

N° 27

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 octobre 1999

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la gestion du Fonds national pour le développement du sport,*

Par MM. Michel SERGENT et Paul LORIDANT,  
Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>CHAPITRE PREMIER - LA GESTION FINANCIERE ET ADMINISTRATIVE DU FNDS : DES EFFORTS A ACCOMPLIR.....</b>	<b>5</b>
A. LA MONTEE EN PUISSANCE DU FNDS .....	5
1. <i>Les hésitations du FNDS avant sa stabilisation .....</i>	5
2. <i>Une situation financière redressée.....</i>	8
3. <i>Un fonds qui demeure fragile .....</i>	11
B. LES CONTRAINTES PARTICULIERES D'UN COMPTE SPECIAL DU TRESOR.....	14
1. <i>Les interrogations portant sur la gestion courante du fonds.....</i>	14
2. <i>Les questions récurrentes posées par l'évaluation des recettes.....</i>	17
3. <i>Un régime budgétaire exorbitant qui affaiblit la portée de l'intervention du         Parlement.....</i>	19
4. <i>Conséquences pratiques sur la gestion financière du FNDS.....</i>	24
C. UNE GESTION FINANCIERE A CLARIFIER.....	29
1. <i>Une information budgétaire étique .....</i>	29
2. <i>Une gestion des crédits fractionnée... ..</i>	32
3. <i>...Dont la complexité s'est encore accrue récemment.....</i>	34
<b>CHAPITRE DEUX - LA VOCATION DU FNDS : UNE SPECIFICITE INTROUVABLE .....</b>	<b>36</b>
A. UNE CONFUSION QUASI TOTALE AVEC LES CREDITS BUDGETAIRES .....	36
1. <i>Un phénomène de vases communicants entre le budget et le compte spécial.....</i>	36
2. <i>Des actions financées pour partie sur le budget et pour partie sur le compte         spécial, en fonction des disponibilités.....</i>	38
B. L'ABSENCE DE TOUTE VISION PROSPECTIVE.....	39
1. <i>Un compte spécial qui s'apparente souvent à une simple réserve de crédits .....</i>	39
2. <i>Une efficacité de la dépense parfois discutable.....</i>	44
C. UN CONTROLE DES CREDITS INSUFFISANT .....	49
1. <i>Une absence totale de transparence sur les critères de répartition des crédits .....</i>	49
2. <i>Les défaillances des fédérations sportives.....</i>	53
3. <i>Des contrôles peu opérants .....</i>	54
<b>CHAPITRE TROIS - UNE REFORME INDISPENSABLE : DEFINIR LES PRIORITES DU FNDS ET CONTROLER L'UTILISATION DES CREDITS .....</b>	<b>57</b>
A. CLARIFIER LE CADRE D'INTERVENTION DE L'ETAT.....	57
1. <i>Identifier les besoins du sport .....</i>	57
2. <i>Etablir une répartition claire des compétences et des financements .....</i>	59
B. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DU FNDS.....	61
1. <i>Renforcer la concertation .....</i>	61
2. <i>Développer la transparence des choix.....</i>	66

C. DEFINIR LES PRIORITES DE L'ETAT .....	66
1. <i>Mettre en œuvre un mécanisme de solidarité financière</i> .....	66
2. <i>Contrôler l'utilisation des crédits</i> .....	68
<b>CONCLUSION</b> .....	71
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS</b> .....	72
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	74
<b>Liste des personnes auditionnées</b> .....	82

## INTRODUCTION

La création du fonds national pour le développement du sport (FNDS), en 1979, est née de l'initiative des parlementaires.

Depuis, ce fonds n'a cessé de se développer sous leur seule impulsion : ils ont d'abord cherché à stabiliser ses recettes en modifiant l'assiette du prélèvement, puis ils ont régulièrement majoré le taux du prélèvement assis sur les jeux de la Française des Jeux.

Le FNDS, qui a désormais dépassé le milliard de francs, représente aujourd'hui un tiers du budget du ministère de la jeunesse et des sports, et presque l'équivalent des crédits destinés au sport inscrits sur ce budget.

Il est donc devenu un instrument essentiel de la politique de l'Etat à l'égard du sport de haut-niveau, comme du sport de masse.

Or, lors de la discussion de la loi de finances pour 1998, le Sénat avait observé que la trésorerie du FNDS était largement excédentaire et que la lisibilité de l'emploi des crédits n'était pas évidente.

Dans la perspective de la loi de finances pour 2000, une « rebudgétisation » des crédits du FNDS avait même été évoquée par le Gouvernement, puis abandonnée, suite à la mobilisation du monde sportif et de nombreux élus et parlementaires. Il n'en reste pas moins que l'hypothèse d'une rebudgétisation du FNDS a de nouveau posé la question de la légitimité de ce compte spécial du trésor.

La présente mission de contrôle avait donc pour principal objectif de mieux comprendre le fonctionnement du compte d'affectation spéciale "Fonds national pour le développement du sport", et notamment de voir s'il répondait aux objectifs souhaités par les parlementaires.

Cette mission, menée au cours de l'année 1999, nous a conduits, en tant que rapporteur spécial du budget de la jeunesse et des sports et rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, à rencontrer les personnes principalement intéressées par le fonctionnement du FNDS.

Ces entretiens ont nourri la substance de ce rapport.

## CHAPITRE PREMIER

### LA GESTION FINANCIERE ET ADMINISTRATIVE DU FNDS : DES EFFORTS A ACCOMPLIR

#### A. LA MONTEE EN PUISSANCE DU FNDS

##### 1. Les hésitations du FNDS avant sa stabilisation

###### a) *Du sport de haut niveau au sport de masse*

Suite à la loi n°75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport, un Fonds d'aide au sport de haut-niveau fut créé par l'article 37 de la loi de finances pour 1976. Le financement du fonds était assuré par une "taxe spéciale venant en complément du prix des billets d'entrée dans les manifestations sportives organisées en France métropolitaine". Son produit, très modeste, s'élevait à environ 15 millions de francs.

Ce fonds ne concernait que les sportifs pratiquant la haute compétition. En application de l'article 94 de la loi de finances pour 1978, une commission, présidée par Lucien Neuwirth, remit un rapport répertoriant les besoins du sport de masse<sup>1</sup>, qui conduisit à la création du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), institué par les articles 41 et 56 de la loi de finances pour 1979.

Le FNDS comprenait en recettes deux sections :

- la première recouvrait l'ancien Fonds national d'aide au sport de haut niveau alimenté par le produit de la taxe sur les billets d'entrée dans les manifestations sportives ;

- la deuxième recevait le produit du prélèvement de 2 % sur le loto national, affecté au financement du sport de masse.

---

<sup>1</sup> La commission était chargée de présenter « des propositions pour le financement de l'équipement, de l'encadrement et de l'aide directe aux fédérations, associations et groupements sportifs » article 94 de la loi n°77-1467 du 31 décembre 1977.

Cette origine explique que le FNDS finance à la fois le sport de haut-niveau et le sport de masse (même si la séparation en deux sections distinctes a disparu), avec une concurrence permanente entre ces deux objectifs.

*b) Des recettes mouvantes*

**Depuis sa création, le débat sur le FNDS a presque exclusivement porté sur le niveau de ses ressources et sur les moyens de les stabiliser.**

A l'origine, le FNDS était alimenté par une taxe sur les billets d'entrée dans les manifestations sportives et un prélèvement de 2 % sur le loto national.

Entre 1979 et 1985, de nouvelles recettes ont été affectées au FNDS (l'excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et une partie du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain-PMU) et les prélèvements ont été majorés.

Puis, la loi de finances pour 1985 autorisa la création du loto sportif, avec un prélèvement sur les sommes mises au profit du FNDS.

Cependant, à partir de 1987, les ressources du FNDS furent constamment inférieures aux prévisions.

En 1992, M. Didier Migaud, député, remit un rapport d'information sur le FNDS, qui fut à l'origine de modifications intervenues dans la loi de finances pour 1993, avec l'instauration d'un prélèvement sur les jeux instantanés de loterie gérés par la Française des jeux.

Puis, la loi de finances pour 1994 procéda à une refonte totale des prélèvements alimentant le FNDS avec un prélèvement de 2,3 % sur les jeux gérés par la Française des Jeux, en remplacement des divers prélèvements (25 % sur le loto sportif, 20 % sur le match du jour, 3,5 % sur le loto national, 0,43 % sur les loteries instantanées), un prélèvement sur le PMU et le produit de l'excédent de la taxe sur les débits de boissons.

Depuis, ce prélèvement a été majoré à plusieurs reprises, à l'initiative du Sénat, puis de l'Assemblée nationale, pour atteindre 2,9 % des enjeux de la Française des Jeux, après le vote de la loi de finances pour 1998.

La loi de finances pour 2000 a supprimé la taxe sur les débits de boissons (- 33 millions de francs) et transféré une partie du prélèvement sur le PMU (- 14 millions de francs) au fonds national de développement de la vie associative (FNDVA).

En revanche, l'article 59 de la loi de finances pour 2000 a institué une

contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (nouvel article 302 bis ZE du code général des impôts). La contribution est assise sur les sommes hors taxe sur la valeur ajoutée perçues au titre de la cession des droits de diffusion. Le taux de la contribution est fixé à 5 % du montant des encaissements. Le produit attendu est de 150 millions de francs en année pleine (75 millions de francs seulement pour l'année 2000, en raison de la mise en place du prélèvement au 1er juillet), cependant, cette recette pourrait progresser rapidement.

### **La nouvelle taxe sur les droits de retransmission télévisée**

Une contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives a été créée par l'article 59 de la loi de finances pour 2000. La contribution est assise sur les sommes hors taxe sur la valeur ajoutée perçues au titre de la cession des droits de diffusion. Le taux de la contribution est fixé à 5 % du montant des encaissements.

Les recettes devraient être utilisées pour abonder les crédits du chapitre 3 du FNDS (subventions de fonctionnement pour le sport de masse), sur une ligne budgétaire spécifique.

Un conseil paritaire Etat-mouvement sportif assurerait, à partir du second semestre 2000, avec la participation des services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports et des comités régionaux olympiques et sportifs, la gestion de ce fonds. Un appel à projets devrait être lancé par le ministère, les projets susceptibles d'être financés pouvant être aussi variés que l'achat d'un minibus ou de lots d'équipement, des bourses pour la présence d'éducateurs, ou encore l'aménagement d'un terrain de sport.

L'instauration d'un prélèvement est lié à l'explosion des droits de retransmission télévisée de certaines manifestations sportives. Tous les organismes qui percevront des droits pour des événements sportifs nationaux, fédérations et organisateurs privés, devront cotiser à ce fonds. Cependant, seuls les contrats « franco-français » seront taxés, et non ceux conclus avec le Comité international olympique et les différentes fédérations sportives européennes et mondiales.

Les droits de retransmission ne bénéficient qu'à certaines disciplines sportives très médiatiques, notamment le football, puisque le dernier contrat signé par la Ligue nationale de football avec Canal + et TPS porte sur 8,1 milliards de francs pour 4 ans. La moyenne annuelle des droits de retransmission télévisée pour le football au cours des quatre prochaines années est évaluée à 2,92 milliards de francs, contre environ 1,35 milliard de francs en 1999.

Enfin, à titre exceptionnel, le FNDS s'est vu affecter « l'excédent »<sup>1</sup> du comité français d'organisation de la Coupe du Monde, soit 300 millions de francs, par la loi de finances rectificative pour 1999.

---

<sup>1</sup> Ou « boni de liquidation ».

## 2. Une situation financière redressée

### a) Une amélioration des recettes

Le tableau suivant montre que les réformes de 1993 et de 1994 ont effectivement interrompu la décreue des recettes affectées au FNDS.

#### Evolution des recettes du FNDS 1990-1997

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Loto sportif	257,50	196,10	187,80	154,70	-	-	-	-
Loto national	324,90	373,30	343,60	445	-	-	-	-
Pari mutuel	25,90	26,50	30,60	33,60	33,30	32,70	33,05	32,45
T.S.D.B. <sup>1</sup>	33	33,90	32,90	33,10	34,30	35,10	36,37	36,15
Remboursement avances	0,40	0,40	0,40	0,50	0,20	0,40	0,40	0,44
Recettes diverses	0,10	0,10	0,10	0,60	0,60	-	0,07	0,09
Loterie instantanée	-	-	-	40,30	-	-	-	-
Prélèvements sur la Française des jeux	-	-	-	-	700,53	749,24	774,84	848,60
<b>TOTAL</b>	<b>641,80</b>	<b>630,30</b>	<b>595,40</b>	<b>707,80</b>	<b>768,93</b>	<b>817,44</b>	<b>844,79</b>	<b>917,74</b>

**Après avoir augmenté de plus de 18 % en 1993, le montant des recettes du fonds s'est accru entre 1993 et 1997 au rythme de 6,7 % l'an. Il devait se trouver en 2000, selon les prévisions du projet de loi de finances initiale<sup>2</sup>, supérieur de 70 % au niveau atteint en 1992.**

Cette évolution dynamique n'est pas venue de la seule progression de l'assiette des prélèvements. Celle-ci y a certes contribué, mais de façon variable selon les années, comme le montre l'évolution récente du chiffre d'affaires de la Française des jeux (+ 0,3 % en 1994 ; + 6 % en 1995 ; + 2 % en 1996 et 1997 ; + 4,6 % en 1998 ; + 3,8 % en 1999).

<sup>1</sup> « Taxe sur les débits de boisson ».

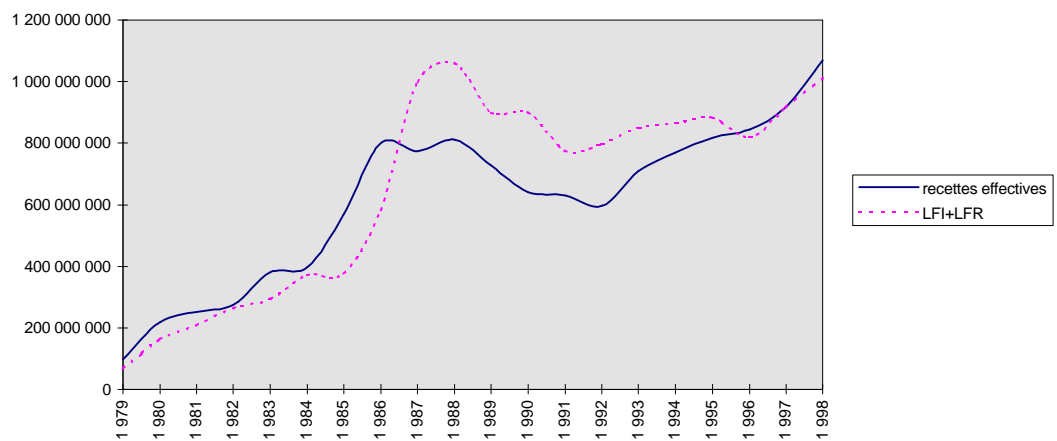
<sup>2</sup> Et donc sans compter le produit de la taxe sur les droits de retransmission télévisée introduite dans le texte par voie d'amendement gouvernemental.



L'augmentation des ressources du fonds s'est donc expliquée aussi par les relèvements successifs du taux du prélèvement sur les enjeux de la Française des jeux passé de 2,4 % à l'origine à 2,9 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Sans ces relèvements, la ressource affectée au FNDS n'aurait varié que très marginalement.

Traditionnellement, les estimations de recettes du projet de loi de finances étaient d'ailleurs déjouées, les recouvrements effectifs n'atteignant pas le niveau attendu.

Evolution des prévisions de recettes et des réalisations du FNDS depuis 1979



En effet, depuis sa création, le FNDS a connu une montée en puissance continue, jusqu'à atteindre 800 millions de francs en 1987. Puis, le fonds a enregistré un écart important entre les prévisions « optimistes » de la loi de finances initiale et des réalisations en baisse, avec des écarts ayant atteint plus de 250 millions de francs. Ce n'est que depuis 1997 que les recettes effectives dépassent les prévisions de la loi de finances et, dans le même temps, sont supérieures au milliard de francs.

Suite à l'amélioration en recettes du fonds, les délégations de crédits se sont améliorées. Ainsi, lors de la réunion du conseil de gestion du FNDS le 11 février 1999, il a été pris acte que les subventions aux clubs avaient été versées dans l'exercice.

Dans ce contexte, il importe d'indiquer qu'en 1998, dernière année connue, les recouvrements effectifs ont été supérieurs aux prévisions comme le montre le tableau ci-dessous.

**FNDS - Recettes 1998**

<b>Intitulé des recettes</b>	<b>Dotation LFI</b>	<b>Recouvrements effectifs</b>	<b>Solde</b>	<b>% de dépassement prévision/LFI</b>	<b>% recette/total recouvré</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4 = 3 - 2</b>	<b>5 = 4/2</b>	<b>6 = 3/total</b>
Produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux	949.000.000	999.626.733	50.626.733	5,33 %	93,50 %
Partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes	32.000.000	32.702.119	702.119	2,19 %	3,06 %
Excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et sur les dépenses d'indemnisation	33.000.000	36.410.432	3.410.432	10,33 %	3,41 %
Remboursement des avances consenties aux associations sportives		235.500	235.500		
Recettes diverses ou accidentelles		145.328	145.328		
<b>Total</b>	<b>1.014.000.000</b>	<b>1.069.120.112</b>	<b>55.120.112</b>	<b>5,44 %</b>	

(en francs)

L'écart constaté concerne surtout le prélèvement sur les enjeux récoltés par la Française des jeux. Il ne faut pas s'en étonner puisqu'aussi bien avec un prélèvement qui tend vers le milliard de francs, cette ressource est, de loin, et -v. infra- le projet de loi de finances initiale pour 2000 devait d'abord renforcer cette caractéristique, la source principale de financement du FNDS à qui il apporte plus des 9/10<sup>ème</sup> de son financement.

Cependant, l'ampleur relative de l'écart avec la prévision de la loi de finances initiale (5,33 % en plus que prévu) est l'occasion d'évoquer dès ce stade une source importante de difficultés de gestion du compte spécial qui vient de l'incertitude relative à l'évolution effective de ses recettes.

### 3. Un fonds qui demeure fragile

Le FNDS, qui a désormais dépassé le milliard de francs, représente aujourd'hui un tiers du budget du ministère de la jeunesse et des sports, et à peu près l'équivalent des crédits destinés au sport inscrits sur ce budget (agrégat "sport et activités physiques").

#### Répartition des crédits en faveur du sport - loi de finances pour 2000

	Crédits (en millions de francs)	Répartition
<b>Budget jeunesse et sport</b> (Agrégat sport et activités physiques)	<b>1.327,5</b>	<b>55 %</b>
<b>FNDS</b>	<b>1.089</b>	<b>45 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.416,5</b>	<b>100 %</b>

Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur la solidité des ressources affectées au sport via le FNDS, car cette solidité conditionne l'avenir du soutien public au sport.

Après une période difficile et un redressement spectaculaire depuis 1997, peut-on dire que les ressources du FNDS sont assurées pour l'avenir ?

L'activité de la Française des Jeux est en progression depuis 1994 : + 0,3 % en 1994 ; + 6 % en 1995 ; + 2 % en 1996 et en 1997 ; + 4,6 % en 1998 et + 3 à 4% en 1999. Cette dynamique conforte les recettes du FNDS.

Pour les années à venir, l'entreprise prévoit que l'activité devrait continuer à progresser, peut-être à un niveau légèrement supérieur à 3 %.

Cette hypothèse de croissance se fonde notamment sur l'idée, simple mais concrète, que les Français, comme les Allemands et les Suisses, « jouent moins » que les européens du sud (Espagne, Italie) et du nord (Grande-Bretagne, pays scandinaves), et disposent donc d'une certaine marge de progression.

Cependant, deux éléments doivent inciter à la prudence :

#### **1 - l'ampleur des prélèvements de l'Etat sur la Française des Jeux.**

Au total, ils se sont élevés à 10,8 milliards de francs en 1998, y compris l'impôt sur les sociétés et le dividende à l'Etat-actionnaire qui perçoit 72 % des bénéfices distribués.

Jusqu'à présent, la montée en charge du FNDS a moins reposé sur l'amélioration du chiffre d'affaires de la Française des jeux que sur l'augmentation du taux du prélèvement alimentant spécifiquement le fonds.

Or, la hausse de ce taux a des conséquences directes sur l'entreprise.

Tous les ans, le ministre du budget signe un arrêté de répartition des sommes jouées, une partie revenant aux joueurs, une autre à la filière d'exploitation (la Française des Jeux, les émetteurs, détaillants et courtiers) et une autre à l'Etat.

Plusieurs solutions existent lorsque le prélèvement affecté au FNDS est augmenté : soit l'Etat prélève plus pour le FNDS, mais en contrepartie réduit les autres prélèvements, soit il joue sur les autres parts des sommes jouées.

Or, les joueurs font l'activité de l'entreprise, et leurs espérances de gains ne peuvent être indéfiniment réduites : le taux de retour des jeux de la Française des Jeux est en moyenne de 57 %, bien en dessous du PMU (70 %) et des machines à sous dans les casinos (au minimum 85 %).

Parallèlement à la hausse du taux de prélèvement sur la Française des jeux, l'effort a porté, ces dernières années, sur la filière d'exploitation et sur la commission de la Française des jeux : en 1994, le taux de commission était de 8,8 % des mises, il est tombé à 6,1 % en 1999. Cette diminution a été rendue possible par des progrès de productivité.

En posant l'hypothèse que le taux de retour pour les joueurs des sommes mises, actuellement de 57 %, est une condition du succès des jeux, un accroissement du prélèvement sur la Française des jeux conduit à se poser la question de savoir si les frais de gestion (5,1 milliards de francs dont 2,9 milliards attribués aux courtiers et détaillants) pourraient être significativement réduits afin de dégager les marges nécessaires pour faire face à cet accroissement.

**En bref, on peut se demander si, dans l'avenir, une hausse du taux du prélèvement pour accroître les ressources du FNDS, ne pourrait avoir un effet négatif sur l'assiette et, par conséquent, manquer son but.**

En outre, force est de reconnaître que le niveau du prélèvement effectué au bénéfice du fonds résulte, en l'état des choses, d'un arbitrage portant sur les recettes de l'Etat. Le total des recettes que celui-ci tire de la Française des jeux qui s'élève, comme indiqué plus haut, à quelques 10,8 milliards de francs, est composé du prélèvement au profit du FNDS (996 millions et 9,2 % du total), du dividende payé à l'Etat (7,2 milliards et

66,7 % du total) et des recettes que celui-ci encaisse au titre de l'imposition des entreprises.

Dans ces conditions, si une certaine marge semble ainsi exister pour, le cas échéant, abonder les recettes du fonds en provenance de la Française des jeux, sa mobilisation suppose d'accepter qu'en contrepartie du relèvement du prélèvement affecté au fonds, l'Etat accepte une diminution de ses recettes fiscales et non fiscales.

## **2 - la très forte dépendance des crédits du FNDS par rapport à l'évolution de la Française des jeux.**

Le projet de loi de finances pour 2000 comportait initialement un dispositif susceptible de renforcer encore la déjà très grande dépendance du FNDS à l'égard des jeux gérés par la Française des jeux. Il était en effet proposé de supprimer la taxe sur les débits de boisson, ce qui avait pour effet de tarir une recette, sans doute mineure mais néanmoins à la source d'une certaine diversification des financements du FNDS.

Le FNDS se serait trouvé dépendre d'une seule et unique ressource, le prélèvement sur le PMU (3 % des recettes) dont le dynamisme pâtit de l'atonie des sommes mises représentant une recette mineure.

Cette situation était évidemment préoccupante pour l'avenir du FNDS car si l'on avait pu observer en 1998 un supplément de recettes par rapport aux prévisions, ce résultat pouvait être jugé assez exceptionnel comparé à la tendance. Il tenait sans doute à des effets mal anticipés du rehaussement du taux du prélèvement au 1<sup>er</sup> janvier 1998, à une progression particulièrement vive des enjeux due à des facteurs non récurrents et peut-être à des facteurs techniques portant sur le rythme des encaissements.

L'on doit garder à l'esprit que, sans les relèvements successifs des taux du prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des jeux, le produit du recouvrement pour 1998 se serait élevé à 827,3 millions de francs et non aux 999,6 millions constatés.

Il faut donc s'interroger sur les perspectives mêmes du chiffre d'affaires de la Française des jeux dont la tendance à un développement certain quoiqu'irrégulier pourrait être sérieusement perturbée si les règles du marché unique européen devaient s'appliquer au domaine des jeux d'argent et si la concurrence des jeux accessibles via internet devait s'intensifier.

La très forte dépendance du FNDS à l'égard du prélèvement sur la Française des Jeux (qui représente en 1999, 93% des recettes) constituait ainsi un élément de risque pour l'avenir et plaidait en faveur d'une diversification des sources de financement. C'est une des raisons qui ont motivé l'instauration d'une taxe sur les droits de retransmission télévisés.

Cependant, cette taxe représentera, en 2000, seulement 7,3 % des crédits du FNDS, ce qui ne permet pas de parler, dans l'immédiat, de diversification.

Toutefois, il est possible d'espérer une hausse sensible des droits de retransmission télévisée, qui permettra, dans les années à venir, de doter le FNDS de nouveaux moyens. A en croire les estimations du ministère de la jeunesse et des sports, ces moyens financiers seront conséquents, puisque le montant des droits de retransmission télévisée pourrait doubler en quatre ans.

## ***B. LES CONTRAINTES PARTICULIERES D'UN COMPTE SPECIAL DU TRESOR***

Le fonds national pour le développement du sport, expression budgétaire d'une volonté parlementaire d'accorder une réelle priorité à la politique du sport, est, paradoxalement, soumis à des contraintes particulières liées à son statut de compte d'affectation spéciale, statut qui, à son tour, est susceptible de déposséder le Parlement de nombre de ses prérogatives budgétaires.

### **1. Les interrogations portant sur la gestion courante du fonds**

Le montant des crédits disponibles au titre du FNDS a fait l'objet de vives discussions, notamment lors du débat sur la loi de finances pour 1998 au Sénat<sup>1</sup>.

Ces débats ont conduit le ministère à réfléchir à la présentation du compte spécial du Trésor.

---

<sup>1</sup> Cf. Sénat. Séance du 26 novembre 1997.

### **Les débats sur la gestion du FNDS : l'examen du projet de loi de finances pour 1998 au Sénat**

Lors de sa séance du 26 novembre 1997, le Sénat a eu à débattre de l'augmentation du taux de prélèvement affecté au FNDS de 2,6% à 2,9%.

Un très long débat a conduit le Sénat à rejeter cette augmentation.

La commission des finances du Sénat avait remarqué l'importante trésorerie du fonds : « *le FNDS bénéficie de crédits supérieurs à ses dépenses, ce qui génère des opérations de report pour un montant substantiel estimé à 183 millions de francs de 1996 à 1997. Le prélèvement qu'il est proposé d'opérer sur la Française des jeux est excessif par rapport à la consommation des crédits de ce fonds* » (Alain Lambert, rapporteur général).

De nombreux arguments ont été avancés contre l'augmentation du FNDS, et notamment le phénomène de « débudgétisation ». En effet, la proposition d'accroître le FNDS pour 1998 coïncidait avec une diminution de 2,1% du budget de la jeunesse et des sports. La montée en charge du FNDS accompagnait donc l'inexorable diminution du budget de la jeunesse et des sports (« *Plus vous accepterez cette méthode, plus le budget de la jeunesse et des sports rétrécira comme peau de chagrin* » Alain Lambert, rapporteur général).

De nombreux intervenants ont également fait état du manque de transparence dans la gestion du fonds, plusieurs parlementaires estimant ne pas savoir en fonction de quoi les décisions d'affectation des crédits sont prises. Le manque de concertation avec les collectivités locales avait également été souligné (« *les élus pourraient être associés à la gestion du fonds. Mais cette association, il faut le dire très honnêtement, est pour l'instant inexistante* » René Régnault).

**Les interrogations du Sénat s'expliquaient d'abord par le fait qu'une véritable confusion s'était instaurée, dans la gestion du fonds par le ministère. En effet, les crédits inscrits en loi de finances de l'année en cours, et les reports de crédits non consommés de l'année antérieure étaient usuellement cumulés pour programmer les interventions du fonds.**

Or, les crédits du FNDS étant ouverts au fur et à mesure des recettes constatées, les crédits correspondant aux recettes des deux derniers mois de l'année sont mécaniquement reportés sur l'année suivante, car ils ne peuvent être dépensés.

La pratique du ministère n'en tenait pas compte et aboutissait ainsi à proposer une programmation de dépenses correspondant à 14 mois de recettes.

Fin 1997, il y avait ainsi 40 millions de francs de "surprogrammation" concernant les conventions d'objectifs et 125 millions de francs concernant les

équipements sportifs (soit l'équivalent d'une année de programmation pour les équipements).

Si cette "surprogrammation" a pu s'effacer en dépenses de fonctionnement, grâce à des recettes plus favorables que prévu, le rattrapage du retard en matière d'équipements sportifs n'est toujours pas complètement réalisé.

Ces modalités de gestion ont pu nourrir l'insatisfaction du mouvement sportif insuffisamment éclairé sur les contraintes de gestion du fonds qui, de fait, ne manquent pas d'un certain byzantinisme.

**Une seconde source de confusion doit en effet être relevée avec le sort particulier réservé aux crédits de paiement destinés à couvrir les engagements financiers pris dans le cadre des opérations en capital du FNDS.**

**La clé de compréhension de la gestion du fonds réside dans la nécessité de distinguer clairement la gestion du fonds en trésorerie et sa gestion budgétaire.**

Comme le souligne le rapport du contrôleur financier sur la gestion 1998 du FNDS, « *les dépenses sont engagées par le ministre de la jeunesse et des sports sur la base d'une programmation établie par le conseil de gestion du fonds, dans la double limite des dotations inscrites en loi de finances et des recettes effectivement comptabilisées.*

*La gestion du compte fait donc l'objet d'un double suivi :*

*- un suivi en termes budgétaires, les dépenses engagées étant, comme pour celles du budget général, rapportées aux dotations limitatives de la loi de finances par chapitre.*

*- un suivi en terme de trésorerie, les dépenses étant rapportées aux disponibilités du compte.*

*Afin que la couverture des engagements par les recettes soit assurée, ce dernier suivi est effectué en additionnant les engagements de dépenses ordinaires et, pour les dépenses en capital, les affectations ou délégations d'autorisations de programme. Il en résulte un écart entre la trésorerie totale du compte et sa trésorerie disponible, cet écart représentant le montant des crédits de paiement non encore engagés pour couvrir les autorisations de programme en place. »*

**La « réservation » des crédits de paiement et des recettes y afférentes qu'implique une telle règle de gestion engendre mécaniquement**



**une trésorerie dont le niveau varie en fonction de celui des engagements de dépenses en capital.**

En clair, plus le niveau des dépenses en capital engagées est élevé, plus la trésorerie du fonds s'accroît.

Cette « loi » des comptes spéciaux du Trésor qui peut avoir des effets pervers sur les choix d'allocation des crédits -v. infra- aboutit à un vrai paradoxe. En effet, alors que la création d'un compte d'affectation spéciale est le plus souvent justifiée par la volonté d'affirmer la priorité accordée à une intervention publique donnée, les règles budgétaires qui s'appliquent à ces comptes sont plus strictes que celles en vigueur pour le budget général. Aussi, la garantie d'affectation de recettes au soutien public au sport qu'offre le FNDS se trouve compensée par des contraintes au stade de la consommation des crédits auxquelles n'est pas soumise systématiquement la consommation des crédits du budget général.

**2. Les questions récurrentes posées par l'évaluation des recettes**

Il résulte, pour le fonds national de développement du sport, des articles 23, 24 et 25 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que :

1 - les dotations annuelles de crédits ne peuvent excéder le montant des recettes du compte telles qu'elles sont prévues dans la loi de finances ;

2 - les crédits ne peuvent être consommés que dans la limite des recettes effectivement comptabilisées ;

3 - les crédits qui n'ont pas été consommés en fin d'année sont reportables sur l'exercice suivant et le solde du compte est reporté d'année en année, sauf disposition contraire d'une loi de finances ;

4 - des crédits supplémentaires peuvent être ouverts si, en cours d'année, les recettes apparaissent supérieures aux évaluations retenues dans la loi de finances initiale.

Ces quatre points ont des conséquences précises.

**En premier lieu, le montant des recettes effectives est primordial.**

Les dépenses du FNDS dépendent étroitement de la bonne tenue des recettes. L'écart observé de 1987 à 1997 entre les prévisions de la loi de finances et les réalisations montre bien que, à l'inverse de la situation qui prévaut dans le cadre du budget général de l'Etat, l'inscription d'un crédit

n'entraîne pas la faculté de dépenser. Des programmations de dépenses ont dû être annulées du fait de l'insuffisance de trésorerie du fonds.

**En second lieu, le montant de recettes inscrit en loi de finances initiale a une importance capitale, en cas de bonne santé du fonds.**

En effet, l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que « *si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes* ». Cette disposition permet au seul ministre des finances de décider de l'augmentation de dépenses publiques.

**Outre qu'il serait légitime de se demander si cette décision ne devrait pas revenir au Parlement, qui adopte, pour chaque compte spécial du Trésor, un plafond de dépenses, cette disposition est source de controverses continues entre le ministère de la jeunesse et des sports et le ministère du budget.**

Lorsque les recettes effectives du fonds sont supérieures à celles inscrites en loi de finances, le ministère de la jeunesse et des sports tend à estimer que ce supplément ne peut qu'être affecté au FNDS.

Mais, il n'en est rien. Ainsi, sur 25 millions de francs de recettes supplémentaires constatées en 1996, une partie n'a pas été utilisée pour abonder les crédits du FNDS, soit 12,4 millions de francs (ce que confirme le compte général de l'administration des finances).

Cette décision s'est traduite à due proportion par une augmentation, inutile -v.infra-, de la trésorerie du compte.

Quant à elle, l'annulation en 1997, de 55 millions de francs de crédits (arrêté du 9 juillet 1997) s'est ajoutée à cette première décision. Au total, ces deux éléments permettent de chiffrer à 67,4 millions de francs le "manque à gagner" pour le FNDS.

**Ces sommes qui figurent toujours en trésorerie au compte du FNDS ne peuvent être dépensées. Il conviendrait de régulariser cette situation.**

**En conclusion, il est essentiel que le ministère du budget inscrive dans les évaluations de la loi de finances initiale, une somme correspondant le plus parfaitement possible aux recettes attendues.**

Pendant longtemps, la loi de finances a inscrit des prévisions de recettes qui n'étaient pas atteintes, de 1987 à 1996 : cette situation était très délicate puisque l'ensemble des projets ne pouvaient être financés. Depuis

quelques années, le FNDS enregistre une situation inverse : les recettes sont supérieures aux prévisions.

Mais, depuis près de trois ans, l'amélioration des encaissements ne s'est pas traduite par un changement dans les évaluations en loi de finances initiale, qui sont donc régulièrement dépassées (le dépassement s'élève à 55 millions de francs en 1998) laissant ainsi une marge d'appréciation excessive au ministère des finances pour gérer le FNDS.

L'on peut sans doute remarquer que dans la loi de finances pour 2000, la recette provenant du prélèvement sur la Française des Jeux a été réévaluée de 47 millions de francs.

**Mais, l'on doit regretter que cette réévaluation n'ait pas eu pour objet principal de présenter une évaluation exacte des recettes, mais de compenser exactement la suppression de la taxe sur les débits de boissons (-33 millions de francs) et le transfert d'une partie du prélèvement sur le PMU (-14 millions de francs) au profit du Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA). Elle vise donc à masquer une réduction des prélèvements au profit du FNDS.**

Ainsi, grâce à une inscription insuffisante de recettes lors des deux précédentes loi de finances, il a été possible de supprimer deux taxes sans que cette suppression n'ait aucune incidence sur l'équilibre de la loi de finances, ce qui traduit un manque de sincérité budgétaire. Par contre, l'incidence sur le FNDS lui-même est réelle, puisque les taxes qui l'alimentaient sont supprimées.

### **3. Un régime budgétaire exorbitant qui affaiblit la portée de l'intervention du Parlement**

La gestion du FNDS est soumise au régime des comptes d'affectation spéciale, dont il faut souligner incidemment que les règles gagneraient à être précisées, qui est sur plusieurs points dérogoire aux règles budgétaires de droit commun.

Les particularités des règles applicables au FNDS comportent également des entorses sérieuses aux prérogatives du Parlement qui impliquent des difficultés sérieuses de gestion et engendrent une certaine incompréhension chez les bénéficiaires potentiels.

Celles-ci consistent, en matière budgétaire, à autoriser la dépense publique dans les limites d'un plafond qui est celui des crédits qu'il consent à ouvrir pour l'année d'exécution du budget. Le consentement du Parlement est donc assorti d'une double condition, l'une de montant, l'autre de durée.

Pourtant, plusieurs dispositions applicables aux comptes d'affectation spéciale restreignent la portée de l'autorisation parlementaire dans leur cas.

*a) Les conditions tenant aux recettes*

**La première de ces dispositions est que, quel que soit le montant des crédits votés par le Parlement, leur exécution dépend de l'existence de recettes suffisantes pour en assurer le financement.**

Cette limite qui résulte de la première phrase du second alinéa de l'article 25<sup>1</sup> de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a pour effet de conditionner implicitement l'autorisation de dépenses accordée par le Parlement à la réalisation d'une condition, certes exogène à la volonté de chacun mais que le gouvernement est cependant mieux à même que le Parlement de maîtriser -v. infra.

**Cette condition qui ne se retrouve pas s'agissant des crédits du budget général a quelque chose de paradoxal puisque l'un des objectifs poursuivis par l'instauration d'un compte d'affectation spéciale consiste précisément à affirmer la priorité d'une action publique.**

*b) Les arrêtés de majoration de crédits*

**La seconde limite, véritablement exorbitante, se trouve dans les prérogatives accordées au ministre des finances - et non au ministre chargé de la gestion de chaque compte - pour ajuster les crédits votés par le Parlement à la hausse.**

La troisième phrase du second alinéa de l'article précité<sup>2</sup> lui permet en effet de majorer les crédits par simple arrêté si, en cours d'année, les recettes apparaissent supérieures aux évaluations. L'entorse ainsi apportée aux prérogatives du Parlement est alors de sens opposé à celle précédemment évoquée : un simple acte administratif peut alors permettre aux services d'excéder le plafond des crédits autorisés par le Parlement.

Le caractère exorbitant de cette faculté est accentué par les incertitudes portant sur les conditions d'examen de ces dépassements de crédits par le Parlement. Une application stricte de l'article 34 de l'ordonnance semble exempter ces arrêtés de majoration de crédits de l'obligation qui y est

---

<sup>1</sup> « Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci ».

<sup>2</sup> « Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances ans la limite de cet excédent de recettes ».

prévue pour les décrets d'avance - qui forment une autre exception au caractère limitatif de l'autorisation parlementaire - de les soumettre à la ratification du Parlement dans les lois de finances rectificatives de l'année.

Ils ne sont donc examinés qu'à l'occasion de lois de règlement. Or, les particularités des lois de règlement, leur objet, les délais dans lesquels elles sont examinées, sont loin de garantir un contrôle parlementaire effectif de tels arrêtés. La présentation de ces lois ne permet d'ailleurs pas toujours de les identifier.

**Il apparaît donc qu'une partie des dépenses des comptes d'affectation spéciale qui peut atteindre des proportions non négligeables du fait des conditions dans lesquelles sont évaluées leurs recettes -v. infra- puisse intervenir sans que la volonté éclairée du Parlement n'ait été sollicitée et ne se soit prononcée en ce sens.**

*c) La portée ambiguë des reports de soldes*

Une importante source de restriction mise à la portée de l'intervention du Parlement en matière de crédits doit être soulignée même si, dans les faits, elle est restée jusqu'à présent à l'état de pure virtualité. Elle s'attache aux règles particulières, associées en pratique à l'importance des soldes des comptes d'affectation spéciale, qui prévalent en matière de reports de leurs résultats.

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique<sup>1</sup> énonce une règle dérogatoire dont la substance mérite d'être précisée. Il s'agit de la disposition selon laquelle les soldes des comptes d'affectation spéciale sont, sauf disposition contraire de la loi de finances, reportés d'année en année. Ainsi, contrairement au solde d'exécution du budget général nécessairement imputé aux résultats de l'année, le régime particulier des comptes d'affectation spéciale permet d'exempter leurs soldes d'un tel traitement et d'éviter ainsi leur transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

Pour lever toute ambiguïté, il convient de préciser que l'aspect exceptionnel de cette disposition consiste non dans un quelconque sort particulier réservé, sous l'angle de leur report, aux crédits de ces comptes mais dans un traitement exceptionnel du solde de leurs opérations. En effet, même si des doutes ont pu naître la règle s'applique non aux crédits mais bien aux soldes.

---

<sup>1</sup> « Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année ».

Du reste, les projets de loi de finances prennent la précaution de faire figurer dans l'état H de recensement des crédits reportables les crédits des comptes d'affectation spéciale C'est dire alors que lesdits crédits obéissent, en dépit de la règle formulée par l'article 24 de l'ordonnance, au régime général des reports de crédits.

**En revanche, il est aisé de démontrer que cette règle est susceptible d'engendrer une faculté de restriction considérable du pouvoir que le Parlement exerce en matière de comptes d'affectation spéciale.**

**Le report d'un excédent d'une année sur l'autre pourrait en effet être considéré comme donnant naissance à un de ces suppléments de recettes qui pourrait autoriser le ministre à majorer les crédits *proprio motu* dès lors que les prévisions de recettes figurant dans les lois de finances initiales n'intègrent pas la trésorerie des comptes.**

Or, en pratique, c'est bien ainsi qu'il en va, les estimations de recettes de la loi de finances éludant la situation de trésorerie des comptes d'affectation spéciale sans que le Parlement soit effectivement en mesure de corriger cette omission.

Si cette faculté n'a semble-t-il pas été utilisée, sa simple existence est choquante au regard de l'exigence d'une intervention parlementaire complète et éclairée.

*d) Les reports de crédit*

Mais, de ce dernier point de vue, la pratique constante des reports de crédits constitue la principale source d'insatisfaction. Elle affecte, par son ampleur, la signification même du débat budgétaire.

**Les reports de crédits de paiement en 1998 (en francs)**

Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	1.169.762
Avances aux associations sportives	663.000
Subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	2.292.293
Sous-total fonctionnement	4.125.055
Equipements de l'Etat	
Autorisations de programme	49.090.789
Crédits de paiement	33.415.521
Etudes travaux, équipements à vocation olympique	
Autorisations de programme	500.986
Crédits de paiement	0
Equipements liés à la Coupe du monde de football	
Autorisations de programme	430.000
Crédits de paiement	10.825.200
Subventions d'équipements sportifs	
Autorisations de programme	162.924.400
Crédits de paiement	99.513.058
Sous-total investissement	
Autorisations de programme	212.946.175
Crédits de paiement	143.753.779
<b>Total des reports de crédits de paiement</b>	<b>147.878.834</b>

Ainsi, en 1998, les reports de crédits de paiement ont atteint 147,9 millions de francs, soit 14,6 % de la dotation ouverte en loi de finances, tandis que, pour les autorisations de programme, les reports ont atteint, avec 212,9 millions de francs, une somme à peu près équivalente à celle des ouvertures de la loi de finances.

**Aux termes de ces règles et pratiques, le vote des recettes et des crédits par le Parlement est très loin de conditionner une exécution budgétaire dont le ministre des finances est maître dans une proportion d'autant plus importante que les soldes des comptes atteignent un niveau conséquent.**

#### **4. Conséquences pratiques sur la gestion financière du FNDS**

##### *a) Les difficultés liées à la condition portant sur les recettes*

Au terme de l'ordonnance organique - article 25, second alinéa- , le total des engagements et des ordonnancements au titre d'un compte d'affectation spéciale et, donc, au titre du FNDS ne peut, on l'a vu, excéder le total des recettes du même compte.

Du fait de cette règle et des délais de centralisation des recettes les gestionnaires du fonds ne peuvent mobiliser la totalité des recettes prévues en cours d'année. La fixation au 30 novembre de la date-limite des engagements de dépenses accentue cette contrainte.

**Pour 1998, ses conséquences sont estimées dans le rapport de gestion du FNDS à 214,5 millions de francs (43,5 % du solde d'exécution).**

Une présentation à l'équilibre des dépenses et des recettes aboutit ainsi mécaniquement à la formation d'un solde excédentaire et de réserves de crédits reportables.

L'idée selon laquelle la présentation budgétaire pourrait corriger ce phénomène en calibrant les crédits de sorte que leur niveau soit compatible avec les prévisions de recettes effectives aboutirait au vote du compte en excédent. Or, certaines exigences la rendent inopérante.

##### *b) Les difficultés liées à la « pré-réservation » des crédits de paiement*

Pour les dépenses d'équipement du FNDS, l'engagement d'une autorisation de programme destinée à être exécutée sur plusieurs années, suppose l'existence de crédits de paiement correspondants qui font donc l'objet d'une sorte de « pré-réservation ». Le total des engagements est donc nécessairement supérieur au total des utilisations de crédits de paiement à hauteur des crédits de paiement nécessaires pour couvrir les engagements nés une année, au cours des années suivantes.

**Cette dernière contrainte est estimée dans le rapport de gestion du fonds pour 1998 à 156 millions de francs (31,6 % du solde), soit plus de 77 % des dépenses d'équipement de l'année 1998.**



c) *L'augmentation des soldes annuels de gestion*

**L'ensemble de ces pratiques aboutit à la constitution d'excédents des recettes sur les dépenses et, ainsi, à une sous-utilisation des recettes du FNDS.**

Les soldes d'exécution du FNDS après avoir baissé à mesure que les recettes du compte s'étiolaient au début des années 1990 enflent à nouveau depuis 1993. Il en résulte une augmentation importante de la trésorerie du compte.

**Soldes d'exécution du FNDS**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
286,3	234,8	184,2	175	236,2	327,6	332,3	364,2	493,1

En 1998, le solde du compte atteint, avec 493,1 millions de francs, pas loin de 50 % des crédits ouverts en loi de finances et s'accroît de 35,4 % par rapport à la situation de trésorerie du début de l'année. Selon les explications du rapport de gestion du fonds, la décomposition de ce montant permet d'identifier les différentes contreparties suivantes.

Plus-value de recettes 1996 constatée mais non reportée en 1997	12.393.055 F
Recettes correspondant aux crédits de paiement annulés en 1997 (arrêté du 10/7/97)	55.000.000 F
Plus-value de recettes 98 (arrêté de report du 9/6/99)	55.120.112 F
Montant des crédits de paiement bloqués pour couvrir les autorisations de programme ouvertes mais non soldées	156.042.368 F
Autres ressources parvenues après la date limite d'engagement	214.508.336 F

La diversité des facteurs expliquant le solde constaté fin 1998 est à elle seule une illustration des difficultés de gestion du FNDS.

Quelques observations incidentes s'imposent pour, d'abord, s'étonner à nouveau de la contribution au solde d'exécution 1998 d'une plus-value de recettes constatée en 1996 et non reportée l'année suivante. Les dispositions de la loi organique mentionnées ci-avant ne laissent en théorie pas place à ce type d'inscription comptable puisqu'aussi bien le solde d'un exercice est soit reporté, soit transporté au découvert du Trésor. Il y a donc là une anomalie regrettable.

Il est intéressant également de remarquer la singularité des effets des annulations des crédits des comptes d'affectation spéciale. Les règles concernant les reports des soldes de ces comptes ont pour effet de conférer aux annulations de crédits un impact favorable sur la trésorerie des comptes qui lui-même est susceptible de contribuer positivement au financement de leurs interventions les années suivant celle de l'annulation. Cet effet paradoxal qui ne se rencontre pas à l'occasion des annulations de crédits du budget général, devrait être pris en considération lors de la présentation des recettes du compte.

Enfin, il est notable que l'augmentation du solde reportable en 1998 s'explique partiellement en 1998 par une plus-value de recettes de 55,1 millions de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances. Au vu de données rétrospectives, cet écart confirme une inversion de tendance puisque ce n'est que depuis 1996 que des plus-values de recettes apparaissent sur le compte, faisant suite à des moins-values considérables les années antérieures.

**Ecart entre les prévisions et les réalisations de recettes du FNDS**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Prévisions	830	850	nd	884	820	916	1.014
Réalisations	595,4	707,8	nd	817,5	844,8	917,7	1.069
Ecart	- 234,6	- 142,2	nd	- 66,5	+ 24,8	+ 1,7	+ 55

Cette inversion provient tout à la fois d'un meilleur dynamisme des recettes au cours de la plus récente période et d'une programmation des recettes plus prudente.

*d) La sous-exécution des crédits*

Le taux de consommation des crédits du compte a connu des fortunes diverses mais semble s'améliorer depuis les plus récents exercices.

**Evolution du taux de consommation des crédits**

(En %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses effectives/crédits de la loi de finances initiale	73,5	81,6	83,6	82,9	82,4	82,3	104,5	98,7	98,1
Dépenses effectives/crédits ajustés par lois de finances rectificatives	223,8	101,7	104,1	89,7	113,3	89	103	98,5	98,1

Cependant, l'exécution des crédits reste très inégale selon leur nature.

**Le taux de consommation des crédits de paiement par chapitre en 1998**

(En millions de francs)

	Crédits disponibles	Paiements	Taux de consommation
Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	228,2	228,2	100
Avances aux associations sportives	1,2	0,6	51,6
Subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	572,3	562,3	98,2
<b>Sous-total fonctionnement</b>	<b>801,7</b>	<b>791,1</b>	<b>98,7</b>
Equipements de l'Etat	83,4	21,6	25,9
Coupe du monde de football	102,3	92,2	90,1
Subvention d'équipements sportifs	174,5	35,5	20,3
<b>Sous-total équipements</b>	<b>360,2</b>	<b>149,3</b>	<b>41,4</b>
<b>Total</b>	<b>1.161,9</b>	<b>940,4</b>	<b>80,9</b>

**Les crédits de fonctionnement connaissent un taux de consommation nettement plus élevé que les crédits d'équipement.**

Cette situation ne provient pas seulement des règles particulières de « pré-réservation » des crédits de paiement dans le cadre des opérations d'investissement conduites à partir du fonds.

Le tableau ci-après en témoigne et montre que la consommation des autorisations de programme demeure sensiblement inférieure à son niveau théorique.

**Taux de consommation des autorisations de programme en 1998**

*(En millions de francs)*

	<b>Autorisations de programme disponibles</b>	<b>Autorisations de programme engagées</b>	<b>Taux de consommation</b>
Equipements de l'Etat	99,1	66,2	66,8
Etudes à vocation olympique	0,5	0	0
Coupe du Monde de football	91,9	91,9	100
Subventions d'équipements sportifs	429,4	201,5	46,9
<b>Totaux</b>	<b>620,9</b>	<b>359,6</b>	<b>57,9</b>

**Cette situation semble traduire une réelle difficulté à « monter » des dossiers d'équipement concrets à partir de l'enveloppe théorique qui est allouée à ce type d'interventions. Mais l'on doit aussi souligner que la tentation est grande, pour remédier aux contraintes d'exécution du fonds, de minorer la mobilisation des autorisations de programme et de « sacrifier » ainsi la partie du FNDS consacrée aux équipements.**

En effet, la mobilisation des crédits de fonctionnement est plus aisée en ce qu'elle ne suppose pas de « pré-réserver » les crédits de paiement des années à venir. Il est possible que cette considération ait pu motiver la priorité donnée à l'engagement des subventions de fonctionnement aux fédérations et aux associations soulignée dans le rapport de gestion 1998 du fonds. Les contraintes portant sur l'utilisation des crédits en capital des comptes spéciaux du Trésor créent ainsi une tentation permanente de financer des équipements à travers des crédits de fonctionnement. L'importance des subventions dans les interventions du FNDS pourrait d'ailleurs favoriser cette pratique. Seul un examen exhaustif de la destination finale des subventions de fonctionnement accordées permettrait de garantir que tel n'est pas le cas en pratique.

**En tout état de cause, il est frappant d'observer que la part des dépenses en capital du FNDS s'est rétractée depuis 1991 passant de 20,7 % cette année là à 17,2 % dans le projet de budget 2000.**

**Enfin, il importe surtout d'observer que les données mentionnées plus haut d'où il semble ressortir une amélioration de l'exécution**

**financière du fonds ne permettent aucunement de poser un diagnostic incontestable sur l'effectivité des dépenses.** En effet, les crédits du fonds sont, pour la plus grande partie, versés à des structures intermédiaires, via une série de subventions, si bien que seuls des contrôles réalisés auprès de chaque partie prenante, dont la systématisation est exclue compte tenu du nombre des opérations en cause, permettraient de vérifier l'utilisation réelle des crédits.

### **C. UNE GESTION FINANCIÈRE À CLARIFIER**

#### **1. Une information budgétaire étiquée**

**Les modalités d'intervention du F.N.D.S sont marquées par la très nette prédominance de la subvention.**

**Il n'est dans ces conditions pas étonnant que les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne donnent qu'une idée très imprécise de la destination effective des crédits.**

#### **Crédits du FNDS pour 2000**

*(En millions de francs)*

<b>I. Investissement :</b>	
Equipements de l'Etat	60,5
Subventions	115
<i>Sous-total</i>	<i>175,5</i>
<b>II. Fonctionnement :</b>	
<b>Sport de haut niveau</b>	227,5
dont :	
- Subventions	227
- Avances aux associations	0,5
<b>Sport de masse</b>	611
dont :	
Subventions	611
<i>Sous-total</i>	<i>838,5</i>
<b>Total</b>	<b>1014</b>

*Source : bleu budgétaire*

Le tableau qui précède est directement issu des informations données par les documents budgétaires sur les crédits prévus pour 2000. De données aussi agrégées on ne peut guère tirer d'observations sinon sur la répartition des crédits entre les opérations d'investissement (17,3 % du total) et de fonctionnement qui, avec 82,7 % des crédits, absorbe la très grande majorité des moyens.

Ces données confirment en outre que le moyen d'action privilégiée du FNDS est la subvention puisque celles-ci représentent près de 94 % des crédits.

Elles rappellent enfin la triple orientation du fonds avec une intervention dans le domaine des équipements sportifs, l'aide apportée au sport de masse et celle accordée au sport de haut niveau.

**Une présentation un peu moins agrégée commande d'examiner les différents chapitres identifiés dans les documents budgétaires.** Ceux-ci comportent en effet 10 chapitres mais seuls 5 d'entre eux sont dotés en loi de finance initiale pour 2000.

En effet, les chapitres de la section de fonctionnement « Frais de gestion », « Restitutions de sommes indûment perçues » et « Dépenses diverses » ne sont pas plus dotés que les chapitres de la section d'investissement « Études, travaux, équipements à vocation olympique » ou « Études, travaux, équipements liés à la Coupe du monde de football ». Cette caractéristique, naturelle pour les dépenses devenues sans objet comme celles abritées auparavant dans le dernier chapitre cité, ne l'est plus s'agissant de dépenses qu'il est possible d'identifier et de prévoir. Elle renforce s'il en était besoin, le **diagnostic d'une entière opacité des documents budgétaires annexés à la loi de finances.**

**Leur contenu ne permet aucunement d'appréhender la réalité des crédits du FNDS et, encore moins, bien entendu, d'apprécier les résultats de la gestion du fonds.**

**Crédits demandés pour 2000 par chapitre**

*(En millions de francs)*

<b>I - Section d'investissement</b>	<b>175,5</b>
dont :	
Chapitre 9 : Equipements de l'Etat contribuant au développement du sport	60,5
Chapitre 12 : Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	115
<b>II - Section de fonctionnement</b>	<b>838,5</b>
dont :	
Chapitre 1 : Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	227
Chapitre 2 : Avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau	0,5
Chapitre 3 : Subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	611
<b>TOTAL I + II</b>	<b>1.014</b>

Il faut donc pour espérer l'évaluer se reporter à des documents externes présentant les conditions effectives dans lesquelles le FNDS intervient. Les principales sources d'information usuelles sont le rapport annuel de gestion du fonds et les réponses aux questionnaires parlementaires qui comportent en particulier la transmission du rapport du contrôleur financier.

L'approche développée par le rapport de gestion du FNDS consiste à présenter successivement les subventions de fonctionnement -part nationale et part régionale- et les dépenses d'équipement.

Basée sur les dépenses effectives du FNDS, elle permet d'établir (données 1998) une structure plus développée des interventions.

**Structure des dépenses du FNDS en 1998**

*(en millions de francs)*

	<b>Niveau <sup>1</sup></b>	<b>Part du total</b>
<b>I. Subventions de fonctionnement</b>	<b>791,7</b>	<b>79,8</b>
dont		
<b>A - Part nationale :</b>	<b>501,7</b>	<b>50,6</b>
<b>dont</b>		
Sport de haut niveau	228,2	23
Sport de masse	272,9	27,5
Avances aux sportifs de haut niveau	0,6	0,006
<b>B - Part régionale</b>	<b>289,3</b>	<b>29,2</b>
<b>II. Equipements</b>	<b>201,5</b>	<b>20,2</b>
Coupe du Monde	91,9	9,2
Equipements de l'Etat	66,2	6,7
Subventions	43,4	4,3
<b>Total</b>	<b>992,5</b>	<b>100</b>

**Une des caractéristiques majeures du FNDS apparaît alors avec la répartition de ses interventions entre plusieurs grandes enveloppes dont la destination et la gestion obéissent à des principes différents.**

Mais le rapport de gestion du FNDS ne comporte aucun développement permettant d'apprécier sérieusement les objectifs poursuivis et encore moins les résultats atteints. Il importe donc d'imposer aux gestionnaires

---

<sup>1</sup> *En millions de francs*

du FNDS de situer leur intervention dans le cadre d'un vrai contrat d'objectifs et de moyens.

## **2. Une gestion des crédits fractionnée...**

On distingue quatre types d'interventions du FNDS :

1) **Les subventions de fonctionnement de la part nationale**, destinées principalement aux fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs conclues avec l'Etat ;

2) **Les subventions de fonctionnement de la part régionale**, concernant les crédits dont la gestion est effectuée au niveau régional ou départemental en application du décret n°97-65 du 4 février 1987 ;

3) **Les subventions d'équipement ;**

4) **Les dépenses diverses.**

Le FNDS finance donc trois grandes catégories d'actions : le soutien aux fédérations sportives, par le biais des conventions d'objectifs, le soutien au sport de masse par la part régionale et enfin la subvention des équipements sportifs.

**Chaque catégorie d'action du FNDS fait l'objet d'une gestion administrative spécifique et autonome**, ce qui témoigne encore une fois de la complexité de gestion des crédits.

*a) Les crédits de la part nationale*

**Les subventions de fonctionnement de la « part nationale du FNDS »** représentent la moitié des dépenses du fonds avec un peu plus de 500 millions de francs dépensés en 1998.

La part nationale est imputée sur trois chapitres budgétaires :

- le chapitre 1 de subventions de fonctionnement pour le sport de haut niveau : 228,2 millions de francs.

- le chapitre 3 de subventions de fonctionnement pour le sport de masse : 272,9 millions de francs.

- le chapitre 2 d'avances aux sportifs de « haut niveau » : 0,6 million de francs.



Le cadre de gestion de ces crédits est à titre principal constitué par les conventions d'objectifs conclues entre le ministère de la jeunesse et des sports et les fédérations sportives (496,8 millions de francs de dépenses à partir du FNDS, soit 98 % de la part nationale des subventions).

S'agissant des **conventions d'objectifs**, la négociation a lieu directement entre la direction des sports et les fédérations sportives, tant en ce qui concerne le montant des subventions que la nature des actions subventionnées. Le montant global des conventions d'objectifs et leur répartition est seulement soumis, pour avis et surtout information, au conseil de gestion du FNDS.

Dans les dépenses liées aux conventions d'objectifs, il y a lieu de noter la place particulière des **aides personnalisées** dont le montant a atteint 50,2 millions de francs en 1998. Réparties entre 2.750 sportifs, ces aides sont incluses dans les conventions d'objectifs mais ne transitent pas par les fédérations sportives. Elles sont en effet gérées par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui les verse à chaque sportif ayant la qualité de sportif de haut niveau, selon les propositions nominatives des fédérations.

*b) Les crédits de la part régionale*

Concernant la **part régionale**, la procédure est plus formalisée. Une note d'orientation est préparée par la direction des sports à la demande du ministre de la jeunesse et des sports, qui en fixe les grandes orientations. La note d'orientation est discutée avec le mouvement sportif représenté par le comité national olympique et sportif français (CNOSF) et les représentants des comités régionaux et départementaux (CDOS et CROS), dans une réunion avec la direction des sports. Enfin, la note est présentée au conseil de gestion du FNDS. Les commissions régionales décident de l'attribution précise des crédits. Les directions régionales de la jeunesse et des sports informent l'administration centrale du ministère, qui doit s'assurer que les instructions données dans la note d'orientation sont bien respectées.

*c) Les crédits d'équipement*

Un travail spécifique est réalisé sur **les équipements**. Le bureau chargé des équipements de la direction des sports fait une fiche par dossier. Il retient les dossiers complets et travaille en liaison avec les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports. Certains petits équipements sont toutefois financés sur le titre VI du budget de la jeunesse et des sports.

### **3. ...Dont la complexité s'est encore accrue récemment**

**La procédure de gestion du FNDS est encore venue se complexifier récemment avec la création du fonds dit « Fernand Sastre » et l'annonce d'une gestion spécifique des recettes résultant de la nouvelle taxe sur les droits de retransmission télévisée.**

Les sommes correspondant à l'excédent du Comité français d'organisation, soit environ 300 millions de francs, seront gérées par une procédure dérogatoire au sein du FNDS. L'article 3 de la convention du 12 juillet 1999 entre l'Etat et la Fédération française de football dispose qu'un « *arrêté conjoint du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et de la Ministre de la Jeunesse et des Sports sera pris afin de créer un conseil de gestion spécifique du fonds Fernand Sastre. Ce conseil sera composé de 15 membres et présidé par le ministre chargé des sports ou son représentant. Il comprendra, outre son président :*

- *six représentants de l'Etat,*
- *un représentant du Comité national olympique et sportif français,*
- *Sept représentants de la Fédération française de football (FFF).*

*Deux maires représentant les villes organisatrices de la Coupe du Monde de Football, participent avec voix consultative aux séances du conseil de gestion. ».*

**Ainsi, une nouvelle instance est créée, au sein même du FNDS, avec une procédure spécifique d'attribution des crédits.**

Le ministère de la jeunesse et des sports indique que « *le conseil de gestion examinera les projets présentés :*

*- soit par la FFF dont la première proposition concerne un plan national de développement du football par le biais de soutiens financiers aux clubs amateurs qui encourageront le football féminin ou qui formeront ou recruteront des éducateurs ou techniciens ;*

*- soit par l'une des 10 villes sites, leurs projets feront l'objet d'un examen prioritaire ;*

*- soit par d'autres fédérations sportives pour soutenir les pratiques sportives favorisant une demande d'insertion sociale ;*

- soit par les collectivités locales et associations sportives ayant pour objet le fonctionnement des équipements de proximité ou facilitant l'accès aux pratiques sportives ou permettant le développement de l'emploi. »

Ce n'est qu'au flou de ses stipulations que cette convention doit de n'apparaître pas totalement contraire à la règle de non-affectation des recettes au sein d'un compte d'affectation spéciale.

Outre le fonds « Fernand Sastre » qui, doté de 300 millions de francs, sera temporaire, une gestion distincte des recettes provenant de la taxe sur les droits de retransmission télévisée se profile.

**La gestion des sommes prélevées sur les droits de retransmission des manifestations sportives fera l'objet d'une nouvelle procédure de gestion spécifique dans le cadre du FNDS.** Les clubs amateurs seront appelés à proposer des projets examinés par une commission, qui décidera du versement d'une subvention. Cette commission devrait être composée de représentants de l'Etat et du mouvement sportif, le ministre de la jeunesse et sports ayant souligné que ce fonds « sera cogéré par l'Etat et le mouvement sportif ».

**Architecture et dotations du Fonds national de développement pour le sport en 2000 et 2001**

	Compte d'affectation spéciale n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport »		
Les différents fonds au sein du FNDS	FNDS « classique »	Fonds « Fernand Sastre »	Fonds « de mutualisation »
Dotation pour l'année 2000 (en millions de francs)	1.014	300 (*)	75 (*)
Dotation estimée pour 2001 (en millions de francs)	?	(reliquat)	150 à 180 (*)

(\*) estimations

**Cette nouvelle « démultiplication » du FNDS altère encore la cohérence et la lisibilité de l'emploi des fonds.**

## CHAPITRE DEUX

### LA VOCATION DU FNDS : UNE SPECIFICITE INTROUVABLE

#### A. UNE CONFUSION QUASI TOTALE AVEC LES CRÉDITS BUDGETAIRES

##### 1. Un phénomène de vases communicants entre le budget et le compte spécial

###### a) *L'objectif initial : sanctuariser les crédits en faveur du sport*

La création du fonds national pour le développement du sport répondait à un objectif précis : donner de nouveaux moyens au monde sportif.

Cependant, force est de constater que le FNDS aura pris une place grandissante dans le financement du sport, dépassant depuis trois ans le tiers du budget du ministère de la jeunesse et des sports.

#### Evolutions respectives du budget de la jeunesse et des sports et du FNDS

LFI	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998	1999	2000
budget	3 089	2 782	2 973	2 997	2 964	2 902	3 047	3 054
FNDS	850	850	884	820	916	1 014	1 014	1 089
TOTAL	3 939	3 632	3 365	3 817	3 880	3 916	4 061	4 143
<b>FNDS/budget</b>	<b>28%</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>	<b>35,6%</b>

(en millions de francs)

Entre 1993 et 2000, le budget de la jeunesse et des sports a stagné sinon régressé. La montée en charge du FNDS a seulement servi à compenser cette sclérose afin d'assurer une légère progression globale des crédits du sport.

**Ainsi, il apparaît que sur sept ans, les moyens destinés à la jeunesse et aux sports (budget +FNDS) auront progressé seulement de 5 %, soit 0,7 % par an. Le complément apporté par le FNDS n'a donc pas permis de trouver de nouveaux financements. Il a simplement servi à maintenir le niveau de la dépense publique en faveur du sport.**

**Le FNDS n'apparaît donc plus comme un complément aux actions financées par le ministère de la jeunesse et des sports, mais le cœur même du dispositif de financement public étatique du sport.** Ces crédits sont devenus indispensables, témoignant ainsi de la réalité de la « débudgétisation » des crédits en faveur du sport.

*b) Le résultat : des actions autrefois financées par le budget et désormais par le compte spécial du Trésor*

On a vu que la création du FNDS n'avait pas permis d'accroître sensiblement les crédits destinés au sport.

Il est également légitime de se demander si le FNDS a permis de réorienter la dépense en faveur du sport, en privilégiant le sport de masse ou le sport de haut-niveau.

**En réalité, on s'aperçoit que la création du FNDS n'a abouti qu'à un simple transfert de charges du budget vers le FNDS.**

L'exemple des conventions d'objectifs des fédérations le montre bien : **depuis 4 ans, le FNDS finance presque intégralement les conventions d'objectifs des fédérations, alors qu'il ne contribuait que pour 45 % à ces conventions en 1990.**

**Répartition en % des financements des conventions d'objectifs**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
FNDS	44,7	67,7	64,4	81,8	80,4	85,7	94,8	96,0	94,5
43-91	55,3	35,2	35,6	18,2	19,6	14,2	5,2	4,0	5,5

*Source : direction des sports*

D'autre part, les conventions d'objectifs ont pris une importance grandissante dans le FNDS, dépassant même la moitié des crédits distribués à partir de 1993.

Depuis 1997, un reflux semble toutefois s'être amorcé, au profit des autres actions financées par le FNDS, et notamment la part régionale.

**Part des crédits du FNDS consacrés aux conventions d'objectifs**

1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998
36,4%	26,2%	43,2%	46,7%	52,2%	48,0%	50,1%	52,1%	49,5%	42,4%

*Source : direction des sports*

## **2. Des actions financées pour partie sur le budget et pour partie sur le compte spécial, en fonction des disponibilités**

Deux points fondamentaux expliquent le phénomène de "saupoudrage" : le pilotage "à l'aveugle" du soutien public au sport et l'absence de répartition claire entre le FNDS et le budget. Il faudrait dire que le FNDS est le "budget bis" du ministère de la jeunesse et des sports, qui s'en sert exactement comme s'il s'agissait de ses moyens propres.

Ainsi, dans la note d'orientation de la ministre de la jeunesse et des sports pour 1998, il est écrit : *«la première réunion de la commission régionale doit permettre de faire le point sur les créations d'emplois et les moyens financiers mobilisés à cet effet, tant sur la part régionale du FNDS que sur le titre IV ».*

**De fait, la distinction entre le titre IV du budget du ministère et le FNDS n'est souvent qu'une question de trésorerie.** Les conventions d'objectifs des fédérations contiennent ainsi une mention selon laquelle les crédits seront pris, "*en fonction des disponibilités*", sur le titre IV du budget du ministère ou sur le FNDS.

Nombre d'actions sont passées du FNDS au budget et inversement. Historiquement, on observe que les crédits au sport de haut niveau inscrits pour financer les conventions d'objectifs des fédérations se sont déplacés du budget vers le FNDS. En revanche d'autres actions, expérimentales, sont d'abord financées sur le FNDS avant de l'être sur le budget (c'est le cas du coupon sport). Enfin, des actions sont financées à la fois sur le budget et sur le FNDS, comme la lutte contre le dopage.

**Afin d'évaluer clairement les crédits consacrés à telle ou telle action, il est impératif d'additionner les crédits du FNDS et ceux du budget. Cependant, la présentation du FNDS n'est pas suffisamment détaillée pour le permettre facilement.**

Il est par ailleurs surprenant de constater que le déplacement de certaines actions du FNDS vers le budget ne modifie en rien la manière dont elles sont appréhendées par le milieu sportif. Outre que les présidents de fédérations sportives reconnaissent qu'il leur est impossible de distinguer ce qui provient du FNDS de ce qui provient du budget, certaines actions comme le coupon sport sont financées sur le budget sans que la concertation en pâtisse.

## **B. L'ABSENCE DE TOUTE VISION PROSPECTIVE**

### **1. Un compte spécial qui s'apparente souvent à une simple réserve de crédits**

*a) Une multitude de « priorités » qui révèle l'absence de vision stratégique*

Il est frappant de constater que le FNDS sert un peu à tout. Le FNDS finance à la fois le sport de haut-niveau, le sport de masse (les conventions d'objectifs des fédérations et la "part régionale") et parmi les investissements aussi bien les établissements de l'Etat que les équipements sportifs gérés par d'autres entités.

Le FNDS se consacre donc à une multitude d'actions.

Tout en gardant une structure identique, les notes d'orientation pour la part régionale ont évolué dans le temps, dans le sens d'une accumulation de priorités.

• **Note d'orientation de 1995** : les crédits de la part régionale du FNDS sont « *prioritairement mobilisés pour les actions relevant d'une véritable politique de développement sportif local, en accompagnement et en cohérence avec les politiques fédérales* ».

Le développement des activités physiques pour le plus grand nombre est la première priorité. Dans ce cadre, sont cités : l'aide aux clubs, notamment ceux du secteur rural, l'aide à l'emploi sportif et les déplacements.

Deux actions « ponctuelles » sont financées sur le FNDS : la fête du sport et les jeux de l'avenir.

La formation des cadres sportifs et dirigeants, la détection, le perfectionnement et la formation des sportifs, la médecine du sport et le contrôle médico-sportif sont les autres objectifs.

• **La note d'orientation pour 1996** est très résolument tournée vers le soutien à l'emploi sportif.

Il est affirmé d'emblée : « *la priorité du gouvernement est l'emploi. Le secteur sportif se prête bien à un effort en faveur de l'emploi et tous les crédits budgétaires et extra-budgétaires<sup>1</sup> du ministère de la jeunesse et des*

---

<sup>1</sup> Sic.

*sports doivent être distribués en tenant compte de cette préoccupation* ». Le ministre de la jeunesse et des sports affirme ainsi *« je souhaite qu'une part significative des crédits de la part régionale pouvant atteindre 25% dès la première année, soit consacrée à la création d'emplois sportifs (éducateurs et agents d'animation) par le biais de la convention « sport-emploi 50.000 ».*

La note détaille les conditions de ces créations d'emplois, notamment la nature des tâches à effectuer, la qualité des employeurs, les modalités de l'aide financière. Hormis cet objectif de créations d'emplois figurent la formation des dirigeants, agents d'animation, éducateurs et employeurs qui apparaît comme complémentaire de l'objectif principal, la détection et le perfectionnement des sportifs et la surveillance médicale. On peut donc remarquer que, contrairement à 1995, aucune manifestation ponctuelle ne doit faire l'objet d'un financement spécifique sur le FNDS.

• **La note d'orientation pour 1997** reprend les objectifs de la note de 1996 sans toutefois afficher la création d'emploi comme la seule priorité. *« La création d'emplois est un moyen pertinent de développement des activités des associations sportives. Aussi fait-elle l'objet d'une des priorités des orientations de la part régionale du FNDS qui justifie que 22 % des crédits de cette part lui soient réservés. »*

La note ajoute des objectifs nouveaux : encourager les bénévoles qui oeuvrent dans les petits clubs sportifs, contribuer à alléger les charges générées par des situations géographiques particulières en Corse et dans les DOM-TOM... Enfin des objectifs « traditionnels » sont répétés : la formation des dirigeants, agents d'animation, éducateurs et entraîneurs, la détection et le perfectionnement des sportifs, la surveillance médicale des pratiquants sportifs

• **La note d'orientation pour 1998** fixe comme objectif général de *« soutenir l'essor des associations sportives afin d'affirmer la dimension économique, sociale et citoyenne du sport ».*

Parmi les actions financées, elle cite le soutien et le développement des associations sportives, avec la notion de « projets » ayant pour objet la création d'emplois ou l'amélioration de la qualité de l'encadrement des pratiquants sportifs.

Seule l'inscription des jeunes dans les associations sportives (coupon-sport) est une action entièrement nouvelle. L'encouragement des bénévoles qui oeuvrent dans les petits clubs sportifs et les dispositions particulières à la Corse et aux DOM-TOM sont reconduits. Comme traditionnellement, la formation des dirigeants, agents d'animation, éducateurs et entraîneurs, la détection et le perfectionnement des sportifs et la surveillance médicale des pratiquants sportifs figurent également au nombre des actions « subventionnables ».



Concernant la création d'emplois, l'objectif est fixé à 20 % des crédits du FNDS.

• **La note d'orientation pour 1999** reprend les grandes lignes des préconisations de la note pour 1998. L'accent est toutefois mis, de manière nouvelle, sur la priorité donnée aux petits clubs.

Le premier axe est le soutien au développement des associations sportives locales décliné en plusieurs actions : développement des activités sportives, amélioration des pratiques sportives régulières, amélioration de l'accueil dans les clubs, professionnalisation de l'encadrement, encouragement des bénévoles. Le soutien aux actions menées par les comités régionaux sportifs, les comités départementaux sportifs et les centres médicaux sportifs agréés est le deuxième axe. Enfin, une enveloppe complémentaire de 5 millions de francs est réservée à l'opération « 1,2,3, à vous de jouer ».

**En conclusion, outre l'absence de critères précis pour les crédits de fonctionnement de la part nationale et les crédits d'équipement, il apparaît que les orientations données à la part régionale, qui laissent, avec raison, une autonomie aux commissions régionales et départementales, définissent trop souvent une série de priorités plutôt que des mesures ciblées.**

*b) Un fonds de « réserve » qui est souvent utilisé pour les grands événements (Albertville, Coupe du Monde...)*

Les événements sportifs exceptionnels participent assurément pour beaucoup d'entre eux à la renommée du sport. Pour autant, diverter des crédits destinés à financer le développement ordinaire du sport aux fins d'en financer l'organisation correspond à une affectation particulièrement contestable des crédits du FNDS.

Le FNDS s'apparente souvent à un fonds de réserve, en ce qui concerne particulièrement les crédits de la part nationale, versés aux fédérations sportives, et dont on a vu qu'ils s'étaient déplacés du budget vers le compte spécial du trésor, mais la notion de « fonds de réserve » est encore plus vraie pour le chapitre des équipements.

Le FNDS est venu combler en partie les défaillances du budget du ministère de la jeunesse et des sports.

Ainsi en est-il, par exemple, pour les équipements sportifs.

**Les crédits consacrés aux équipements sportifs (montant en autorisations de programme)**

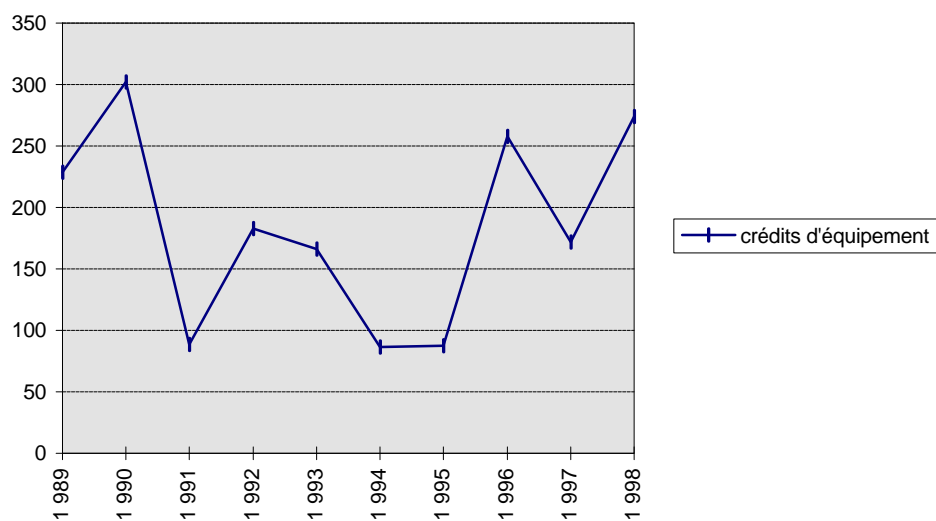
*en millions de francs*

ANNEES	BUDGET	FNDS	TOTAL
1989	48,3	180,3	228,6
1990	33,8	268,5	302,3
1991	64,8	24,0	88,8
1992	56,6	126,4	183,0
1993	82,8	83,3	166,1
1994	32,5	53,7	86,2
1995	30,8	56,8	87,5
1996	52,3	205,4	257,7
1997	20,1	152,0	172,1
1998	70,4	203,6	274,0
<b>TOTAL</b>	<b>492,5</b>	<b>1 353,9</b>	<b>1 846,4</b>
<b>Répartition</b>	<b>26,7%</b>	<b>73,3%</b>	<b>100%</b>

*Source : direction des sports*

On constate que les crédits d'équipement ont évolué de manière erratique depuis dix ans, sans progresser sensiblement.

**Montant des crédits destinés aux équipements sportifs  
(FNDS + budget)**



La part consacrée aux équipements sportifs sur le FNDS et le budget de la jeunesse et des sports depuis 10 ans représente une moyenne un peu inférieure à 200 millions de francs par an.

Mais, outre une volatilité certaine des crédits consacrés aux équipements sportifs sur le FNDS, **il faut constater qu'une large part des crédits du FNDS ont été absorbés par les équipements olympiques ou la Coupe du Monde** (plus de la moitié des crédits d'équipement de 1989 à 1992 et en 1995-1996).

**Répartition des crédits d'équipement du FNDS selon la qualité du bénéficiaire**

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Etat	26,3	21,1	0	9,8	3,65	20,42	25,2	21,3	25,9	66,8
Coll locales	51,6	55,9	5,9	49,7	54	30	23	28,1	45,7	40,75
équipements olympiques et coupe du monde	100	186,5	13,4	60,4	16,9	0	0	151	78,5	91,9
associations	2,4	4,8	4,6	6,4	8,7	3,3	8,5	4,9	1,9	4,1
total	180,3	268,3	23,9	126,3	83,25	53,72	56,7	205,3	152	203,55

Source : direction des sports

**Le FNDS a contribué de 1987 à 1998 au financement de quatre événements exceptionnels pour 1.320 millions de francs dont 803 millions de francs sur des chapitres d'équipement et 517 millions de francs sur des chapitres de fonctionnement :**

- les jeux olympiques d'Albertville de 1992 pour 912 millions de francs ;
- la candidature de Lille aux jeux olympiques de 2004 pour 9,5 millions de francs ;
- les jeux méditerranéens du Languedoc-Roussillon de 1993 pour 30 millions de francs ;
- la Coupe du Monde de football de 1998 pour 368,5 millions de francs.

**Ces dépenses ont représenté 14% des recettes du FNDS sur la période.**

Les dotations d'équipement aux collectivités locales, hors ces événements exceptionnels, ont régressé sur la période, même si l'on assiste à un rattrapage depuis 1997. Enfin, la part des crédits consacrés aux

« équipements de l'Etat contribuant au développement du sport » n'est pas négligeable. Elle s'est sensiblement accrue en 1998.

## **2. Une efficacité de la dépense parfois discutable**

### *a) La multiplication inutile d'échelons intermédiaires*

Le ministère de la jeunesse et des sports se plaint de la dispersion des structures et des problèmes relatifs à ce que l'on pourrait qualifier de « perte en ligne » des crédits budgétaires.

En effet, la procédure de répartition des crédits est relativement lourde et susceptible d'entraîner des coûts excessifs. La raison en est, concernant le mouvement sportif, la multiplication des structures intermédiaires. Le mouvement sportif est divisé en une multitude de fédérations, comités, ligues, clubs, qui n'aident pas à suivre exactement l'emploi des crédits publics et la cohérence de la politique du sport.

Il existe 24 comités régionaux olympiques et sportifs (CROS) qui ne recoupent pas la structure administrative territoriale et un nombre impressionnant de ligues et comités départementaux. Il est très difficile de les inciter à se réformer.

Lors de la réunion du conseil de gestion du FNDS le 11 février 1997, la question de l'organisation du mouvement sportif avait été évoquée. En réponse à M. Henri SERANDOUR, président du CNOSF, M. Pierre VIAUX, directeur des sports *« rappelle que l'administration ne peut fonctionner qu'en respectant les découpages reconnus par la République. Un courrier sera adressé au mouvement sportif pour demander que la compétence territoriale des structures fédérales et des CROS soit conforme aux structures administratives. »* Depuis lors, la réorganisation n'a pas eu lieu.

De même, lors de cette même réunion, le ministère a dû renoncer à limiter à 3,5 % la part des crédits de fonctionnement affectée aux comités olympiques et sportifs locaux, en échange d'une promesse de modération (*« à titre expérimental, le ministre convient de ne pas faire référence à des fourchettes de pourcentage pour limiter les aides accordées aux CROS et CDOS. »* indique le compte-rendu de la réunion).

**La multiplication des structures intermédiaires a pourtant pour effet d'aboutir à une "perte en ligne" très importante et évidente : selon les chiffres délivrés par le ministère de la jeunesse et des sports, seuls 53 % des crédits de la part régionale vont aux clubs (30.000 clubs sur 155.000 ont accès au FNDS).**

### **L'éparpillement de la représentation du monde sportif : l'exemple de Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Le décret n° 87-65 du 4 février 1987 relatif à la gestion de la part régionale du Fonds national pour le développement du sport donne, dans son article 5, la composition des commissions régionales. La commission régionale comprend de façon paritaire des représentants de l'administration et des représentants des associations et des groupements sportifs. Pour l'administration, il s'agit du préfet de région ou de son représentant et du directeur régional de la jeunesse et des sports ou son représentant. Pour les associations et groupements sportifs, il s'agit du président du comité régional olympique et sportif et des représentants des disciplines sportives (dont la moitié au moins de disciplines olympiques). Il faut noter que les représentants des disciplines sportives sont désignés par le comité directeur du CROS.

L'article 7 du décret de 1987 précise que *« dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, la commission régionale comprend les directeurs régionaux de la jeunesse et des sports et les présidents des comités régionaux olympiques et sportifs. »*

Cette division crée des situations absurdes, notamment le refus, par l'un des deux CROS, de traiter des dossiers pourtant déposés à la direction régionale de la jeunesse et des sports, mais qui ne recouvreraient pas exactement son champ d'action géographique. Certaines ligues couvrant l'ensemble du territoire régional, il leur est difficile de s'accommoder de cette situation.

Selon les termes du décret 85-236 modifié du 13 février 1985 (art 8.I) : *« la fédération peut constituer en son sein, sous la forme d'associations déclarées, des organismes départementaux ou régionaux. Sauf dérogation accordée par le ministre chargé des sports, ces organismes doivent avoir comme ressort territorial celui des services extérieurs du Ministère chargé des sports. »*

Il existait en région PACA, deux directions régionales de la jeunesse et des sports (à Marseille pour Provence-Alpes et à Nice pour Côte d'Azur). L'existence de deux CROS était donc en conformité avec les services du ministère de la jeunesse et des sports. Cependant, la direction régionale de Nice a été supprimée en 1993, sans que les conséquences en soient tirées pour le mouvement sportif.

Cette situation conduit à la création d'une dotation spéciale à la région PACA, pour tenir compte de l'existence de deux CROS, sorte de « prime » au dédoublement des structures.

*b) Une répartition territoriale des crédits selon des critères multiples et parfois contradictoires*

**Les critères de répartition territoriale des crédits traduisent la volonté de ne privilégier aucun territoire au détriment d'un autre, au prix d'une certaine complexité de la grille de répartition, qui ne permet pas une grande transparence.**

La grille de répartition des crédits de la part régionale tient compte en effet d'une part fixe (10%), du nombre de départements (5%), du nombre de licenciés (45%), de la population (20%) et des jeunes de moins de 26 ans (20%). De surcroît, une réserve est constituée pour les régions isolées (4,8%), les régions rurales (1,2 %), et les régions disposant de deux comités régionaux olympiques et sportifs (0,3%).

**Les critères de répartition par action des crédits, lorsqu'ils existent, aboutissent à une forte dispersion.**

En 1998, selon le rapport du ministère de la jeunesse et des sports, les crédits de la part régionale du FNDS se répartissaient comme suit :

- initiatives de développement : 33 %
- aide à l'emploi : 21 %
- détection et formation des sportifs : 20 %
- formation des cadres sportifs et dirigeants : 17 %
- coupon sport : 4 %
- encouragement aux bénévoles : 3 %
- médecine du sport et contrôle médico-sportif : 2 %.

La part essentielle des crédits de la part régionale du FNDS recouvre les initiatives de développement, terme vague, qui ne permet pas d'apprécier les actions concrètes menées à ce titre. Les autres objectifs poursuivis relèvent pour la plupart d'une même appréciation.

c) *Un saupoudrage des crédits*

**La répartition des crédits de la part régionale révèle un effet de "saupoudrage", faute de donner la priorité à certaines collectivités ou à certains types d'actions.**

Si l'on examine plus précisément les crédits de la part régionale, on se rend compte de leur dispersion entre les différents organismes du sport (CROS, CDOS, liges, comités départementaux, clubs) mais aussi d'une grande variation des subventions octroyées selon les régions.

• **La part départementale** permet de financer les CROS et CDOS, les clubs et les comités départementaux.

La subvention par département aux comités olympiques et sportifs varie très fortement, plusieurs directions départementales versent moins de 20.000 francs, d'autres versent des sommes très importantes, jusqu'à 350.000 francs.

La subvention **aux comités départementaux** évolue entre 3.806 francs (Indre et Loire) et 76.000 francs (Pyrenées-orientales).

La subvention départementale aux **clubs** varie quant à elle plus faiblement, de 1.576 francs (Meuse) à 8.227 francs (Maine-et-Loire) à l'exception de l'Indre et Loire où la subvention est nettement plus élevée (20.500 francs). Mais ces chiffres moyens dissimulent d'importants écarts de situations individuelles.

• **La part régionale** est attribuée essentiellement aux CROS et aux liges.

Le montant de la subvention est très variable pour les comités olympiques et sportifs (de 23.027 francs en Alsace à 750.584 francs en Ile-de-France). Les liges perçoivent de 21.601 francs en Limousin à 88.037 francs en Ile-de-France.

**Au total, un comité olympique (CROS et CDOS confondus) touche en moyenne 145.000 francs, une ligue 46.000 francs, un comité départemental 16.000 francs et un club 5.000 francs.<sup>1</sup>**

Le ministère de la jeunesse et des sports affirme qu'il existe bien une répartition des compétences entre CROS, ligue, CDOS, comité départemental et club. Cependant, force est de constater que de nombreuses actions se superposent : ainsi le CDOS et le comité départemental sont tous deux compétents pour les actions de formation, l'acquisition de matériel, les actions

---

<sup>1</sup> Source : FNDS. Rapport sur la gestion de 1998

de promotion...La très grande variété des subventions octroyées aux différents organismes témoigne d'une absence de répartition des compétences.



### C. UN CONTRÔLE DES CREDITS INSUFFISANT

#### 1. Une absence totale de transparence sur les critères de répartition des crédits

##### a) *Seule la part régionale du FNDS fait l'objet d'instructions précises*

Seule la répartition de la part régionale donne lieu à l'élaboration de critères pour accorder les subventions : il s'agit des notes d'orientation, qui ont valeur d'instruction ministérielle - v. infra. Les autres dépenses du FNDS, c'est-à-dire le financement des conventions d'objectifs et des équipements, ne font l'objet d'aucun « cahier des charges » qui permettrait de déterminer les priorités du ministère de la jeunesse et des sports.

##### b) *Les « conventions d'objectifs » sont des coquilles vides*

Les subventions versées aux fédérations dans le cadre des conventions d'objectifs sont passées de 343 millions de francs en 1989 à 482 millions de francs en 1998, soit une augmentation de 40 %. Cependant, l'augmentation, très forte de 1989 à 1995, s'est ralentie ensuite avant une reprise en 1997.

Alors qu'il devrait être essentiellement fait pour cela, **le conseil national du FNDS ne donne pas d'information sur les conventions d'objectifs, si ce n'est leur montant global**, alors que cette somme représente près de la moitié des crédits du FNDS. Lors de la réunion du conseil de gestion du 11 février 1999, il a été indiqué de manière laconique : « *490 millions de francs seront consacrés aux conventions d'objectifs. Un rééquilibrage (+ 10 % environ) sera opéré au profit des fédérations affinitaires et multisports.* »

Comme le souligne le rapport d'activité de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour 1997-1998, « *d'une manière générale, les documents qui servent de base à la négociation de conventions d'objectifs, annuels pour la direction des sports, pluriannuels pour la direction de la jeunesse et de la vie associative sont lourds, souvent imprécis quant aux objectifs visés, silencieux quant aux critères d'évaluation et indicateurs d'atteinte des objectifs.* »

**La nature des opérations financées par le biais des conventions d'objectifs n'est, en effet, pas précisément définie.** Le ministère de la jeunesse et des sports indique que : « *les subventions sont destinées au cofinancement des actions de développement des activités sportives, que ce soit dans le domaine du sport de haut niveau ou dans celui du sport de masse et de la promotion du sport pour tous* ». Ainsi, il semble que toute opération à vocation sportive, d'une manière large, peut être subventionnée. Aucun critère n'est retenu.

Une restriction est toutefois apportée : « *les aides publiques ne sauraient servir à assurer le fonctionnement courant des structures associatives* », ce fonctionnement devant être couvert par les ressources propres des fédérations.

Cependant, le ministère reconnaît lui-même que le ratio subventions/budget est très variable d'une fédération à une autre, ce qui tend à démontrer que de nombreuses fédérations ne pourraient assurer leur fonctionnement courant si les dotations budgétaires ne leur étaient pas allouées.

#### **Les conventions d'objectifs**

L'analyse des besoins exprimés par chaque fédération se fait par l'étude d'un dossier type de demande de subvention faisant ressortir les objectifs prioritaires de la fédération et les actions qu'elle envisage de réaliser pour les atteindre.

Selon les rapports de gestion du ministère, les négociations prennent en compte :

- la réalisation de la convention d'objectifs de l'année passée ;
- l'appréciation de l'évolution de la situation financière de la fédération ;
- la mise en place et le suivi des filières du haut-niveau ;
- la stratégie de développement des activités fédérales ;
- la stratégie de formation des cadres fédéraux ;
- la capacité à créer des emplois.

En réalité, il apparaît que ces critères sont largement formels.

*c) Les aides personnelles aux sportifs sont versées sans contrôle*

**Les aides personnelles aux sportifs** représentaient en 1998, 5,9 millions de francs pour les fédérations non olympiques (dont 1,1 million pour une seule fédération) et 44,3 millions de francs pour les fédérations

olympiques (dont 5,4 millions de francs pour une seule fédération).

Ces aides ne font en réalité l'objet d'aucun contrôle quant à leur répartition. Ainsi, la convention d'objectifs précise : « *les aides personnalisés aux sportifs, qui s'entendent toutes charges comprises, seront versées au comité national olympique et sportif français qui est chargé d'en assurer la répartition, conformément aux indications de la fédération.* »

Les critères d'attribution des aides sont relativement flous. En effet, les aides personnalisées peuvent correspondre à quatre objectifs très différents : un manque à gagner, une prime à la performance, une aide sociale et des remboursements de frais. Les critères d'attribution des aides relèvent de l'instruction n°95-012 JS du 16 janvier 1995.

Seul le montant global des aides personnalisées figure dans la convention d'objectifs de chaque fédération. Le comité national olympique et sportif français se charge du versement aux sportifs de haut-niveau, sur demande des directeurs techniques nationaux, en fonction des politiques sportives de chaque fédération. L'octroi de ces crédits et leur contrôle échappe donc au ministère de la jeunesse et des sports. Il apparaît que 2.750 sportifs de haut niveau sur un total d'environ 6.000 ont bénéficié en 1998 des quelques 50 millions de francs d'aide, soit une aide moyenne de 18.000 francs.

Les aides aux sportifs ne sont donc pas élevées, les statistiques montrant d'ailleurs que l'aide maximale ne dépasse pas 200.000 francs. En revanche, la catégorie « frais » montre des aides parfois plus substantielles (877.665 francs pour une fédération).

**Au total, les sommes en jeu ne sont pas très élevées d'un point de vue individuel, mais on peut regretter que les consignes pour leur distribution soient inexistantes.**

*d) Les subventions d'équipement sont accordées sans critères de sélection*

**Aucun critère objectif n'est retenu pour la sélection des projets d'équipements sur le FNDS.**

Les fédérations doivent établir une liste de leurs priorités en matière d'équipements sportifs. Mais cette liste est rarement respectée. De surcroît, nombre de subventions sont accordées à des équipements sans que les fédérations aient été consultées : ces équipements sont directement inscrits dans le tableau établi pour le conseil de gestion du FNDS.

Lors de la réunion du conseil de gestion du FNDS du 7 juillet 1998 (section sport de masse), la question des équipements sportifs a été évoquée et

l'absence de prise en compte du choix des fédérations a été explicitement reconnue, même si elle a été mise sur le compte des collectivités locales, qui ne sont pourtant pas responsables de la gestion du FNDS : « *Pour Madame la Ministre, il convient d'insister auprès des élus locaux pour que les projets présentés au conseil à l'avenir le soient en relation et en accord avec les fédérations concernées afin d'éviter le désintérêt de l'un des partenaires pour le suivi du dossier* » note le compte-rendu.

Mais c'est au cours de la réunion du conseil de gestion du 11 février 1999, que le sujet a pris une tournure plus polémique.

Le représentant du ministère de la jeunesse et des sports a alors indiqué que les dossiers d'équipements retenus s'inscrivaient autour de trois axes :

- la réhabilitation du patrimoine sportif ;
- les priorités fédérales ;
- les équipements dans les DOM-TOM.

Cependant, tenant compte du caractère relativement vague de cette annonce, il a ajouté que des efforts seraient réalisés prochainement afin d'introduire plus de transparence : « *un groupe de travail a été constitué pour établir un référentiel de critères qui constituera un cadre non rigide pour les choix des interventions et qui sera transmis à tous les maîtres d'ouvrage* ».

L'absence de prise en compte des souhaits des fédérations a été justifiée par le ministère de la jeunesse et des sports de la manière suivante : « *les priorités fédérales concernent très souvent des dossiers qui ne sont pas finalisés par les collectivités compétentes et qui ne peuvent donc être retenus* ». Un représentant sportif a regretté que la concertation sur la programmation des équipements se soit effectuée tardivement.

Il faut enfin s'inquiéter des conditions dans lesquelles l'Etat est conduit à valoriser ses interventions. Il est tout à fait anormal que l'aide apportée par l'Etat à la réalisation d'équipements sportifs ne s'accompagne pas d'une réflexion systématique sur l'association de l'Etat à l'exploitation des équipements ainsi créés ou rénovés.

## 2. Les défaillances des fédérations sportives

### a) *Des défaillances de plus en plus graves*

Le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour 1997-1998 note une aggravation de la situation des fédérations sportives.

*« Alors que jusqu'en 1995, l'intervention de l'inspection générale s'effectuait le plus souvent sous forme de sondage assez neutre, on observe que le suivi des fédérations contrôlées est de plus en plus fréquemment motivé par la présomption, quand ce n'est pas des assurances de carences plus ou moins graves. »*

*Seize inspections dans le secteur associatif ont eu lieu en 1997 et au cours du 1er semestre 1998. Elles ont toutes porté sur des fédérations sportives et des associations de jeunesse et d'éducation populaire, qui, pour le moins, connaissent une situation financière particulièrement grave ou sont confrontées à des divisions internes, dommageables à la poursuite de la mission de service public qui leur avait été confiée par l'Etat. »*

L'aggravation de la situation des fédérations sportives s'est traduite, ces dernières années, par la mise en œuvre de plusieurs plans de redressement (fédération française des sports de glace, fédération française de karaté) et par le retrait de l'agrément ministériel dans les cas les plus graves.

### b) *Une situation parfois impulsée par l'Etat*

Le rapport de l'inspection générale note que, à quelques exceptions près, les fédérations sportives en difficulté sont « *des conglomerats d'activités multiformes* ».

De surcroît, « *dans la quasi totalité des cas, cette situation a été impulsée par l'Etat qui a contraint les structures à s'associer ou à demeurer associées, souvent de manière très artificielle* ».

Le rapport cite au nombre des fédérations en difficulté, la fédération française d'équitation, la fédération de motonautisme, la fédération d'haltérophilie, musculation et disciplines associées et la fédération de Tir.

**Il est clair que lorsque l'Etat n'a pas un rôle d'impulsion, il peut jouer un rôle dans le maintien en difficulté de certaines structures. L'opacité entourant le contrôle des fédérations sportives ne permet pas des réactions rapides, ce qui a pour effet de prolonger les difficultés de certaines fédérations.**

c) *La nature des défaillances*

Le rapport de l'inspection de la jeunesse et des sports cite des problèmes généraux récurrents :

*« - un manque de transparence et de rigueur dans la gestion financière de structures associatives qui bénéficient d'aides importantes de l'Etat.*

*- une insuffisante démocratie interne, particulièrement flagrante dans le secteur sportif, avec, dans la plupart des cas, la confiscation des responsabilités par un petit groupe de personnes qui précisément s'opposent à toute transparence et à tout contrôle interne dans le but de s'emparer du pouvoir et de le conserver à tout prix. »*

Ces recommandations sont de nature à s'interroger sur l'efficacité des contrôles effectués sur les fédérations sportives et sur la réalité des sanctions.

### **3. Des contrôles peu opérants**

Le contrôle de la réalisation des conventions d'objectifs apparaît effectivement sommaire.

Le ministère de la jeunesse et des sports indique que *« le contrôle du respect des engagements pris par les fédérations dans les conventions d'objectifs s'effectue systématiquement lors de la négociation de la convention suivante. Chaque fédération est en effet tenue de présenter un compte rendu de ses activités et un bilan chiffré des actions prévues dans la convention d'objectifs. Ces documents sont analysés par les services de la direction des sports (...) »*.

Il apparaît donc que la direction des sports se repose sur les informations données par la fédération elle-même, au moment du renouvellement de la convention. La direction des sports fait, en complément, une analyse financière du bilan, du compte de résultat et de l'évolution globale des finances fédérales.

• Si l'on prend la note rédigée sur **la fédération française d'athlétisme** (exercice 1997/1998), **on s'aperçoit que la fiche d'analyse de la direction des sports a été réalisée avant que celle-ci ait en sa possession les comptes certifiés par un commissaire aux comptes et alors que la présentation comptable laisse à désirer** (*« cette fédération doit adopter un mode de présentation comptable fixe, qui ne varie pas d'un exercice sur l'autre »*).

La fiche conclut que « *la situation financière de la FFA se dégrade sur l'exercice en raison du mauvais résultat et de la contraction de nouveaux emprunts* ». Pourtant, aucune conséquence n'en est tirée concernant la subvention à verser, seule l'obtention du rapport du commissaire aux comptes est posée comme condition au versement de la subvention.

Concernant l'activité même de la fédération, la direction des sports note d'importants écarts globaux entre le coût des manifestations prévues pour le haut niveau et leur réalisation (25,2 millions de francs de coût total était annoncé, en réalité, il aura atteint 34,9 millions de francs). Cependant, aucune explication n'est donnée à ces écarts.

Au contraire, la fiche détaille les performances des athlètes en vue dans toutes les disciplines de l'athlétisme, de manière très informelle, et sans qu'il en soit tiré des conséquences sur l'aide de l'Etat à la fédération.

Aucun bilan n'est non plus tiré de la précédente convention d'objectifs, et les projets pour l'année à venir sont énumérés sommairement. Quelques propositions sont considérées comme « non justifiées », alors que d'autres actions sont prises en charge sans grande précision. **D'une manière générale, il apparaît que l'arbitrage porte plutôt sur l'enveloppe globale attribuée à la fédération que la recherche de l'efficacité de la dépense publique.**

La subvention allouée à chaque fédération ne tient pourtant pas compte directement de son activité. Une feuille récapitule l'évolution des licences, des clubs, des produits... Mais on s'aperçoit que la subvention du ministère de la jeunesse et des sports évolue faiblement sur cinq ans, en hausse ou en baisse en fonction des crédits disponibles, alors que la situation de la fédération évolue sensiblement, avec une forte hausse du nombre de licenciés (+10 %) et des produits (+ 50 %).

- Concernant **la fédération française de football**, la situation est toute autre. La fédération se trouve en excellente santé financière. On peut remarquer, entre 1992 et 1997, une diminution des subventions du ministère (de 28 à 24 millions de francs). Cependant, dans le même temps, les produits ont littéralement « explosé », avec un doublement en cinq ans, passant de 220 millions de francs à 400 millions de francs. Dans ces conditions, l'aide de l'Etat doit être précisément dédiée aux missions d'intérêt général que l'on souhaite promouvoir.

Or , il apparaît que le ministère a tendance à se ranger aux demandes des fédérations plutôt qu'à se faire sa propre doctrine. Ainsi, il est écrit : « *tant la direction technique nationale que la direction générale de la fédération ont insisté sur l'importance qu'ils accordaient au financement de la filière de haut-niveau par le ministère de la jeunesse et des sports. Contrairement à ce*

*qui pouvait être envisagé initialement, un effort important est donc maintenu sur cette action.* » Cette attitude à l'égard des demandes des fédérations n'est rendue possible que par l'absence de critères pour la répartition des subventions.

- La situation de la **fédération française de ski** apparaît très préoccupante. La direction des sports note que « *malgré un nouvel exercice bénéficiaire, la situation financière de la fédération française de ski demeure particulièrement inquiétante* ». Il est même ajouté : « *la lecture des comptes au 30 avril 1998 n'est guère rassurante, l'état de cessation de paiement est atteint, si la fédération devait cesser son activité, elle serait dans l'incapacité de régler ses dettes* ». « *La mise en œuvre d'un plan d'urgence est une nécessité* ».

**Malgré tous ces signes d'alerte, la subvention à la fédération continue à être versée, dans des montants comparables aux années précédentes.**

En conclusion, de nombreuses fédérations sportives connaissent des problèmes de gestion. Dès lors, le ministère de la jeunesse et des sports, chargé de verser une subvention à ces fédérations, devrait être en mesure d'intervenir pour régulariser les situations défectueuses. Il apparaît toutefois que ce n'est pas systématiquement le cas.

Sans doute, il y a deux ans, le ministre de la jeunesse et des sports avait-il décidé de ne plus verser la subvention à la fédération française des sports de glace et un plan de redressement sur 10 ans avait été mis en place. Concernant la fédération française d'haltérophilie, à partir du moment où le ministère n'a pu obtenir de comptes « crédibles », il a de même arrêté de verser la subvention et a décidé de retirer l'agrément à cette fédération. Aujourd'hui, un processus très difficile de restructuration de la fédération à partir des clubs est mis en œuvre, avec l'aide du comité national olympique et sportif français.

Mais, ce qui peut être mis en œuvre pour une petite fédération (haltérophilie) semble déjà plus délicat à entreprendre pour une fédération plus importante (ex : la fédération française des sports de glace comprend 7 disciplines) et semble très difficile pour les grandes fédérations (ex : l'équitation qui comprend 400.000 licenciés ou le ski, deux fédérations dont le fonctionnement interne n'est pas satisfaisant).



## CHAPITRE TROIS

### **UNE REFORME INDISPENSABLE : DEFINIR LES PRIORITES DU FNDS ET CONTROLER L'UTILISATION DES CREDITS**

#### **A. CLARIFIER LE CADRE D'INTERVENTION DE L'ETAT**

##### **1. Identifier les besoins du sport**

Il est nécessaire de **procéder à une évaluation des besoins du monde sportif**, en recensant les pratiques mais également l'ensemble des équipements sportifs, et les différents financeurs du sport. Sur cette base, une programmation pluriannuelle pourrait être mise en place, notamment en matière d'équipements, avec les fédérations et les collectivités locales.

A ce sujet, **il faut noter que, sur l'initiative du Sénat, les schémas de services collectifs du sport ont été créés par l'article 24 de la loi n°95-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.**

Cet article insère un article 31-1 dans la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire.

*« Le schéma de services collectifs du sport définit les objectifs de l'Etat pour développer l'accès aux services, aux équipements, aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire national, en cohérence avec le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, et favoriser l'intégration sociale des citoyens ».*

Le ministère de la jeunesse et des sports a précisé la manière dont il allait appliquer ces dispositions.

Les niveaux territoriaux d'analyse sont au nombre de trois : le territoire des services de proximité, le territoire régional, et le territoire national.

Trois domaines sont étudiés : la récréation sportive, la formation sportive et la recherche de la performance sportive.

Six caractéristiques seront prises en compte dans l'offre de services sportifs : diversité, équilibre, quantité, qualité, accessibilité et viabilité.

Enfin, trois phases sont prévues par le ministère de la jeunesse et des sports pour l'élaboration des schémas collectifs du sport :

- 1ère phase : élaboration et évaluation d'un document de cadrage national fixant les enjeux, les objectifs, les priorités de l'Etat pour les 20 années à venir.

- 2ème phase : rédaction d'un guide destiné à aider la réflexion dans chaque région, à partir du cadrage national.

- 3ème phase : consultation entre services de l'Etat, et avec tous les partenaires, afin d'établir le schéma de services collectifs du sport au niveau national et régional pour la durée du futur contrat de plan.

### **Une réflexion s'est donc amorcée.**

Les directions régionales ont été invitées à établir un premier diagnostic, en donnant des informations tant sur la demande de sport (présentation des espaces physiques de la région, découpage administratif, recensement, nombre de pratiquants sportifs...) que sur l'offre (carte des espaces à vocation sportive, carte des équipements sportifs et de loisirs, nombre d'associations, lieux de formation, ...).

Ainsi, un document de travail du ministère de la jeunesse et des sports indique : *« l'accueil des événements de dimension internationale pour lesquels la réalisation d'équipements à fort pouvoir d'attraction est indispensable, nécessite une planification dans le cadre d'un schéma national des grands équipements sportifs qui devra être défini en concertation avec les fédérations concernées et les collectivités locales. Ces équipements seront éligibles au titre des contrats de plan et des aides du FNDS ».*

Par ailleurs, il apparaît que la France dispose d'un patrimoine d'équipements sportifs important mais vieillissant pour lequel des travaux sont à prévoir pour leur mise en sécurité, leur adaptation aux nouvelles demandes sociales et aux contraintes modernes de gestion. Un partenariat serait en voie de constitution (association d'élus, caisse des dépôts et consignations, services de la jeunesse et des sports) pour faire un état des lieux par région et par département.

Le ministère de la jeunesse et des sports souhaite dresser la carte la plus complète possible des équipements et services sportifs. Une opération expérimentale de recensement des équipements sportifs a été lancée dans quatre régions « tests », dont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le recensement des équipements sportifs et des besoins de réhabilitation est une priorité. Il faut toutefois rappeler que les crédits consacrés aux équipements sportifs, qu'ils appartiennent à l'Etat ou aux collectivités locales, sont de l'ordre de 200 millions de francs par an, sur le FNDS et le budget.

**La modestie de ces sommes au regard des besoins ne permet pas d'envisager un programme important de remise aux normes et de rénovation des équipements sportifs<sup>1</sup>. Il apparaît donc d'autant plus nécessaire d'établir des critères précis et rendus publics pour la rénovation des équipements, afin d'établir une sélection rationnelle et acceptée par tous.**

Mais la définition de critères de subventions ne se limite pas aux équipements sportifs. Comme nous l'avons vu, seule la part régionale du FNDS fait l'objet d'une note d'orientation. Les conventions d'objectifs des fédérations n'obéissent à aucune grille d'analyse.

Il est donc nécessaire de mettre en place des indicateurs qui permettent d'évaluer, par exemple, le nombre d'adhérents à la fédération, de licenciés, la répartition par tranche d'âge, effectif de l'encadrement, apports propres, ressources provenant du partenariat, endettement, dépendance financière.

D'une manière générale, l'évaluation des besoins du sport passe par une réforme des documents qui servent à la négociation contractuelle entre l'Etat et le mouvement sportif de manière à apprécier la pertinence de la demande au regard des objectifs que l'Etat s'est assignés, et clarifier, de ce fait, la destination des subventions.

## **2. Etablir une répartition claire des compétences et des financements**

### *a) Clarifier la répartition des financements entre le mouvement sportif, l'Etat et les collectivités locales*

---

<sup>1</sup> Rappelons que selon l'étude réalisée par l'association AIRES sur la réhabilitation et la mise aux normes des équipements sportifs en France, 40 milliards de francs seraient nécessaires pour la seule mise à niveau sur le plan de la sécurité, de l'hygiène, de la santé et de l'environnement hors modernisation. Cette somme se répartit comme suit : 18 milliards de francs pour les salles d'APS, 15 pour les stades, et 6 pour les piscines.

**Actuellement, il n'existe aucune définition claire des compétences respectives de l'Etat, du mouvement sportif et des collectivités locales s'agissant du financement du sport.**

Alors que les collectivités locales apportent un important soutien financier aux clubs sportifs, le FNDS distribue des subventions sans qu'aucun bilan de l'action des collectivités locales ne soit fait.

**Il est pourtant difficile de mesurer la pertinence des subventions, en l'absence de connaissance précise de la politique menée par les collectivités locales.**

Il faut rappeler que le financement du sport est d'abord assuré par les communes, mais les lois de décentralisation n'ont pas clairement précisé les responsabilités de chacune des collectivités en matière d'activités physiques et sportives. **La méconnaissance des différents circuits de financement peut amener l'Etat à subventionner des opérations qui, par ailleurs, font l'objet d'autres aides, notamment des collectivités territoriales.**

Concernant certaines manifestations sportives, il semble que malgré les crédits qui leur sont délégués pour le sport de masse par le biais des conventions d'objectifs, les fédérations demandent souvent des subventions complémentaires du FNDS au niveau local, sans qu'il soit toujours possible pour le ministère de la jeunesse et des sports d'assurer une coordination entre ces demandes.

Dans le même temps, les partenaires privés prennent une place grandissante au financement du sport en France, sans que l'Etat en tire les conséquences sur l'octroi de ses subventions.

*b) Rebudgétiser les actions qui incombent directement à l'Etat,*

Tout ce qui relève de la politique sportive de l'Etat devrait figurer au budget du ministère de la jeunesse et des sports, et notamment les crédits d'équipement des services de l'Etat (CREPS).

- Il apparaît que, depuis quelques années, ces crédits pour les **investissements de l'Etat** ont été imputés sur le FNDS, avec l'accord du mouvement sportif, pour 20 à 25 millions de francs par an (mais 66 millions de francs en 1998). Le financement des équipements de l'Etat par le FNDS s'explique entièrement par la faiblesse des dotations du titre V du budget de la jeunesse et des sports. Il n'est pas admissible que le FNDS, outil de développement du sport, soit ainsi mis à contribution pour pallier les défaillances du budget de l'Etat.

- Concernant **l'emploi sportif**, qui représente plus de 20% des crédits de la part régionale du FNDS, il faut remarquer que la pérennisation des emplois nécessiterait de recourir directement aux crédits du budget du ministère de la jeunesse et des sports et non à un compte spécial, dont les recettes sont fluctuantes. Toutefois, l'importance de ces crédits au niveau local peut plaider en faveur du maintien de ces dotations en faveur de l'emploi sportif sur la part régionale du FNDS.

- On peut enfin considérer que **la politique du haut-niveau** nécessiterait d'être progressivement réintroduite sur les crédits du ministère.

Ce sujet est délicat, puisque le FNDS a eu pour origine un fonds destiné au financement du sport de haut-niveau. Cependant, force est de constater aujourd'hui que les crédits du FNDS financent presque entièrement les conventions d'objectifs des fédérations et ne peuvent être vus comme un complément au budget de l'Etat, mais comme une substitution aux crédits du ministère. La définition claire d'une vocation au FNDS justifierait pleinement une forme de « mono-affectation » du FNDS, qui pourrait être l'instrument au service du sport de masse.

## ***B. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DU FNDS***

### **1. Renforcer la concertation**

*a) Le rôle prédominant de l'administration centrale ou la fiction de la cogestion*

Le FNDS est souvent présenté comme un instrument de « cogestion » entre le ministère de la jeunesse et des sports et le mouvement sportif.

**En réalité, le ministre de la Jeunesse et des sports est le seul ordonnateur des dépenses de la part nationale du FNDS et les crédits de la part régionale sont engagés et ordonnancés par les préfets conformément aux orientations générales fixées par le ministre.**

Cependant, l'existence d'un conseil du FNDS (organisme national) et de commissions régionales du FNDS, dans lesquels le mouvement sportif est représenté de façon paritaire, proposant respectivement au ministre de la

jeunesse et des sports et aux préfets des règles d'attribution des aides à accorder sur ce fonds, est à l'origine du terme de « cogestion ».

Le conseil du FNDS, composé paritairement de représentants de l'Etat et du mouvement sportif désignés par le conseil d'administration du CNOSF, a été créé le 13 mars 1979. Le conseil *propose* au ministre de la jeunesse et des sports les règles d'attribution des aides à accorder et suit l'évolution financière du fonds. Les commissions régionales donnent leurs avis au Préfet de région sur la répartition des aides accordées pour les organismes et actions d'intérêt régional (ligues régionales par exemple) et au préfet de département pour les organismes et actions d'intérêt local ou départemental (comité départementaux et associations sportives).

De plus, les orientations du FNDS sont discutées entre le mouvement sportif et le ministère, mais il faut remarquer que la discussion se déroule en amont du Conseil du FNDS, qui peut être assimilé à une "chambre d'enregistrement".

**De nombreux aspects du "partenariat" sont peu transparents. Ainsi en est-il de la question des équipements sportifs ou des modalités de négociation des conventions d'objectifs. Pour ces dernières, comme nous l'avons vu, aucun critère objectif, aucune grille d'analyse, n'est retenu. Il semble que le montant de la subvention varie en fonction de l'influence de la fédération sportive auprès du ministère de la jeunesse et des sports.**

Le processus de partenariat présente l'intérêt d'associer le mouvement sportif à la répartition des subventions. Il ne faut toutefois pas en exagérer l'importance, dans la mesure où la décision finale appartient bien au ministère de la jeunesse et des sports, qui est l'ordonnateur de la dépense, comme pour les crédits inscrits directement sur le budget du ministère.

**De plus, on peut s'apercevoir que le partenariat existe en dehors des actions financées sur le FNDS**, notamment pour les conventions d'objectifs (dont une partie des crédits figure sur le titre IV du budget de la jeunesse et des sports) et pour certaines actions en faveur des associations sportives locales. Le fait que certains crédits soient inscrits sur le budget et non sur le FNDS ne dispense pas le ministère d'une concertation avec le monde sportif.

En conclusion, on rappellera que l'une des particularités essentielles du FNDS à laquelle une grande partie des organisations sportives marque un attachement indéfectible réside dans l'association de ces organismes à la gestion des interventions du fonds.

Dans la pratique, cette association, parfois dénommée à tort « cogestion » et plus correctement intitulée « partenariat », n'a cependant pas

tous les mérites que certains lui prêtent. Certaines interventions du FNDS y échappent presque totalement, tandis que les caractéristiques de l'organisation du sport en France, et en particulier de son financement, commandent d'en réformer la pratique.

En outre, alors même que le partenariat devrait favoriser à côté d'un dialogue de qualité entre l'Etat et le mouvement sportif, une réelle solidarité au sein de celui-ci, celle-ci reste en débat.

Le partenariat avec le monde sportif repose sur des mécanismes de consultation et l'intervention de diverses instances à différents stades. Il apparaît donc largement perfectible et doit être ouvert à d'autres intervenants.

#### *b) Rénover les instances du partenariat*

Les instances de concertation sont, au niveau national, le Conseil du FNDS et, au niveau local, les commissions régionales du FNDS

##### (1) Le Conseil du FNDS

Le Conseil du FNDS comporte deux sections, l'une du sport de haut niveau, l'autre du sport de masse. Chacune des sections est composée paritairement de représentants des pouvoirs publics et du mouvement sportif ceux-ci étant élus par le Conseil d'administration du Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

La scission du Conseil du FNDS en deux sections qui obéit à une certaine logique était susceptible de comporter un inconvénient pratique important si elle devait aboutir à des recommandations contradictoires sur les règles d'attribution des aides du FNDS. En outre, elle pouvait être un obstacle à la mise au point et une proposition unifiée de répartition entre la part régionale et la part nationale des subventions de fonctionnement qui est un préalable déterminant du point de vue de l'orientation des dépenses du FNDS.

L'on peut dans ces conditions comprendre qu'en pratique les deux sections siègent désormais simultanément. Cette solution, dont la conformité avec les textes instituant le Conseil est assez douteuse, n'en a pas moins pour effet de conférer au Conseil une dimension qui n'est peut-être pas entièrement propice à l'expression des opinions et d'atténuer sans doute l'acuité d'examen des problèmes, différents par nature, posés par le sport de masse et le sport de haut niveau.

Il est évidemment difficile d'apprécier sur des bases objectives la qualité de la concertation réalisée au sein du Conseil du FNDS qui l'amène à être à la fois une instance de proposition et de contrôle. Mais, la logique même du fonctionnement du Conseil présente quelques ambiguïtés.

Il est d'abord notable que, compte tenu de ses attributions - ses propositions ne lient aucunement le ministre -, le paritarisme ne s'y impose pas. Il n'est d'ailleurs en pratique pas respecté, les représentants de l'administration s'abstenant, semble-t-il, pour certains d'entre eux de participer au Conseil.

Ce qui importe, c'est bien d'établir un dialogue efficace. De ce point de vue, la parité importe moins que la représentativité des intervenants et la formalisation des propositions et des contrôles.

A cet égard, il y a probablement lieu d'ouvrir le Conseil à de nouveaux participants non que les membres actuels du Conseil ne soient pas représentatifs mais afin d'associer à ses travaux des acteurs susceptibles de leur apporter un supplément de substance.

**L'ouverture du Conseil à des acteurs qui y sont actuellement extérieurs doit d'abord permettre d'y associer les partenaires importants du sport que sont les collectivités locales.**

Leur participation au financement du sport est en effet essentielle comme le rappelle le tableau ci-dessous.

**Sources de financement du sport en France**

*(en milliards de francs)*

<b>Puissance publique</b>	38,09	(44 %)
Dont :		
Communes	22	(25 %)
Etat	13,04	(15 %)
Conseils généraux et régionaux	3,05	(3,5 %)
<b>Secteur privé</b>	6,25	(7 %)
Dont :		
Entreprises	5	(6 %)
Médias	1,25	(1 %)
<b>Ménages</b>	42,96	(49 %)
Dont :		
Services	19,8	(23 %)
Biens	23,16	(27 %)
<b>TOTAL</b>	87,3	(100 %)

Source : ministère de la jeunesse et des sports



Selon l'association des maires de France<sup>1</sup>, les communes, propriétaires de 90 % des équipements sportifs en France, consacrent près de 20 % de leur budget à l'investissement et s'interrogent sur l'évolution non maîtrisée de ces postes de dépenses. La part des dépenses communales de fonctionnement dédiées au sport serait de 17 milliards de francs par an, les subventions de 4 milliards de francs et l'investissement de 6 milliards de francs.

**Les collectivités territoriales revendiquent une plus grande considération de leur apport au développement sportif.** *« Les maires souhaitent être associés, aux côtés du mouvement sportif et de l'Etat à tous les débats qui concernent la pratique sportive. Ils revendiquent une clarification des compétences, une plus grande transparence en matière de financement ainsi qu'une meilleure maîtrise de l'évolution des normes et des règles en tant que « premiers propriétaires » d'équipements sportifs en France »<sup>2</sup>.*

Il est en effet souhaitable d'associer les collectivités territoriales aux instances de partenariat.

**Une ouverture du Conseil à des « personnes qualifiées » devrait en outre aboutir à le doter de représentants des usagers directs du sport mais aussi de membres susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire aux stades de l'évaluation des propositions débattues au Conseil et du contrôle de l'intervention du fonds.**

L'effectivité de ce contrôle y gagnerait sans doute tant comme d'ailleurs une meilleure formalisation des propositions et de leur suivi renforcerait la portée du partenariat avec le mouvement sportif dans son ensemble.

Peut-être cette suggestion conduira-t-elle certains à s'interroger sur le statut à conférer à ces nouveaux « entrants ». Il n'est pas certain que cette question recèle une réelle importance s'agissant d'un Conseil qui est une enceinte concertative et purement consultative.

## (2) Les commissions régionales du FNDS

Les commissions régionales ont pour vocation d'adresser leurs suggestions au Conseil du FNDS et d'émettre différents avis aux préfets relatifs à la répartition de la part régionale du FNDS et sur les crédits attribués en région ou département.

---

<sup>1</sup> Brochure « Le maire et le sport » collection AMF Berger-Levrault

<sup>2</sup> Compte rendu des IVèmes rencontres nationales AMF 28 et 29 avril 1998

Leur mission est donc plus restreinte que celle du Conseil puisqu'elle ne concerne que les crédits déconcentrés.

## **2. Développer la transparence des choix**

La procédure de subvention des équipements sportifs sur le FNDS est opaque et peu démocratique, au sens où elle ne tient pas compte de l'indispensable concertation entre le ministère de la jeunesse et des sports, les collectivités locales et les fédérations sportives.

**Il importe que, si les priorités fédérales ne peuvent être le seul critère de sélection, tout projet demandant une subvention soit soumis, pour avis, au ministère de la jeunesse et des sports, aux fédérations et collectivités locales concernées, de manière à recueillir la plus large adhésion sur les projets soutenus.**

### ***C. DEFINIR LES PRIORITES DE L'ETAT***

#### **1. Mettre en œuvre un mécanisme de solidarité financière**

##### ***a) Favoriser un mécanisme de solidarité financière au profit des sports disposant de peu de ressources***

On peut s'interroger sur la situation de certaines fédérations sportives, dont la survie est conditionnée par l'apport des subventions de l'Etat.

Alors que le niveau moyen de subvention est d'un tiers, certaines fédérations ont allègrement dépassé 50 % de subvention dans leur budget global.

Il apparaît nécessaire d'inciter ces fédérations à développer des partenariats avec le secteur privé, de manière à compléter leurs ressources. Elles doivent être également incitées à accroître le nombre de leurs licenciés, et par conséquent, leur représentativité dans le monde sportif.

Pour autant, un équilibre est nécessaire entre les sports traditionnellement peu médiatisés et ceux disposant de revenus complémentaires importants : il est ainsi logique que la fédération française de football ait vu sa subvention se réduire au fil des ans et de la venue des partenaires privés, alors même qu'elle comptait un nombre croissant de licenciés.

Le ministère de la jeunesse et des sports a, pour le moment, souhaité traduire la notion de péréquation par une seule mesure : la création d'une taxe sur les droits de retransmission télévisée.

*b) Déléguer en régions les crédits consacrés au sport de masse actuellement versés aux fédérations*

Les dépenses pour le sport de masse figurent à parts presque égales sur la part régionale et sur la part nationale. Le ministère de la jeunesse et des sports estime que « *pour avoir des structures fortes, il est nécessaire de croiser les approches verticales (les fédérations ont pour mission de développer chacune leurs disciplines sportives) et horizontales (cohérence géographique des différentes politiques de développement)* ». Il appartient aux directions régionales de la jeunesse et des sports qui ont reçu copie des plans de développement des fédérations et des conventions d'objectifs de faire la coordination des approches.

Dans la pratique, cette coordination semble difficile et nombreuses sont les interrogations quant à la lisibilité des actions menées directement par les fédérations en faveur du sport de masse.

La déconcentration devrait jouer en faveur de la part régionale, qui pourra s'enrichir de la majeure partie des crédits consacrés au sport de masse, actuellement versés aux fédérations.

**En effet, le rapport de l'inspection de la jeunesse et des sports pour 1997-1998 est particulièrement critique vis-à-vis de l'organisation territoriale des fédérations sportives.**

*« Il est clair qu'une grande majorité de fédérations sportives ont pris des distances à l'égard des dispositions de la loi 1901, mais aussi plus spécifiquement à l'égard de la loi de 1984.*

*Bon nombre ont réduit la fédération à leurs propres organes déconcentrés (ligues en particulier) oubliant qu'elles étaient d'abord constituées de clubs et au service du développement de ces clubs.*

*Il en résulte des systèmes électoraux complexes, qui privilégient les structures intermédiaires (comités départementaux, ligues) et qui, subtilement, transforment l'organisation fédérale en confédération de comités.*

*La pratique, couramment répandue, d'élections sur listes bloquées, génère une confiscation du pouvoir par un petit nombre d'élus, issus des organes déconcentrés et non des associations adhérentes. »*

Ces critiques tendent à prouver que les fédérations ne sont pas en mesure, actuellement, de jouer pleinement leur rôle dans le développement du sport de masse.

## 2. Contrôler l'utilisation des crédits

Plusieurs rapports de l'inspection générale ont mis l'accent sur la nécessité de définir, avec beaucoup plus de clarté, des clés et critères de répartition et d'attribution des aides publiques, dénonçant le caractère souvent formel des demandes de subventions et insistant sur la nécessité d'assainir les négociations contractuelles. Ainsi, il est proposé de :

- **rendre plus lisibles les lignes financières** (notamment pour les conventions d'objectifs de la direction des sports) dont il est parfois difficile de cerner vraiment l'objectif poursuivi : par exemple, « aides à l'animation » ou encore « actions spécifiques ».

- **assurer un contrôle a priori**. A ce sujet, on peut encore citer l'inspection générale, qui estime nécessaire « *que l'Etat exerce sans scrupule un contrôle, a priori, de manière à vérifier la pertinence des demandes et options proposées.* » A titre d'exemple, elle observe qu'une fédération sportive a obtenu des aides financières importantes au titre des aides personnalisées destinées aux athlètes de haut-niveau en justifiant la demande par un « manque à gagner » des dits athlètes, alors que les bénéficiaires étaient des enfants ou adolescents du pôle espoir, scolarisés.

Dans tous les cas, l'administration doit affirmer clairement que les aides publiques sont destinées à une mission de service public reposant sur des actions de développement ; elles ne sauraient servir à assurer le fonctionnement courant des structures associatives concernées ou à assister de manière permanente des associations ou fédérations dépourvues d'autonomie financière.

Le rapport de l'inspection de la jeunesse et des sports contient des affirmations pour le moins surprenantes :

*« Il n'est pas vraiment dans la culture et l'histoire du ministère de la jeunesse et des sports d'exercer sa tutelle sur les associations qui bénéficient d'aides publiques. L'on génère dès lors des formes de partenariat qui, loin de se situer réellement dans des obligations contractuelles, favorisent largement l'émancipation et l'affranchissement des organismes privés attributaires des aides publiques. »*

*« Il devenu urgent d'exercer sans scrupules un réel contrôle public et de procéder à de véritables évaluations des politiques publiques conduites par le ministère avec la participation des associations et fédérations agréées et délégataires qui, pour ce faire, reçoivent d'importantes dotations. »* Le rapport ajoute « *actuellement, au sein du ministère, les procédures*

*d'évaluation des politiques publiques contractuelles sont inexistantes. »*

**Ces affirmations, très claires, devraient inciter à développer le contrôle du ministère de la jeunesse et des sports sur les crédits qu'il distribue.**

## CONCLUSION

**En conclusion, il convient de souligner que toute réforme du FNDS devra se faire en concertation étroite avec le mouvement sportif.**

L'expérience récente d'un essai de budgétisation autoritaire a montré les vertus de la concertation. Il n'en reste pas moins qu'une réforme est nécessaire, ne serait-ce que parce que l'absence de spécificité du FNDS par rapport au budget, soulignée par la Cour des comptes récemment, est une menace pour sa subsistance même. Le ministère de la jeunesse et des sports a d'ailleurs, dans un communiqué, annoncé que l'année à venir serait l'occasion d'une réflexion sur le fonctionnement du FNDS.

Madame la ministre a confirmé cette intention aux deux rapporteurs à l'occasion de la présentation faite par eux des conclusions du présent rapport.

Une réforme du FNDS est d'autant plus nécessaire que de nouvelles recettes viennent de lui être affectées. La loi de finances rectificative pour 1999 a affecté au FNDS, sous l'appellation "Fonds Fernand Sastre", les sommes restant de l'organisation de la Coupe du monde de football (résultats du Comité Français d'Organisation - CFO), pour environ 300 millions de francs. Surtout, la loi de finances pour 2000 a institué une taxe sur les droits de retransmission télévisée d'événements sportifs, dont le produit pourrait être très dynamique dans les années à venir.

Dans ces conditions, une profonde réforme du FNDS, en collaboration avec le mouvement sportif, est inévitable : la tentation sera grande, si rien n'est fait, de "budgétiser" la majeure partie du fonds, qui n'aura pas de vocation spécifique, à l'exclusion des sommes provenant de ces droits de retransmission télévisée. Le FNDS serait ainsi "redimensionné" pour revenir à la part qu'il prenait dans le financement du sport au moment de sa création.

D'une manière générale, il est plus qu'urgent que le ministère de la jeunesse et des sports définisse les priorités de la politique du sport en France et se dote de moyens modernes de contrôle, pour répondre aux attentes d'un secteur qui a connu de profondes mutations depuis vingt ans.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1) **Améliorer la transparence de gestion du fonds** : d'une manière générale, il convient de simplifier la gestion du fonds, aujourd'hui très complexe, et de rendre publics les critères d'octroi des subventions. Il faut également réformer la procédure concernant les équipements sportifs. Il convient que tous les projets d'équipement soient soumis, pour avis, aux fédérations. De plus, les crédits d'équipement ne sauraient avoir une légitimité que s'ils correspondent à des priorités nationales et fédérales, ou à des plans d'action en collaboration avec les collectivités locales (ex : remise aux normes).

2) **Identifier les besoins du sport** : un état des lieux des pratiques sportives et des équipements devrait être dressé, qui servirait de base à un programme de financement pluriannuel. Ce programme serait soumis au conseil de gestion du FNDS, qui devrait être élargi à des représentants des collectivités locales. A plus long terme, une répartition claire des compétences en matière de financement du sport entre les collectivités locales et l'Etat devrait être engagée.

3) **Rebudgétiser les actions qui incombent directement à l'Etat** notamment l'entretien des équipements lui appartenant (centres régionaux d'éducation physique et sportive). On peut également se demander si les mesures pour l'emploi ne devraient pas figurer dans le budget du ministère plutôt que dans un compte d'affectation spéciale, dans la mesure où il y a toujours un risque de diminution de la recette.

4) **Regrouper les crédits de même nature**. Le débat porte souvent sur la question de savoir si le FNDS doit d'abord être consacré au sport de haut-niveau ou au sport de masse. Il est difficile de trancher, dans la mesure où il faut financer ces deux actions. Toutefois, il est certain que pour une bonne information du Parlement, il est impératif que les crédits finançant des actions de même nature soient regroupés, soit sur le FNDS, soit sur le budget. Il serait envisageable, par exemple, de regrouper les crédits du sport de haut-niveau sur le titre IV du budget et de regrouper les crédits du sport de masse sur le FNDS. Le transfert des crédits du sport de haut-niveau sur le titre IV du budget de la jeunesse et des sports fait partie des propositions du Comité national olympique.

5) **Inciter le mouvement sportif à simplifier ses structures et à prendre davantage de responsabilités**. La multiplication des échelons intermédiaires est un élément de complexité inutile, qui absorbe une partie non négligeable de crédits destinés au sport. Il serait utile que le mouvement



sportif soit incité à se réformer, en parallèle avec la poursuite de la réforme des services déconcentrés de la jeunesse et des sports, afin de limiter le nombre d'interlocuteurs en région. En contrepartie de cette réforme, le mouvement sportif devrait être davantage associé au processus de cogestion, qui laisse aujourd'hui une place prépondérante à l'administration du ministère de la jeunesse et des sports.

**6) Rendre les contrôles plus efficaces.** Le contrôle sur les fédérations sportives, qui existe actuellement, devrait pouvoir aboutir à des décisions rapides, dans la mesure où l'attentisme ne fait souvent que contribuer à détériorer la situation financière et l'organisation des fédérations. Le ministère devrait également être en mesure de contrôler la bonne utilisation de tous les crédits de l'Etat en faveur du sport, même s'il en délègue la gestion au Comité national olympique et sportif français. Dans son rapport de 1997-1998, l'inspection générale de la jeunesse et des sports relève de nombreuses failles dans l'utilisation des subventions en direction des associations du secteur du sport comme de la jeunesse : il est impératif de tenir compte de ces avertissements pour renforcer le contrôle, les conventions d'objectifs étant actuellement insuffisantes.

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 21 octobre 1999, la commission des finances a entendu une **communication** de **M. Michel Sergent, rapporteur spécial** des **crédits** de la **jeunesse** et des **sports**, sur la mission de contrôle menée sur le fonds national pour le développement du sport (FNDS), au cours du premier semestre 1999, avec M. Paul Loridant, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a tout d'abord expliqué que les nombreux entretiens de la mission avec la ministre de la jeunesse et des sports, des membres de son ministère, des présidents de fédérations sportives et des représentants du monde sportif, des membres du ministère du budget, et le président de la Française des Jeux, avaient visé à mieux comprendre le fonctionnement du compte d'affectation spéciale, et notamment à voir s'il répondait aux souhaits exprimés par les parlementaires.

Avant d'en arriver à ses principales remarques, **M. Michel Sergent** a rappelé que la création du FNDS était issue d'une initiative parlementaire. Ce sont, en effet, les travaux d'une commission présidée par **M. Lucien Neuwirth** qui conduisirent à la création du fonds national pour le développement du sport (FNDS), institué par les articles 41 et 56 de la loi de finances pour 1979.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a souligné que depuis sa création, le FNDS n'avait cessé de se développer sous la seule impulsion des parlementaires, qui avaient d'abord cherché à stabiliser ses recettes en modifiant l'assiette du prélèvement, puis à majorer le taux de ce prélèvement sur les jeux de la Française des Jeux. Le Sénat avait ainsi porté le taux de prélèvement de 2,4 % à 2,6 % dans la loi de finances pour 1997, puis l'Assemblée nationale avait été à l'origine du relèvement du taux de 2,6 % à 2,9 % dans la loi de finances pour 1998, taux en vigueur. Le FNDS représente aujourd'hui un tiers du budget du ministère de la jeunesse et des sports, soit un peu plus d'un milliard de francs.

**M. Michel Sergent** a fait valoir que des questions étaient apparues sur le mode de fonctionnement du FNDS, notamment au cours de la discussion de la loi de finances pour 1998, lorsque le Sénat avait refusé de relever le taux du prélèvement sur la Française des Jeux, car il avait noté que la trésorerie du FNDS était largement excédentaire et que la lisibilité de l'emploi des crédits n'était pas évidente.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a alors présenté les conclusions de sa mission en distinguant un élément de satisfaction, un constat et trois éléments d'inquiétude.

Il s'est d'abord félicité de la tentative d'amélioration de la gestion courante du FNDS par le ministère de la jeunesse et des sports.

Il a indiqué qu'une confusion s'était en effet instaurée entre les crédits inscrits en loi de finances de l'année en cours, et les reports de crédits non consommés de l'année antérieure. Les crédits étant ouverts au fur et à mesure des recettes constatées, les crédits correspondant aux recettes des deux derniers mois de l'année sont mécaniquement reportés sur l'année suivante. Ainsi, le ministère réalisait une programmation de dépenses correspondant à 14 mois de recettes au lieu de 12 mois, alors même que le décalage de trésorerie ne permettait en rien de dépasser les crédits inscrits en loi de finances.

**M. Michel Sergent** a déclaré que fin 1997, il y avait ainsi 40 millions de francs de "surprogrammation" concernant les conventions d'objectifs et 125 millions de francs concernant les équipements sportifs mais que cette "surprogrammation" était en voie de résorption grâce à des recettes plus favorables que prévu.

Malgré l'amélioration de la gestion courante du fonds, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a relevé la subsistance de certaines interrogations, s'agissant notamment du rattachement des recettes perçues en excédent par rapport aux estimations de la loi de finances.

Il a indiqué que l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que « si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes » et permet au seul ministre des finances de décider de l'augmentation de dépenses publiques au-delà du plafond de dépenses fixé par le Parlement, ce qui constituait une source de controverses continues entre le ministère de la jeunesse et des sports et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a fait savoir que sur 25 millions de francs de recettes supplémentaires constatées en 1996, une partie n'avait pas été rattachée au FNDS, soit 12,4 millions de francs de recettes. En 1997, le ministère du budget a "gelé" 55 millions de francs de crédits. Au total, ces deux éléments permettent de chiffrer à 67,4 millions de francs le "manque à gagner" pour le FNDS. Il a fait observer que ces sommes étaient toujours en trésorerie au compte du FNDS, mais ne pouvaient être dépensées, ce qui nécessitait une régularisation de la part du ministère chargé du budget.

Notant que depuis trois ans, l'amélioration des encaissements ne s'était pas traduite par un changement dans les évaluations de recettes du FNDS, il lui est apparu également souhaitable que le ministère du budget inscrive, dans les évaluations de la loi de finances initiale, une somme correspondant le plus exactement possible aux recettes attendues. La réévaluation de la recette inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000, pour 47 millions de francs, lui est apparue simplement comme un moyen de compenser exactement la suppression de la taxe sur les débits de boissons (- 33 millions de francs) et le transfert d'une partie du prélèvement sur le pari mutuel urbain (- 14 millions de francs) au profit du fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, en est ensuite venu au constat que le processus de "partenariat" avec le monde sportif donnait globalement satisfaction à celui-ci, même s'il se révélait, par certains aspects, insuffisamment souple et transparent.

Il a détaillé le processus de répartition des crédits : une note d'orientation est préparée par la direction des sports à la demande du cabinet ministériel, qui en fixe les grandes orientations, puis, une fois validée par la ministre, elle est discutée avec le mouvement sportif représenté par le comité national olympique et sportif français (CNOSF) et les représentants des comités régionaux et départementaux (CDOS et CROS), dans une réunion avec la direction des sports. Enfin, la note est présentée au Conseil du FNDS, qui apparaît donc comme une instance largement formelle. Parallèlement, un travail spécifique est réalisé sur les équipements. S'agissant des crédits destinés au sport de haut-niveau, les conventions d'objectifs entre le ministère de la jeunesse et des sports et les fédérations sportives déterminent les grandes lignes de leur répartition. Concernant la "part régionale", les commissions régionales émettent des vœux sur l'attribution des crédits. Les directions régionales de la jeunesse et des sports informent l'administration centrale du ministère, qui s'assure que les instructions données dans la note d'orientation sont bien respectées.

**M. Michel Sergent** a rappelé que ce processus, qui allie partenariat territorialisé et, pour une partie des interventions, déconcentration de gestion, était globalement approuvé par le monde sportif. Il y a trouvé la principale explication de l'attachement de ce dernier au FNDS, et sa mobilisation récente contre toute tentative de "budgétisation" du fonds.

Toutefois, il a relevé qu'il présentait certaines faiblesses, et notamment un manque de transparence et une lourdeur de procédure.

D'abord, il a remarqué que les orientations du FNDS étaient certes discutées entre le mouvement sportif et le ministère, mais que la discussion se déroulait en amont du Conseil du FNDS, qui pouvait être assimilé à une "chambre d'enregistrement".

Ensuite, il a relevé que certains aspects du "partenariat" étaient peu transparents. Il a pris l'exemple des équipements sportifs : bien que les fédérations établissent une liste de leurs priorités en matière d'équipements sportifs, cette liste est rarement respectée et ces équipements sont directement inscrits dans le tableau établi pour le conseil de gestion du FNDS. Enfin, il a noté qu'aucun critère objectif n'était retenu pour la répartition des crédits de la part nationale entre les fédérations sportives.

Outre le problème de la transparence, **M. Michel Sergent** a regretté que la procédure de répartition des crédits soit relativement lourde et susceptible d'entraîner des coûts excessifs. Il a expliqué ce phénomène par la multiplication des structures intermédiaires, comités départementaux et régionaux olympiques et sportifs, ligues et comités départementaux. Il a estimé qu'il était très difficile de les inciter à se réformer, le ministère ayant ainsi renoncé à limiter à 3,5 % la part des crédits de fonctionnement affectée aux comités olympiques et sportifs locaux, en échange d'une promesse de modération. Or, il a fait valoir que la multiplication des structures intermédiaires avait pour effet d'aboutir à une "perte en ligne" très importante puisque, selon le ministère de la jeunesse et des sports, seuls 53 % des crédits de la part régionale vont aux clubs.

Pour résumer les motifs de satisfaction quant au fonctionnement du FNDS, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a souligné que l'amélioration des recettes avait permis, sous l'impulsion des parlementaires, de sécuriser les crédits du sport, ce qui représentait un acquis important pour le monde sportif.

Il a rappelé l'originalité du partenariat, qui présente l'intérêt d'associer le mouvement sportif à la répartition des subventions. Il a souhaité toutefois ne pas en exagérer l'importance, dans la mesure où la décision finale appartenait bien au ministère de la jeunesse et des sports, ordonnateur de la dépense. Il a relevé enfin que le partenariat existait en dehors des actions financées sur le FNDS, notamment pour certaines actions en faveur des associations sportives locales.

Au-delà de la gestion courante, il a estimé légitime de s'intéresser à l'emploi des fonds. Il a reconnu que, sous cet angle, les principales difficultés étaient apparues et, en premier lieu, l'absence de véritables priorités.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a constaté que le FNDS finançait à la fois le sport de haut-niveau, le sport de masse (les conventions d'objectifs des fédérations et la "part régionale") et, parmi les investissements, aussi bien les établissements de l'Etat que les équipements sportifs gérés par d'autres entités.

Il a relevé qu'aucune priorité n'était affirmée quant à la répartition territoriale des crédits, la grille de répartition étant extrêmement complexe, pour cacher l'absence de choix.

Il a déclaré que cette absence de choix aboutissait à une sorte de "saupoudrage", en ce qui concerne les crédits de la part régionale, la subvention moyenne pour les clubs sportifs ne dépassant pas quelques milliers de francs. Il a dès lors estimé très difficile de connaître la destination des subventions.

Il a expliqué le phénomène de "saupoudrage" par l'absence de répartition claire entre le FNDS et le budget. Il a estimé que le FNDS était le "budget bis" du ministère de la jeunesse et des sports, qui s'en servait exactement comme s'il s'agissait de ses moyens propres.

De fait, il a relevé que la distinction entre le titre IV du budget du ministère et le FNDS apparaissait souvent comme une question de trésorerie, les conventions d'objectifs des fédérations contenant ainsi une mention selon laquelle les crédits seront pris, "en fonction des disponibilités", sur le titre IV du budget du ministère ou sur le FNDS.

Il a rappelé que nombre d'actions étaient passées du FNDS au budget, et inversement, alors que d'autres actions étaient financées à la fois sur le budget et sur le FNDS, comme la lutte contre le dopage.

Il a donc estimé que, pour évaluer clairement les crédits consacrés à telle ou telle action, il était impératif d'additionner les crédits du FNDS et ceux du budget, mais que la présentation du FNDS n'était pas suffisamment détaillée pour le permettre facilement.

**M. Michel Sergent** a rappelé que le FNDS avait enfin la fonction supplémentaire de permettre de financer les dépenses exceptionnelles, comme les jeux olympiques d'Albertville en 1992, ou encore le Stade de France pour la coupe du monde de football, ce qui montrait bien qu'il était avant tout perçu comme une "réserve de crédits", mobilisable en fonction de besoins contingents, et non d'un programme précis de développement du sport.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a ensuite abordé la question du contrôle des crédits octroyés par le biais du FNDS.

Il a relevé qu'il était difficile de mesurer la pertinence des subventions de la part régionale, en l'absence de connaissance précise de la politique menée par les collectivités locales. Rappelant que le financement du sport était d'abord assuré par les communes, bien que les lois de décentralisation n'aient pas clairement précisé les responsabilités de chacune des collectivités en matière d'activités physiques et sportive, il a regretté la méconnaissance des différents circuits de financement, l'Etat pouvant être amené à subventionner des opérations qui, par ailleurs, font l'objet d'autres aides, notamment des collectivités territoriales.

Pour le sport de haut-niveau, il a observé que plusieurs fédérations sportives connaissaient des problèmes de gestion. Il a rappelé qu'il y a quelques années, le ministre de la jeunesse et des sports avait décidé de ne plus verser la subvention à la fédération française des sports de glace et qu'un plan de redressement sur 10 ans avait été mis en place. Plus récemment, concernant la fédération française d'haltérophilie, constatant qu'il ne pouvait obtenir de comptes « crédibles », le ministère a cessé de verser la subvention et la ministre de la jeunesse et des sports a décidé de retirer l'agrément à cette fédération. Mais le rapporteur spécial a regretté que pour une fédération plus importante, dont la situation financière est pourtant très difficile, comme la fédération française de ski, ou pour une grande fédération qui a de sérieuses difficultés internes comme la fédération française d'équitation, des mesures tardent à être prises. Il a également déploré que la mauvaise gestion des fonds octroyés par le biais des conventions d'objectifs ne fasse pas l'objet d'une sanction immédiate ou au moins rapide, comme le souligne le récent rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports.

Il a relevé enfin que sur certains crédits, le ministère de la jeunesse et des sports possédait peu d'emprise, notamment sur les aides personnelles aux sportifs, qui, selon le ministère de la jeunesse et des sports, deviendraient de plus en plus des "primes à la performance", au lieu d'être un soutien aux sportifs.

Il a conclu que la signature des conventions d'objectifs ne saurait suffire, à elle seule, à garantir la bonne utilisation des crédits, car ces conventions étaient peu détaillées et leur évaluation se faisait souvent sur plusieurs années, selon des critères peu transparents.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a ensuite formulé plusieurs propositions de réforme du FNDS.

Il a proposé d'améliorer la transparence de gestion du fonds en réformant notamment la procédure concernant les équipements sportifs, afin de les soumettre tous, pour avis, aux fédérations.

Il a souhaité que soient identifiés les besoins du sport : afin d'éviter le "saupoudrage", un état des lieux des pratiques sportives et des équipements devrait être dressé, qui servirait de base à un programme de financement pluriannuel. Ce programme serait soumis au conseil de gestion du FNDS, qui devrait être élargi à des représentants des collectivités locales. A plus long terme, une répartition claire des compétences en matière de financement du sport entre les collectivités locales et l'Etat devrait être engagée.

Il a recommandé de rebudgétiser les actions qui incombent directement à l'Etat notamment l'entretien des équipements lui appartenant (centres régionaux d'éducation physique et sportive). Il s'est également demandé si les mesures pour l'emploi ne devraient pas figurer dans le budget du ministère, plutôt que dans un compte d'affectation spéciale, dans la mesure où il y a toujours un risque de diminution de la recette.

Il a estimé difficile de trancher la question de savoir si le FNDS devait d'abord être consacré au sport de haut-niveau ou au sport de masse, dans la mesure où il fallait financer ces deux actions. Toutefois, il a observé que pour une bonne information du Parlement, il était impératif que les crédits finançant des actions de même nature soient regroupés, soit sur le FNDS, soit sur le budget.

Il a recommandé au ministère de la jeunesse et des sports d'inciter le mouvement sportif à simplifier ses structures, en parallèle avec la poursuite de la réforme des services déconcentrés de la jeunesse et des sports, estimant que la multiplication des échelons intermédiaires était un élément de complexité inutile, qui absorbait une partie non négligeable de crédits destinés au sport. En contrepartie de cette réforme, il a souhaité que le mouvement sportif soit davantage associé au processus de cogestion, qui laisse aujourd'hui une place prépondérante à l'administration du ministère de la jeunesse et des sports.

Il a estimé indispensable de rendre les contrôles plus efficaces, s'agissant notamment des fédérations sportives, dans la mesure où l'attentisme ne faisait souvent que contribuer à détériorer la situation financière et l'organisation des fédérations.

En conclusion, il a souligné que toute réforme du FNDS devrait se faire en concertation étroite avec le mouvement sportif. Il n'en a pas moins estimé qu'une réforme était nécessaire, ne serait-ce que parce que l'absence de spécificité du FNDS par rapport au budget, soulignée par la Cour des Comptes récemment, était une menace pour sa pérennité. Il a observé que la ministre de la jeunesse et des sports avait d'ailleurs, dans un récent communiqué, annoncé que l'année à venir serait l'occasion d'une réflexion sur le fonctionnement du FNDS.

Il a conclu qu'une réforme du FNDS était d'autant plus nécessaire que de nouvelles recettes devraient lui être affectées, à savoir la part de l'Etat dans le bénéfice de l'organisation de la coupe du monde de football, sous l'appellation "Fonds Fernand Sastre", et bientôt la taxe sur les droits de retransmission télévisée d'événements sportifs, dont le produit pourrait être très dynamique dans les années à venir. Dans ces conditions, il a conclu qu'une profonde réforme du FNDS, en collaboration avec le mouvement sportif, était inévitable et qu'à défaut la tentation serait grande de "budgétiser" la majeure partie du fonds, qui n'aurait pas de vocation spécifique.

Après avoir félicité **M. Michel Sergent** pour le courage et la pertinence de sa communication, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a noté qu'il n'était pas toujours évident, en région, de comprendre les critères de sélection des subventions sportives. Il a estimé que les fédérations n'avaient parfois que des liens ténus avec le ministère de la jeunesse et des sports et répondaient à des règles qui leur étaient propres. Il a demandé si le rapporteur estimait que le ministère de la jeunesse et des sports allait tirer les conséquences de ses observations.



**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a répondu que l'on ne pourrait plus bientôt plaider la cause du FNDS s'il continuait à rester en l'état. Il a déclaré que la ministre de la jeunesse et des sports était consciente des efforts à entreprendre, même s'ils étaient difficiles à mettre en œuvre.

**M. René Ballayer** s'est ému de l'émigration des meilleurs joueurs de football français à l'étranger. Il a demandé à M. Michel Sergent s'il croyait utile de mettre en place des mesures fiscales spécifiques pour éviter ce phénomène.

**M. Marc Massion** a interrogé le rapporteur spécial sur la situation de la Française des Jeux, et notamment les risques de voir disparaître son monopole.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a répondu que le départ des footballeurs français à l'étranger était un phénomène observé depuis déjà plusieurs années, mais qu'il était plus particulièrement choqué par l'ampleur des sommes en jeux lors des transferts de "grands joueurs". Il a fait observer que le football professionnel s'apparentait de plus en plus à un spectacle, alors même que le football amateur restait un élément essentiel de l'animation locale.

Concernant la Française des Jeux, **M. Michel Sergent** a confirmé qu'un particulier avait présenté un recours devant le Conseil d'Etat, celui-ci devant bientôt statuer sur la question de savoir si cette société remplissait une mission de service public. Il a conclu que la très forte dépendance du FNDS à l'égard du prélèvement sur la Française des Jeux créait des risques importants pour l'évolution des recettes du compte.

La commission a alors pris acte de la communication de M. Michel Sergent, et **décidé d'autoriser la publication des conclusions du rapport spécial sous forme d'un rapport d'information.**

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- **Ministère de la jeunesse et des sports**

- **Mme Marie-George BUFFET**, ministre de la jeunesse et des sports

*Cabinet*

- **M. Charles ARAMBOUROU**, conseiller budgétaire de Mme Marie-George BUFFET ;

- **M. Jean POCZOBUT**, conseiller pour les sports de Mme Marie-George BUFFET.

*Services centraux*

- **M. Pierre VIAUX**, directeur des sports, MM. ARENTZ et MOISAN ;

- **M. Joël DELPLANQUE**, directeur des sports, en remplacement de M. VIAUX

- **M. Jean-Claude CHAMPIN**, chef de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

*Services déconcentrés*

- **M. Yves PHAM-VAN**, directeur régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- **M. Jean-Claude JANNIERE**, directeur régional adjoint ;

- **M. Alain SIBLOT**, directeur départemental des Alpes-maritimes ;

- **M. Georges TORREGANO**, président du CREPS d'Aix-en-Provence ;

- **M. Alain SCOTTO**, conseiller d'animation sportive ;

- **M. Dominique INIZAN**, inspecteur de la jeunesse et des sports ;

- **M. Christian LABORDE**, inspecteur de la jeunesse et des sports.

- **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

- **M. Marc DORA**, conseiller technique au cabinet du ministre

- **Mouvement sportif**

*Comité national olympique et sportif français*

- **M. Henri SERANDOUR**, président du Comité national olympique et sportif français ;

- **M. André LECLERCQ**, directeur général adjoint ;

- **M. Georges PLANCHOT**, secrétaire général des CROS et CDOS ;

- **M. Pierre CAMBREAL**, président du CROS Côte d'Azur ;

- **M. Christian CHALDIVAN**, président du CROS de Provence-Alpes.

*Fédérations sportives*

- **M. Yvan MAININI**, président de la fédération française de basket-ball ;

- **M. Philippe LAMBLIN**, président de la fédération française d'athlétisme ;

- **M. Francis LUYCE**, président de la fédération française de natation ;

- **M. Claude SIMONET**, président de la fédération française de football.

- **Française des Jeux**

- **M. Bertrand de GALLE**, président-directeur général.

- **Contributions écrites**

- **dossier élaboré par la direction des sports**

- **dossier remis par M. Christian CHALVIDAN, président du CROS Provence-Alpes .**