

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. ARCHITECTURE DE LA MISSION	7
1. <i>Structuration en programmes</i>	7
2. <i>Les changements de périmètres</i>	8
B. LES CRÉDITS, FONDS DE CONCOURS, DÉPENSES FISCALES ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION	9
1. <i>Les crédits (- 0,40 %), les fonds de concours et le Centre national pour le développement du sport (CNDS)</i>	9
2. <i>Les dépenses fiscales : 1.295 millions d'euros, soit 1,7 fois l'ensemble des crédits de paiement</i>	9
3. <i>Les plafonds d'emplois : 7.044 ETPT (- 248 ETPT par rapport à 2007)</i>	10
II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES	11
A. PROGRAMME 219 « SPORT »	11
1. <i>Principaux chiffres</i>	11
2. <i>Justification des crédits</i>	12
a) Les dépenses de fonctionnement	12
b) Les dépenses d'investissement	12
c) Les dépenses d'intervention	13
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	14
a) Evolution de la maquette	14
b) Les objectifs assignés	15
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	15
a) Un budget en baisse que tempère l'augmentation prévisible des moyens du CNDS	15
b) La nécessaire maîtrise du coût de la rénovation de l'INSEP	17
c) Stade de France : une situation économique favorable se traduisant par une diminution de la pénalité de l'Etat	18
d) Pour une politique efficace de lutte contre le dopage	19
B. PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	20
1. <i>Principaux chiffres</i>	20
2. <i>Justification des crédits</i>	20
a) Les dépenses de fonctionnement	20
b) Dépenses d'intervention	21
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	22
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	23
C. PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	25
1. <i>Principaux chiffres</i>	25
2. <i>Justification des crédits</i>	26
a) Les dépenses de personnel	26
b) Les autres dépenses	27
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	28
a) Evolution de la maquette	28
b) Les ambitions affichées	28
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	29

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION	31
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	35

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Les programmes de cette mission s'inscrivent bien dans la logique de performance de la LOLF, même si le programme « Sport » paraît, à cet égard, plus abouti que le programme « Jeunesse et vie associative ».

- **La présence, au sein de la mission, d'un programme support regroupant 56,6 % des crédits de paiement et l'ensemble des emplois tend à priver les gestionnaires des programmes opérationnels d'une grande part de leurs outils de gestion**, en particulier de la fongibilité asymétrique.

- Le très fort poids des dépenses fiscales rattachées aux différents programmes (en premier lieu à « Jeunesse et vie associative »), qui représentent 1,7 fois l'ensemble des crédits de paiement de la mission, conduit à s'interroger quant à la contribution réelle desdites dépenses aux objectifs de ces programmes.

- **La baisse sensible des crédits d'intervention du programme « Sport », qui doit certes être tempérée par l'augmentation des moyens du CNDS, risque de créer des difficultés pour certains acteurs du monde sportif**, notamment les fédérations de sports peu médiatisés.

- **La constante augmentation de la charge que représente désormais pour le programme « Sport » le remboursement à l'ACOSS des charges sociales exonérées au titre du droit à l'image collectif des sportifs professionnels conduit à s'interroger quant à l'efficacité réelle du dispositif**. Tel est l'objet d'un contrôle actuellement mené par votre rapporteur spécial.

- La bonne santé commerciale du Stade de France permet de réduire la pénalité due par l'Etat au consortium Stade de France pour absence de club résident. Votre rapporteur spécial vous propose ainsi **un amendement tendant à transférer 3 millions d'euros** (ce qui demeure une estimation prudente) **du programme « Sport » au programme « Jeunesse et vie associative »**.

- **Le transfert de cette somme de 3 millions d'euros permettra de compenser la baisse des crédits d'intervention affectés au programme « Jeunesse et vie associative »**, en particulier à ses actions n° 3 (2,5 millions d'euros) et n° 2 (0,5 million d'euros).

- La déclinaison de l'objectif affiché de baisse des effectifs de la fonction publique au sein du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » devra être précisée.

- Les coûts immobiliers rattachés au programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » doivent être correctement évalués et leur évolution doit être maîtrisée.

Votre rapporteur spécial tient, en premier lieu, à remercier la ministre pour l'efficacité de ses services, qui ont, une nouvelle fois, parfaitement su respecter les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en lui faisant parvenir l'intégralité des réponses à son questionnaire budgétaire avant le 10 octobre 2007.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. ARCHITECTURE DE LA MISSION

1. Structuration en programmes

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » correspond au périmètre du ministère du même nom.

Elle comprend trois programmes :

- le programme 219, « Sport » ;
- le programme 163, « Jeunesse et vie associative » ;
- le programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », qui est un programme de soutien à l'ensemble de la mission.

Par rapport à la maquette de l'année dernière, peu de changements sont à signaler : l'ancienne action n° 6 du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », rendant compte de la « Contribution aux exonérations de charges sociales sur la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels », a été supprimée, cette charge relevant désormais du programme « Sport ». De plus, l'intitulé de l'action n° 4 du même programme a été précisé et est devenu « Recrutement dans les corps propres de l'administration de la jeunesse et des sports, formation et action sociale pour les personnels » (au lieu de « Recrutement, formation et action sociale »).

Ces programmes affichent une certaine diversité quant à la maturité de leur projet annuel de performances (PAP), les analyses précédemment développés par votre rapporteur spécial dans le cadre de ses derniers rapports budgétaires¹ ayant, de ce point de vue, été partagées aussi bien par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'année 2006 que par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son récent avis sur les programmes de la mission².

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), Tome III, annexe 30 et rapport n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 30 par M. Michel Sergent.

² Avis n° 2007-A-63-02 du 18 septembre 2007.

Ainsi, si le programme « Sport » est correctement structuré et fait clairement apparaître une logique de performance, dont les indicateurs du PAP rendent compte assez clairement, le programme « Jeunesse et vie associative » semble moins abouti.

Enfin, la présence d'un programme support regroupant la majorité des crédits et la totalité des emplois constitue un problème, notamment pour l'emploi de la fongibilité asymétrique par les gestionnaires des programmes opérationnels.

2. Les changements de périmètres

Les changements de périmètre résultent soit d'une modification du champ de compétence de la mission, soit d'une modification d'attributions entre programmes.

Les transferts externes à la mission concernent :

- le transfert des moyens des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel sur le budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (soit 10 ETPT correspondant à une masse salariale de 0,548 million d'euros) ;

- le transfert effectué au profit du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au titre de l'expérimentation menée dans le département du Lot sur l'organisation des services de l'Etat (OSE) au niveau départemental pour un montant de 0,44 million d'euros, correspondant à une partie des moyens de fonctionnement de la direction département de la jeunesse et des sports (DDJS) du Lot ;

- le transfert réalisé au profit du ministère de la culture et de la communication, représentant la participation du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, au fonctionnement du Centre national des archives à Pierrefitte (soit 1 ETPT).

Par ailleurs, en 2008, il a été décidé d'étendre les loyers budgétaires aux services déconcentrés de l'Etat. Pour le ministère, le montant a été arrêté par « France domaine » à **1,816 million d'euros** (hors la DDJS de Haute Garonne qui n'a pas été comptabilisée pour des raisons techniques).

Enfin, au titre de 2008, les contributions des administrations publiques au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIHP) ont été suspendues, ce qui se traduit par une économie de 0,5 million d'euros sur les crédits de la mission.

En outre, comme indiqué *supra*, le seul changement notable de périmètre interne à la mission concerne la prise en charge en 2008 sur le programme 219 « Sport » (action 2) du remboursement auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de

charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels. Cette dépense était inscrite en 2007 sur le programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (action 6).

B. LES CRÉDITS, FONDS DE CONCOURS, DÉPENSES FISCALES ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION

1. Les crédits (- 0,40 %), les fonds de concours et le Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une **dotation pour la mission de 761,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 782,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. A périmètre constant, les **CP de la mission sont en baisse de 0,40 % par rapport à 2007**.

A ces chiffres, il convient d'ajouter 11 millions d'euros de fonds de concours, soit 1,4 % des crédits de la mission.

Pour tempérer cette baisse et comme cela sera développé *infra* dans le cadre de l'analyse des crédits du programme « Sport », **les ressources prévisionnelles (extra-budgétaires) de l'établissement public Centre national pour le développement du sport (CNDS)**, qui concourt pleinement à plusieurs objectifs dudit programme « Sport » en participant au financement des politiques sportives territoriales, **s'élèvent à 266 millions d'euros en 2008**, contre 236 millions d'euros en 2007.

2. Les dépenses fiscales : 1.295 millions d'euros, soit 1,7 fois l'ensemble des crédits de paiement

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont donc rattachées, représentent un montant très significatif. Leur montant est évalué, pour 2008, à **1.295 millions d'euros, soit 1,7 fois l'ensemble des crédits de paiement de la mission**.

De plus, ces dépenses fiscales étant presque intégralement affectées au programme « Jeunesse et vie associative », le déséquilibre entre crédits budgétaires et dépenses fiscales est particulièrement marqué au niveau de ce programme, dont les crédits de paiement demandés, pour 2008, par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 132,1 millions d'euros.

3. Les plafonds d'emplois : 7.044 ETPT (- 248 ETPT par rapport à 2007)

Le plafond d'effectifs pour 2008 est de 7.044 ETPT, ce qui représente une diminution de 248 ETPT par rapport au plafond ministériel pour 2007.

Comme cela sera développé dans le cadre de l'analyse du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », **cette baisse provient, d'une part, de changements de périmètre et autres mesures correctives (188 ETPT) et de gains de productivité (60 ETPT).**

II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES

A. PROGRAMME 219 « SPORT »

Ce programme, placé sous la responsabilité de la directrice des sports, a pour finalité de contribuer au développement du sport dans ses composantes « sport pour tous » et sport de haut niveau, dans des conditions de sécurité et d'encadrement permettant le respect de l'intégrité des personnes et des valeurs éthiques.

1. Principaux chiffres

Le programme « Sport » regroupe 186,8 millions d'euros d'AE et 207,7 millions d'euros de CP, soit 26,5 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les CP affichent une baisse de 7,6 % par rapport à 2007, ce sur quoi votre rapporteur spécial reviendra plus en détail.

Ce programme ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère, du fait de la présence, au sein de la mission, d'un programme support regroupant l'ensemble des emplois.

Ce programme est scindé en quatre actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés pour 2008

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement <i>(en euros)</i>	Crédits de paiement <i>(en euros)</i>	En % des CP du programme
Promotion du sport pour le plus grand nombre	22.279.681	22.279.681	10,7 %
Développement du sport de haut niveau	130.952.173	151.830.979	73,1 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	15.647.403	15.647.903	7,5 %
Promotion des métiers du sport	17.967.937	17.967.937	8,7 %

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

En outre, il est à noter que **deux dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue au programme lui sont rattachées :

- la déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur insertion ou conversion professionnelle, dont le montant n'est pas estimé ;

- et surtout l'exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs. Selon les estimations de la direction du budget, le coût de ladite exonération, qui concernerait environ 100.000 personnes, serait de l'ordre de 15 millions d'euros.

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 23,5 millions d'euros de CP pour 2008, soit 11,3 % des crédits du programme.

Ces dépenses sont essentiellement portées par les actions n° 2 « Développement du sport de haut niveau » et n° 4 « Promotion des métiers du sport ». Elles comprennent, en particulier :

- **6,1 millions d'euros de subventions pour charges de service public afin de rémunérer les personnels de l'école nationale d'équitation**, auxquels s'ajoutent un total de 0,7 million d'euros de subventions attribuées à ladite école ainsi qu'aux écoles nationales de voile et de ski et d'alpinisme ;

- **une subvention pour charge de service public à l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), pour un montant de 5,2 millions d'euros ;**

- **un loyer de 2,6 millions d'euros versé au prestataire chargé de la rénovation de l'INSEP**, conformément aux termes du contrat de partenariat public-privé (PPP) signé le 22 décembre 2006 ;

- **2,6 millions d'euros pour l'organisation des certifications** (examens et diplômes d'Etat) ;

- **une subvention pour charges de service public de 2,2 millions d'euros pour permettre le soutien au fonctionnement des filières d'accès au sport de haut niveau au sein des opérateurs principaux** (INSEP, écoles nationales) et secondaires (Centres régionaux d'éducation populaire et de sport, CREPS).

b) Les dépenses d'investissement

Portées par l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau », ces dépenses s'élèvent, pour 2008, à 15,1 millions d'euros en AE et à

35,9 millions d'euros de CP, soit 17,3 % des CP du programme. La majeure partie en est consacrée à l'INSEP.

A cet égard, il est à relever que **le montant de la rénovation de la partie « Sud » du site**, où sont situés les équipements sportifs et qui est entièrement financée par l'Etat, **a été réévalué et fait l'objet, pour 2007, d'une demande de 7,4 millions d'euros d'AE et de 24,9 millions d'euros de CP**. Votre rapporteur spécial reviendra sur l'évolution du coût des travaux de rénovation de l'INSEP, en évoquant également le chantier de la partie « Nord » de l'institut (équipements extra-sportifs) qui fait l'objet d'un PPP.

Les autres dépenses d'investissement, soit 7,7 millions d'euros en AE et 10,3 millions d'euros en CP, concernent les travaux de modernisation à effectuer dans les CREPS et certaines écoles accueillant notamment des pôles des filières d'accès au sport de haut niveau. Rendus nécessaires par l'âge des bâtiments, ces travaux ont pris un retard qui, selon les explications du ministère, provient « *des difficultés rencontrées dans la gestion des opérations reprises de l'ancien FNDS* ». C'est pourquoi la proportion des CP demandés est importante.

c) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 148,4 millions d'euros en AE et CP demandés, soit 71,4 % de l'ensemble des CP du programme.

L'importance de ces crédits, portés par l'ensemble des actions du programme, montre bien que la mise en œuvre du programme est effectuée principalement par de nombreux opérateurs, à commencer par les fédérations sportives.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

- **subventions aux fédérations sportives**, à la fois au titre de l'action n° 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre », à hauteur de **7,6 millions d'euros**, de l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau », à hauteur de **46,7 millions d'euros** et de l'action n° 3 « Prévention par le sport et protection des sportifs », à hauteur de **7,6 millions d'euros** (afin de soutenir les actions de prévention du dopage). Votre rapporteur spécial reviendra sur la baisse très importante des deux premières de ces trois lignes par rapport à 2007 ;

- **versement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des cotisations exonérées au titre du droit à l'image des sportifs professionnels, pour 32 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial livrera *infra* quelques remarques préliminaires issues du contrôle qu'il est en train de mener sur cette question ;

- **pénalité versée par l'Etat (nette de la redevance pour bénéficiaires) au concessionnaire du stade de France, en l'absence d'un club de football résident, à hauteur de 6,8 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial a tout

particulièrement étudié cette question dans le cadre de son activité de contrôle pour l'année 2007 ;

- **subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), à hauteur de 7,3 millions d'euros ;**

- **concours financier du ministère à des associations pour les actions visant à favoriser la pratique sportive pour des publics connaissant des difficultés particulières, à hauteur de 6,3 millions d'euros.**

3. Objectifs et indicateurs

a) Evolution de la maquette

Les objectifs et les indicateurs du programme « Sport » ont fait l'objet d'ajustements dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008. Ainsi, **le nombre d'objectifs passe de six à sept**, avec pour l'un d'entre eux une modification du libellé (objectif n° 6).

Ainsi, l'objectif n° 6 « Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers » ne fait plus mention de la contribution à l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau. En conséquence, **l'ancien indicateur 6.2 qui mesurait justement la qualification et l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau, a été supprimé**. Cependant, le ministère assure que ce sujet continuera à faire l'objet d'un suivi obligatoire dans le cadre de l'exécution des BOP régionaux.

D'autre part et de façon quelque peu paradoxale au regard de l'effort de réduction des objectifs, **un nouvel objectif, portant le n° 7, est créé dans le PAP 2008**. Intitulé « **Optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations** », il répond, selon le ministère, à une préoccupation du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi **visant à limiter, dans la mesure du possible, le nombre de « micro-subventions »** afin d'optimiser les coûts de gestion et de donner un effet de levier suffisant à l'action de l'Etat. Il se décline en un indicateur, mesurant la répartition des subventions déconcentrées par montant alloué.

Enfin, plusieurs indicateurs ont été modifiés afin de consolider les interventions de la mission et du CNDS, ce qui donne une vision plus réaliste des moyens publics engagés en faveur, en particulier, du développement du sport pour tous.

Tout en comprenant ces évolutions, **votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir, une certaine stabilité des objectifs et des indicateurs prévale**, surtout s'agissant d'un programme bien structuré, comme le programme « Sport ». Cela permettrait une comparaison plus aisée de la performance dans le temps.

b) Les objectifs assignés

Votre rapporteur spécial relève, pour s'en féliciter, que la valeur cible affichée pour plusieurs indicateurs montre un surcroît d'ambition, le ministère pouvant se fonder sur la qualité des résultats déjà obtenus.

Cela concerne, en particulier, les indicateurs relatifs au développement du sport pour tous (à commencer par le nombre de licences sportives) et à la répartition harmonieuse des équipements sportifs sur le territoire.

A l'inverse, la diminution du nombre de fédérations sportives en difficulté financière n'est plus un objectif affiché, la cible pour 2010 figurant dans le PAP 2008 reprenant la cible pour 2008 figurant dans le PAP 2007 (à savoir 7 fédérations en « situation financière fragile » et 5 fédérations en « situation financière dégradée »).

De même, l'atteinte de la cible de 100 % de sportifs de haut niveau et d'espoirs ayant bénéficié d'un suivi médical complet est reportée de 2008 à 2010. Cela pourrait poser un problème quant à l'indispensable exemplarité de la France en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Un budget en baisse que tempère l'augmentation prévisible des moyens du CNDS

Votre rapporteur spécial ne peut que constater qu'à périmètre constant, le budget du programme « Sport » affiche une baisse de 11,6 % en AE et de 7,6 % en CP.

Si la priorité accordée à un programme ne se mesure pas seulement à l'aune des crédits accordés, il faut noter, en l'espèce, le programme « Sport » ne comportant aucune dépense de titre 2, **que ce sont les crédits d'intervention du ministère qui sont affectés.** Il est difficile de ne pas voir dans cette relative pénurie les conséquences de la montée en puissance du dispositif d'exonération de charges sociales des droits à l'image collectifs des sportifs professionnels (voir encadré *infra*), dont le coût se reflète désormais directement dans les crédits du programme, et, dans une moindre mesure, des dépassements du budget initial de la rénovation de l'INSEP.

Certes, en parallèle, les moyens du CNDS devraient augmenter de 12,7 % à périmètre constant¹, en AE comme en CP, passant de 236 millions d'euros à 266 millions d'euros. Il résulte de la consolidation des crédits de cet établissement public et de ceux du programme une augmentation de 1,2 % en AE et de 2,8 % en CP à périmètre constant, dont devraient bénéficier les actions en faveur du sport pour tous, en particulier le développement des infrastructures sportives sur l'ensemble du territoire.

Cependant, d'autres actions, directement financées par le programme, pâtissent de cette évolution. Il en va ainsi des subventions accordées aux fédérations sportives, ce qui rejoint le manque d'ambition, relevé *supra*, quant à l'amélioration de la santé financière des fédérations. Il est à ainsi craindre que les sports les moins médiatisés, qui ne bénéficient pas des dispositions relatives au droit à l'image collectif, subissent des coupes budgétaires, au nom de ce dispositif, affectant leur équilibre financier.

L'exonération de charges sociales des droits à l'image collectifs (DIC) des sportifs professionnels : un dispositif coûteux dont l'efficacité reste à démontrer

Votre rapporteur spécial mène actuellement un contrôle budgétaire, en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, sur l'exonération de charges sociales des droits à l'image collectifs (DIC) des sportifs professionnels.

En effet, **le dispositif du DIC**, introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel, **connaît un essor spectaculaire dont le coût pèse désormais directement sur le programme « Sport » au travers du remboursement des sommes exonérées à l'ACOSS**. Ainsi, le DIC a coûté environ 5 millions d'euros à la mission en 2006 alors même que cette somme n'avait pas été prévue en loi de finances. En 2007, alors que 15 millions d'euros avait été prévus à cet effet en PLF (sur le programme n° 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »), cette somme risque d'être presque doublée en exécution².

Sur la base de ces précédents, il est permis de s'interroger sur l'évaluation du coût du DIC figurant dans le présent projet de loi de finances, soit 32 millions d'euros. De fait, **ce dispositif ne permet pas au payeur (l'Etat) d'avoir une visibilité financière, du fait même de sa construction**. D'une part, le nombre de sportifs bénéficiant du DIC peut varier d'une année à l'autre, selon la structuration des clubs sportifs. **D'autre part et surtout, l'exonération s'appliquant, sans plafonnement, sur 30 % du salaire des sportifs professionnels, l'évolution de la masse salariale des bénéficiaires, que ne contrôle en aucune façon l'Etat, se reflète directement sur le coût du DIC.**

¹ Sous réserve, d'une part, des dispositions de l'article 24 du présent projet de loi de finances, affectant au CNDS une fraction des recettes de la Française des jeux, d'autre part de l'évolution des dites recettes, notamment au regard de l'ouverture du secteur des jeux à la concurrence, et enfin de la renégociation des droits télévisés du football, dont 5 % contribuent au financement du CNDS.

² Voir à ce sujet les commentaires de votre rapporteur spécial dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2006, rapport n° 393 (2006-2007), Tome II.

Votre rapporteur spécial a bien mesuré, au cours des premières auditions qu'il a menées dans le cadre de son contrôle, l'attachement des clubs sportifs et des ligues professionnelles à ce dispositif qu'ils considèrent comme un outil indispensable dans un contexte de concurrence européenne exacerbée depuis l'arrêt Bosman (affaire C-415/93) du 15 décembre 1995 de la Cour de justice des Communautés européennes.

Il s'efforcera néanmoins de vérifier que l'efficacité du DIC en termes de transparence et de compétitivité est bien en adéquation avec son coût pour les finances publiques, et de tracer des pistes afin d'accroître la visibilité et le contrôle de l'Etat sur le montant d'une dépense dont les clubs sportifs sont, à ce jour, en pratique, les seuls ordonnateurs.

b) La nécessaire maîtrise du coût de la rénovation de l'INSEP

Votre rapporteur spécial a déjà souligné, dans sa contribution au rapport de votre commission sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2006, **la forte augmentation des AE liées à la rénovation de la partie « Nord » de l'INSEP (installations extra-sportives), passées de 60 millions d'euros à 88 millions d'euros.**

Lors de son audition devant votre commission des finances sur le projet de loi précité, le 19 juillet 2007, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, a lié cette augmentation à une meilleure évaluation des coûts complets de l'opération, s'agissant, en particulier, de la prise en compte d'un éventuel dédit. Elle a fait valoir que la « doctrine » du ministère du budget en la matière avait été connue trop tardivement par les services concernés pour apparaître dès le projet de loi de finances pour 2006.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que la provision pour dédit n'explique que 10 millions d'euros sur les 28 millions d'augmentation constatée des AE sur la partie « Nord ». **Il constate, en outre, que le montant initial des AE affectées à la rénovation de la partie « Sud » du site (équipements sportifs), entièrement à la charge de l'Etat, a, lui aussi, été réévalué de 13,8 millions d'euros.** D'ailleurs, 7,4 millions d'euros d'AE sont demandés, à ce titre, dans le présent projet de loi et 4,3 millions d'euros supplémentaires devraient être demandés sur la période 2009-2010. Pour 2008, le montant des CP demandés s'élève à 24,9 millions d'euros.

Selon les explications du ministère, le retard subi en 2007 dans l'obtention du permis de construire du nouveau pôle sportif a eu des répercussions sur les travaux et a conduit à étaler la mise en place des AE et le versement des CP.

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que le coût de la rénovation de l'INSEP, certes nécessaire, soit enfin maîtrisé. De plus, il s'étonne du contraste entre la situation décrite dans le présent projet de loi de finances et les déclarations de Mme Roselyne Bachelot-Narquin lors de son audition du 19 juillet 2007 précitée, selon lesquelles les travaux de la partie « Sud » devaient avoir lieu au cours de l'été 2007 et s'achever avant la fin du mois de septembre 2007.

Le coût de la rénovation de l'INSEP pour le budget de l'Etat

(en millions d'euros)

	2004-2007		2008		2009-2010		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Partie Sud	57,3	22,7	7,4	24,9	4,3	21,4	69	69
Partie Nord	88	20	0	0,7	0	18,7	88	39,4
Totaux	145,3	42,7	7,4	25,6	4,3	40,1	157	108,4

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

c) Stade de France : une situation économique favorable se traduisant par une diminution de la pénalité de l'Etat

Votre rapporteur spécial s'est également intéressé à la convention liant l'Etat au consortium Stade de France dans le cadre de ses activités de contrôle.

Ainsi, il a pu constater que **l'Etat s'est placé dans une situation défavorable au moment de la négociation de la convention, finalement signée le 29 avril 1995 :**

- **d'une part, en n'arrêtant pas assez rapidement ses décisions au sujet de la construction du « Grand stade »**, ce qui l'a placé sous la pression des événements, ledit stade devant absolument être achevé avant la coupe de monde de football de 1998 ;

- **d'autre part, en privilégiant l'hypothèse, assez peu réaliste à court et moyen termes, de la présence d'un club de football de niveau européen résidant au Stade de France.** Ce schéma, qui minimisait le coût apparent du stade pour les finances publiques, a introduit dans la convention un système de pénalité pour absence de club résident (article 39), laquelle doit être financée, chaque année, par les crédits du programme « Sport ».

Cependant, il apparaît que **le développement de l'utilisation du stade**, aussi bien pour des événements sportifs (notamment le rugby international) qu'extra-sportifs (concerts, spectacles, etc.) **a profité à la fois au consortium et à l'Etat. La pénalité est, en effet, diminuée de la moitié des bénéfices supplémentaires ainsi réalisés.**

Si la poursuite de cette tendance mérite d'être confirmée à moyen terme (notamment du fait de la création d'autres « grands stades » en France et

de l'expiration, en 2013, des contrats liant le consortium et les grandes fédérations sportives), **votre rapporteur spécial a appris avec satisfaction que la pénalité nette de l'Etat ne s'élèverait « qu'à » environ 2 millions d'euros en 2007 comme en 2008.**

Or, le présent projet de loi de finances prévoit une charge de 6,6 millions d'euros à ce titre en 2008.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial vous propose **un amendement tendant à transférer 3 millions d'euros d'AE et de CP du programme « Sport », consacrés au paiement de cette pénalité (ce qui reste une estimation très prudente), au programme « Jeunesse et vie associative ».**

d) Pour une politique efficace de lutte contre le dopage

Bien que les crédits de l'AFLD ne soient pas prépondérants au sein du programme (7,3 millions d'euros d'AE et de CP demandés pour 2008), cette autorité indépendante occupe une place centrale dans le combat contre le fléau du dopage.

Aussi est-ce avec intérêt que votre rapporteur spécial attend la publication, prévue en début d'année 2008, d'un référé de la Cour des comptes consacré à la politique de lutte contre le dopage, prêt à proposer à votre commission des finances de lui donner les suites qui conviendraient le cas échéant.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Sport »**

- Ce programme est globalement bien construit, la logique de performance apparaissant clairement et la plupart des crédits étant bien justifiés.

- Même s'il convient de tenir compte de l'augmentation prévisible des moyens du CNDS, **la baisse notable des crédits d'intervention du programme à périmètre constant risque d'affecter certains acteurs du monde sportif**, en particulier les fédérations de sports peu médiatisés.

- **La constante augmentation de la charge représentée par le remboursement à l'ACOSS des charges sociales exonérées au titre du droit à l'image collectif conduit à s'interroger quant à l'efficacité réelle du dispositif.** Tel est l'objet d'un contrôle actuellement mené par votre rapporteur spécial.

- La bonne santé commerciale du Stade de France permet de réduire la pénalité due par l'Etat au consortium Stade de France pour absence de club résident. Votre rapporteur spécial vous propose ainsi **un amendement tendant à transférer 3 millions d'euros** sur les 6,6 millions d'euros demandés à ce titre, 2 millions d'euros « seulement » devant être nécessaires en 2008, **du programme « Sport » au programme « Jeunesse et vie associative ».**

B. PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire, vise à promouvoir l'éducation « non formelle », à permettre aux jeunes de participer pleinement à la société et à participer au développement de la vie associative.

1. Principaux chiffres

Le programme « Jeunesse et vie associative » regroupe **132,2 millions d'euros d'AE et 132,1 millions d'euros de CP**, soit 16,9 % des crédits de paiement de la mission. **A périmètre constant, ces crédits sont égaux en AE et en baisse de 3 % en CP par rapport à 2007.**

A l'instar du programme « Sport », ce programme ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère.

Il est scindé en 5 actions, dont les demandes de crédits sont ainsi réparties :

Répartition par action des crédits demandés pour 2008

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Développement de la vie associative	18.290.476	18.290.476	13,9 %
Promotion des actions en faveur de la jeunesse	57.658.261	57.358.261	43,4 %
Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	44.641.745	44.641.745	33,8 %
Protection des jeunes	1.700.000	1.849.341	1,4 %
Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	9.950.420	9.950.420	7,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 10,5 millions d'euros de CP, soit 7,9 % des crédits du programme.

Ces crédits sont essentiellement portés par les actions n° 2 « Promotion des actions en faveur de la jeunesse » et n° 3 « Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire ».

Parmi ceux-ci, **5,5 millions d'euros correspondent à la subvention pour charges de service public de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)**, établissement public à caractère administratif (EPA) ayant pour mission de « promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse ». A cet égard, **vo****tre rapporteur spécial renouvelle son souhait**, déjà exprimé à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2006 **de connaître les suites qui ont été réservées au rapport de notre ancien collègue député Denis Merville intitulé « Pour une politique plus efficiente en faveur des jeunes »**¹ et qui faisait lui-même suite à une enquête demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF.

De plus, **1,1 million d'euros sont affectés d'une part, aux dépenses de fonctionnement liées au dispositif « Envie d'agir ! » et, d'autre part, au fonctionnement des Conseils départementaux de la jeunesse.**

b) Dépenses d'intervention

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 121,8 millions d'euros en AE et à 121,6 millions d'euros en CP, soit une baisse de 4,1 % par rapport à 2007 pour ce qui concerne les CP.

Ces dépenses sont réparties en de multiples postes, dont les principaux sont les suivants :

- **subvention de 26,5 millions d'euros (+ 1 %) au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** pour le financement de 3.550 « postes FONJEP », mécanisme de co-financement par l'Etat de la rémunération des personnels permanents employés par une association ;

- **aide aux projets éducatifs locaux**, initiés par les collectivités territoriales sur le thème « jeunesse et vie associative », à hauteur de **16,5 millions d'euros (+ 12,2 %)** ;

- crédits alloués par le ministère aux relations internationales, lesquelles se répartissent essentiellement entre **l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) pour 10,5 millions d'euros** et **l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) pour 1,9 million d'euros**, soit les mêmes sommes qu'en 2007 ;

- **subventions directes du ministère aux associations nationales agréées, à hauteur de 10,5 millions d'euros (- 14,4 %)** ;

- **subventions dans le cadre du Conseil du développement de la vie associative (CDVA)**, destinées à titre principal au financement d'action de

¹ Rapport d'information n° 3.459 (XII^{ème} législature).

formation tournées vers la conduite de projets associatifs, à hauteur de **9,5 millions d'euros (comme en 2007)** ;

- aide aux projets individuels ou collectifs marqués par une finalité d'utilité sociale dans le cadre de l'**opération « Envie d'agir ! »**, système de bourses destinées aux jeunes de 11 à 30 ans afin de leur permettre de réaliser leurs projets, **à hauteur de 7,4 millions d'euros (- 5,4 %)**. Il est à noter qu'en 2008, le ministère fera porter l'effort sur le soutien aux projets initiés par des jeunes des quartiers populaires (500 projets pour 2 millions d'euros), la moitié d'entre eux devant présenter une finalité professionnelle ;

- crédits à la disposition des services déconcentrés pour le soutien aux politiques locales de jeunesse dans le cadre des **actions partenariales locales, à hauteur de 5 millions d'euros (- 23,8 %)** ;

- crédits à la disposition des services déconcentrés pour le **soutien aux associations bénéficiant d'un agrément local, aux très petites associations ou aux junior associations, à hauteur de 4,9 millions d'euros (- 14 %)**. Il est à noter qu'alors que le projet de loi de finances prévoyait de soutenir 760 associations locales pour un montant moyen de 7.500 euros au titre des « actions partenariales locales en faveur de l'éducation populaire », le présent projet de loi de finances indique qu'une aide à 1.077 associations d'un montant unitaire de 4.550 euros est envisagée.

Enfin, votre rapporteur spécial relève **la montée en puissance des crédits alloués du fait de la mise en œuvre de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif : 5,1 millions d'euros sont inscrits dans le présent projet de budget**, dont 1,3 million d'euros pour financer 26 conventions d'un montant moyen de 50.000 euros conclues avec des associations spécialisées pour des actions d'ingénierie et de promotion du volontariat auprès des jeunes et 3,8 millions d'euros afin de rembourser les charges non perçues du fait de la création, dans la loi précitée, d'un nouveau statut de volontariat (ce qui correspondrait à 4.900 volontaires déclarés).

3. Objectifs et indicateurs

Selon les éléments fournis par le ministère à votre rapporteur spécial, **la stratégie de performance du programme n'a pas été modifiée**. Elle est présentée sous deux axes (aider les jeunes à devenir des citoyens actifs et favoriser le maintien du lien social en aidant l'action des associations et les projets éducatifs des collectivités territoriales).

Le ministère rappelle par ailleurs que, **n'ayant pas le monopole d'action en matière de politiques de la jeunesse ou de vie associative**, il lui est souvent difficile de dégager une spécificité des actions impulsées ou encore de définir des cibles proportionnées à son intervention. **C'est pourquoi les objectifs et les indicateurs du programme « Jeunesse et vie associative » font donc encore l'objet de quelques ajustements dans le**

PAP 2008, leur lisibilité, devant être améliorée, comme l'ont d'ailleurs déjà indiqué aussi bien votre rapporteur spécial dans ses derniers rapports budgétaires que le CIAP dans son avis n° 2007-A-63-02 précité.

Entre le PAP 2007 et le PAP 2008, les principales modifications sont les suivantes :

- pour l'objectif n° 1, dont l'intitulé a été simplifié (« Fournir une information de qualité aux jeunes et aux usagers institutionnels ») l'indicateur 1-1 (« Qualité de service rendu pour l'information aux associations ») a été complété pour permettre de mesurer la qualité de l'information donnée par les services mais aussi son accessibilité par les usagers. En outre, les sous-indicateurs de l'indicateur 1-2 (« Qualité de service rendu par le réseau d'information jeunesse ») ont été revus ;

- pour l'objectif n° 2, la principale modification concerne l'indicateur 2-1 (« Développement des projets à finalité professionnelle dans le cadre du dispositif « Envie d'agir » »), recentré sur le champ professionnel ;

- **l'ancien objectif n° 4, (« Améliorer les conditions de délivrance des agréments nationaux de jeunesse et d'éducation populaire », jugé non pertinent** pour rendre compte, à lui seul, du soutien à la vie associative du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, **a été supprimé ;**

- pour l'ancien objectif n° 5 en 2007, devenu n° 4 en 2008 et dont l'intitulé est devenu « Rechercher l'optimisation des postes FONJEP », il est ajouté un nouvel indicateur 4-2, mesurant le « Taux de rotation des postes FONJEP du programme « Jeunesse et vie associative » » ;

- pour l'ancien objectif n° 7 en 2007, devenu n° 6 en 2008 et dont l'intitulé est devenu « Adapter l'offre de formation afin de favoriser l'insertion professionnelle », le 2^{ème} indicateur, mesurant la « Proportion d'emplois pérennisés ayant fait l'objet d'un accompagnement par un service déconcentré du ministère ou une structure partenaire » a été supprimé du fait de la trop grande subjectivité des définitions ;

- enfin, **un nouvel objectif n° 7 a été créé, intitulé « Optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations ». Il se décline en un indicateur mesurant la « Répartition des subventions déconcentrées par montant alloué ».**

Votre rapporteur spécial approuve ces évolutions, qui vont dans le sens d'une meilleure mesure de l'action du programme en faveur de la jeunesse et de la vie associative, dont il est, par essence, difficile de rendre compte. Toutefois, ces nombreuses retouches rendent malaisée la comparaison d'une année sur l'autre des résultats et des ambitions du ministère.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

Une nouvelle fois, votre rapporteur spécial observe que **le montant des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme est évalué, pour 2008, à plus de 1.280 millions d'euros, soit presque 10 fois les CP du programme.** Lesdites dépenses fiscales consistent essentiellement en la réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) au titre des dons (évaluée à 820 millions d'euros), en la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (250 millions d'euros) et en la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune

(ISF) au titre de certains dons (160 millions d'euros). Afin de mesurer réellement l'efficacité de l'effort de l'Etat en matière de jeunesse et de vie associative, il s'agira de « faire le tri » dans l'ensemble de ces déductions qui ne participent probablement pas toutes à l'objet du présent programme.

Par ailleurs et comme cela a été indiqué *supra*, **les crédits d'intervention du programme 163 affichent, par rapport à 2007 et à périmètre constant, une baisse notable de 5,2 millions d'euros (en CP), soit 4,1 %**. Si une telle évolution s'explique, en partie, par le niveau « exceptionnel » des CP de l'action n° 4 « Protection des jeunes » en 2007 (il s'agissait alors de boucler le financement d'engagements passés), votre rapporteur spécial s'inquiète du tarissement du financement de plusieurs autres actions, qui risque de pénaliser de nombreux acteurs locaux : il s'agit, en particulier :

- au sein de l'action n° 3, des **associations nationales agréées, dont les subventions directes diminueraient de 1,8 million d'euros (- 14,4 %)** et des crédits à la disposition des services déconcentrés pour le soutien aux politiques locales de jeunesse dans le cadre des **actions partenariales locales**, dont les crédits seraient réduits **de 0,8 million d'euros (- 23,8 %)**

- dans une moindre mesure, au sein de l'action n° 2, **du dispositif « Envie d'agir ! », dont les crédits baisseraient de 0,4 million d'euros (- 5,4 %)**.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial propose **un amendement tendant à affecter les 3 millions d'euros issus du programme « Sport » d'une part à l'action n° 2 du présent programme, à hauteur de 0,4 million d'euros et, d'autre part, à son action n° 3, à hauteur de 2,6 millions d'euros**.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Jeunesse et vie associative »**

- La présentation du projet annuel de performances de ce programme est améliorée : notamment les objectifs et indicateurs sont affinés.

- Le poids prépondérant des dépenses fiscales rattachées à ce programme conduit à s'interroger quant à la proportion desdites dépenses répondant réellement aux finalités du programme.

- **Votre rapporteur spécial propose un amendement transférant 3 millions d'euros du programme « Sport » vers les actions n° 2 et n° 3 de ce programme afin d'éviter la baisse prévue de leurs crédits d'intervention.**

C. PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale du ministère, a pour finalité de permettre à son administration d'exercer ses missions de la façon la plus efficace. Cette finalité se décline en trois axes :

- assurer une gestion performante des ressources humaines ;
- renforcer la professionnalisation des CREPS et la qualité de leurs prestations ;
- moderniser et optimiser le fonctionnement des services.

1. Principaux chiffres

Ce programme regroupe 442,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 442,6 millions d'euros de crédits de paiement, soit 56,6 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission.

Il regroupe également en son sein l'ensemble des emplois rémunérés inclus dans le plafond du ministère, soit 7.044 ETPT.

Il est divisé en cinq actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Répartition par action des crédits demandés pour 2008

Intitulé de l'action	Autorisation d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Personnels du programme « Sport »	193.810.055	193.810.055	43,8 %
Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »	37.210.883	37.210.883	8,4 %
Personnels du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	152.695.020	152.695.020	34,5 %
Recrutement dans les corps propres de l'administration de la jeunesse et des sports, formation et action sociale pour les personnels	5.177.528	5.177.528	1,2 %
Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements	53.832.937	53.751.387	12,1 %

Source : projet de loi de finances pour 2008, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

Comme indiqué *supra*, il est à noter que la charge de l'ancienne action n° 6 « Contribution aux exonérations de charges sociales sur la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels » (soit 32 millions d'euros demandés en 2008) a été, fort logiquement, transférée sur le programme « Sport ».

D'autre part, le libellé de l'action n° 4 a été précisé depuis le PAP 2007.

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, regroupées sur le titre 2, représentent 384,6 millions d'euros, soit 86,9 % des CP du programme. Elles affichent une hausse de 2,3 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2007. Le plafond d'emplois demandé pour cette mission s'élève à

7.044 ETPT, soit une baisse de 248 ETPT par rapport au plafond d'emplois de l'année 2007.

Selon les explications fournies par le ministère à votre rapporteur spécial, cette variation s'explique par :

- **la correction technique du plafond d'emplois, soit - 151 ETPT**, correspondant aux agents payés à l'acte ou à la tâche qui **ne sont plus comptabilisés dans le plafond d'emplois et ce à titre de régularisation** ;

- **la suppression de 60 emplois le 1^{er} septembre 2008, correspondant à 20 ETPT**, liée à des évolutions structurelles ainsi qu'à des gains de productivité ;

- **la prise en compte des fermetures de postes intervenant dans le cadre du partenariat public-privé de l'INSEP soit 41 emplois représentant 27 ETPT et la poursuite en 2008 de ce plan avec la suppression prévue de 30 emplois représentant 10 ETPT** ;

- le transfert de 10 ETPT du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) vers le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique le 1^{er} janvier 2008 et d'un ETPT vers le Centre national des archives du ministère de la culture et de la communication le 1^{er} janvier 2008 ;

- et la correction du plafond suite aux transferts opérés en 2007 vers l'AFLD (3 ETPT) et le CNDS (3 ETPT).

b) Les autres dépenses

La plupart des autres crédits demandés pour ce programme correspondent à **des dépenses de fonctionnement courant (11,4 millions d'euros)** ou à **des dépenses immobilières (27 millions d'euros)**, imputées à l'action n° 5 « Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements ». Au sujet de ce dernier poste, en augmentation sensible par rapport à 2007 (+ 114,3 %), le ministère fait valoir qu'en 2008, les crédits demandés intègrent, entre autres, le montant du loyer du site principal de l'avenue de France, inscrit à titre dérogatoire et transitoire en 2007 sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ainsi que le montant de 1,8 million d'euros au titre des loyers budgétaires pour les services déconcentrés. Il est précisé que ce montant a été calculé par le service « France domaine » à partir de la valeur vénale corrigée des biens dont l'Etat est propriétaire.

Votre rapporteur spécial relève également **des dépenses d'informatique et de télécommunication, pour un montant de 7,5 millions d'euros**, portées par cette même action n° 5, et qui serviront aussi bien à l'administration centrale (4,1 millions d'euros de CP) qu'aux services déconcentrés (3,4 millions d'euros).

3. Objectifs et indicateurs

a) Evolution de la maquette

Les objectifs et indicateurs de ce programme affichent une stabilité de bon aloi. Ainsi, **le nombre et l'intitulé des objectifs restent les mêmes qu'en 2007 et la plupart des indicateurs du dernier PAP ont été conservés.**

Dans quelques rares cas, l'indicateur est modifié et son contenu et ses modalités de calcul évoluent. Ainsi, un nouvel indicateur formation, désormais unique et simplifié et s'exprimant par le ratio « Nombre de personnels ayant suivi une formation / nombre de personnels en fonction », rend compte de l'effort du ministère en matière de formation des personnels ;

Par ailleurs, de nouveaux indicateurs apparaissent afin de mieux rendre compte de l'objectif d'optimisation de la gestion de l'ensemble des fonctions support (RH ; gestion financière ; patrimoine...) Il s'agit :

- du ratio d'efficience bureautique qui mesure les moyens consacrés à l'équipement bureautique par poste de travail ;

- du ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines qui mesure les moyens consacrés par le ministère à la gestion de ses agents et leur évolution ;

- du taux d'occupation des locaux qui rend compte de la superficie utile par agent ;

- du coût complet d'occupation par agent (ETPT) qui mesure la dépense relative à l'usage des bâtiments utilisés (loyers, charges, entretien, fluides, etc.).

b) Les ambitions affichées

Votre rapporteur spécial constate avec plaisir que **le PAP pour 2008 fait apparaître une ambition accrue du ministère en termes d'efficience pour l'année 2010**, signe d'une volonté d'amélioration continue.

Ainsi, les cibles des indicateurs suivants affichent une cible pour 2010 meilleure que celle qui figurait dans le PAP 2007 (pour l'année 2008 ou 2009) :

- la proportion des CREPS certifiés ISO 9001 (indicateur 2.1), avec une cible de 100 % en 2010 ;

- le taux d'occupation des capacités d'hébergement dans les CREPS (indicateur 2.3), avec une cible de 70 % en 2010 ;

- le taux de dématérialisation des procédures internes et externes (indicateur 3.1), avec une cible de 95 % en 2010 ;

- la dépense moyenne de fonctionnement par agent (hors loyers et charges immobilières), avec une cible de 2.215 euros en 2010.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial a déjà souligné dans ses derniers rapports budgétaires que **l'existence même d'un programme support d'un tel poids regroupant l'ensemble des emplois de la mission est de nature à priver les gestionnaires des deux programmes « politiques » de la gestion d'une ressource clef**, à savoir les ressources humaines. Un tel cadre rend également presque inopérant le concept de fongibilité asymétrique créé par la LOLF.

Sur les crédits eux-mêmes, votre rapporteur spécial remarque que **les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) augmentent de 2,4 % par rapport à 2007 alors même que le programme perd 248 ETPT par rapport à l'année dernière**. Il sera intéressant d'entendre les explications du gouvernement à ce sujet. De façon plus générale, il conviendra d'obtenir des précisions sur **la manière dont l'objectif de « non remplacement d'un fonctionnaire sur 3 partant à la retraite » va être décliné dans ce programme et quelles en seront les conséquences pour les différents services**.

Enfin, **la meilleure appréciation des coûts immobiliers devant être rattachés au programme 210 se traduit par une hausse importante de ce poste, passé en un an de 12,6 millions d'euros à 27 millions d'euros**. Il s'agira d'être certain que ces dépenses seront stabilisées à l'avenir.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme
« Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**

- **Le poids de ce programme au sein de la mission est problématique**, notamment en ce qu'il regroupe l'ensemble des emplois, limitant la capacité d'action des gestionnaires des programmes opérationnels.

- La qualité globale de la présentation du projet annuel de performances est satisfaisante.

- **La déclinaison au sein de ce programme de l'objectif affiché de baisse des effectifs de la fonction publique devra être précisée**.

- Les coûts immobiliers rattachés à ce programme doivent être correctement évalués et leur évolution doit être maîtrisée.

**AMENDEMENT ADOPTÉ
PAR VOTRE COMMISSION**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE
ASSOCIATIVE

N°

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Michel SERGENT au nom de la commission des finances

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Sport Dont Titre 2		3.000.000		3.000.000
Jeunesse et vie associative Dont titre 2	3.000.000		3.000.000	
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative Dont titre 2				
TOTAL	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de tirer la conséquence des bons résultats commerciaux du consortium Stade de France. Cela se traduira, en 2008, par une réduction substantielle de la pénalité due par l'Etat audit consortium. La réduction de 3.000.000 d'euros affectant l'action n° 2 du programme « Sport » reste, de ce point de vue, assez prudente.

La somme ainsi dégagée alimentera les actions n° 2 (à hauteur de 400.000 euros) et n° 3 (à hauteur de 2.600.000 euros) du programme « Jeunesse et vie associative ». Cela permettra de soutenir plusieurs dispositifs de ce programme devant subir des réductions de crédits en 2008, à savoir :

- au sein de l'action n° 3, les **associations nationales agréées, dont les subventions directes diminueraient de 1,8 million d'euros (- 14,4 %)** et les crédits à la disposition des services déconcentrés pour le soutien aux politiques locales de jeunesse dans le cadre des **actions partenariales locales, dont les crédits seraient réduits de 0,8 million d'euros (- 23,8 %)**

- au sein de l'action n° 2, **le dispositif « Envie d'agir ! », destiné à soutenir les jeunes, notamment des quartiers en difficulté à accomplir un projet, souvent à caractère professionnel, dont les crédits baisseraient de 0,4 million d'euros (- 5,4 %).**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DE CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement modifiant les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

En premier lieu, **cet amendement majore les crédits de cette mission**, à titre non reconductible, **de 5.053.050 euros** de la façon suivante :

- **4.811.750 euros sur le programme « Sport » ;**
- **241.300 euros sur le programme « Jeunesse et vie associative ».**

De plus, **cet amendement majore les crédits de la mission de 210.000 euros sur le programme « Sport »**, à l'initiative du gouvernement.

Enfin, **cet amendement minore les crédits de la mission de 4.678.570 euros** afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, de la façon suivante :

- **2.442.724 euros sur le programme « Sport » ;**
- **1.553.296 euros sur le programme « Jeunesse et vie associative » ;**
- **682.550 euros sur le programme « Conduite de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».**

II. ADOPTION DE TROIS ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté **trois articles additionnels rattachés à la mission** « Sport, jeunesse et vie associative ».

L'article 51 ter, adopté à l'unanimité à l'initiative de notre collègue député Henri Nayrou, rapporteur spécial de la commission des finances, et du groupe socialiste, radical et citoyen et avec l'avis favorable du gouvernement, **étend le prélèvement de 5 % des droits de diffusion télévisuels des événements sportifs destiné à abonder le CNDS**, dit « taxe Buffet » aux fournisseurs à titre onéreux de communications électroniques afin d'adapter le droit au développement des nouvelles technologies.

L'article 51 quater, adopté à l'initiative du groupe socialiste, radical et citoyen et avec l'avis favorable du gouvernement, **demande au**

gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur l'efficience de la contribution du ministère à la compensation auprès de l'ACOSS de la perte de recette correspondant à l'exonération des sportifs professionnels au titre de leur droit à l'image collectif. Votre rapporteur spécial mène actuellement un contrôle budgétaire, en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, sur ce sujet.

L'article 51 *quinquies*, adopté à l'initiative du groupe socialiste, radical et citoyen et avec un avis de sagesse du gouvernement, demande au gouvernement de présenter au Parlement, avant le 30 juin 2008, un rapport dressant le bilan des modalités de mise en œuvre du recensement des équipements sportifs, de son actualisation ainsi que de l'exploitation de ses résultats.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 25 octobre 2007, sous la présidence de MM. François Trucy, secrétaire, et Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Michel Sergent, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a tout d'abord félicité le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, qui, comme l'année dernière, a répondu avant la date limite du 10 octobre 2007 à l'intégralité de son questionnaire budgétaire.

Il s'est, en revanche, déclaré plus circonspect s'agissant des crédits de la mission figurant dans le projet de loi de finances pour 2008. Il a expliqué que ceux-ci étaient en baisse à périmètre constant. De surcroît, ces baisses ne concernaient pas les dépenses de structure mais les crédits d'intervention de la mission et ce, pour des raisons peu satisfaisantes qu'il s'est proposé de détailler.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué qu'à périmètre constant, la baisse des crédits du programme « Sport » s'élevait à 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 17 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement - 1,6 % et - 7,6 % par rapport à 2007. Cette baisse devait être « compensée » par l'augmentation parallèle des moyens du Centre national de développement du sport (CNDS), dont le budget devrait passer de 236 millions d'euros à 266 millions d'euros en 2008. Il a d'ailleurs souligné que les présentations du gouvernement consolidaient systématiquement les crédits du programme et du CNDS.

Il a néanmoins observé :

- d'une part, que le budget du CNDS dépendait de l'évolution des recettes de la Française des Jeux et du niveau des droits télévisés des événements sportifs. Or, il s'agissait de deux recettes à l'évolution incertaine en raison de la prochaine ouverture à la concurrence du secteur des jeux et de la renégociation des droits télévisuels du championnat de France de football ;

- d'autre part, que le CNDS ne pouvait pas toujours se substituer au budget de l'Etat. De ce fait, certains acteurs du monde sportif risquaient de faire face à des difficultés financières.

Puis **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a exprimé sa crainte que la baisse des aides aux acteurs « de terrain » du monde sportif ne résultent de la nécessité de financer deux dépenses plus élevées que ce que l'Etat avait initialement envisagé : la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) et le remboursement à l'Agence centrale des

organismes de sécurité sociale (ACOSS) de l'exonération des « droits à l'image collectifs » des sportifs professionnels.

S'agissant de l'INSEP, il a rappelé que les AE affectées à la partie « Nord » (équipements extra-sportifs), qui fait l'objet d'un partenariat public-privé, étaient passées de 60 millions d'euros à 88 millions d'euros, soit une hausse de 50 %. Il a ajouté que, pour la partie « Sud » du site (équipements sportifs), qui relève uniquement de l'Etat, les AE correspondantes ont été réévaluées de 13,8 millions d'euros par rapport à un engagement de départ de 55,2 millions d'euros. Il a estimé nécessaire que le coût de la rénovation de l'INSEP, par ailleurs nécessaire, soit enfin maîtrisé.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a souligné que l'exonération des droits à l'image collectifs des sportifs professionnels faisait actuellement l'objet d'un contrôle budgétaire de sa part. Sans anticiper sur son résultat, et après avoir indiqué l'attachement du monde du sport professionnel à ce dispositif, il a observé que son coût paraissait dériver. Il a ainsi relevé qu'après l'inscription de 15 millions d'euros à ce titre dans la loi de finances pour 2007, somme qui devrait, en fait, se révéler proche de 30 millions d'euros en exécution, l'inscription dans le projet de loi de finances pour 2008 s'élevait à 32 millions d'euros. Il a, de plus, souligné que, les clubs sportifs étant, en pratique, ordonnateurs de cette dépense publique non plafonnée, celle-ci n'était pas contrôlable par l'Etat.

Faisant suite à sa communication sur le Stade de France, il a enfin proposé à la commission de tirer les conséquences de la différence entre les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de l'indemnité due au consortium Stade de France, soit 6,6 millions d'euros, et le coût réel de ladite indemnité, soit environ 2 millions d'euros, en adoptant un amendement transférant 3 millions d'euros du programme « Sport » au programme « Jeunesse et vie associative ». Il a noté que cette estimation prudente laisserait une certaine marge de manœuvre au gestionnaire du programme « Sport », tout en profitant au programme « Jeunesse et vie associative ».

A cet égard, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a souligné que ce dernier programme subissait, lui aussi, une baisse de ses crédits, non compensée, elle, par le CNDS. Il a mis en exergue, en particulier, la diminution de 4 millions d'euros de ses CP, soit 2,9 %, relevant que, comme pour le programme « Sport », ce n'était pas les coûts de structure qui étaient touchés, mais les crédits d'intervention.

Il a particulièrement regretté les baisses concernant :

- au sein de l'action n° 3, les associations nationales agréées, dont les subventions directes diminueraient de 1,8 million d'euros (- 14,4 %), et les crédits à la disposition des services déconcentrés pour le soutien aux politiques locales de jeunesse dans le cadre des actions partenariales locales, dont les crédits seraient réduits de 0,8 million d'euros (- 23,8 %) ,

- au sein de l'action n° 2, le dispositif « Envie d'agir ! », destiné à soutenir les jeunes, notamment des quartiers en difficulté, à accomplir un projet, souvent à caractère professionnel, dont les crédits baisseraient de 0,4 million d'euros (- 5,4 %).

En conséquence, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a proposé d'affecter les 3 millions d'euros issus du programme « Sport » du fait des bons résultats commerciaux du Stade de France à l'action n° 3 du programme « Jeunesse et vie associative » à hauteur de 2,6 millions d'euros et à l'action n° 2 de ce même programme, à raison de 0,4 million d'euros.

Enfin, il a évoqué le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », qui regroupe 442,6 millions d'euros de CP, soit environ 57 % des CP de la mission, ainsi que la totalité de ses emplois, soit, pour 2008, 7.044 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il a regretté que, du fait de la taille de ce programme, les gestionnaires des deux autres programmes ne disposent pas de l'ensemble des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs.

S'intéressant à l'évolution des crédits de personnel (titre 2) du programme, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a souligné le caractère paradoxal de leur augmentation (+ 2,3 % par rapport à 2007), alors même que le plafond d'emplois diminuait de 248 ETPT, souhaitant obtenir des explications à ce sujet. Il s'est, d'autre, part, interrogé quant à l'opportunité de créer, dans un tel contexte, 5 nouveaux postes d'inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports.

Ayant ensuite relevé l'augmentation très notable des dépenses d'immobilier, passées de 12,6 millions d'euros à 27 millions d'euros, il a indiqué qu'elle provenait d'une estimation plus complète de ces coûts, espérant que, désormais, ce poste se stabiliserait.

Enfin, après avoir de nouveau fait part de sa circonspection, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a toutefois invité la commission à adopter les crédits de la mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement précité, qui s'inscrivait dans le droit fil d'une initiative prise l'an dernier par le président Jean Arthuis.

Un débat s'est ensuite instauré.

M. François Trucy a fait part de ses inquiétudes à propos de l'évolution, à moyen terme, des ressources de la Française des jeux, au vu des négociations actuelles avec la Commission européenne au sujet de la libéralisation du secteur des jeux de hasard. Il a, dès lors, estimé nécessaire que la France obtienne des nouveaux opérateurs qu'ils participent au financement du sport, comme de la filière hippique, ce que **M. Jean Arthuis, président**, a approuvé. En outre, après avoir, lui aussi, critiqué la création de 5 nouveaux postes d'inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, il s'est interrogé sur les moyens, pour le Sénat, de s'y opposer, notamment lors de la discussion sur les plafonds d'effectifs de l'Etat.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a déclaré que, si les explications du gouvernement sur cette question n'étaient pas satisfaisantes, il conviendrait, de surcroît, d'adopter un amendement diminuant les crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » du montant correspondant à la rémunération de ces 5 emplois.

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, l'amendement présenté par le rapporteur spécial, elle a décidé à l'unanimité de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi modifiés**. **M. Marc Massion** a souligné que l'approbation, à ce stade, de son groupe en séance publique dépendrait des explications complémentaires que le rapporteur spécial obtiendrait du gouvernement.

Lors de sa réunion du jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et après avoir entendu M. Michel Sergent, rapporteur spécial, rendre compte des informations obtenues auprès du gouvernement sur la création de 5 postes d'inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports. Elle a également adopté les articles rattachés 51 ter, tendant à étendre le prélèvement de 5 % des droits de diffusion télévisuels des événements sportifs destiné à abonder le CNDS aux fournisseurs à titre onéreux de communications électroniques, 51 quater, demandant au gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur l'efficacité de la contribution du ministère à la compensation auprès de l'ACOSS de la perte de recette correspondant à l'exonération des sportifs professionnels au titre de leur droit à l'image collectif, et 51 quinquies, demandant au gouvernement de présenter au Parlement, avant le 30 juin 2008, un rapport dressant le bilan des modalités de mise en œuvre du recensement des équipements sportifs, de son actualisation ainsi que de l'exploitation de ses résultats, introduits par l'Assemblée nationale.