvoir d'édicter des normes techniques, et les collectivités territoriales qui financent des travaux souvent coûteux et récurrents. Les désaccords se focalisent sur l'agrandissement de la capacité des stades et la puissance de l'éclairage. Dans un **avis rendu en novembre 2003**, le Conseil d'Etat a estimé

¹ En particulier avec le décret n° 2004-22 du 7 janvier 2004, qui dispose notamment que les fédérations doivent « avoir adopté des statuts comportant des dispositions qui (...) garantissent leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'accès égal des femmes et des hommes à leurs instances dirigeantes ».

² Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives.

que les fédérations et ligues pouvaient fixer des normes techniques sur l'organisation du jeu, mais que le fait d'imposer un niveau minimal de capacité constituait une recommandation d'ordre commercial, sans valeur contraignante.

B. DÉVELOPPEMENT DU SPORT DE HAUT NIVEAU : 112,3 MILLIONS D'EUROS

1. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les dépenses de **fonctionnement** concernent essentiellement la subvention d'équilibre accordée à l'INSEP pour un montant de 1,39 million d'euros, soit 17 % du budget annuel de fonctionnement de l'établissement. L'INSEP a accueilli 820 sportifs en 2004, dont 668 inscrits dans les 25 pôles des filières d'accès au sport de haut niveau.

Les moyens en provenance du FNDS s'élèvent à 81,5 millions d'euros, affectés aux interventions et à l'investissement. Les dépenses **d'investissement** du titre 5 s'élèvent à 101,6 millions d'euros en AE et **30,1 millions d'euros** en CP, lesquels comprennent :

- 10,6 millions d'euros pour le plan de modernisation de l'INSEP (qui représente la majeure partie des AE ouvertes sur cette action avec 87,5 millions d'euros), dont le coût global est évalué à **115 millions d'euros sur la période 2004-2008**, dont 60 millions d'euros sont financés par l'intermédiaire d'un partenariat public-privé, correspondant à la rénovation de la partie nord de l'établissement est dans lequel l'Etat intervient à hauteur de 20 millions d'euros. **Le coût pour l'Etat est donc de 75 millions d'euros**. Un montant de près de 60 millions d'euros de CP devra cependant être déboursé en 2007 et 2008, ce qui témoigne d'un **échancier assez optimiste**, en dépit de l'affectation du produit de la cession des anciens locaux de l'administration centrale du ministère, rue de la Fédération dans le XV^e arrondissement de Paris ;

- 496.000 euros pour l'exécution des contrats de plan Etat-régions, consacrés à des installations dans les établissements publics ;

- et 19,3 millions d'euros, auparavant financés sur le chapitre 9 du FNDS, pour divers travaux dans les CREPS et écoles nationales sous tutelle du ministère (accessibilité aux handicapés, mise aux normes de sécurité, nouveaux équipements et matériels), compte tenu des AE ouvertes au cours des exercices précédents et non soldées.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses **d'intervention**, d'un montant de **80,7 millions d'euros de CP**, comportent notamment :

- 58,4 millions d'euros de subventions à 54 fédérations (dont 44 fédérations olympiques) pour le soutien au sport de haut niveau¹. Dans son rapport public de 2003, **la Cour des comptes avait relevé un certain nombre d'anomalies** concernant les aides personnalisées² que les fédérations versent aux sportifs. Les modalités d'attribution de ces aides ont été précisées par une circulaire du 18 avril 2003, et le seront également dans le futur décret relatif aux droits et obligations des sportifs de haut niveau ;

- près de 2 millions d'euros pour des actions régionales de formation et d'insertion professionnelle des sportifs ainsi que de soutien aux filières d'accès au sport de haut niveau situées hors des établissements publics ;

- 3,05 millions d'euros alloués à des établissements nationaux accueillant des pôles des filières d'accès au sport de haut niveau ;

- 9,3 millions d'euros au titre du revenu net (c'est-à-dire minoré de la redevance que le consortium verse à l'Etat en cas de réalisation d'un bénéfice supérieur à celui prévu dans la simulation financière de référence du contrat) garanti au concessionnaire du **Stade de France**, en application de l'article 39 du contrat de concession ;

- enfin 3,1 millions d'euros pour des manifestations sportives, soit 1,8 million d'euros pour le financement des délégations françaises aux Jeux olympiques d'hiver de Turin (incluant 530.000 euros pour les primes qui seront attribuées aux sportifs médaillés) et 1,3 million d'euros en application de la convention pluriannuelle conclue avec le groupement d'intérêt public « *Coupe du monde de rugby 2007* ». A ce titre, il convient de préciser que le budget du comité de candidature à l'organisation en Ile-de-France des Jeux olympiques de 2012 s'est élevé à 27,5 millions d'euros³, dont **18 millions d'euros sous forme de financements publics** octroyés à parts égales par l'Etat, la Ville de Paris et le conseil régional d'Ile-de-France.

Ainsi qu'il a été précisé plus haut, **la plupart des équipements qui étaient prévus dans le dossier de candidature devraient néanmoins être menés à leur terme**, dans le cadre d'un plan de développement du rayonnement du sport français, et financés par le CNDS. Il s'agit en particulier du centre aquatique d'Aubervilliers, du vélodrome couvert de Saint-Quentin-en-Yvelines, de la base nautique de Vaires sur Marne et du centre de tir de Versailles-Satory.

¹ Préparation et participation des équipes de France aux compétitions (25 millions d'euros), soutien aux filières fédérales d'accès au sport de haut niveau (9 millions d'euros), aides personnalisées aux sportifs de haut niveau (8,8 millions d'euros), suivi médical longitudinal de 6.000 sportifs (3 millions d'euros), et encadrement sportif des fédérations (3,05 millions d'euros).

² En 2004, les aides ainsi versées à 3.044 sportifs relevant de 51 fédérations se sont élevées à 8,6 millions d'euros.

³ Le groupement d'intérêt public Paris Ile-de-France 2012 est actuellement en phase de liquidation.

**C. PRÉVENTION PAR LE SPORT ET PROTECTION DES SPORTIFS :
15,4 MILLIONS D'EUROS**

1. Les crédits demandés en 2006

Les AE et CP demandés pour le **fonctionnement** s'élèvent à **6,1 millions d'euros**, dont 850.000 euros pour le CPLD et 4,61 millions d'euros pour le LNDD (soit 90 % de ses dépenses de fonctionnement, qui incluent la rémunération de 41 personnes), au titre des subventions pour charges de service public.

Rappelons à cet égard que le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, examiné en première lecture par le Sénat le 19 octobre 2005, prévoit la création d'une **Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)**, autorité administrative indépendante qui prendra la suite du CPLD et intégrera le LNDD.

Deux départements distincts et indépendants, respectivement chargés des contrôles et des analyses, seront créés. Le pouvoir disciplinaire sera exercé par les membres du collège de l'Agence, comme cela est généralement le cas dans ce type d'autorité. Le budget de l'AFLD, qui correspondra aux moyens affectés au CPLD et au LNDD, sera également complété par le transfert des moyens du ministère consacrés aux activités de contrôle, et l'Agence pourra également percevoir des **ressources propres** issues de la facturation de prestations d'analyse au profit de tiers (fédérations étrangères ou Agence mondiale antidopage – AMA). **Votre rapporteur spécial approuve la création de cette entité unique, vecteur de visibilité de l'engagement français contre le dopage et de synergies de coûts entre les deux organismes actuels.**

Les dépenses **d'intervention** prévues sont fixées à **9,24 millions d'euros** en AE comme en CP (incluant 4 millions d'euros en provenance du FNDS), dont 4 millions d'euros de subventions aux fédérations pour l'encadrement médical des équipes de France et le développement des activités médicales fédérales, 560.000 euros au titre de la contribution annuelle à l'Agence mondiale antidopage (soit 2,9 % du budget de cette institution), 2,76 millions d'euros d'interventions déconcentrées au niveau régional¹, 820.000 euros pour les aspects médicaux des pôles des filières d'accès au haut niveau implantés dans les établissements nationaux, 230.000 euros pour le numéro vert « *Allo écoute dopage* » et 390.000 euros consacrés aux actions de lutte contre les incivilités et la violence dans le sport dans 24 départements prioritaires.

L'ensemble des moyens consacrés par le ministère à la prévention et à la lutte contre le dopage est réparti au sein des actions 1, 2, et 3, et devrait **augmenter d'environ 5 % en 2006.**

¹ *Médecine du sport, prévention du dopage, fonctionnement des AMLD et des commissions régionales de lutte contre le trafic des produits dopants, promotion de la santé par le sport.*

Evolution des moyens consolidés consacrés à la prévention et à la lutte contre le dopage

(en millions d'euros)

	Prévisions 2005	PLF 2006
1. Conventions d'objectifs avec les fédérations	6,5	6,5
Suivi médical des sportifs de haut niveau		3
Encadrement médical des compétitions		2,5
Développement des activités médicales		1,5
2. Crédits délégués aux directions déconcentrées	5,9	6,46
Cours de médecine du sport et indemnités		0,22
Vacations des médecins, préleveurs et autres médecins		1,33
Frais de déplacement des médecins préleveurs		0,1
Soutien aux établissements		0,82
Antennes médicales		
Médecine régionale		2,76
Médecins conseillers		1,23
3. Communication, information et prévention	0,4	0,23
Diverses campagnes d'information		
Numéro vert		0,23
4. Recherche	0,2	0,33
5. Subvention à l'Agence mondiale antidopage	0,65	0,56
6. Subventions au LNDD	4,4	4,61
7. Subventions au CPLD	1,25	1,37
Total	19,3	20,06

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

2. La lutte contre le dopage, une œuvre de long terme qui pâtit encore du manque de coordination internationale

Le LNDD a développé son activité et ce sont ainsi pas moins de **9.319 échantillons qui ont été analysés en 2004** (soit un nombre supérieur à l'objectif de 9.000 échantillons), dont 8.944 pour le compte du ministère¹. Les fédérations de cyclisme, d'athlétisme et de football ont représenté 40 % des analyses². **Les contrôles inopinés sont opportunément privilégiés** et représentaient 58 % des contrôles en 2004, l'objectif étant d'approcher les

¹ Il convient de rappeler la différence entre un contrôle et un prélèvement : un médecin diligent pour effectuer un contrôle antidopage peut effectuer plusieurs prélèvements (en moyenne entre quatre et huit).

Les contrôles peuvent se dérouler à l'occasion soit de compétitions (internationales, nationales, voire régionales), soit d'entraînements. Ils peuvent être inopinés aussi bien en compétition (assez rarement à l'occasion de compétitions internationales) qu'à l'entraînement, dès lors que seuls le ministère donneur d'ordres et le médecin préleveur en sont informés.

² Suite à une politique très volontariste des instances internationales du rugby, celui-ci reste en quatrième position des disciplines les plus contrôlées par le ministère avec 4,7 % du total des prélèvements en 2004. La même remarque peut être faite pour le tennis qui se situe en cinquième position avec 3,7 % de l'ensemble.

deux tiers en 2006. **L'évolution des contrôles positifs depuis 2000 est la suivante :**

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre total de prélèvements	7.966	7.235	7.262	8.104	8.915
Nombre de prélèvements positifs	344	378	494	514	425
Part des prélèvements positifs	4,02 %	5,23 %	6,8 %	6,3 %	4,8 %
Recours devant le Conseil d'Etat	3	2	1	5	2

N.B : la diminution du pourcentage de cas positifs en 2004 est notamment liée aux faits que :

- la liste des substances et procédés évolue tous les ans et certaines substances n'étaient plus interdites en 2004, contrairement aux années précédentes (anesthésiques locaux, certains stimulants comme la caféine et la pseudoéphédrine) ;
- l'augmentation du nombre de contrôles hors compétition réduit mécaniquement le nombre de substances détectées dès lors que la liste des substances et procédés interdits hors compétition est moins complète que la liste applicable en compétition.

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

Les principales substances détectées en 2004 ont été les corticoïdes (45,6 %), le cannabis (28,1 %), le salbutamol (20,4 %), les stimulants (7,5 %) et les stéroïdes anabolisants (7 %). La répartition du nombre d'analyses positives par discipline confirme les tendances déjà observées les années précédentes, le cyclisme arrivant en tête (38,9 % du nombre total de cas positifs), suivi de l'halthérophilie (7,2 %), de l'athlétisme (6,7 %) et du football (4,9%).

Le volet **préventif** se manifeste en outre par des dispositifs tels que le numéro vert, les actions de la Fondation sport santé du CNOSF, la collaboration entre la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) pour la prévention des conduites dopantes et des consommations de substances psychoactives, l'action des 24 médecins conseillers placés auprès des directions régionales, et surtout par la surveillance et le suivi de la santé des sportifs. Le **suivi médical longitudinal** a ainsi été élargi en 2004 à la filière « *Espoirs* », et près de 88 % des sportifs de haut niveau ont fait l'objet d'un tel suivi, total ou partiel. Il pourrait être en 2005 de 95 %, et de 88 % pour les sportifs classés « *Espoirs* ».

La lutte contre le dopage revêt une dimension nécessairement internationale. Les moyens et la coordination ont connu des avancées, telles que l'adoption du **code mondial antidopage** le 5 mars 2003 et l'élaboration, sous l'égide de l'UNESCO, d'une **convention internationale contre le dopage dans le sport**, dont l'adoption sera proposée aux 191 Etats membres lors de leur 33^{ème} conférence générale en octobre 2005, afin de pouvoir reconnaître en droit interne les principales dispositions du code mondial antidopage et les missions de l'AMA d'ici les Jeux olympiques de Turin en 2006. **Des divergences d'appréciation persistent néanmoins entre certaines**

fédérations internationales et l'AMA¹, de même que sur les listes de produits dopants et les modalités de contrôle. Dans ce contexte, la France continue de se positionner « en pointe » dans la lutte contre le dopage, mais se heurte encore aux résistances de fédérations internationales qui ne sont pas toujours enclines à de réelles remises en cause.

D. PROMOTION DES MÉTIERS DU SPORT : 16,16 MILLIONS D'EUROS

Les AE et CP au titre du **fonctionnement** représentent **9,1 millions d'euros**, dont 6,12 millions d'euros de subventions d'équilibre ou de rémunération des personnels des trois écoles nationales, 240.000 euros pour la mise en place d'une démarche de certification de la qualité en formation des établissements publics nationaux, et 2,84 millions d'euros pour le fonctionnement des jurys de 10.100 diplômés.

Les AE et CP **d'intervention** s'élèvent à **7,03 millions d'euros**, notamment consacrés à la prise en charge partielle des frais de formation de près de 3.000 stagiaires dans le cadre de la formation initiale conduisant aux qualifications sportives (soit 3,64 millions d'euros), à des actions au titre des contrats de plan Etat-région, à l'accompagnement de 1.760 contrats aidés, à la professionnalisation de l'encadrement associatif et aux travaux de l'Observatoire national des métiers de l'animation et du sport (ONMAS).

¹ Dont les contrôles doivent être réalisés hors compétition et en conformité avec les règlements des fédérations concernées, qui sont responsables de la gestion des résultats.

QUESTIONS ET OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 219 « *SPORT* »

- L'échéancier budgétaire du **plan de modernisation de l'INSEP** paraît optimiste, bien que conforme aux prévisions usuelles de consommations d'AE triennales. Il est ainsi prévu que le ministère dépense près de 58 millions d'euros de CP en 2007-2008, après 10,3 millions d'euros en 2006.

- Les justifications de crédits sur les différentes actions font en général l'objet d'un niveau de détail satisfaisant et sont beaucoup plus claires que dans l'ancienne nomenclature.

- Il conviendra de préciser les perspectives de **synergies** budgétaires nées de la fusion du CPLD et du LNDD au sein de la future Autorité française de lutte contre le dopage.

- Les normes d'aménagement des stades requises par les fédérations et ligues professionnelles font l'objet de conflits récurrents avec les collectivités territoriales. **Votre rapporteur spécial considère que la position exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis rendu en novembre 2003**, qui établit une distinction entre les normes techniques impératives et les recommandations commerciales non contraignantes, **est équilibrée et légitime**, et rappelle que les ligues professionnelles, à la différence des fédérations, ne sont pas délégataires d'un service public, et ne disposent donc pas de réel pouvoir normatif. Ce problème pourrait sans doute trouver une solution par la formalisation d'une **meilleure concertation** entre les collectivités territoriales et les instances dirigeantes des sports concernés, au sein du CNOSF ou du futur CNDS.

- Les procédures d'attribution des « **coupons sport** » avaient fait l'objet de dérives, critiquées par la Cour des comptes, et il a été prévu de les cibler plus précisément sur les seules familles connaissant des difficultés socio-économiques graves. Cette révision a-t-elle porté ses fruits ?

- Votre rapporteur spécial relevait fin 2004 que le contrat « **CIVIS sport** » n'avait pas connu les résultats escomptés et était appelé à évoluer. Quel a été le coût de ce dispositif, auquel les contrats d'accompagnement vers l'emploi sont manifestement appelés à succéder ?

- Le plan « **Sport emploi** » repose sur un mécanisme d'aide dégressive du ministère sur 5 ans. Quelle est la pérennité de ces emplois, doit-on craindre les effets d'aubaine souvent relevés dans certains contrats aidés ?

- Le taux de consommation des AP relatives aux **dépenses d'équipement du FNDS** est toujours insuffisant : 52 % en 2004 (après intégration de la plus-value de recettes) et 21 % fin août 2005. Le total des CP reportés sur l'exercice 2005 a atteint 203,9 millions d'euros. L'emploi des moyens supplémentaires issus de la plus-value de recettes pour 2004 n'a été examiné par le conseil du FNDS que le 11 octobre 2005. La budgétisation des dépenses relevant de la politique nationale, si elle est légitime, ne devrait pas contribuer à améliorer sensiblement la situation dans l'immédiat.

- Le coût de l'indemnité due au consortium « **Stade de France** » au titre de la garantie de recettes, même atténué par la redevance versée par ce dernier, demeure **élevé** malgré l'amélioration de la rentabilité d'exploitation du stade : avec 9,3 millions d'euros, il représente en 2006 près de 7 % des dépenses d'intervention du programme et augmente de 5,6 % par rapport à 2005. Le statut de ce stade est unique en Europe. La mission de l'IGF mandatée par le ministère fin 2000 pour réexaminer les clauses du contrat de concession s'est traduite par le versement en 2003 d'une indemnité transactionnelle de 1,4 million d'euros et par une économie de près de 10 millions d'euros du fait de la non-construction du parking silo qui aurait dû être financé en 2002-2003. L'impact à long terme sur l'indemnisation du concessionnaire paraît néanmoins réduit.

- Avec 390.000 euros, les moyens affectés à la **lutte contre les incivilités et la violence** dans le sport sont encore assez symboliques, eu égard à la multiplication des incidents. L'outil des contrats locaux de sécurité (au nombre de 13) est encore insuffisamment utilisé. Un pôle ressources national « *Sport-éducation-insertion* », créé en 2003, a pour mission prioritaire de valoriser les bonnes pratiques et de contribuer à la formation des acteurs du sport dans les domaines de l'arbitrage, de la lutte contre les incivilités et les violences dans le sport et de l'insertion professionnelle.

TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. STRATÉGIE ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le programme 163 « *Jeunesse et vie associative* » entend promouvoir l'éducation non « institutionnelle » et la participation des jeunes à la société, en particulier les 6-28 ans, ainsi que soutenir le développement du tissu associatif. La **dimension interministérielle** de ces politiques demeurent forte et les ministères de l'éducation, de la culture, des affaires sociales, de la justice et du tourisme participent également à leur financement et à leur mise en œuvre, aux côtés des collectivités territoriales et des caisses d'allocations familiales.

La **stratégie** du programme comporte deux axes : aider les jeunes à devenir des citoyens actifs, et favoriser le maintien du lien social en aidant l'action des associations et des projets éducatifs des collectivités territoriales.

Ce programme est doté de **121,98 millions d'euros d'AE et de 125,19 millions d'euros de CP** en 2006. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, **les CP augment de 1,41 % à périmètre constant.**

Les crédits contractualisés dans le cadre des **contrats de plan Etat-régions**, qui constituent le principal élément transversal pour toutes les actions du programme, représentent un montant de 10,1 millions d'euros en AE et de 8,8 millions d'euros en CP, majoritairement imputés sur l'action n° 2 « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* » au titre du développement du réseau régional Information Jeunesse.

B. EMPLOIS ET OPÉRATEUR

Le programme s'appuie sur un opérateur : l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), établissement public administratif qui bénéficiera d'une subvention du ministère de 5,14 millions d'euros en 2006, en **forte baisse de 44,1 %** par rapport à 2005 (9,6 millions d'euros). Aux termes de son décret constitutif¹, l'INJEP poursuit des missions analogues à celles du programme 163 : promouvoir l'éducation populaire, favoriser le développement de la vie associative, participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse, développer la coopération internationale dans ces domaines et organiser des actions de formation de cadres associatifs. Il gère notamment le dispositif « *Défi-jeunes* » et trois sites

¹ Article premier du décret n° 90-544 du 2 juillet 1990.

Internet dédiés à la jeunesse (Droits des jeunes, portail Génération Cyb, E-pop). Le ministère conclura une nouvelle convention pluriannuelle avec cet établissement en 2006, afin de **l'associer davantage à la démarche de performance** de la LOLF.

Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi du ministère n'est financé sur ce programme ; **122 emplois hors plafond** seront rémunérés par l'INJEP grâce à la subvention du ministère, soit la totalité des emplois de cet opérateur.

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

Le programme 163 comprend **cinq actions**, dont deux correspondent à la politique de la jeunesse. Les actions relatives à la promotion des actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire représentent près de 79 % des CP.

Crédits demandés et évolution en 2006, à périmètre constant, pour les actions du programme « Jeunesse et vie associative »

(en euros)

Actions	CP LFI 2005*	AE PLF 2006	CP PLF 2006	Evolution CP 2005/2006	En % des CP du programme
01 – Développement de la vie associative	12.969.107	12.940.500	12.678.000	-2,2 %	10,1 %
02 – Promotion des actions en faveur de la jeunesse	52.654.441	52.908.140	52.908.140	0,5 %	42,3 %
03 – Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	45.242.990	45.544.591	45.544.591	0,7 %	36,4 %
04 – Protection des jeunes	3.674.000	1.662.000	5.140.000	39,9 %	4,1 %
05 – Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	8.916.020	8.921.420	8.921.420	0,06 %	7,1 %
Total	123.456.558	121.976.651	125.192.151	1,4 %	100 %

* Les CP de 2005 incluent les rémunérations des fonctionnaires mis à la disposition d'organismes extérieurs.
Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

L'action 1 a vocation à créer les conditions favorables au développement des associations et des autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire, et d'aider les associations à disposer d'un encadrement de qualité (formation de bénévoles). Le ministère peut en particulier s'appuyer sur la Délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES). L'année 2006 devrait être marquée par la mise en œuvre des

conclusions de la conférence nationale pour la vie associative sur trois principaux thèmes¹.

L'action 2 entend favoriser l'information (*via* des subventions au Centre d'information et de documentation jeunesse – CIDJ – et aux centres régionaux), la prise d'initiative et la participation des jeunes (concours « *Envie d'agir !* »² pour les jeunes de 11 à 30 ans, conseils départementaux et conseil national de la jeunesse, etc.), en leur permettant d'accéder à des loisirs collectifs de qualité et en encourageant les échanges internationaux, notamment *via* l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ).

L'action 3 a pour objectifs de permettre aux associations agréées de disposer de structures pérennes, et d'établir un partenariat durable en vue de les aider dans la réalisation de leurs projets, dans le cadre de conventions d'objectifs. Elle inclut notamment une participation du ministère au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP³) et des subventions de fonctionnement à des associations nationales.

L'action 4 est consacrée à la sécurité physique et morale et à la protection des 5,2 millions de mineurs accueillis dans les centres de vacances et de loisirs et dans les centres de loisirs sans hébergement. Les moyens y afférents incluent la réglementation, les contrôles et une aide financière à la rénovation.

L'action 5 comporte les axes suivants : observation des différents aspects de l'animation associative et veille sur les besoins de qualification ; création, mise en œuvre et contrôle des certifications adaptées aux besoins des branches professionnelles et des actions de formation professionnelle ; soutien de la professionnalisation de l'encadrement associatif ; soutien de la qualification de l'encadrement occasionnel des centres de vacances et de loisirs.

Le cadre législatif du volontariat associatif devrait prochainement évoluer avec le **projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif**, adopté en première lecture par le Sénat le 12 mai 2005, qui prévoit un nouveau type de contrat privé à durée déterminée, d'une durée maximale de deux ans et permettant au volontaire de bénéficier d'une protection sociale et d'une indemnité (plafonnée par décret) en nature et/ou en numéraire.

¹ Selon trois axes : l'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil, la consolidation des relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations, l'accompagnement et la reconnaissance de l'activité bénévole.

² Qui constitue désormais le **label unique pour le soutien à l'engagement des jeunes** : il regroupe ainsi le dispositif « Défi jeunes », l'actuel concours régional « Envie d'agir ! », les fonds départementaux d'aide aux initiatives de la jeunesse, et s'étend au volontariat et à la création d'entreprise.

³ Ce fonds finance une partie de la rémunération de salariés permanents employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire ou des organismes à but non lucratif.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. HUIT OBJECTIFS

Le programme 163 comporte **huit objectifs**, dont la formulation et la structure ont été largement revues par rapport à l'avant projet annuel de performance (PAP) de 2005. **Il est vrai que l'avant PAP de 2005 manifestait de réelles lacunes**, tant du point de vue des objectifs que des indicateurs, qui témoignaient des difficultés du transfert ministériel comme d'une certaine impréparation antérieure par le ministère de l'éducation nationale. **Les nouveaux objectifs représentent un progrès**, et il convient de relever les éléments suivants :

- la formulation trop longue de l'objectif 1 « *Favoriser un accès simple et équitable des usagers institutionnels à une information de haute qualité sur les associations et les autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire* », qui pourrait être simplifiée en « *Garantir une bonne information sur les associations et les groupements de l'économie sociale et solidaire* » ;

- l'objectif 2 a été élargi et est désormais intitulé « *Soutenir les projets de jeunes et les échanges internationaux de jeunes* », **conformément à la recommandation exprimée par votre commission des finances**. De même, l'un des deux indicateurs rattachés à cet objectif porte sur le coût de fonctionnement de l'OFQJ et de l'OFAJ rapporté au nombre de jeunes échangés. Il présente ainsi l'avantage de valoriser le processus de réforme mise en œuvre par ces deux organismes à la demande des deux gouvernements contributeurs et qui vise à les rendre plus performants ;

- les objectifs 3 et 6 ont été opportunément reformulés et s'intitulent « *Soutenir les collectivités locales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux en dehors de l'école* » et « *Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs* ».

B. ONZE INDICATEURS

Ces objectifs sont assortis de **onze indicateurs, qui ont également été révisés par rapport à l'avant-PAP 2005 et sont mieux expliqués**. Il apparaissait en effet que les indicateurs avaient alors été construits dans une certaine précipitation, et les précisions méthodologiques étaient nettement en-deçà de celles fournies pour le programme « *Sport* ». **Sept indicateurs permettent désormais de mesurer les résultats d'une action du point de vue de l'utilisateur**, et ceux de l'objectif n° 1, que votre commission avait critiqués du fait de leur trop grande dispersion, ont été remplacés par un unique indicateur reposant sur une enquête annuelle réalisée auprès des usagers institutionnels locaux afin de mesurer la qualité du service rendu.

Trois indicateurs ne sont pas renseignés, mais le seront en 2006. Les années cibles, 2009 ou 2010, correspondent à des échéances plus éloignées que celles du programme « *Sport* », mais permettent d'afficher des cibles assez volontaristes, notamment l'objectif de 75 % (50 % prévu en 2005) de jeunes de 11 à 17 ans pratiquant, en 2010, une activité régulière dans les territoires éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou rurale.

Il est apparu relativement difficile d'identifier des indicateurs prenant en compte le point de vue de l'utilisateur et susceptibles de valoriser suffisamment l'impact réel du ministère et de caractériser son action par rapport à celle du secteur associatif qui est tantôt usager, tantôt opérateur de performance. Le ministère a dès lors souhaité **privilégier la mesure de l'efficacité** de gestion plutôt que celle des impacts résultant de l'activité conjuguée de plusieurs facteurs.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE : 12,7 MILLIONS D'EUROS

Les dépenses de **fonctionnement** (titre III) s'élèvent à **1,98 million d'euros en AE et CP**, et sont destinés aux 104 délégués départementaux à la vie associative, aux correspondants régionaux de l'économie sociale, à des études et colloques sur la vie associative et l'économie solidaire (530.000 euros), et à un programme de recherche régional sur l'économie sociale et solidaire.

Les CP **d'intervention** (titre VI), fixés à **10,7 millions d'euros**, financent notamment des subventions aux fédérations nationales et régionales sur des projets relatifs à la vie associative, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (1,3 million d'euros¹), aux 24 chambres consulaires régionales de l'économie sociale et solidaire (1,04 million d'euros, en hausse de 100.000 euros), et au Conseil du développement de la vie associative (CDVA) pour 264.565 journées de formation de bénévoles (6,08 millions d'euros). Les subventions au CDVA comportent également 412.500 euros pour l'exécution d'études et d'expérimentations commandées en 2005.

¹ Cette dotation, en augmentation de 100.000 euros par rapport à 2005, est associée à 12 conventions pluriannuelles et 35 conventions annuelles.

**B. PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE :
52,9 MILLIONS D'EUROS**

Les dépenses de **fonctionnement** s'établissent à **4,65 millions d'euros** en AE et CP : 2,3 millions d'euros constituent des subventions pour charge de service public à l'INJEP ; 1 million d'euros sont consacrés au dispositif « *Envie d'agir !* » (dont 570.000 euros pour la maintenance et l'hébergement du site Internet) et 1,05 million d'euros sont attribués aux cent conseils départementaux de la jeunesse pour la prise en charge de frais de fonctionnement et de déplacement.

Les dépenses **d'intervention** s'élèvent à **48,3 millions d'euros**, et se décomposent en 6,3 millions d'euros de transferts aux ménages *via* l'opération « *Envie d'agir !* », qui finance près de 4.500 projets et se verra attribuer 50 bourses supplémentaires en 2006 ; 8,3 millions d'euros de transferts aux collectivités territoriales au titre du soutien à 2.500 projets éducatifs locaux¹ ; et 33,6 millions d'euros de transferts à d'autres structures, ainsi ventilés :

- un soutien de 324.000 euros à la CONFEJES, de 78.000 euros au Comité international des jeux de la francophonie, et des actions de coopération bilatérale pour un montant de 300.000 euros ;

- une subvention de 2,44 millions d'euros au CIDJ et des aides à hauteur de 6,38 millions d'euros (dont 3,06 millions d'euros dans le cadre des contrats de plan Etat-régions) aux trente centres régionaux d'information jeunesse ;

- 7,5 millions d'euros de transferts aux services déconcentrés pour un soutien local à 1.100 associations et 3,5 millions d'euros de transferts aux associations dans le cadre des projets éducatifs locaux ;

- 542.000 euros affectés au financement de dispositifs mis en place par l'INJEP (information des jeunes, chèques conseils et bourses).

- enfin une subvention de 10,5 millions d'euros à l'OFAJ (soit environ 46 % de son budget²) et de 1,9 million d'euros à l'OFQJ. Depuis sa création en 1963, l'OFAJ a permis à près de 7 millions de jeunes Français et Allemands de participer à des rencontres. Il subventionne chaque année environ 7.000 échanges³ pour plus de 160.000 participants. **Les années 2004-2005 ont été celles de la réforme de l'Office**, destinée à abaisser ses coûts de fonctionnement et à moderniser son organisation et sa gestion. Un nouvel accord, signé en avril 2005, prévoit notamment la création d'un conseil d'orientation ouvert à la société civile aux cotés d'un conseil d'administration

¹ Dont l'aide représente 5 % du coût total des projets et 11,7 millions d'euros sur l'ensemble du programme 163.

² Le budget de l'OFAJ en 2005 est de 22,9 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 6,1 millions d'euros, dont 80 % consacrés à la rémunération des 70 personnes qu'emploie l'Office.

³ Echanges scolaires et extra-scolaires, formation professionnelle, programmes culturels et artistiques, apprentissage de la langue.

resserré. Un nouveau règlement financier et un nouveau statut des personnels devraient entrer en vigueur en 2006, et une réorganisation interne sera adoptée.

L'**OFQJ**, créé en mars 1968, met en œuvre quatre programmes et **comporte une dimension économique et de création d'entreprise plus affirmée**. Plus de 2.000 jeunes ont ainsi bénéficié d'un programme de l'Office en 2004. Comme l'OFAJ, l'OFQJ poursuivra en 2006 le rééquilibrage des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'intervention et la mise en conformité de la situation des personnels.

C. PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION POPULAIRE : 45,5 MILLIONS D'EUROS

Les CP demandés pour le **fonctionnement** s'élèvent à **2,72 millions d'euros** en AE et CP, soit :

- 642.000 euros pour des actions de communication (supports et manifestations) au titre de l'éducation populaire ;

- 40.000 euros affectés au remboursement de certains frais des représentants associatifs des deux commissions du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse ;

- 30.000 euros consacrés à un centre de ressources documentaires ;

- et 1,67 million d'euros correspondant à 40 % des crédits de rémunération – soit la quote-part au titre de l'éducation populaire – des personnels de l'**INJEP**, complétés par 356.000 euros de subvention de fonctionnement courant. La subvention globale versée à l'**INJEP**, ventilée sur les actions 2, 3 et 5, devrait **diminuer de près de 45 % en 2006**, en raison de la déconcentration du dispositif « *Envie d'agir !* ».

Les dépenses **d'intervention** prévues sont fixées à **42,8 millions d'euros** en AE et CP, comprenant en particulier 24,5 millions d'euros de subventions à l'association **FONJEP** pour le cofinancement de **3.667 postes** de permanents d'associations (50 postes supplémentaires seront créés en 2006, et 80 postes fermés en 2004 seront rétablis, soit un coût proche de 1 million d'euros) ; 10,3 millions d'euros de subventions à 200 associations nationales agréées ; et 6,4 millions d'euros de crédits déconcentrés en vue de soutenir 860 associations agréées localement.

La subvention annuelle octroyée par le ministère aux associations nationales agréées finance en moyenne 40 % du fonctionnement de chaque structure¹, et des actions cohérentes avec les cinq priorités établies par le

¹ Le projet annuel de performance de la mission précise que la subvention allouée est supérieure à 600.000 euros pour six associations agréées, et de moins de 15.000 euros pour 108 associations.

ministère¹. Dans le cadre de l'engagement gouvernemental pour l'emploi, **les associations agréées seront financièrement incitées en 2006 à recourir aux emplois aidés instaurés par le plan de cohésion sociale** (contrats d'avenir et contrats d'accompagnement à l'emploi).

D. PROTECTION DES JEUNES : 5,14 MILLIONS D'EUROS

Cette action ne comprend que des dépenses d'intervention pour un montant de **5,14 millions d'euros** de CP (dont 330.000 euros au titre d'engagements nouveaux), versés à des associations et collectivités territoriales propriétaires de centres de vacances et de loisirs, en vue d'assurer la rénovation (mise aux normes, accessibilité des personnes handicapées) de 160 d'entre eux.

E. PROMOTION DE L'ANIMATION ET DE L'ENCADREMENT ASSOCIATIF : 8,9 MILLIONS D'EUROS

Un montant de **730.000 euros** de dépenses de **fonctionnement** est prévu pour le recueil des données régionales sur l'emploi et les pratiques d'animation et l'organisation des certifications (donnant lieu à la délivrance de près de 4.300 diplômes d'Etat).

Les crédits **d'intervention**, d'un montant prévisionnel de **8,2 millions d'euros** en AE et CP, incluent près de 6 millions d'euros au titre de la formation de près de 2.100 animateurs et du soutien de la qualification de l'encadrement occasionnel des centres de vacances et de loisirs (bourses BAFA et BAFD), et 2,2 millions d'euros de transferts à diverses collectivités, notamment affectés au volet formation des contrats de plan Etat-régions (495.000 euros), à la **professionnalisation de l'encadrement associatif** (1,2 millions d'euros, dont 500.000 euros de CP correspondant à des engagements nouveaux pour 1.100 contrats aidés supplémentaires), à l'accompagnement et à la validation des acquis de l'expérience de 670 bénévoles (100.000 euros), et à l'ingénierie des certifications (263.000 euros).

Votre rapporteur spécial a pris connaissance avec intérêt des engagements du ministère portant sur un soutien à l'embauche de 45.000 personnes dans le secteur associatif, dans le cadre des nouveaux contrats d'avenir et contrats d'accompagnement vers l'emploi.

¹ *L'engagement et la participation des jeunes, la prévention du communautarisme, la lutte contre les discriminations, la prévention des conduites à risque et le développement des pratiques d'éducation populaire.*

Cet engagement s'est notamment concrétisé par deux conventions d'objectifs signées le 5 octobre 2005 par le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et d'autres partenaires des secteur sportif et associatif¹. Pour autant, **ces engagements n'auront qu'une faible incidence dans le budget du ministère, et se traduisent essentiellement par l'accent mis sur la formation et la professionnalisation des cadres d'associations, ainsi que par une plus forte mobilisation demandée aux services déconcentrés.**

QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 163
« JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

- Un effort de formalisation de la stratégie du programme et une **réelle amélioration des objectifs et indicateurs**, qui rendent mieux compte d'une politique pour laquelle le ministère dispose de leviers d'action relativement limités, compte tenu du vaste public auquel elle s'adresse.

- Des évaluations externes ont-elles été conduites sur l'opération « *Envie d'agir !* » ?

- La mise en œuvre des conclusions de la conférence nationale pour la vie associative est peu mise en évidence dans le PAP.

- Comme pour le programme « *Sport* », la justification au premier euro des actions se révèle précise et argumentée.

- L'INJEP assure notamment l'administration de trois sites Internet dédiés aux jeunes, que le programme finance à hauteur de 160.000 euros. On peut se demander quels sont leur impact et leur fréquentation.

- Des évaluations négatives ont conduit à une **réforme profonde de l'OFAJ** pour rationaliser son organisation, sa gestion et ses modalités d'action. Un nouvel accord a ainsi été signé en marge du Conseil franco-allemand du 26 avril 2005. Quelles économies de subventions peut-on en escompter ? En outre, le ratio subvention du ministère / nombre de jeunes bénéficiaires se révèle neuf fois plus élevé pour l'OFQJ que pour l'OFAJ.

¹ Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), le Conseil social du mouvement sportif (COSMOS), le Conseil national des employeurs associatifs (CNEA) et la Conférence nationale des présidents de centres information jeunesse.

QUATRIÈME PARTIE :
LE PROGRAMME 210
« CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE
LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS

A. UN PROGRAMME SURDIMENSIONNÉ

Le programme 210 « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » est présenté comme contribuant « à la réussite de la politique ministérielle mise en œuvre par les deux programmes opérationnels », par une gestion administrative des agents plus dynamique, l'efficacité des services déconcentrés et du réseau d'établissements publics nationaux, et les changements nés de la SMR comme de la LOLF. **Il regroupe l'ensemble des dépenses de personnel relevant du titre 2** et les moyens transversaux correspondant aux services centraux et au fonctionnement courant des services déconcentrés, et est guidé par **trois priorités** : la rénovation de la gestion des ressources humaines, la modernisation de la gestion des établissements publics, et le développement des systèmes d'information.

Il s'agit donc d'un programme de soutien extensif, dont les CP représentent 57 % de ceux de la mission. Par rapport à l'avant-PAP de 2005, cette structuration représente un **retour en arrière**. Votre rapporteur spécial considère que ce type de programme a vocation à ne regrouper que les crédits de rémunération afférents aux fonctions transversales de l'administration centrale, qui exercent véritablement un rôle de « soutien » des programmes opérationnels.

Ainsi que le « bleu » le laisse clairement entendre, **ce choix n'est pas dû aux défaillances de la comptabilité analytique**, comme en témoigne la présence d'actions dites « miroirs » au sein de ce programme, qui permet de reconstituer en fin d'exercice le coût complet des actions de chaque programme opérationnel, **mais est destiné à atténuer les effets de la fongibilité asymétrique**. Le ministère le justifie notamment par le volume réduit des effectifs. Le document précise ainsi qu'« *il a été considéré qu'une ventilation des effectifs et de dépenses de personnel dans chacun des deux programmes opérationnels, conjugué au principe de fongibilité asymétrique et à la limitation à 2 % des ajustements entre programmes, pourrait provoquer des difficultés significatives en gestion* ».

La polyvalence des tâches des personnels des services déconcentrés est également présentée comme un facteur limitant la pertinence d'une répartition des dépenses de titre 2 au sein des deux programmes opérationnels. Ce constat n'est cependant pas valable pour les personnels d'inspection, les

effectifs des établissements nationaux (CREPS, INSEP et écoles nationales) ou les conseillers techniques placés auprès des fédérations sportives. **Votre rapporteur spécial se montre donc très réservé sur ce choix, qui n'est pas conforme à la logique de la LOLF.**

B. ÉVOLUTION DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS

1. Ventilation et évolution du plafond d'emplois

Le programme regroupe les **7.159 ETPT** inclus dans le plafond du ministère, répartis de la façon suivante :

Répartition par action des emplois financés par le programme « Conduite et pilotage »

Effectifs du programme « Sport »	3.544	49,5 %
Effectifs du programme « Jeunesse et vie associative »	672	9,4 %
Effectifs du programme « Conduite et pilotage »	2.938	41 %
Recrutement, formation et action sociale	5	0,1 %

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Par rapport à 2005, **15 ETPT devraient être supprimés¹**, ce qui est largement inférieur aux suppressions nettes enregistrées en 2004 (52) et 2005 (80). L'essentiel des efforts a donc été réalisé sur les deux derniers exercices, mais **il subsiste vraisemblablement des marges de manœuvre**, 124 départs à la retraite – hors corps gérés par le ministère de l'éducation nationale – ayant été enregistrés en 2004 (dont 97 pour les corps spécifiques du ministère).

Dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (**plan GPEEC**), la projection opérée par le ministère porte sur les exercices 2006 et 2007 et repose sur les tendances suivantes :

- une décroissance globale des emplois ministériels qui diminueront de 47 en 2006 (mesures d'externalisation des fonctions exercées par les personnels TOS dans les établissements et mise en application de la réforme des mises à disposition de fonctionnaires auprès d'organismes tiers) et de 35 en 2007 ;

- la valorisation des compétences des personnels techniques et pédagogiques en poursuivant le mouvement de **transformation d'emplois de professeur de sport et de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse** en emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (30 en 2006) ;

¹ Soit un **flux net négatif de 18 ETPT, minoré de 3 ETPT de l'INSEE**, dont la rémunération et les emplois budgétaires faisaient auparavant l'objet d'une imputation en gestion sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

- la **poursuite de la démarche d'externalisation** qui conduit à confier de manière progressive et pragmatique des activités d'entretien, de restauration ou de logistique à des prestataires extérieurs.

2. Personnels hors plafond employés par le ministère

Dans les services déconcentrés, le ministère accueille des agents mis à disposition par les départements. Le ministère indique qu'il est actuellement très difficile de pouvoir préciser le nombre d'agents concernés, « *du fait de la très grande diversité des situations au niveau local et du mode de gestion déconcentré de ces postes* ». Le système d'information de gestion des ressources humaines ne permet pas, à ce jour, de fournir d'informations correspondant à cette position statutaire. **Votre rapporteur spécial estime que des données précises et fiables doivent impérativement être constituées.**

En 2005, **197 agents hors effectif plafond ont été accueillis au sein de l'administration centrale du ministère**, soit 192 agents rémunérés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un agent mis à disposition par le ministère de la culture et quatre agents mis à disposition par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Aucun plan de réintégration n'est prévu au titre de l'année 2006.

3. Evolution des crédits

Les crédits demandés pour ce programme en 2006 sont de **422,61 millions d'euros d'AE et de 421,9 millions d'euros de CP**, soit une **augmentation de 2,36 %** à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Ces crédits seront complétés par un **fonds de concours** à hauteur de 4,75 millions d'euros en CP, constituant la contribution des collectivités territoriales aux contrats de plan Etat-régions et qui contribuera à divers travaux de construction et de rénovation d'équipements sportifs de l'Etat.

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

Le programme 210 comprend **cinq actions**, dont deux actions « miroirs » regroupant les dépenses de rémunération des personnels relevant directement des programmes opérationnels. Les actions correspondant aux rémunérations des personnels des programmes 219 et 210 représentent près de 78 % des crédits de ce programme.

**Crédits demandés et évolution en 2006, à périmètre constant, pour les actions du programme
« Conduite et pilotage »**

(en euros)

Actions	CP LFI 2005*	AE PLF 2006	CP PLF 2006	Evolution CP 2005/2006	En % des CP du programme
01 – Personnel du programme « Sport »	188.888.718	188.466.586	188.466.586	-0,2 %	44,7 %
02 – Personnel du programme « Jeunesse et vie associative »	35.832.348	37.335.841	37.335.841	4,2 %	8,8 %
03 – Personnel du programme « Conduite et pilotage »	133.479.702	135.840.115	135.840.115	1,8 %	32,2 %
04 – Recrutement, formation et action sociale	4.937.450	4.863.926	4.863.926	-1,5 %	1,2 %
05 – Logistique, investissement et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements	49.029.314	56.106.560	55.392.560	13 %	13,1 %
Total	412.167.532	422.613.028	421.899.028	2,4 %	100 %

* Les CP de 2005 incluent la « part patronale » au titre des pensions et allocations familiales, et excluent les rémunérations de fonctionnaires mis à disposition d'organismes extérieurs.

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Les **actions 1 et 2**, dites « actions miroirs », regroupent les dépenses de rémunération des personnels concourant aux programmes 219 et 163 : conseillers techniques sportifs, agents de l'INSEP et des trois écoles nationales, personnels placés auprès des fédérations sportives, personnels techniques et pédagogiques des services déconcentrés.

L'action 3 finance les rémunérations des personnels d'encadrement, d'inspection, d'administration, de maintenance et de santé exerçant dans les services déconcentrés, les agents de l'administration centrale et les personnels des CREPS.

L'action 4 inclut les dépenses relatives à l'organisation des concours, à la formation initiale et continue, et à l'action sociale. **L'action 5** comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement des services, et les subventions pour charges de service public des CREPS.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. CINQ OBJECTIFS

Votre rapporteur spécial et la commission avaient formulé de **nombreuses critiques** sur les objectifs et indicateurs de ce programme, qui n'avaient pas vocation à demeurer tels qu'ils étaient formulés dans l'avant-PAP pour 2005. La fréquence des objectifs à indicateur unique traduisait une

certaine **dispersion** et la difficulté de structurer en actions et objectifs cohérents un tel programme de soutien. Les grandes fonctions de gestion centralisée (ressources humaines, immobilier, informatique, comptabilité...) transparaissaient insuffisamment dans les objectifs retenus, parfois trop précis ou proches des indicateurs.

Il s'agissait également d'assurer une plus grande compatibilité des objectifs avec les programmes de soutien des autres ministères, afin de favoriser la **comparabilité** et la transversalité des indicateurs (de productivité et de qualité de service en particulier), dans la mesure où les programmes de soutien sont par nature soumis à des problématiques communes et à une exigence d'optimisation du coût de fonctionnement, quel que soit le secteur d'activité.

Des efforts importants ont été accomplis et ont consisté, d'une part, à **concentrer les objectifs en les réduisant de dix à cinq** (plusieurs suppressions recommandées par votre commission ont ainsi été opérées) et à leur donner, d'autre part, un caractère plus transversal et plus interministériel au titre de la comparabilité entre les performances des fonctions supports des différents ministères, comme en témoigne l'objectif 1 « *Assurer une gestion optimale des carrières* ». Conformément aux recommandations de la commission, le nouvel objectif 3 intègre l'ancien objectif 9 et est dédié à la professionnalisation et à la qualité des prestations des CREPS. L'objectif « *Assurer aux usagers un accueil de qualité* » portant sur la qualité de service a été maintenu.

B. NEUF INDICATEURS

Concernant les **indicateurs**, l'avant-PAP révélait que nombre d'entre eux étaient provisoires ou trop anecdotiques et n'avaient pas réellement vocation à faire partie des données fondamentales communiquées au Parlement, car ils ressortissaient plutôt à une logique interne de contrôle de gestion. Un important travail de conception et de définition méthodologique a été réalisé, pour aboutir à **neuf indicateurs au lieu de onze** dans l'avant-PAP. Le nombre d'objectifs à indicateur unique a été limité à deux, l'objectif n° 3 disposant à lui seul de trois indicateurs complémentaires aux fins de bien apprécier son efficience de gestion.

Deux indicateurs¹ ne sont pas encore renseignés, et les valeurs cibles sont échelonnées entre 2007 et 2010. Il est, par exemple, prévu que la certification ISO 9001 des CREPS soit intégrale d'ici 2010 (21 % en 2005), et que tous disposent d'un taux de ressources propres supérieur à 50 % d'ici 2008. L'indicateur relatif à la fréquence des entretiens individuels de carrière des personnels de direction pourrait ne pas figurer dans le PAP.

¹ La part des services déconcentrés déficitaires en personnels au regard des effectifs dits « cibles », et le nombre d'heures moyen d'actions de formation par CREPS rapporté au nombre d'agents relevant des corps techniques et pédagogiques.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. PERSONNEL DES TROIS PROGRAMMES : 361,6 MILLIONS D'EUROS

Les dépenses de **rémunération** du titre 2 s'élèvent à **357,8 millions d'euros en CP**, pour 7.159 ETPT. Hors rémunérations, le montant des crédits de titre 2, correspondant à des prestations sociales et allocations diverses, est de 3,8 millions d'euros.

Les agents de catégorie A sont très majoritaires, puisqu'ils représentent **69 % des effectifs**. Outre les flux nets d'effectifs, les effets de structure tiennent à un GVT positif de 1,7 %, soit 3,92 millions d'euros. Un montant de 780.000 euros est consacré aux mesures catégorielles, qui incluent notamment le nouveau régime d'indemnité de fonction et de résultat pour l'administration centrale.

B. RECRUTEMENT, FORMATION ET ACTION SOCIALE : 4,9 MILLIONS D'EUROS

Un montant de 729.070 euros de CP de titre 2 est demandé pour des indemnités versées aux membres des jurys de concours et la rémunération de formateurs extérieurs.

Au titre des dépenses de **fonctionnement**, **4,13 millions d'euros** en AE et CP sont prévus pour financer l'organisation des concours pour trois corps propres au ministère (374.000 euros), le plan national (1,6 million d'euros) et les plans régionaux de formation (1,7 million d'euros) des personnels, et l'action sociale (frais de repas, subventions aux associations du personnel) pour 577.000 euros.

C. LOGISTIQUE, INVESTISSEMENT ET MOYENS GÉNÉRAUX : 55,4 MILLIONS D'EUROS

Les dépenses de **fonctionnement** s'élèvent à **46,3 millions d'euros** en AE et CP et comprennent :

- 10,6 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement courant (dont 80 % sont destinées aux services déconcentrés) ;

- 23 millions d'euros de dépenses immobilières (dont 16,4 millions d'euros de loyers¹ et 650.000 euros pour l'impôt foncier du Stade de France) ;

- 7,7 millions d'euros pour l'informatique (dont 4 millions d'euros pour l'administration centrale) et les télécommunications ;

¹ Le coût moyen du m² loué est de 485 euros.

- 1,2 million d'euros au titre des actions de communication (dont une action spécifique à l'occasion des Jeux de Turin, pour 260.000 euros) ;

- 3,6 millions d'euros de subventions pour charges de service public des 24 CREPS¹, qui correspondent principalement à **l'achèvement du plan d'externalisation de certaines fonctions logistiques** (qui constitue un des axes structurants de la modernisation du ministère) ;

- et 175.000 euros de frais de justice et réparations civiles².

Une enveloppe de **9,1 millions d'euros** en CP est prévue pour les dépenses d'investissement : 1,35 million d'euros pour le renouvellement du parc automobile³ (soit 10.000 euros par véhicule remplacé) et 7,8 millions d'euros de dépenses d'équipement (relogement⁴, maintenance, rénovation), dont 4 millions d'euros pour les établissements publics.

QUESTIONS ET OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 210
« CONDUITE ET PILOTAGE »

- Un programme de soutien représentant plus de la moitié des crédits de la mission ne peut être considéré comme cohérent avec la logique de la LOLF, et **tend à limiter fortement la portée de la fongibilité asymétrique**.

- Le système d'information des ressources humaines doit être amélioré pour connaître précisément le nombre et les catégories d'agents mis à disposition des services déconcentrés du ministère par les départements.

- Le ministère poursuit son **effort de formation** des personnels, avec une augmentation de 3,6 % des crédits correspondants.

- Les **objectifs et indicateurs ont été nettement améliorés** par rapport à l'avant-PAP du projet de loi de finances pour 2005.

- Après avoir consenti des efforts appréciables en matière de réduction des effectifs et d'externalisation en 2004 et 2005, le ministère semble marquer une « pause ».

¹ Ces établissements ne bénéficient toutefois pas d'une subvention d'équilibre, afin d'inciter à l'augmentation des ressources propres tout en maintenant une politique tarifaire adaptée à leurs missions de service public.

² La moyenne de ces dépenses depuis dix ans s'établit toutefois à 120.000 euros.

³ Réalisé conformément aux directives de la Mission interministérielle de modernisation du parc automobile de l'Etat.

⁴ En particulier le regroupement physique de la direction régionale et départementale de Marseille dans de nouveaux locaux (achetés), ce qui nécessite un investissement de 4 millions d'euros en AE et d'un million d'euros en CP sur l'exercice 2006, soit un coût net de 2,5 millions d'euros compte tenu du produit de la cession des locaux actuels.

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement comportant des hausses importantes d'AE et de CP sur les programmes de cette mission, pour un **total de 19,79 millions d'euros**.

A. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Les modifications consistent en une **augmentation de 4.678.300 euros** des AE et CP (dépenses d'intervention du titre 6 exclusivement), dont 3.812.700 euros pour le programme « *Sport* » et 865.600 euros pour le programme « *Jeunesse et vie associative* », imputés de la façon suivante.

S'agissant du programme « *Sport* » :

- 3.805.200 euros sur l'action 01 « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » ;
- 4.500 euros sur l'action 02 « *Développement du sport de haut niveau* » ;
- 3.000 euros sur l'action 03 « *Prévention par le sport et protection des sportifs* ».

S'agissant du programme « *Jeunesse et vie associative* » :

- 501.700 euros sur l'action 01 « *Développement de la vie associative* » ;
- 260.900 euros sur l'action 02 « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* » ;
- 101.800 euros sur l'action 03 « *Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire* » ;
- et 1.200 euros sur l'action 05 « *Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif* ».

B. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Conformément à ce qu'avait annoncé M. le Premier ministre mi-novembre 2005, une **majoration de crédits de 15 millions d'euros a été adoptée au titre de la mise en œuvre du plan d'urgence pour les banlieues**. Lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, dans la nuit du 22 au 23 novembre 2005, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué que ce plan portait sur un **total de 323,8 millions d'euros**, dont 221 millions d'euros sur les missions « *Ville et logement* » et « *Enseignement scolaire* ».

Cette majoration de crédits de 15 millions d'euros est répartie de la manière suivante :

- 3,75 millions d'euros sur le programme « *Sport* » afin de renforcer le soutien aux associations sportives dans les quartiers et de développer l'emploi et la formation conduisant à des qualifications dans les champs de l'animation et du sport ;

- 11,25 millions d'euros sur le programme « *Jeunesse et vie associative* » pour développer les activités culturelles et de loisirs, et renforcer la structuration des associations par la formation des bénévoles.

Ont en outre été adoptées, indépendamment de ces mesures d'urgence :

- une **minoration de crédits de 316.289 euros** sur les dépenses de personnel (titre 2) du programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », venant gager partiellement les nouvelles dépenses du plan d'urgence pour les banlieues ;

- une **majoration de crédits de 100.000 euros** sur les dépenses d'intervention de l'action 01 « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » du programme « *Sport* ».

C. INSERTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL 89 BIS

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel, présenté par le gouvernement et tendant à **autoriser**, au sens de l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, **les garanties accordées par l'Etat en tant que membre du groupement d'intérêt public (GIP) « Coupe du monde de rugby 2007 »**, prévues à l'article 9 de la convention constitutive de ce groupement, signée le 22 octobre 2004.

L'organisation en France de la Coupe du monde de rugby à l'automne 2007, sollicitée par la fédération française de rugby auprès des instances internationales compétentes, a été obtenue notamment **grâce au soutien annoncé des autorités françaises**. Le GIP a été constitué entre l'Etat, titulaire de 46 % des droits, la fédération française de rugby (52 % des droits) et le CNOSF (2 %), avec pour objet de préparer et d'organiser la phase finale de la Coupe du monde de rugby.

Les membres répondent à l'égard des tiers des engagements et dettes du groupement, selon les modalités prévues par l'assemblée générale constitutive à la majorité des deux tiers. En l'absence de majorité qualifiée, chaque membre fondateur répondra des dettes du groupement à hauteur des droits qui lui sont accordés au sein de l'assemblée générale.

¹ Cet article dispose en particulier que « toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation ».

Le budget adopté par le GIP est aujourd'hui en équilibre, et les dernières informations disponibles **ne font pas apparaître de facteurs susceptibles de mettre en jeu la responsabilité de l'Etat**. Il convient, en outre, de rappeler que le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative apporte une **contribution financière de 3,56 millions d'euros** au GIP (soit 1,9 % du budget total de 186 millions d'euros), imputée sur l'action n° 2 « *Développement du sport de haut niveau* » du programme « *Sport* », dont les versements sont étalés sur trois ans : un million d'euros en 2005, 1,28 million d'euros en 2006 et le même montant en 2007.

Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, **la commission des finances a adopté cet article additionnel sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 10 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Michel Sergent, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » était ministérielle et qu'elle était par ailleurs analysée au travers des deux documents de politique transversale « *Action extérieure de l'Etat* » et « *Politique en faveur de l'inclusion sociale* », dont les chefs de file étaient, respectivement, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Il s'est également réjoui que le ministère ait retrouvé, en 2004, son périmètre originel, par la réintégration de la jeunesse et de la vie associative.

Il a précisé que la mission avait des dimensions réduites, avec 7.159 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et 739,5 millions d'euros de crédits de paiement. Il a ajouté que la baisse des effectifs était limitée à 15 ETPT, et que le ministère marquait ainsi une « pause » après des réductions plus importantes en 2004 et 2005.

Il a estimé que, de fait, le ministère entendait jouer un rôle de levier, notamment dans le soutien à la vie associative, plutôt que de « financeur » direct. Il a fait valoir que les dépenses fiscales, pour un montant de 790 millions d'euros, incluant en particulier la réduction d'impôt de 66 % ou 75 % pour les dons, contribuaient largement à cette politique publique.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a relevé que la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » comprenait trois programmes, dont un programme support représentant 57 % des crédits de paiement de la mission, et regroupait notamment toutes les dépenses de personnel. Il a constaté que ceci n'était pas conforme à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et a déploré que le principe de fongibilité asymétrique fut ainsi altéré, d'autant que le ministère avait, selon lui, plutôt « joué le jeu » et accompli de réels progrès en matière d'objectifs et d'indicateurs.

Il a noté deux grands changements de périmètre par rapport à 2005. Il a indiqué que le premier concernait, à l'instar de l'ensemble des missions, l'intégration des pensions civiles et allocations familiales, et le second la suppression, conformément à la LOLF, du fonds national pour le développement du sport (FNDS), qui conduirait à la création, au 1er janvier 2006, du centre national du développement du sport (CNDS). L'article 38 du projet de loi de finances pour 2006 en précisait les modalités d'affectation des recettes et des dépenses. Ainsi, 110 millions d'euros revenaient au budget de la mission, selon un partage plus clair des compétences. Il a relevé que l'Etat,

de façon plus cohérente, interviendrait pour les actions nationales, et le CNDS pour les subventions et équipements locaux.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a précisé qu'au total, les moyens consolidés incluant le FNDS ou le CNDS, selon l'exercice, augmentaient de près de 5 % en 2006, et que les crédits de paiement du programme « *Sport* » augmentaient en particulier de 9,1 %.

Il a constaté que, parallèlement à la LOLF, le ministère avait entrepris plusieurs réformes organisationnelles et stratégiques, mettant ainsi en place sa stratégie ministérielle de la réforme (SMR), qui se traduisait, notamment, par l'externalisation de fonctions logistiques dans les centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS), la restructuration de l'administration centrale, la nouvelle loi sur le dopage et la création de l'Agence française de lutte contre le dopage, la conclusion de contrats de performance avec chaque établissement public, le développement de la formation du personnel, et la création de nouveaux pôles nationaux de ressources. Il a estimé que ces réformes avaient entraîné une réelle dynamique au sein du ministère.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a évoqué brièvement les objectifs et indicateurs, avant d'évoquer les principales actions.

Il a jugé que le programme « *Sport* », constitué de quatre actions dont il a évoqué le contenu, était le plus satisfaisant. Il a estimé qu'il avait notamment été tenu compte des recommandations de la commission, avec la création de deux nouveaux objectifs portant sur la santé financière des fédérations et la répartition équilibrée des équipements sportifs, qui constituaient deux dimensions importantes du sport. Il a ajouté que les indicateurs étaient en nombre suffisant et bien renseignés.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a déclaré que le programme « *Jeunesse et vie associative* » satisfaisait aux critères de la LOLF et qu'un nouvel objectif intitulé « *Soutenir les projets de jeunes et les échanges internationaux de jeunes* » était conforme aux souhaits de la commission. Il a néanmoins constaté que les indicateurs étaient inégalement renseignés et illustraient la difficulté de mesurer l'impact réel du ministère sur la vie associative.

Puis il a abordé le programme « *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* », pour lequel il a estimé que de réels progrès avaient été accomplis, dans la mesure où ce programme s'était révélé peu satisfaisant dans l'avant-projet annuel de performance présenté en 2004. Il a relevé une concentration des objectifs, dont le nombre avait été réduit de dix à cinq, et a souligné que les indicateurs n'étaient plus « *anecdotiques* ».

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite émis plusieurs observations sur les deux programmes opérationnels.

S'agissant du programme « *Sport* », il a noté que les priorités affichées étaient la fonction éducative et sociale du sport, l'accessibilité des personnes handicapées, à laquelle étaient consacrés neuf millions d'euros, la lutte contre le dopage, et la modernisation des filières de haut niveau. Il a précisé que, malgré l'échec de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012, la construction de certains grands équipements avait été confirmée. Il a ajouté que la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) était poursuivie dans le cadre d'un partenariat public-privé, mais que son calendrier semblait optimiste. Il a fait valoir que l'objectif était de maintenir la France au sixième rang des nations sportives. Il a noté que le coût net de l'indemnité allouée au Stade de France, soit 9,3 millions d'euros en 2006, était encore élevé, et que les moyens consacrés à la lutte contre les incivilités et la violence, avec 400.000 euros, étaient assez marginaux. Il a indiqué que le recensement national des équipements sportifs de l'Etat et des collectivités territoriales serait bientôt achevé, et que cet outil était déterminant. Il a fait valoir qu'en matière de lutte contre le dopage, le volontarisme de la France restait entravé par le manque de coordination, voire par les dissensions au niveau international entre certaines fédérations et l'Agence mondiale antidopage. Il a jugé que, dans une certaine mesure, la France s'était vue reprocher d'aller aussi loin dans la lutte contre le dopage.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a abordé les actions relatives à la vie associative. Il a indiqué que le ministère avait un objectif de 45.000 contrats aidés dans le secteur associatif, bien qu'il ne les finançât pas directement. De ce fait, les services déconcentrés auraient, à cet égard, un rôle de mobilisation des associations. Il a déclaré que 4 millions d'euros étaient consacrés à l'accompagnement de l'emploi et à la professionnalisation de l'encadrement des associations. Il a ajouté que 130 postes FONJEP seraient dégelés ou créés, et que le ministère s'efforçait de jouer un rôle structurant, car ses moyens d'action étaient limités.

S'agissant des actions relatives à la jeunesse, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a indiqué que l'opération « *Solidar'été* » et le concours « *Envie d'agir !* » prendraient de l'ampleur, 12.000 jeunes devant être accueillis et 4.500 bourses attribuées en 2006. Il a déclaré qu'il importerait néanmoins de veiller à ce que ces opérations soient clairement évaluées, et à ce que la réforme de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) soit suivie d'effets. Il a estimé, enfin, que le ministère devrait jouer un rôle prépondérant en matière de valorisation de la jeunesse, compte tenu des récents troubles urbains.

Cet exposé a été suivi d'un large débat.

M. Auguste Cazalet a félicité M. Michel Sergent, rapporteur spécial, pour la clarté de sa présentation. Citant les exemples du rugby et du cyclisme, il a fait part de ses inquiétudes quant aux conséquences de la professionnalisation du sport sur l'extension du dopage dans certaines disciplines. Il a craint que la résistance physique des sportifs n'éprouve ses limites, conduisant à de futurs « drames humains ».

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé dans ce contexte si le sport devait être professionnalisé.

En réponse, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a indiqué qu'en matière de dopage, l'action publique serait toujours « en retard d'une guerre ». Il a précisé que le suivi médical longitudinal des sportifs s'était fortement développé au sein des filières de haut niveau et « Espoirs ». Il s'est déclaré préoccupé par la montée du dopage au sein des jeunes amateurs, que l'on ne pouvait réellement ni mesurer ni contrôler.

M. Auguste Cazalet a alors évoqué le cas d'un jeune amateur, pratiquant le vélo tout-terrain et qui s'était vu proposer des produits interdits.

M. Jean Arthuis, président, a estimé nécessaire d'accroître la vigilance des autorités publiques. Revenant sur le sport professionnel, il a relevé les montants élevés des sommes consacrées au football ainsi qu'aux droits de retransmission audiovisuelle.

M. Jean-Jacques Jégou a relevé qu'une récente rencontre de rugby entre deux clubs avait réuni plus de 79.000 spectateurs, soit le nombre le plus élevé jamais atteint pour un match de championnat, et cela toutes disciplines confondues.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'impact budgétaire de l'échec de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2012, et a considéré qu'il devrait en résulter une économie budgétaire.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que le coût global de cette candidature était de 27,5 millions d'euros, dont 18 millions d'euros répartis équitablement, à la charge du ministère, de la Ville de Paris et du conseil régional d'Ile de France. Il a estimé que l'échec de la candidature impliquerait effectivement de moindres dépenses pour les exercices à venir, mais que les retombées économiques de ces Jeux et des nouveaux sites auraient été bénéfiques.

M. Philippe Dallier a indiqué que le Stade de France avait exercé un impact très positif sur l'activité dans le département de la Seine-Saint-Denis, et s'est demandé quelles étaient les modalités du coût de son exploitation pour l'Etat.

Après l'intervention de **Mme Nicole Bricq**, **M. Michel Sergent**, rapporteur spécial, a rappelé que l'indemnité contractuellement versée par l'Etat au consortium du Stade de France visait à compenser l'absence de club résident.

M. Jean-Jacques Jégou a considéré que les débats et négociations sur la construction de ce stade avaient, à l'époque, été mal conduits, et qu'il eût sans doute été préférable de contraindre le club du Paris Saint-Germain à y organiser ses matches, ou de créer un nouveau club dans la capitale. Il s'est, en outre, demandé comment étaient contrôlés les comptes du consortium.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que le coût de l'indemnité due au consortium « Stade de France », au titre de la garantie de recettes, était atténué par la redevance versée par ce dernier, depuis que la rentabilité de l'exploitation du stade s'était améliorée. Il a rappelé que les négociations avaient, à l'époque, été conclues dans une certaine précipitation, et que la mission de l'inspection générale des finances, mandatée par le ministère à la fin de l'année 2000 pour réexaminer les clauses du contrat de concession, s'était traduite par le versement, en 2003, d'une indemnité transactionnelle de 1,4 million d'euros, et par une économie de près de 10 millions d'euros du fait de la non-construction du parking silo qui aurait dû être financé en 2002-2003. L'impact à long terme sur l'indemnisation du concessionnaire lui semblait toutefois réduit. Il a enfin indiqué que le consortium était une organisation privée, à ce titre, non contrôlée par la Cour des comptes.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le consortium avait pris le risque d'investir dans une opération à la rentabilité aléatoire, et que l'indemnisation de l'Etat était, de ce fait, relativement justifiée.

Enfin, **M. Philippe Dallier** a déploré que lors d'une rencontre opposant, au niveau européen, deux clubs de football, qui s'était déroulée au Stade de France, le commissaire de Bondy ait été réquisitionné pour assurer la sécurité du stade, alors même que des émeutes et incendies se déclaraient dans cette même ville.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et adopté sans modification l'article 89 bis.