

N° 160

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

### SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Par MM. Jean-Jacques LOZACH et Pierre MARTIN,  
Sénateurs.

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, présidente ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, secrétaires ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahmane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou et Maurice Vincent.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 et 156 (annexe n°29) (2013-2014)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
PREMIÈRE PARTIE - SPORT .....	7
I. LES DOSSIERS SENSIBLES DE L'ANNÉE 2014 .....	7
A. UN EFFORT DE TRANSPARENCE SUR LE FINANCEMENT DES PRIMES OLYMPIQUES.....	7
B. UNE NÉGOCIATION FERTILE SUR LE STADE DE FRANCE.....	8
C. LE MUSÉE NATIONAL DU SPORT : UN RÉÉQUILIBRAGE DES INVESTISSEMENTS AU PROFIT DE L'ÉTAT .....	9
II. LE PROGRAMME « SPORT » : UNE SITUATION EN VOIE DE REDRESSEMENT .....	10
A. LE SPORT AMATEUR : UN AXE CENTRAL DE LA RÉFLEXION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE POLITIQUE SPORTIVE (ACTION N° 1).....	10
1. <i>Le maintien des efforts de l'État en faveur du sport pour tous</i> .....	11
2. <i>Le redressement du Centre national de développement du sport</i> .....	14
a) <i>La situation du CNDS</i> .....	14
b) <i>Les perspectives pour 2014</i> .....	15
B. LA POLITIQUE DU SPORT DE HAUT NIVEAU AU SERVICE DES PRIORITÉS MINISTÉRIELLES (ACTION N° 2).....	18
1. <i>Les différentes formes de soutien aux fédérations sportives</i> .....	18
2. <i>Le soutien direct du ministère aux sportifs de haut niveau</i> .....	20
3. <i>L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance : un horizon pour la fin des travaux</i> .....	21
4. <i>Le réinvestissement dans les CREPS : une excellente nouvelle pour la politique sportive</i> .....	22
5. <i>Les grandes écoles sportives : un engagement maintenu</i> .....	24
C. SPORT ET SANTÉ : L'HEURE DE L'ACTION (ACTION N° 3).....	24
D. LA PROMOTION DES MÉTIERS DU SPORT (ACTION N° 4).....	28

---

<b>SECONDE PARTIE - JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</b> .....	29
<b>I. À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</b> .....	29
A. UN PLAN « PRIORITÉ JEUNESSE » QUI MANQUE D'ENVERGURE .....	30
B. UN PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » SANS GRANDE SURPRISE.....	32
1. <i>Une montée en puissance du service civique insoutenable sur le plan budgétaire</i> .....	32
a) Une clarification nécessaire de l'articulation entre le service civique et les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.....	33
b) Un manque inquiétant de marge de manœuvre budgétaire pour assurer la montée en charge du service civique.....	34
c) Un engagement de service civique à mieux valoriser auprès des établissements scolaires et universitaires.....	37
2. <i>Une multitude de dispositifs en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire à rationaliser</i> .....	38
a) Un effort en faveur de la mobilité des jeunes .....	38
b) Le soutien aux actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire .....	38
c) L'extinction progressive du FEJ.....	39
3. <i>Les perspectives pour le développement du mouvement associatif</i> .....	40
a) Le difficile maintien de l'effort en faveur du développement de la vie associative et de la valorisation de l'engagement associatif .....	40
b) La refonte de la charte des engagements réciproques État-collectivités territoriales-associations .....	41
c) Des dépenses fiscales cruciales pour le développement du tissu associatif .....	43
d) La diminution de l'effort financier du ministère en faveur des loisirs quotidiens et de l'accueil collectif des mineurs .....	43
<b>II. UN NOUVEAU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX « PROJETS INNOVANTS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE » AU SEIN DE LA MISSION</b> .....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
• <b>RAPPORT POUR AVIS DE M. PIERRE MARTIN</b> .....	47
• <b>RAPPORT POUR AVIS DE M. JEAN-JACQUES LOZACH</b> .....	55
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	59
<b>ANNEXE</b> .....	61
• <b>COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME VALÉRIE FOURNEYRON, MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</b> .....	61

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport présente les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » de la manière suivante :

- l'avis de M. Jean-Jacques Lozach, en première partie, retrace les évolutions des dotations des actions du programme « Sport » ;

- en seconde partie, l'avis de M. Pierre Martin, est consacré à l'étude des crédits dédiés à la jeunesse et à la vie associative.

Votre rapporteur pour avis des crédits du sport considère que les crédits du programme « Sport » sont le symbole d'une politique à la fois ambitieuse et responsable du Gouvernement, avec une **stabilisation des crédits, qui s'accompagne d'un recentrage sur les priorités ministérielles.**

Votre rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative estime, quant à lui, que, si les dépenses d'intervention du programme « Jeunesse et vie associative » sont globalement préservées, la **soutenabilité budgétaire de la montée en charge du dispositif de service civique peut être sérieusement mise en doute.**



---

## PREMIÈRE PARTIE

### SPORT

#### I. LES DOSSIERS SENSIBLES DE L'ANNÉE 2014

##### *A. UN EFFORT DE TRANSPARENCE SUR LE FINANCEMENT DES PRIMES OLYMPIQUES*

Depuis les Jeux olympiques de Los Angeles en 1984, l'État attribue des « primes à la performance » aux sportifs médaillés aux Jeux olympiques.

Le montant de ces primes est fixé par le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau. Il avait été fixé, en 2008, à 50 000 euros pour une médaille d'or, 20 000 euros pour une médaille d'argent et 13 000 euros pour une médaille de bronze.

Selon les informations fournies par Mme Valérie Fourneyron, ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, **un décret devrait prochainement être publié donnant un socle plus solide à ces versements.**

En conséquence de ces dispositions, les **lois de finances provisionnent les sommes correspondant au versement des primes** : pour les Jeux de Pékin, 4,7 millions d'euros avaient été prévus en projet de loi de finances (PLF) pour 2008 (4 millions versés selon le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008 : 69 médaillés aux Jeux olympiques et 66 médaillés aux Jeux paralympiques) et 1,5 million avaient été prévus en projet de loi de finances (PLF) 2010 pour les Jeux de Vancouver (**0,5 million d'euros versés selon le projet annuel de performances 2010**).

Dans son avis sur le PLF 2012, votre rapporteur pour avis s'était déclaré choqué de l'absence de provisionnement des primes allouées aux médaillés olympiques et paralympiques de Londres et la ministre, nommée au printemps 2012, dut effectivement dégager des sommes en exécution pour les primes dédiées, à hauteur de 4,8 millions d'euros !

Dans le présent projet de loi de finances, une **dotat****ion prévisionnelle d'un million d'euros** est bien prévue pour financer les primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver, qui auront lieu à Sotchi.

À cet égard, rappelons qu'aux Jeux olympiques de Vancouver en 2010, la **France a obtenu un total de médailles record**, égalant avec 11 podiums la performance historique obtenue à Salt Lake City en 2002. La dotation de 1,5 million d'euros avait été largement suffisante pour couvrir les besoins de financement (0,5 million d'euros en exécution). La prévision d'un million d'euros paraît ainsi tout à fait raisonnable.

### **B. UNE NÉGOCIATION FERTILE SUR LE STADE DE FRANCE**

Dans le projet de loi de finances pour 2013, aucune somme n'avait été provisionnée au titre de la pénalité à verser par l'État au consortium Stade de France pour absence de club résident.

Ce choix, qui paraissait audacieux en 2013, s'est avéré réaliste, puisque la ministre est même parvenue à pérenniser cette situation, au moins pendant quatre ans, de 2014 à 2017.

Rappelons que le contrat de concession du Stade de France prévoyait que se déroulent au Stade de France neuf matchs de la Coupe du monde de 1998 (dont une demi-finale et la finale), mais garantissait aussi au consortium :

- d'une part, la tenue, de neuf « manifestations réservées » annuelles en moyenne par les fédérations françaises de football et de rugby ;
- et d'autre part, la présence d'un ou plusieurs clubs résidents de football.

Des **indemnités compensatrices étaient à chaque fois prévues en cas de non-respect de ces conditions**. En contrepartie, l'État pouvait percevoir une redevance du consortium en cas de bénéfices supérieurs aux prévisions financières annexées au contrat.

Ces dispositions se sont *de facto* traduites par l'inscription, chaque année en loi de finances, d'un montant provisionnel correspondant à la « **pénalité nette** » à verser par l'État, notamment en raison de l'absence d'un club résident de football. Comme le note le récent rapport de nos collègues Dominique Bailly et Jean-Marc Todeschini<sup>1</sup> « *après une forte baisse en 2007 et 2008, son montant a de nouveau augmenté ces dernières années du fait de l'absence persistante de club résident au Stade de France, mais aussi après le renouvellement des contrats des deux fédérations précitées, dans des conditions effectivement moins favorables à l'exploitant* ».

Toutefois, en parallèle, **des faiblesses juridiques du contrat de concession sont apparues**, d'une part, à travers un jugement en date du 2 juillet 1996 du tribunal administratif de Paris ayant annulé la décision du Premier ministre de le signer, et d'autre part, avec la récente décision du

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 86 du 17 octobre 2013, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances.



Conseil constitutionnel<sup>1</sup> de déclarer contraire à la Constitution la loi de validation<sup>2</sup> de ce contrat.

Cette situation a conduit le Gouvernement et le consortium à en renégocier les termes. Un accord a été annoncé le 19 septembre 2013, ayant notamment pour objet de purger les dispositions juridiques les plus fragiles. L'État a en outre obtenu de **ne pas verser d'indemnité pour absence de club résident pendant quatre ans** (de la saison sportive 2013-2014 à la saison 2016-2017), soit jusqu'au terme des conventions passées avec les fédérations de football et de rugby. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, cette négociation permettra une **économie budgétaire de l'ordre de 16 millions d'euros** pour chacune de ces quatre années sur le programme de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Elle neutralise ainsi en grande partie la baisse des crédits du programme « Sport » constatée de 2012 à 2013, liée à l'effort de redressement des finances publiques.

### ***C. LE MUSÉE NATIONAL DU SPORT : UN RÉÉQUILIBRAGE DES INVESTISSEMENTS AU PROFIT DE L'ÉTAT***

Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur pour avis avait regretté qu'un certain nombre de décisions prises en 2012 n'aient pas été budgétées précédemment, et notamment le déménagement du musée du sport à Nice.

C'est ainsi que l'État était censé financer, en 2013, l'installation du musée dans le nouveau stade de Nice (investissement, frais de personnels et frais de fonctionnement) à hauteur de 8,4 millions d'euros, sans disposer d'aucun crédit afférent. Considérant que l'État avait déjà contribué à hauteur de 20 millions d'euros à la construction du stade de Nice dans le cadre d'un partenariat public-privé, **la ministre Mme Valérie Fourneyron a cependant proposé que la municipalité finance l'installation du musée**, le ministère lui versant un loyer permettant à la ville de récupérer son investissement initial sur quelques années.

Le présent projet de loi de finances prévoit effectivement que le ministère, outre la dotation au titre de la prise en charge des frais de personnels et pour le fonctionnement des collections du musée, versera **une somme annuelle de 500 000 euros destinée à financer le montant de la redevance d'occupation versée à la ville de Nice**. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, ce loyer sera versé pendant 10 ans, pour un total de 5 millions d'euros, en lieu et place de la dotation

---

<sup>1</sup> Décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011.

<sup>2</sup> Loi n° 96-1077 du 11 décembre 1996 relative au contrat de concession du Stade de France à Saint-Denis.

d'investissement de 8 millions d'euros prévue pour l'État dans le montage initial.

Un redressement du Centre national de développement du sport (CNDS) a enfin été engagé (cf. *infra*).

## II. LE PROGRAMME « SPORT » : UNE SITUATION EN VOIE DE REDRESSEMENT

Les crédits de paiement affectés au programme sport sont fixés à hauteur de 231,1 millions d'euros dans le PLF 2014, contre 237,9 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) 2013, soit une baisse apparente de 2,8 %.

Néanmoins, avec l'intégration des crédits issus des initiatives parlementaires, soit 6,7 millions d'euros, on s'aperçoit que **le budget du sport est en fait en stabilité**, laquelle est conforme à la trajectoire prévue par le budget triennal.

### A. LE SPORT AMATEUR : UN AXE CENTRAL DE LA RÉFLEXION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE POLITIQUE SPORTIVE (ACTION N° 1)

Les crédits issus du budget de l'État en faveur du sport pour tous dans le PLF 2014 **s'élèvent à 7,2 millions d'euros**, en diminution de 12 % par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale (LFI) pour 2013 (8,2 millions d'euros).

Ils ont pour principal objet de renforcer la pratique d'activités physiques et sportives, **en soutenant les clubs**, qui permettent de lui conférer une dimension éducative et sociale.

À cet égard, dans son rapport sur la politique sportive<sup>1</sup>, la Cour des comptes avait rappelé que l'indicateur du nombre de licenciés dans les clubs était « *décliné en quatre sous-indicateurs qui visent à évaluer l'évolution de la pratique sportive, ainsi que celle des inégalités dans la pratique du sport : le nombre et le **taux de licences au plan national, le taux de licences des jeunes de moins de 20 ans, le taux de licences féminines et le taux de licences en zones urbaines sensibles (ZUS). Le choix d'avoir regroupé l'ensemble des moins de 20 ans dans un public cible n'apparaît guère justifié. En effet, le taux de licences de cette tranche d'âge est nettement supérieur à la moyenne nationale (37,8 % en 2011 contre 27,2 % pour l'ensemble de la population) : il aurait été plus intéressant de cibler uniquement les jeunes de 14 à 20 ans, car c'est souvent dans cette tranche d'âge que la pratique diminue*** ».

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État, janvier 2013.

Votre rapporteur pour avis note que le projet annuel de performances (PAP) pour 2014 prend parfaitement en considération cette remarque en indiquant qu'en 2012, le **rapport entre le taux de licences des jeunes de 14 à 20 ans et le taux de licences au plan national a été de 1,82** contre 1,78 en 2011.

S'agissant en revanche des préconisations sur la pratique du sport handicap, force est de reconnaître que le PAP reste à améliorer. Comme l'indique en effet la Cour des comptes, *« la proportion de licences attribuées à des personnes en situation de handicap ne fait pas partie des indicateurs du projet annuel de performances, alors qu'il s'agit d'un des publics prioritaires et que les crédits destinés à favoriser la pratique sportive de ce public (conventions d'objectifs et crédits déconcentrés du centre national pour le développement du sport) ont fortement augmenté, passant, selon le ministère des sports, de 3,7 millions en 2003 à 10 millions en 2011 »*.

Toutefois, la Cour estime aussi qu'un **recensement de la proportion de pratiquants en situation de handicap est complexe** en dehors des deux fédérations spécifiques (fédération française de sport adapté et fédération française handisport) dont on peut aisément retracer le nombre de licenciés (respectivement 49 000 et 26 500 licenciés en 2011). Les auteurs du rapport ajoutent qu'un **indicateur relatif au nombre de clubs accueillant des sportifs en situation de handicap** pourrait néanmoins éclairer le projet annuel de performances.

Votre rapporteur pour avis s'engage sur cette question à demander en séance publique à la ministre si un tel indicateur peut effectivement être mis en place.

### **1. Le maintien des efforts de l'État en faveur du sport pour tous**

Les crédits consacrés au **soutien au sport amateur** sont répartis de la manière suivante :

- une subvention pour charges de service public **au musée national du sport** destinée à couvrir les besoins de financement du musée, opérateur du programme « Sport », ainsi que le fonctionnement de l'espace d'exposition des collections du musée situé au ministère des sports. Cette subvention est stabilisée à hauteur de 2,6 millions d'euros.

En 2013, elle se répartissait en deux enveloppes : 1 million d'euros au titre de la masse salariale (20 équivalents temps plein - ETP) et une subvention de fonctionnement de 1,6 million d'euros, prenant notamment en charge les frais de déménagement et d'installation à Nice. Dans le PLF 2014, elle se décompose en trois parts : 0,9 million d'euros pour la masse salariale (19 ETP), en baisse de 5 %, du fait de la non-reconduction des primes de restructuration liées au déménagement du musée à Nice en 2013 ; 1,2 million d'euros pour la subvention de fonctionnement des collections du musée ;

**0,5 million d'euros destinés à financer le montant de la redevance d'occupation** versée chaque année pour dix ans à la municipalité niçoise ;

- la **participation au recensement des équipements sportifs** à hauteur de 0,46 million d'euros, soit une diminution de 4 %, « *conforme aux normes d'économie gouvernementales* » selon le PAP (0,52 million en LFI 2012 et 0,48 million en LFI 2013). Il s'agit de mettre en place des outils d'observation permettant aux maîtres d'ouvrage d'élaborer des stratégies partagées en matière d'aménagement du territoire et de veiller, par exemple, à la réduction des déséquilibres territoriaux, qui peuvent être révélés par l'atlas des équipements sportifs.

Votre rapporteur pour avis souligne qu'au vu des dépenses importantes des collectivités territoriales en matière d'équipements sportifs, ce dispositif d'information visant à leur accompagnement, dont le coût est très faible, ne doit pas être réduit par principe. La mission commune d'information lancée par le Sénat sur les équipements sportifs et le sport professionnel devrait pouvoir faire le point sur l'utilité de ce recensement ;

- une **subvention aux écoles nationales, à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) et aux fédérations** pour la mise en œuvre de protocoles ou accords intergouvernementaux, favorisant la formation des formateurs et les échanges entre experts, ainsi que pour leur action internationale à hauteur de 0,7 million d'euros (comme en 2013). S'agissant des fédérations, il est à noter que leurs actions pourront être mises en œuvre avec le soutien du **Comité français du sport international (CFSI)**, mis en place en avril 2013 et présidé par M. Bernard Lapasset ;

Le rôle du CFSI s'articule autour de trois objectifs :

- consolider l'influence des fédérations françaises dans leur environnement international, **en leur apportant soutien en ingénierie, accompagnement et conseil** ;

- renforcer l'influence et le rayonnement du sport français sur la scène internationale ;

- et élargir le champ d'action du sport français en créant des synergies avec des acteurs d'autres secteurs.

La composition du CFSI est intéressante puisqu'il représente à la fois le mouvement sportif (comités olympique et paralympique, sept représentants du mouvement sportif, sept représentants de l'État dans ses différentes composantes, cinq représentants des collectivités territoriales et trois représentants du monde économique).

**Votre rapporteur pour avis salue pleinement cette initiative** et considère qu'elle sera un véritable atout, à la fois dans la perspective d'une candidature olympique d'une ville française, mais aussi dans le cadre plus général de notre influence dans le monde sportif.

Des informations complémentaires pourraient utilement figurer dans le projet annuel de performances sur les **moyens humains et financiers mis à disposition du CFSI** ;

- le financement d'actions des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) **en faveur des publics prioritaires** (crédits de fonctionnement de deux pôles ressources nationaux, « sport et handicaps » au CREPS du Centre et « sport, éducation, mixités et citoyenneté » au CREPS de Provence-Alpes-Côte d'Azur), à hauteur de 0,3 million d'euros, soit une stabilisation par rapport à la LFI 2013 ;

- la participation de l'État au financement **du pôle ressources national « sports de nature »** du CREPS de Provence-Alpes-Côte d'Azur (site de Vallon-Pont-D'arc), à hauteur de 0,3 million d'euros ;

- le soutien direct aux **projets relevant des programmes multilatéraux** (Conseil de l'Europe, Union européenne, conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage, UNESCO) à hauteur de 0,47 million d'euros (0,5 million en LFI 2013 et 0,53 million en LFI 2012) ;

- des dépenses de fonctionnement du ministère des sports en relation **avec la promotion sportive**, telles que des prestations d'études juridiques, des frais de déplacements d'experts missionnés par le ministère ou l'achat de documentation et de publication (0,4 million d'euros en PLF 2014 comme en 2013) ;

Enfin, la dépense principale sur cette action est celle consacrée aux **concours financiers apportés aux fédérations dans le cadre de leurs conventions d'objectifs**. 82 fédérations unisport et 25 fédérations multisports sont concernées pour un **montant global de 21 millions d'euros**, contre 20,5 millions d'euros en 2013. Cette dotation se répartit en deux sources de financement :

- **1,55 million d'euros de crédits budgétaires (contre 2,05 millions d'euros en LFI 2013)** ;

- et 19,5 millions d'euros (stabilisés sur la période 2012-14) du fonds de concours issu du Centre national pour le développement du sport (CNDS) en faveur du sport pour tous.

Ces 21 millions d'euros sont donc **dévolus aux actions menées par les fédérations en faveur de la pratique amateur**.

Rappelons que les crédits affectés aux fédérations sportives sont globalement fixés à hauteur de 83 millions et que **le soutien aux pratiques amateurs constitue un quart du soutien de l'État en leur faveur**.

Par exemple, la fédération d'athlétisme, qui disposait d'une subvention de 3,6 millions d'euros en 2013, s'est vue accorder plusieurs sommes pour **des actions spécifiques en matière de promotion du sport pour tous** :

- animer des réseaux de clubs au plan national sur des thématiques particulières (20 000 euros) ;
- permettre aux clubs de proposer des pratiques adaptées à tous les publics jeunes et particulièrement les 14-18 ans (125 000 euros) ;
- accueillir tous les publics (10 000 euros) ;
- et développer toutes les pratiques dans les clubs (45 000 euros).

Néanmoins, force est de reconnaître que les documents fournis à votre rapporteur pour avis ne permettent pas de savoir quelles actions sont bien spécifiquement ciblées sur le sport pour tous.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes considère au demeurant que *« les conventions d'objectifs n'accompagnent pas suffisamment le développement du sport pour tous : les crédits sont insuffisamment orientés vers les publics les plus éloignés de la pratique. (...) Leur part dans le total des subventions accordées aux fédérations est de surcroît très variable, puisqu'elle va de 14,3 % pour les fédérations unisport à 70 % pour les fédérations multisports et affinitaires. En outre, les subventions accordées aux fédérations unisport au titre de cette action ont baissé de 11,6 % entre 2009 et 2011, en passant de 13,4 millions d'euros à 12 millions d'euros, alors que les crédits alloués par les conventions d'objectifs à ces mêmes fédérations ont légèrement augmenté sur la période, en passant de 83,7 millions d'euros à 84,2 millions d'euros »*.

Votre rapporteur pour avis considère que le projet annuel de performances pourrait utilement distinguer, s'agissant des dotations affectées au sport pour tous, **entre les fédérations unisport et les fédérations multisports**, afin d'apporter un éclairage complémentaire.

## **2. Le redressement du Centre national de développement du sport**

### *a) La situation du CNDS*

Aux termes de l'article R. 411-2 du code du sport, le CNDS exerce ses missions par l'attribution de concours financiers, sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement :

- au Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ;
- aux **associations sportives, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements**. Les subventions accordées par le CNDS constituent ainsi un **instrument essentiel de financement à l'échelon territorial de la politique du sport pour tous**. Elles prennent par ailleurs en compte les grands objectifs

correspondant aux orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, en particulier pour le développement de la pratique sportive en direction de publics prioritaires : jeunes scolarisés, habitants des quartiers en difficulté, public féminin, personnes handicapées, familles ;

- et aux organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage mentionnées à l'article L. 232-1 du code du sport, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

L'éparpillement des interventions et la dégradation des comptes, en raison d'engagements trop importants<sup>1</sup>, a conduit le conseil d'administration à engager un plan de redressement pour la période 2013-2016, qui se traduit à la fois par une consolidation des recettes et par une baisse des dépenses :

- à hauteur de 30 % sur le triennal 2013-2015, et de 11 % dès 2013 au **détriment de la « part nationale »**, dédiée notamment au financement du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et du Comité paralympique et sportif français (CPSF), ainsi qu'à l'organisation de grands évènements sportifs ;

- et à **hauteur de 15 % sur le triennal**, s'agissant des frais de fonctionnement de l'établissement.

La trésorerie, qui risquait de devenir négative en cas de maintien de la trajectoire budgétaire précédente, **devrait donc être légèrement positive pour les années 2013 à 2015**, avec un équilibre de gestion pour 2014.

*b) Les perspectives pour 2014*

L'établissement devrait bénéficier des recettes affectées suivantes en 2014 :

- une **contribution au taux de 1,8 %** dont l'assiette est constituée des mises sur les **paris sportifs** de la Française des jeux et des opérateurs agréés (article 1609 *tricies* du CGI). Le montant de son produit est **évalué à 31 millions d'euros en 2014**, à hauteur du plafonnement prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un éditeur ou distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (article 302 *bis* ZE du code général des impôts), dite « **taxe Buffet** », **évalué à 40,9 millions d'euros, en stabilité par rapport à 2013** (baisse de 2,5 millions d'euros entre 2012 et 2013). Le projet annuel de performances n'indique pas à cet égard si cette

---

<sup>1</sup> Notamment mis en relief par le rapport d'information « Centre national pour le développement du sport (CNDS) : éviter le "claquage" budgétaire » de notre collègue M. Jean-Marc Todeschini, n° 287 (2011-2012) du 24 janvier 2012, fait au nom de la commission des finances.

évaluation prend en compte la renégociation engagée par la Ligue nationale de rugby sur les droits de retransmission du Top 14.

Il reste que la principale source de recettes de la taxe dite « Buffet » est le prélèvement sur les ventes des droits de diffusion de la Ligue 1 (607 millions d'euros par an entre 2012 et 2016 au plan national et 31,5 millions d'euros par an pour les droits internationaux).

Votre rapporteur pour avis notait l'année dernière que **certains risques pesaient sur le rendement de cette taxe**, tels que la nouvelle délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur le régime des « courts extraits », qui traduisait une conception particulièrement extensive du droit à l'information, pourtant fortement éloignée de l'intention du législateur lorsqu'il avait confié à l'autorité le soin de préciser les règles applicables en la matière<sup>1</sup>. À la suite notamment d'un courrier de votre rapporteur pour avis, cette délibération est cependant en cours de renégociation et il apparaît que l'autorité a pour volonté de traduire de manière plus fidèle les dispositions jurisprudentielles applicables auparavant.

En outre, le champ de l'assiette de la taxe, qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux organisateurs français de manifestations sportives, **est discriminatoire**. Il serait légitime d'étendre le champ des redevables de cette contribution à **l'ensemble des personnes physiques ou morales qui cèdent des droits de retransmission de manifestations sportives aux télévisions françaises**, qu'elles soient ou non implantées en France. Votre rapporteur pour avis a bien noté que les diffuseurs français contestaient cette idée, estimant que le paiement leur serait imputable, puisque les organisateurs étrangers ne peuvent pas être taxés directement.

Votre rapporteur pour avis considère que cette difficulté peut être contournée en n'appliquant pas la nouvelle mesure aux contrats en cours : lors des nouveaux appels d'offre, les candidats souhaitant acquérir les droits pour la diffusion en France intégreront de fait dans leur proposition les montants liés à l'application de la taxe :

- un **prélèvement de 1,8 % sur les sommes mises sur les jeux** (hors paris sportifs) exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, **dans la limite d'un plafond fixé à 176,3 millions d'euros**, tel que prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- un **prélèvement complémentaire de 0,3 %** sur ces mêmes mises a été institué par la loi de finances pour 2011 (introduction d'un troisième alinéa à l'article 1609 *novovicies* du CGI) : **il est plafonné à 24 millions d'euros par an** (même article 1609 *novovicies* du CGI), pour une période

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.



limitée (2011-2015), et a pour objet le financement de la construction ou de la rénovation des stades de l'Euro 2016.

Le rendement de ce prélèvement sera de 120 millions d'euros sur 5 ans, alors que le **besoin de financement initial pour les stades de l'Euro 2016 était estimé à 150 millions d'euros** par an.

L'année dernière, votre rapporteur pour avis s'était étonné que le Gouvernement estime finalement le **besoin de financement à 160 millions d'euros** (168 millions d'euros prévus en PLF 2012 moins la subvention prévue pour le stade de Nancy), mis à la charge du CNDS, sans que le prélèvement exceptionnel ne soit pour autant majoré.

C'est la raison pour laquelle il soutient pleinement l'amendement de M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial, adopté par la commission des finances, **visant à étendre d'une année le prélèvement sur les mises de la Française des jeux spécifiquement destiné à soutenir l'opération « Stades de l'Euro 2016 »**. Le produit annuel de cette taxe s'élève à 24 millions d'euros et devrait permettre de résorber une partie du déficit, que l'État s'est au demeurant engagé à financer.

Le CNDS devrait ainsi **bénéficier au global de 252,7 millions d'euros en 2014** : 272,2 millions d'euros issus des taxes qui lui sont affectés auxquels sont soustraits 19,5 millions d'euros abondant le fonds de concours au service de la politique de l'État en faveur du sport amateur.

S'agissant des dépenses, la ministre a engagé **un plan de réforme pour 2014**, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, selon laquelle : *« l'évaluation de l'efficacité de ces subventions est inévitablement très limitée, en raison du nombre élevé de versements et de bénéficiaires. Leur utilité est de ce fait même loin d'être prouvée, ce qui doit conduire à repenser le mode d'intervention du CNDS. En outre, seules quelques subventions spécifiques ont été effectivement conçues pour répondre à certaines des priorités du sport pour tous : il s'agit principalement des aides directes à l'emploi sportif dans le cadre du plan sport emploi et du dispositif d'accompagnement éducatif »*.

D'une part, les **soutiens se concentreront sur un nombre plus limité de projets**, pour lesquels l'intervention de l'État est déterminante afin de réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive.

D'autre part, comme la ministre l'a déclaré pendant son audition devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication<sup>1</sup>, **l'aide à l'emploi devra être, « bien plus qu'en 2013, la priorité de la part territoriale »**. Le plan de redressement a ainsi préservé 25 millions d'euros dédiés à ces aides, dont les critères d'intervention seront également renforcés.

---

<sup>1</sup> Mercredi 30 octobre 2013, Loi de finances pour 2014, audition de Mme Valérie Fourneyron, ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

## **B. LA POLITIQUE DU SPORT DE HAUT NIVEAU AU SERVICE DES PRIORITÉS MINISTÉRIELLES (ACTION N° 2)**

Les sommes consacrées par l'État au sport de haut niveau s'élèvent à 177,7 millions d'euros dans le PLF 2014, contre 173 millions d'euros en LFI 2013.

Elles visent principalement à **abonder les budgets des grands acteurs de la politique du sport de haut niveau**, l'INSEP, les CREPS et les grandes écoles nationales spécialisées, ainsi que les fédérations.

### **1. Les différentes formes de soutien aux fédérations sportives**

Au titre de la préparation aux compétitions de haut niveau, les fédérations sportives sont subventionnées par l'État pour un montant prévisionnel global de **50,25 millions d'euros** (contre 53,8 millions d'euros en LFI 2013 et 60,3 millions d'euros en LFI 2012).

Ces sommes sont réparties de la manière suivante :

- au titre de la mise en œuvre de la politique du sport de haut niveau et **dans le cadre des conventions d'objectifs**, ce sont 47,2 millions d'euros en crédits de paiement qui leur seraient attribués en 2014, contre 48,9 millions d'euros en 2013 et 55,4 millions d'euros en 2012.

Cette dotation vise en pratique à **financer la préparation et la participation aux stages et compétitions sportives des équipes de France**, afin de remplir les objectifs fixés en matière de réussite française dans les compétitions internationales (objectif n° 4 « conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives » évalué par deux indicateurs « rang sportif de la France » et « part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements »). En 2012, 80,6 % de ces crédits ont été affectés aux fédérations olympiques, 14,3 % aux fédérations non olympiques et 5,1 % aux fédérations paralympiques.

Le PAP 2013 indiquait que les évolutions des crédits engagés devraient être prises en compte dans les conventions d'objectifs, dont la prochaine génération aurait dû être signée en 2013, pour une olympiade. Finalement, l'année 2013 constitue une année transitoire et 2014 sera **la première année de la nouvelle génération de conventions pluriannuelles (2014-2017)**, calées sur une olympiade ;

- le soutien aux fédérations se concrétise également par **une prise en charge d'une partie des salaires**, qui correspond à l'indemnité de sujétion, **de l'encadrement sportif des professionnels** que sont les directeurs techniques nationaux, entraîneurs nationaux et conseillers techniques sportifs, pour un **coût de 3,05 millions d'euros dans le PLF 2014**, soit la même somme qu'en 2012 et 2013.

Rappelons que 1 600 conseillers techniques sportifs (CTS) sont placés auprès des fédérations sportives, **pour un coût total d'environ 105 millions d'euros par an pour l'État** : il s'agit du plus important soutien apporté par l'État aux fédérations, d'un montant supérieur aux subventions, mais les crédits sont inscrits sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Leur mode de rémunération est composé de trois éléments : le traitement indiciaire afférent à leur grade (professeur de sport), une **indemnité de sujétion** (« compléments subventionnés » sur crédits d'État) et, le cas échéant, un complément de rémunération versé par la fédération sur ses ressources propres.

Selon le rapport précité de la Cour des comptes, « aucune raison probante ne justifiant le versement de l'indemnité de sujétion par les fédérations, celle-ci devrait être versée directement par le ministère sur des crédits du titre 2, au même titre que la rémunération indiciaire ». Le projet annuel de performances indique à cet égard qu'une réflexion est en cours, qui devrait aboutir dans le projet de loi de finances pour 2015, afin d'intégrer le montant de ces indemnités dans les crédits de rémunérations des agents ;

- 1,9 million d'euros (comme depuis 2010) serviront en outre à accompagner le déploiement des parcours de l'excellence sportive, hors établissements, dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux ;

- une somme de 0,2 million d'euros est enfin réservé au financement de l'exploitation du dispositif de dépollution des terrains assuré par l'État dans le cadre du contrat de concession du Stade de France. Votre rapporteur pour avis tient encore à saluer l'effort de transparence réalisé par le ministère dans le cadre de ce projet annuel de performances, les PAP 2012 et 2013 indiquaient en effet seulement que cette somme était « réservée au financement d'un dispositif contractuel ».

Le soutien à la politique en faveur du sport de haut niveau passe aussi par le **versement d'aides personnalisées aux sportifs de haut niveau inscrits sur liste ministérielle**, prévues par les conventions d'objectifs. Le même effort est prévu en 2014 qu'en 2013, à **hauteur de 8,3 millions d'euros**. Les montants attribués sont déterminés par les directeurs techniques nationaux, mais **conditionnés par les critères choisis dans la convention** (manque à gagner du sportif, aides sociales, primes de résultat, remboursement de frais) et contrôlés par le ministère des sports. Le PAP annonce que leur mode d'allocation sera ajusté en 2014 afin de mieux prendre en situation la situation économique et sociale de chaque sportif.

À titre d'indication, le nombre de bénéficiaires a été, en 2012, de 2 894.

## 2. Le soutien direct du ministère aux sportifs de haut niveau

Outre la politique de versement d'aides personnalisées aux sportifs de haut niveau, menée en partenariat avec les fédérations, le ministère des sports apporte des **soutiens directs en matière d'insertion professionnelle et de formation** :

- 0,5 million d'euros seraient ainsi consacrés en 2014 comme en 2013 à des **actions d'insertion professionnelle de sportifs de haut niveau**, qui permettent à ces sportifs de bénéficier d'un emploi du temps aménagé dans une entreprise, une collectivité territoriale ou dans la fonction publique de l'État, dans le cadre de conventions nationales signées entre le ministère chargé des sports et les employeurs ;

- 2 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus afin de soutenir des actions au niveau local, dont 0,3 million d'euros pour le financement des conventions d'insertion professionnelle dans le cadre d'enveloppes régionales et 1,7 million d'euros au titre du financement des actions de formation et d'insertion professionnelle de sportifs dans le tissu économique local, et de soutien aux structures des filières d'accès au sport de haut niveau situées en dehors des établissements.

Enfin, et surtout, **6,1 millions d'euros seront consacrés en 2014, comme en 2013, au titre de la retraite des sportifs de haut niveau.**

Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances 2013, votre rapporteur pour avis indiquait qu'il était « *favorable à une telle prise en charge motivée par le fait que la carrière de sportif de haut niveau implique le plus souvent un report des études et de l'entrée dans la vie professionnelle, alors que les revenus éventuellement tirés de l'activité sportive, tels que les primes olympiques ou les droits à l'image, permettent rarement de valider des années complètes de droit à la retraite. En règle générale, les sportifs de haut niveau commencent donc à cotiser pleinement à un régime d'assurance vieillesse seulement à l'issue de leur carrière sportive, c'est-à-dire plus tard que la plupart des personnes de leur classe d'âge, alors qu'ils participent fortement au rayonnement de la France* ».

Le dispositif prévu à l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale a été introduit par l'article 85 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Selon le projet annuel de performances, **1 800 sportifs de haut niveau seraient concernés en 2014**, comme en 2013, soit moins que ce qui avait été annoncé par le Gouvernement au moment de la discussion sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (le nombre de 2 500 à 3 500 sportifs avait été évoqué).

Il apparaît que ce dispositif est ainsi arrivé à son rythme de croisière, avec une **dépense légèrement supérieure à 6 millions d'euros**, entièrement prise en charge par le ministère des sports. Votre rapporteur pour avis sera attentif à

l'évolution des effets de ce dispositif dans les prochaines années : d'une part, afin d'évaluer sa pertinence pour les athlètes concernés et, d'autre part, pour porter un jugement sur sa soutenabilité à moyen et long terme.

### **3. L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance : un horizon pour la fin des travaux**

Le soutien à l'INSEP prévu dans le présent PLF prend la forme de subventions pour charges de service public, à hauteur de **21,8 millions d'euros en crédits de paiement** (21,7 millions d'euros en LFI 2013), lesquels sont destinés à couvrir les charges de service public :

- dont la prise en charge importante de la masse salariale, à hauteur de **17,8 millions d'euros**, contre 17,2 millions d'euros en 2013 et 16,6 millions d'euros en LFI 2012. Ces hausses sont liées, en 2013 à la hausse du compte d'affectation spéciale pensions (CAS pensions), et en 2014 à l'incidence du plan de titularisation des contractuels en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet ». La réduction de la masse salariale (- 6 ETP) sera quant à elle été neutralisée par l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) (+ 2 %) ;

- et la **conduite des missions traditionnelles de l'INSEP** (accompagnement du double projet, mission de tête de réseau) à hauteur de 3,1 millions d'euros, le financement des actions de recherche sur la performance sportive (0,5 million d'euros), la formation des cadres du sport de haut niveau (0,2 million d'euros) et le développement professionnel continu des agents de l'INSEP (0,1 million d'euros).

Il est à noter que l'État prend en charge directement, pour un montant de 0,55 million d'euros, **la redevance due à la Ville de Paris**, propriétaire du terrain sur lequel est installé l'INSEP, en application de la convention d'occupation du domaine public signée en 2009, pour une durée de 30 ans.

Enfin, une dotation en fonds propres de 0,65 million d'euros, classée comme une « dépense d'opérations financières » par le projet annuel de performances, est prévue pour financer les besoins en matériel d'entraînement de l'Institut.

Le soutien à l'INSEP est également **constitué de dépenses d'investissement**, à hauteur de 13 millions d'euros dans le PLF 2014, contre 11,6 millions d'euros en 2013, dont 1,5 million d'euros pour la partie Nord et **13 millions d'euros pour la partie Sud**.

Il s'agit de poursuivre le **plan de refonte et de modernisation de l'INSEP**. Si les travaux de la partie Sud ont été en partie gelés, le ministère s'engage bien, en augmentant les crédits affectés, **à assurer l'achèvement en 2016 de l'essentiel des gros travaux**, soit près de dix ans après leur début.

#### **4. Le réinvestissement dans les CREPS : une excellente nouvelle pour la politique sportive**

Votre rapporteur pour avis se réjouit qu'il soit mis fin depuis deux ans à l'hémorragie du financement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) : **en 2014, la dotation prévue atteindra 50,9 millions d'euros en 2014, contre 48,9 millions d'euros en 2013 (et 47,8 millions d'euros en 2012).**

Comme pour l'INSEP, la subvention correspondant à la rémunération du personnel augmente en 2014 (45,5 millions d'euros contre 43,9 en LFI 2013), en raison principalement de l'application de la loi dite « Sauvadet » précitée.

Le reste de l'augmentation des crédits est due à la hausse des investissements dans des équipements vétustes qui méritent d'être adaptés aux nouvelles exigences de la pratique sportive de haut niveau : en 2014, sont ainsi prévues la réfection de la piscine du site de Font-Romeu du CREPS de Montpellier, la restauration du CREPS de Wattignies ou encore la poursuite de la restructuration du CREPS de Pointe-à-Pitre.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'une réforme des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) a été engagée à la fin de l'année 2008 afin de rendre plus homogène leur réseau : **8 CREPS sur 24 ont été ainsi supprimés**. Le décret n° 2011-630 du 3 juin 2011 a ensuite réorienté leur activité vers les deux missions prioritaires que sont l'accueil et la préparation des sportifs de haut niveau, ainsi que la délivrance de formations spécifiques pour l'encadrement sportif.

Comme le note le rapport précité de la Cour des comptes, s'agissant des CREPS, le ministère des sports a été conduit, « *en fonction des possibilités budgétaires, à étaler dans le temps les travaux de rénovation de nombreux bâtiments, qui ont été construits majoritairement dans les années 70 et dont l'état est très dégradé. En 2012, 8 millions d'euros de crédits ont été inscrits au budget. Toutefois, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des centres ne sont pas encore totalement formalisés, puisque seuls ceux des centres de Bordeaux et de Poitiers étaient approuvés à fin 2011 : il est important que ces outils soient rapidement mis en place afin de fixer une hiérarchisation précise des priorités* ».

Votre rapporteur pour avis a déjà procédé à une analyse précise de la réforme des CREPS<sup>1</sup>.

Il soulignait alors que le but de la réforme **aurait pu être de maintenir les crédits à ce niveau et de les réorienter sur les CREPS existants**, et indiquait que « *si l'idée est de maintenir un effort global constant et de mieux financer les CREPS qui se sont maintenus, alors la réforme ne pourra être jugée que dans la durée* ». Plus globalement, votre rapporteur pour avis estimait ainsi que la **réforme devrait être parachevée, afin qu'un modèle différent de gouvernance puisse émerger**.

Il s'avère que la ministre des sports s'est pleinement saisie de ce sujet avec pour objectif clair de faire des CREPS, **un nouvel acteur local** de la politique sportive en matière de soutien au haut niveau (resserrement des relations avec les structures mises en place dans les établissements scolaires) et de formations (création de pôles uniques régionaux de formations sportives).

La réforme de leur statut devrait être introduite dans le projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires. Il s'agira de faire en sorte, selon les termes employés par Mme Valérie Fourneyron, dans son audition par la commission de la culture et de la communication, que les régions soient « *dans les CREPS avec l'État, et non à la place de l'État* ». La ministre a ensuite évoqué les modalités pratiques suivantes : « *j'ai souhaité travailler avec l'Association des régions de France et avec les personnels pour préparer, dans le cadre de la deuxième phase de la loi de décentralisation concernant les régions, un nouveau modèle d'établissement public local - comme les lycées - de formation sportive et d'éducation populaire, assorti d'un transfert de patrimoine à titre gratuit aux régions. Il faut à la fois un ancrage local plus affirmé (les collectivités se sont déjà saisies des CREPS fermés) et des missions nationales (haut niveau, formation, expertise), sur lesquelles j'ai missionné le directeur général de l'INSEP. De nombreux CREPS ont des recettes liées à la formation en provenance des régions, qui veulent dès lors être plus associées à leur développement. Cela devrait aboutir à un transfert en 2015 avec une spécificité pour chacun des territoires, comme Bourges et son pôle ressource handicap* ».

---

<sup>1</sup> Les CREPS dans la tourmente de la RGPP, rapport d'information n° 184 (2010-2011) de M. Jean-Jacques Lozach, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

## 5. Les grandes écoles sportives : un engagement maintenu

Votre rapporteur pour avis rappelle que les trois grandes écoles nationales placées sous la tutelle du ministère des sports exercent les missions suivantes :

- **l'école nationale de voile et des sports nautiques** a pour mission la formation et le perfectionnement des professionnels et des autres acteurs du nautisme dans les domaines de l'animation, de l'entraînement, du développement sportif et de la gestion des structures nautiques ;

- **l'école nationale des sports de montagne** a été créée par le décret n° 2010-1378 du 12 novembre 2010 en intégrant le site de l'École nationale de ski et d'alpinisme (ENSA) localisée à Chamonix et le Centre national de ski nordique et de moyenne montagne (CNSNMM) de Prémamanon. Les deux sites fonctionnent déjà en synergie depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, suite à la fermeture du CREPS de Franche-Comté ;

- **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** a été créé par décret en date du 22 janvier 2010. Il regroupe les Haras nationaux et l'école nationale d'équitation (ENE) de Saumur.

Ces écoles nationales sont financées à hauteur de 19,2 millions d'euros en PLF 2013 (17,8 millions d'euros en LFI 2012) dont 17,9 millions d'euros sont consacrés à la rémunération des agents.

**Les sommes issues de l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau » sont en fait très faibles** : elles s'élèvent à 0,3 million d'euros versés dans le cadre de l'accompagnement des sportifs de haut niveau et des sportifs classés en liste ministérielle « Espoir » dans le cadre des parcours de l'excellence sportive. L'effort sur le haut niveau est en effet réalisé *via* le financement du personnel de ces écoles, qui s'investit de manière concrète et quotidienne en faveur de l'élite sportive.

### C. SPORT ET SANTÉ : L'HEURE DE L'ACTION (ACTION N° 3)

L'action n° 3 relative à la prévention par le sport et à la protection des sportifs retrace les crédits du ministère des sports en faveur de la politique d'amélioration de la santé par le sport. **Elle est dotée de 18,8 millions d'euros dans le PLF 2014**, contre 19,1 millions d'euros en LFI 2013, soit une baisse de 1,6 %.

Cette politique est d'une double nature :

- d'une part, il est aujourd'hui acquis que le **sport doit constituer une politique de santé publique à part entière**. Les auteurs MM. Jacques Bazex, Pierre Pène et Daniel Rivière, dans un récent article<sup>1</sup>, rappelaient ainsi

---

<sup>1</sup> Bull. Acad. Natle Méd., 2012, 196, n° 7, 1429-1442, séance du 9 octobre 2012.



que l'Académie nationale de médecine, par différents rapports<sup>1</sup>, a souligné les **bénéfices d'une pratique « régulière, raisonnée, raisonnable » pour la santé du sujet sain et du sujet** malade découlant naturellement des activités physiques et sportives (APS) : *« les études les plus récentes basées sur des travaux dont les conclusions sont statistiquement significatives ont permis de confirmer sans ambiguïté ces bénéfices, trop souvent et sans raison contestés, en particulier sur l'espérance de vie en bonne santé. La pratique des APS en France étant anormalement faible, il est de la responsabilité des pouvoirs publics du fait de l'importance de ce sujet qui ne peut être occulté, de prendre toutes les mesures pour corriger cette situation alarmante d'autant que les risques engendrés par la sédentarité sont très lourds, du même ordre que le tabagisme en termes de mortalité »*. **L'activité physique et sportive mérite donc d'être promue** avec des préconisations différentes en fonction de l'âge ou des caractéristiques de la personne concernée ;

- d'autre part, **la pratique sportive peut conduire à des pratiques à risque** sur lesquelles l'État a les moyens d'agir. Les accidents liés au sport sont l'un des exemples qui peut être évoqué. Le dopage est bien évidemment une autre et le Sénat, à travers les travaux de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, que votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de mener à bien<sup>2</sup>, s'est longuement penché **sur les moyens mis à disposition des pouvoirs publics pour jouer un rôle en la matière**.

Au sein de l'action n° 3 précitée, les actions menées par l'État en la matière sont déclinées de la manière suivante :

- **la promotion des activités physiques et sportives comme facteur de santé**. Il est ainsi prévu que 0,9 million d'euros soient gérés au niveau déconcentré afin de mener des actions de promotion des activités physiques comme facteurs de santé, notamment pour la prise en charge de publics spécifiques (personnes sédentaires, seniors, jeunes obèses...) ;

- **le suivi médical des sportifs**. 0,7 million d'euros sont destinés à soutenir des actions menées au niveau déconcentré pour le suivi médical des sportifs, hors suivi médical réglementaire ;

- **la prévention des accidents**. 0,3 million d'euros sont destinés à la réalisation de campagnes de communication visant à promouvoir la sécurité des pratiquants sportifs, ainsi que des actions de prévention des accidents avec des partenaires administratifs et privés. 0,3 million d'euros sont aussi consacrés à la **lutte contre les incivilités dans le sport** (conventions d'objectifs avec la fédération des associations de supporters) et à la participation au fonctionnement du dispositif d'accompagnement et de soutien des victimes de violences sexuelles. La même somme (0,3 million

---

<sup>1</sup> Pène P., Touitou Y. – Sport et santé. Bull. Acad. Natle Méd, 2009, 193, 415-430 et rapport INSERM Activité physique, contextes et effets sur la santé. Expertise collective, mars 2008.

<sup>2</sup> Rapport de M. Jean-Jacques Lozach n° 782 du 17 juillet 2013, fait au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre le dopage.

d'euros) est dédiée au soutien financier au niveau local, dans le cadre de contrats locaux de sécurité ou d'appels à projet ;

- le **contrôle des conditions de pratique des activités physiques et sportives**, ainsi que la sécurité des équipements sportifs. **6,9 millions d'euros sont ainsi affectés aux fédérations sportives**, en fonction des projets proposés, dans le cadre des conventions d'objectifs pour assurer le suivi médical règlementaire des sportifs de haut niveau et des sportifs classés « espoirs », ou l'encadrement sanitaire des équipes de France ;

- **et la prévention du dopage**. Les actions nationales de prévention destinées au fonctionnement du numéro vert « écoute dopage » et à l'organisation de regroupements (prévention du dopage et lutte contre les trafics) seront financées à hauteur de 0,5 million d'euros, le financement d'études menées par des centres de recherches ou des organismes spécialisés à hauteur de 0,2 million d'euros et **l'action des commissions régionales de prévention et de lutte contre les trafics de produits dopants** à hauteur de 0,2 million d'euros.

À cet égard, votre rapporteur pour avis tient à rappeler les analyses produites dans le rapport de la commission d'enquête précitée sur l'efficacité de la lutte contre le dopage.

Les commissions régionales de lutte contre les trafics de produits dopants avaient plutôt fait montre d'une certaine efficacité dans la lutte contre le dopage, **grâce à leur rôle de coordination entre les différentes instances concernées** (agence française de lutte contre le dopage, ministère des sports, police, justice). Or, l'abrogation par le décret n° 2007-1133 du 24 juillet 2007 relatif aux dispositions réglementaires du code du sport des articles créés par le décret 2003-481 du 27 juin 2003 relatif à la transmission d'informations entre administrations dans le cadre de la lutte contre les trafics de produits dopants, qui prévoyait leur création, sans qu'un décret soit depuis venu restaurer ce dispositif, **a privé de base juridique ces commissions régionales**, ou les a, à tout le moins, fragilisées, tout en empêchant la création de nouvelles commissions régionales. Cela a expliqué en partie leur relative mise en sommeil. C'est ainsi que, jusqu'aujourd'hui, **seules quelques commissions régionales semblent opérationnelles**, alors que ces instruments de coordination sont essentiels pour assurer une meilleure lutte de tous les acteurs, et une plus grande sensibilisation des juridictions à la question du dopage.

La question peut donc se poser du montant qui leur est dédié, dès lors qu'elles ont été réactivées par le décret n° 2013-557 du 26 juin 2013 relatif à la coopération interministérielle et aux échanges de renseignements en matière de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes.

L'existence d'une **instance nationale** qui fasse remonter les informations échangées au niveau régional en matière de lutte contre le dopage constitue une autre problématique. La commission d'enquête a

montré que l'existence de cette instance de centralisation était absolument nécessaire, notamment pour l'échange au niveau national, à la fois des informations issues des commissions régionales, d'une part, et de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD), de l'Oclaesp (Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique) et des douanes, d'autre part. À cet égard, le décret précité du 26 juin 2013 n'a pas substantiellement changé la donne et devrait utilement être modifié à la suite de l'adoption du projet de loi sur la modernisation du sport.

S'agissant de la prévention menée par le ministère (numéro vert et autres moyens), le rapport de la commission d'enquête se montre assez dubitatif. Une mission d'inspection devrait rendre rapidement ses conclusions sur l'intérêt de ces dispositifs. La commission d'enquête a, quant à elle, considéré qu'il serait pertinent de réunifier la lutte et la prévention contre le dopage sous la même bannière, en la confiant à l'AFLD. Cette option conduirait forcément à des transferts financiers.

La principale dépense de l'action n° 2 est ainsi **le financement de l'agence française de lutte contre le dopage, à hauteur de 7,8 millions d'euros** (dotation stable en euros courants depuis 2009), sur un budget de 8,4 millions d'euros.

Avec ce budget, l'AFLD parvient à remplir les missions qui lui ont confiées par la loi, c'est-à-dire diligenter les contrôles, procéder aux analyses et prendre une partie des sanctions contre les sportifs dopés.

Votre rapporteur pour avis note néanmoins que les dépenses de l'agence se sont élevées à **9,16 millions d'euros en 2013** et devraient être constantes en 2014. Elle **a donc eu recours à son fonds de roulement en 2013**, à hauteur d'un peu moins d'un demi-million d'euros (437 000 euros), et devrait y avoir recours à nouveau en 2014. **La question de la soutenabilité de son budget pourrait donc se poser à moyen terme**, ses dépenses étant supérieures de 9,5 % à ses recettes.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur pour avis, la ministre a répondu lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 30 octobre 2013 que *« son fonds de roulement très confortable (3,9 millions d'euros) représente cinq mois de fonctionnement ; le coût de son siège, boulevard Saint-Germain, pourrait faire l'objet d'un examen. Le produit de la taxe Buffet est de plus en plus aléatoire. Il faudra tirer des enseignements du rapport de votre commission d'enquête, prendre en compte l'adoption à Johannesburg d'un code mondial antidopage et la mise en place du passeport biologique. Cela nécessitera - mais pas en 2014 - d'examiner des moyens nouveaux pour des missions nouvelles, qui pourront être définies par le projet de loi qui vous sera proposé en 2014 »*.

Votre rapporteur pour avis rejoint cette analyse : la loi de modernisation du sport, dont l'examen est prévu pour 2014 reconfigurera à n'en pas douter les missions et pouvoirs de l'agence française de lutte contre le dopage. Des transferts financiers et de personnels entre le ministère et

l'agence pourraient aussi en être la conséquence. Il sera donc pleinement légitime de s'interroger à nouveau sur le juste financement de l'AFLD dans la discussion sur le projet de loi de finances pour 2015.

En outre, si une étude est effectivement menée, comme l'a souhaitée la commission d'enquête, sur l'état et le devenir du laboratoire de Châtenay-Malabry, des perspectives plus claires pourront également être fixées sur d'éventuels besoins d'investissement pour l'agence.

Par ailleurs, la commission d'enquête précitée s'est prononcée en faveur d'une ressource propre à l'AFLD, qui pourrait notamment être rendue possible par l'élargissement de la taxe Buffet à des compétitions sportives diffusées en France, mais organisées à l'étranger.

#### **D. LA PROMOTION DES MÉTIERS DU SPORT (ACTION N° 4)**

Les crédits dédiés à cette politique s'élèvent à **27,5 millions d'euros dans le présent PLF**, contre 31,1 millions d'euros en LFI 2013, soit une baisse de 11,6 % (baisse de 6,9 % entre 2012 et 2013).

Si l'ensemble des sous-actions avaient bien été concernées par la diminution des crédits l'année dernière, à l'exception de celle relative aux opérateurs de l'État, l'évolution prévue pour 2014 présente une situation plus contrastée.

Le ministère a tout d'abord choisi de sortir de l'hypocrisie en annonçant en 2013 **une extinction du dispositif « parcours animation sport »**, qui était depuis longtemps marginalisé (1,2 million d'euros en LFI 2013). D'autres politiques, comme les emplois d'avenir, ont pris le relais.

De même, l'État se désengage des **politiques de soutien déconcentré à la formation professionnelle**, qui relève de la compétence des conseils régionaux et des branches professionnelles. La dotation passe ainsi de 3,1 millions d'euros à 0,5 million d'euros et a probablement vocation à disparaître.

En revanche les subventions versées aux écoles nationales sont en légère hausse, principalement pour assumer la rémunération des personnels titularisés dans le cadre du plan « Sauvadet », issu de la loi précitée du même nom.

\*

\* \*

**Compte tenu de ces observations, votre rapporteur pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2014.**

## SECONDE PARTIE

### JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

#### I. À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Les crédits du **programme 163 « Jeunesse et vie associative »** s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2014, à 229,3 millions d'euros en crédits de paiement, contre 231,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, soit une diminution légèrement supérieure à 1 %. Toutefois, les données du projet annuel de performances ne tiennent pas compte du rapatriement obtenu par la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative de trois millions d'euros issus d'un reliquat du fonds d'expérimentation de la jeunesse (FEJ), en cours d'extinction, sur les crédits consentis au service civique. Ce transfert ramènerait la diminution des moyens du programme 163, après extraction de la réserve parlementaire, à 0,3 % par rapport à leur niveau de 2013.

Les moyens du programme 163 sont complétés par les crédits inscrits sur le **nouveau programme 411 « Projets innovants en faveur de la jeunesse »**, à hauteur de 100 millions d'euros, en vue de favoriser, par le biais d'appels à projets, la conception et la mise en œuvre de politiques de jeunesse intégrées et coopératives à l'échelle des territoires.

Les dépenses d'intervention inscrites sur le programme 163 dans les secteurs de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative sont effectivement globalement préservées ; l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement est principalement porté par les services déconcentrés du ministère.

Crédits consacrés à la jeunesse et à la vie associative  
dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement ouverts en LFI 2013	Crédits de paiement demandés dans le PLF 2014	Évolution 2013-2014
<b>Programme 163 « Jeunesse et vie associative »</b>	<b>231,8</b>	<b>229,3</b>	<b>- 1,08 %</b>
<i>dont : Développement de la vie associative</i>	13,3	12,7	- 4,5 %
<i>Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire</i>	73,6	70,6	- 4,1 %
<i>Actions particulières en direction de la jeunesse (service civique)</i>	145	146	0,7 %
<b>Programme 411 « Projets innovants en faveur de la jeunesse » (nouveau)</b>		<b>100</b>	

Source : Projet annuel de performances

### A. UN PLAN « PRIORITÉ JEUNESSE » QUI MANQUE D'ENVERGURE

Quatrième du genre depuis 1982, le **comité interministériel de la jeunesse** (CIJ) du 21 février 2013, placé sous la présidence du Premier ministre, a élaboré un **plan « Priorité jeunesse »** définissant treize chantiers prioritaires et 47 mesures destinés à soutenir l'intégration, l'autonomie et l'employabilité des jeunes. En cohérence avec ce plan, les trois priorités poursuivies par le programme 163 « Jeunesse et vie associative », telles que définies par le projet annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », mettent chacune l'accent sur le renforcement de l'employabilité et de l'autonomie des jeunes :

*« - favoriser l'engagement et la mobilité des jeunes dans un souci d'équité territoriale et de mixité sociale ;*

*- soutenir le développement de la vie associative notamment dans le champ de l'éducation populaire ;*

*- développer la qualité éducative dans les accueils collectifs de mineurs dans une perspective de coéducation ».*

Toutefois, en raison des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, il semble difficile au comité interministériel de la jeunesse d'aller au-delà des appels, certes pertinents, à la mise en cohérence des dispositifs en faveur de la jeunesse et à l'intensification de quelques actions déjà entreprises ou annoncées.

En effet, les mesures les plus emblématiques du plan « Priorité jeunesse » sont d'ores et déjà en cours de mise en œuvre dans le cadre de l'application des **lois concernant la refondation de l'école<sup>1</sup> et l'enseignement supérieur et la recherche<sup>2</sup>** (lutte contre le **décrochage scolaire**, expérimentation du choix confié aux parents de l'**orientation** en fin de classe de 3<sup>e</sup>, renforcement du **continuum de l'orientation** entre le lycée et le premier cycle universitaire, **encadrement** des recours excessifs aux **stages** et amélioration du **statut des stagiaires**) et la création des **emplois d'avenir<sup>3</sup>** et des **contrats de génération<sup>4</sup>**.

Le plan « Priorité jeunesse » se caractérise également par **l'expérimentation de trois mesures phares** :

- les **emplois francs**, qui reposent sur l'expérimentation, pour une durée de trois ans, d'un dispositif d'aide forfaitaire à l'embauche, d'un montant de 5 000 euros, pour les entreprises du secteur marchand embauchant en contrat à durée indéterminée et à temps complet un jeune de moins de trente ans en recherche d'emploi résidant dans les zones urbaines

<sup>1</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-185 du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant création du contrat de génération.

sensibles (ZUS) de certaines communes et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi<sup>1</sup> ;

- le **service public régional de l'orientation**, qui est expérimenté dans huit régions pilotes depuis septembre 2013 sur la base d'une charte de l'orientation et d'un contrat avec les collectivités. L'article 5 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit que « *la région définit et met en œuvre le service public de l'orientation tout au long de la vie* » et ses articles 14 et 15 déterminent la répartition des responsabilités entre l'État et les régions dans ce domaine ;

- la « **garantie jeunes** », qui sera expérimentée à partir d'octobre 2013 dans dix territoires afin d'apporter aux jeunes de moins de 25 ans un accompagnement intensif et des propositions adaptées de formation et d'emploi, ainsi qu'une garantie financière légèrement inférieure au revenu de solidarité active (RSA), soit un montant de 434 euros pour environ 10 000 jeunes répartis sur une trentaine de villes<sup>2</sup>. La garantie devrait être étendue courant 2014 à dix territoires supplémentaires pour concerner une population de 30 000 jeunes, avec un objectif de 100 000 jeunes concernés par le dispositif par an à l'horizon 2016. Le bénéficiaire devra impérativement avoir conclu un contrat avec une mission locale afin de s'insérer dans un parcours personnalisé de recherche d'emploi. Afin d'inciter à la reprise d'activité, il est prévu que l'allocation soit cumulable avec des revenus d'activité tant que ceux-ci ne dépassent pas 300 euros nets par mois. Au-delà de ce plafond, un mécanisme de dégressivité est mis en place, l'allocation étant versée tant que le total des ressources (hors prestations sociales) est inférieur à 0,8 fois le smic<sup>3</sup> brut. Pour 2014, le coût du dispositif est estimé à 30 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le précédent gouvernement avait déjà entrepris l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans sous certaines conditions, en le liant plus fortement à l'exigence de reprise d'emploi afin de ne pas en faire un facteur supplémentaire de trappe à inactivité. Le jeune devait avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein, soit 3 214 heures, au cours des trois années précédant la date de la demande de RSA (l'examen des conditions d'activité étant prolongé dans la limite de six mois pour ceux qui ont connu des périodes de chômage indemnisé), tout en remplissant les autres conditions générales requises pour le RSA<sup>4</sup>.

Afin de lutter efficacement contre l'exclusion des jeunes, particulièrement exposés en temps de crise, votre rapporteur pour avis recommande une **évaluation rigoureuse et régulière de l'ensemble des**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

<sup>3</sup> Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

<sup>4</sup> Décret n° 2010-961 du 25 août 2010 relatif à l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de 25 ans et article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

**dispositifs**, pérennes et expérimentaux, destinés à accompagner les jeunes dans leur parcours scolaire et universitaire, leur insertion professionnelle et l'amélioration de leur bien-être par un accès renforcé à la santé et aux activités sportives, associatives et culturelles. La cohérence de l'ensemble des mesures précitées est indispensable afin de s'assurer que la majorité des **140 000 « décrocheurs » de moins de 25 ans** qui arrivent chaque année sur le marché du travail sans qualification, sans diplôme et sans perspective d'avenir ne vienne plus grossir les rangs de Pôle Emploi. À l'heure actuelle, le nombre des jeunes les plus vulnérables, en situation de décrochage, qui parviennent à retrouver la voie de la formation ou de l'emploi grâce à l'un des dispositifs anti-exclusion mis en œuvre par l'État ou les collectivités territoriales est à peine supérieur à 10 000.

À la lecture du document de politique transversale de la jeunesse annexé au projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur pour avis constate qu'**un grand nombre des indicateurs de performance en matière de renforcement de l'employabilité des jeunes restent, en 2013, bien en-deçà des objectifs cibles fixés par le projet annuel de performances pour le budget 2013**. Ainsi, pour chacun des quatre indicateurs de performances correspondant à l'objectif n° 10 « Promouvoir l'accès des jeunes à l'emploi par l'apprentissage », les prévisions actualisées de 2013 sont systématiquement inférieures aux prévisions cibles qui avaient été fixées par le projet annuel de performances, ce qui laisse entendre que, pour l'exercice budgétaire en cours, les résultats en matière d'insertion professionnelle des jeunes les plus défavorisés ne sont pas au rendez-vous.

## ***B. UN PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » SANS GRANDE SURPRISE***

### **1. Une montée en puissance du service civique insoutenable sur le plan budgétaire**

**Le service civique continue de constituer le poste de dépenses le plus important du programme 163** avec 146 millions d'euros prévus en 2014 (contre 145 millions d'euros en 2013), soit 63,7 % des moyens mobilisés au sein du programme 163. Ces moyens se décomposent en :

- une subvention pour charges de service public consentie à l'Agence du service civique, à hauteur de 121,2 millions d'euros en 2014, contre 116 millions d'euros en 2013, soit une progression de près de 5 %, et même de 19 % par rapport à la subvention attribuée en 2012 (102 millions d'euros) ;
- un transfert à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de 24,8 millions d'euros, contre 29 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013.



Les moyens du service civique présentés dans le projet annuel de performances sont complétés par trois millions d'euros, issus du rapatriement d'une partie des crédits du FEJ, en cours d'extinction. **Le total des crédits consentis au service civique serait ainsi porté à 149 millions d'euros, soit quatre millions d'euros de plus qu'en 2013.**

L'objectif de jeunes de 16 à 25 ans appelés à bénéficier du dispositif de service civique en 2014 est fixé à 31 000, contre 30 000 en 2013. **Cet objectif est exprimé en « stock », c'est-à-dire en nombre de contrats de service civique en cours d'exécution pendant l'année, étant entendu que les contrats ont une durée moyenne légèrement inférieure à huit mois, et non en flux (nombre de recrutements effectifs pendant l'année).**

Depuis 2010, près de 42 000 jeunes se sont engagés dans une mission de service civique, dont plus de **58 % sont des femmes**. L'âge moyen des volontaires est de 21 ans, les mineurs ne représentant que 2,5 % des volontaires en 2012. Le nombre de recrutements effectifs en engagement de service civique s'est établi à 19 448 en 2012, contre 13 375 en 2011 (hors autres formes de volontariat labellisées service civique), soit une **progression de plus de 45 %**. 85 % des jeunes volontaires sont recrutés par des associations agréées par l'Agence du service civique, les 15 % restants étant accueillis par les collectivités territoriales.

*a) Une clarification nécessaire de l'articulation entre le service civique et les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes*

Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de clarifier l'articulation et la complémentarité entre l'engagement de service civique et les multiples dispositifs destinés au renforcement de l'autonomie et de l'employabilité des jeunes (tels que les emplois francs, les emplois d'avenir, les contrats de génération et la « garantie jeunes ») qui poursuivent deux logiques bien distinctes et qui ne doivent pas apparaître concurrentielles, en particulier auprès des jeunes les plus défavorisés.

Se pose, en effet, la question de **l'attractivité du service civique auprès des jeunes les moins qualifiés**, face au développement des contrats aidés d'entrée ou de retour à l'emploi. Il convient de distinguer clairement et de dissiper toute confusion dans l'esprit des jeunes de moins de 25 ans entre, d'une part, le service civique qui constitue d'abord et avant tout un **dispositif d'insertion civique et de sensibilisation à la notion d'intérêt général** chez les jeunes, et, d'autre part, les différents types de contrats aidés et de revenu minimum qui se focalisent sur **l'insertion professionnelle des jeunes les plus défavorisés**.

Il faut se féliciter du fait que 21 % des volontaires en service civique sont des jeunes ne disposant d'aucune qualification, car c'est bien le signe que **le service civique offre une voie d'insertion et un rempart contre l'exclusion pour une partie des jeunes en situation de décrochage scolaire, universitaire et professionnel**. Votre rapporteur pour avis rappelle

néanmoins que **les marges de progrès en termes de mixité sociale parmi les volontaires du service civique demeurent très importantes** : seulement 25 % des engagés de service civique ont un niveau inférieur au baccalauréat, contre 41 % qui poursuivent des études supérieures. De plus, on constate une **surreprésentation des demandeurs d'emploi parmi les jeunes rompant leur contrat de service civique avant terme** (c'est le cas de plus de 50 % des contrats rompus avant terme), ce qui illustre la fragile articulation de l'engagement de service civique avec les dispositifs d'aide au retour à l'emploi.

Il convient, par conséquent, de veiller à ce que le service civique, et plus largement l'engagement au service de l'intérêt général, ne demeure pas le privilège d'une poignée de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ou poursuivant des études supérieures et que les jeunes les moins qualifiés et les plus vulnérables s'en écartent pour des raisons professionnelles et financières (reprise d'emploi, autres dispositifs plus rémunérateurs...) ou des difficultés personnelles (problèmes de santé ou familiaux, défaut d'accompagnement ou d'organisation...) et se voient contraints de donner la priorité aux dispositifs de contrats aidés.

*b) Un manque inquiétant de marge de manœuvre budgétaire pour assurer la montée en charge du service civique*

L'indemnité de service civique prise en charge par l'État s'établit à environ 465 euros, auxquels peuvent s'ajouter, le cas échéant, 106 euros au titre de la majoration sur critères sociaux (bénéficiaires du RSA ou issus d'un foyer bénéficiaire du RSA ou titulaire d'une bourse de l'enseignement supérieur à l'échelon V ou VI), ce qui est aujourd'hui le cas de près de 10 % des volontaires. Les structures d'accueil qui organisent des missions de service civique perçoivent, de la part de l'État, 100 euros par volontaire, au titre de l'accompagnement dans la formation et le tutorat. L'État prenant en charge la protection sociale et les cotisations nécessaires pour valider des trimestres de retraite du volontaire, **le coût global d'un mois de service civique s'établit, pour l'État, à 970 euros en moyenne.**

**En conséquence, l'objectif de 100 000 jeunes effectuant une mission de service civique par an (soit près d'un jeune sur cinq engagé dans le service civique), poursuivi à terme par le Gouvernement pour la fin du quinquennat, implique une montée en puissance très significative des moyens de l'Agence du service civique, d'un niveau bien supérieur à celui jusqu'ici consenti.**

Votre rapporteur pour avis relève que la réforme des cotisations de retraite prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 devrait permettre d'abaisser de 18 % le coût pour l'État d'une mission de service civique, à **820 euros**. Le coût total de la prise en charge du recrutement de 100 000 engagés de service civique par an (les contrats de

service civique ayant une durée moyenne de huit mois) s'établirait ainsi à **656 millions d'euros, soit près de 4,5 fois le budget actuel de l'Agence du service civique.**

Or, la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit que la mission « Sport, jeunesse et vie associative » connaîtra une progression annuelle moyenne en crédits de paiement de 4,96 % sur la période 2013-2015 pour atteindre 0,56 milliard d'euros en 2015 contre 0,49 milliard d'euros en loi de finances pour 2012 (format 2013), soit **une hausse de seulement 70 millions d'euros sur trois ans (+ 14,28 %).** Cette hausse semble bien insuffisante pour atteindre l'objectif de 50 000 jeunes engagés en service civique en 2015. En effet, selon les calculs de votre rapporteur pour avis, l'Agence du service civique devrait disposer de 320 millions d'euros pour assurer la gestion de 50 000 volontaires, soit 100 millions d'euros de plus que ce qui est prévu par le budget triennal pour la période 2013-2015 (en admettant que les 70 millions d'euros supplémentaires soient accordés exclusivement au service civique).

Dans son rapport d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » de mai 2013, la Cour des comptes estime que *« la montée en charge du service civique pose de manière plus aiguë la question de la soutenabilité budgétaire du dispositif compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires de la mission. Malgré la programmation sur la période 2013-2015 d'une hausse des crédits de la mission à hauteur de 70 millions d'euros par rapport à la LFI 2012, de nouveaux arbitrages budgétaires au sein de la mission seront indispensables sans qu'il soit possible de s'assurer qu'ils soient suffisants pour respecter les objectifs fixés en termes de jeunes intégrés dans le service civique à l'horizon 2017 (100 000 jeunes) en l'absence d'une réduction du coût unitaire des missions ».*

Le ministère indique que, pour parvenir à l'objectif de 100 000 volontaires engagés sur l'année, **l'effort portera sur la réduction des coûts unitaires de gestion des missions de service civique**, étant entendu qu'il ne semble pas envisageable que cette réduction se traduise par une diminution de l'indemnité nette de service civique versée au volontaire. Mais, votre rapporteur pour avis voit mal dans quelle mesure l'Agence du service civique pourrait aller plus loin dans la maîtrise de ses dépenses de personnel. Le ministère évoque pour l'instant, comme seule piste de réflexion, la possibilité de renforcer l'accueil plus large en collectivités territoriales de volontaires du service civique pour des missions liées à l'environnement.

La masse salariale dont dispose l'agence ne lui permet, à l'heure actuelle, de rémunérer que 15 ETP, auxquels peuvent s'ajouter des personnels mis à disposition par ses membres fondateurs au titre de leur contribution (20 ETP au total travaillent aujourd'hui pour le compte de l'agence). Le choix a été clairement fait, par l'agence, de ne pas recourir aux

financements privés pour couvrir le coût des indemnités de service civique afin de ne pas introduire de privatisation de l'engagement des jeunes. Les recettes de mécénat collectées sont ainsi exclusivement réservées au financement de projets complémentaires conduits en partenariats avec des entreprises. En outre, le programme des investissements d'avenir, qui n'a vocation à couvrir que des dépenses d'investissement, ne peut servir d'appoint à la prise en charge des indemnités de service civique qui correspondent à des dépenses de fonctionnement.

Dans ces conditions, l'agence est conduite à s'appuyer fortement sur le concours des services déconcentrés qui rencontrent eux-mêmes de grandes difficultés dans un contexte budgétaire tendu. C'est à ce titre que sont examinés des **projets de mutualisation des moyens** entre opérateurs dans le secteur de la jeunesse. Votre rapporteur pour avis rappelle que le poids du service civique dans les crédits du programme 163 est passé de 21 % en loi de finances initiale pour 2011 à 62 % en loi de finances initiale pour 2013.

Dans une démarche de rationalisation des opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques en faveur de la jeunesse, un rapprochement entre l'Agence du service civique et la composante de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) chargée de la gestion des programmes européens en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire est à l'étude.

En effet, l'Agence du service civique est constituée en un groupement d'intérêt public (GIP) dont les membres fondateurs sont l'État, représenté par le ministère chargé de la jeunesse, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), l'INJEP et l'association France Volontaires. Ce GIP arrive à terme en mai 2015. Sa fusion avec l'INJEP, qui a le statut d'établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la jeunesse, permettrait l'émergence d'un nouvel opérateur puissant assurant la cohérence des politiques de soutien à l'insertion civique, à l'autonomie et à la mobilité des jeunes.

Ce rapprochement apparaît d'autant plus cohérent que l'INJEP assure la mise en œuvre des programmes européens de mobilité en faveur des jeunes et que l'Agence du service civique a recensé, fin 2012, plus de 700 volontaires ayant effectué des missions à l'étranger, et ce dans près de 70 pays, et s'est appuyé en particulier sur l'implication des offices binationaux de jeunesse (l'Office franco-allemand pour la jeunesse et l'Office franco-québécois pour la jeunesse). La composante de l'INJEP tenant lieu d'observatoire des pratiques et des politiques de la jeunesse pourrait, pour sa part, devenir un service statistique au sein du ministère.

Le calendrier envisagé pour un tel rapprochement n'a pas été précisé par le ministère. Rappelons que la modification du statut de l'Agence du service civique suppose une modification par la loi du code du service national.

*c) Un engagement de service civique à mieux valoriser auprès des établissements scolaires et universitaires*

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur la nécessité pour les établissements d'enseignement supérieur de mettre en œuvre les modalités de valorisation du service civique dans les formations post-baccalauréat définies par le décret n° 2011-1009 du 24 août 2011. L'expérience développée dans le cadre de l'exercice des missions de service civique doit être reconnue dans le parcours des personnes volontaires sous la forme d'une validation des connaissances, aptitudes et compétences.

Le service civique peut ainsi être valorisé dans les établissements dispensant un enseignement après les études secondaires et dans les établissements d'enseignement supérieur dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'enseignement supérieur notamment par une inscription dans l'annexe au diplôme ou dans un portefeuille de compétences ou par tout autre modalité définie par le conseil d'administration de l'établissement. Un étudiant ayant effectué une mission de service civique peut, le cas échéant, se voir dispenser de certains enseignements ou stages relevant de son cursus ou bénéficier d'unités d'enseignement grâce aux connaissances, aptitudes et compétences acquises lors de sa mission.

Le décret précité précise, en outre, qu'il appartient au conseil d'administration des universités de définir *a minima* les conditions de valorisation de l'engagement de service civique des étudiants avant la fin 2013, à charge pour le volontaire de communiquer les éléments permettant de restituer les missions relevant de son engagement de service civique et l'évaluation des compétences acquises.

Par une circulaire en date du 7 février 2013, l'Agence du service civique a invité ses délégués territoriaux à prendre l'attache des établissements d'enseignement afin de les accompagner dans cette démarche. Une circulaire spécifique est prévue et des rencontres avec les services du ministère de l'éducation nationale doivent être organisées prochainement.

## **2. Une multitude de dispositifs en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire à rationaliser**

### *a) Un effort en faveur de la mobilité des jeunes*

L'INJEP voit ses crédits maintenus en 2014 à 3,3 millions d'euros. Il a principalement pour mission d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, les politiques et les actions qui leur sont destinées. Outre sa qualité d'**observatoire des pratiques et des politiques de jeunesse**, l'INJEP bénéficie également de financements de la Commission européenne, en tant qu'**Agence française du programme européen « Jeunesse en action »** (AFPEJA) pour la période 2007-2013, afin de soutenir la mobilité internationale des jeunes et le renforcement de la citoyenneté européenne.

Le nouveau budget européen pour le programme « ERASMUS+ » devrait permettre de **porter de 15 à 25 millions d'euros la dotation de l'AFPEJA dans les six prochaines années**. Au total, selon les déclarations de la ministre, ce sont 29 millions d'euros qui seront consacrés à la priorité du CIJ en matière de mobilité des jeunes. 30 % des crédits supplémentaires consentis à la mobilité devraient aller aux apprentis et aux étudiants des filières technologiques, afin de renforcer leur employabilité.

Il est à noter que **les crédits destinés aux échanges internationaux des jeunes augmentent d'un million d'euros pour atteindre près de 14 millions d'euros**. Cette hausse résulte du renforcement des moyens de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, chacun des deux gouvernements partenaires ayant consenti à une augmentation de leur contribution respective.

### *b) Le soutien aux actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire*

Les crédits en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire devraient s'élever, en 2014, à 70,6 millions d'euros, soit une diminution de plus de 4 % par rapport à leur niveau de 2013 (73,6 millions d'euros), si l'on s'en tient à une lecture stricte du projet annuel de performances.

Au sein de ces crédits, les moyens consacrés au soutien aux projets associatifs de jeunesse et d'éducation populaire sont cependant maintenus à 34 millions d'euros, dont près de 25 millions d'euros versés au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) afin de participer à la structuration du tissu associatif, en particulier par un effort en faveur de la formation des personnels et du maintien d'emplois pérennes.

Le budget alloué à la formation des 16 millions de bénévoles<sup>1</sup> du monde associatif demeure également constant, à hauteur de 11 millions d'euros. Il en va de même pour les subventions consenties par le ministère aux associations agréées « Jeunesse et éducation populaire », qui sont maintenues à leur niveau de 2013, soit un peu plus de 9 millions d'euros. Pour rappel, le ministère a soutenu en 2012, dans le cadre de partenariats, 178 fédérations et associations agréées « Jeunesse et éducation populaire ».

*c) L'extinction progressive du FEJ*

Dans son rapport d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » de mai 2013, la Cour des comptes souligne que, pour le programme 163, *« la gestion 2012 a été marquée par la poursuite de la montée en charge du service civique (58 % des crédits consommés du programme contre 42 % en 2011) qui a conduit à des arbitrages au sein du programme avec notamment l'interruption des subventions du programme destinées à financer les appels à projets du fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes (FEJ) et le rétablissement de 15 millions d'euros de crédits destinés à être reportés en 2013 sur le service civique (après annulation d'un million d'euros) ».*

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a été créé par l'article 25 de la loi généralisant le revenu de solidarité active du 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>2</sup> avec pour objet de définir, financer et piloter des programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de 25 ans. Dépourvu de personnalité juridique et géré par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, il permet d'initier et de soutenir des initiatives conduites dans différents territoires selon des modalités variables et évaluées. Cette approche prépare dès la phase expérimentale les conditions d'une évaluation en vue d'une éventuelle extension ultérieure, en préfiguration de futures politiques de jeunesse.

Le FEJ fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées qui ont vocation à couvrir une grande partie du champ de la politique menée en faveur des jeunes. Chacun des projets doit en conséquence intégrer une évaluation externe et scientifique. Depuis mars 2009, le FEJ a ainsi lancé 16 appels à projets et soutenu au total 554 projets d'expérimentations sur tout le territoire national (métropole et outre-mer).

---

<sup>1</sup> Prouteau, Lionel, Bénévolat – Enquête sur la vie associative en France en 2010 : résultats préliminaires, à partir de l'enquête BVA-DREES, chiffres-clés publiés par le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, 2011.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Les objectifs poursuivis par les expérimentations mises en œuvre sont extrêmement variés : lutter contre le décrochage scolaire et favoriser la formation initiale des jeunes, les soutenir dans leur accès à l'emploi et à l'enseignement supérieur, les accompagner lors de ruptures dans leur parcours social et professionnel, les soutenir dans leurs projets, favoriser l'égalité des chances et lutter contre les discriminations, améliorer leur accès au logement, leur santé et leur accès aux soins, favoriser leur engagement, la diversification des choix d'orientation scolaire et professionnelle des jeunes filles, favoriser le parcours des jeunes vers l'autonomie par les pratiques artistiques et culturelles et bien sûr favoriser la réussite scolaire et l'esprit d'entreprendre. **Ce sont près de 500 000 jeunes qui bénéficient des actions mises en place dans le cadre du FEJ.**

Depuis 2012, le FEJ a entrepris un travail de capitalisation des résultats des expérimentations terminées en vue de partager et diffuser les enseignements essentiellement aux décideurs publics, notamment dans le cadre du CIJ du 21 février 2013 et de son plan « Priorité jeunesse ».

Depuis sa création en 2009, le FEJ a été alimenté par des crédits de l'État (157,35 millions d'euros à ce jour) et de contributeurs privés : la Fondation Total, à hauteur de 31,34 millions d'euros pour la période 2009-2012, l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM), à hauteur de deux millions d'euros. Enfin, 7,52 millions d'euros ont été perçus par le FEJ, depuis 2009, au titre des contributions des entreprises ultramarines (qui servent à financer des appels à projets à destination des territoires ultramarins).

Dans son rapport d'analyse de l'exécution budgétaire en 2012, la Cour des comptes rappelle néanmoins que *« pour 2013, aucun crédit n'a été inscrit en LFI pour le FEJ, alors qu'il aura à gérer des projets ayant donné lieu à un accord pour le versement d'une subvention. Le FEJ pourra cependant bénéficier des crédits rendus disponibles par des ordres de reversements à la Caisse des dépôts et consignations, voire par le non-versement de subventions déjà programmées du fait de l'abandon de projets et de financements privés, notamment de l'UIMM et de Total, dont les engagements sont actuellement en suspens ».*

### **3. Les perspectives pour le développement du mouvement associatif**

#### *a) Le difficile maintien de l'effort en faveur du développement de la vie associative et de la valorisation de l'engagement associatif*

Les crédits consacrés au développement de la vie associative devraient s'établir en 2014 à 12,7 millions d'euros, soit une diminution de 4,5 % par rapport au montant consenti en 2013 (13,3 millions d'euros). Le soutien portera principalement sur le renforcement de la qualification des bénévoles associatifs, au travers du Fonds de développement de la vie associative (FDVA), à hauteur de 11 millions d'euros, soit un niveau



équivalent à celui consenti en 2013. En moyenne, le FDVA permet le financement annuel de près de 6 000 projets de formation pour près de 170 000 bénévoles élus ou responsables d'activité chaque année.

Dans ce contexte budgétaire particulièrement contraint, le Gouvernement entend néanmoins multiplier les actions de valorisation de l'engagement associatif et de sécurisation du financement public des associations par les collectivités territoriales au regard du droit communautaire.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et la Conférence des présidents d'université conduisent, à l'heure actuelle, une réflexion visant à renforcer la **reconnaissance formelle de l'expérience associative dans le parcours scolaire et universitaire et l'insertion professionnelle**, en améliorant les processus de **validation des acquis de l'expérience associative** au moyen d'outils comme le **portefeuille de compétences** (en ligne sur le site [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)). Cet outil d'identification, de formalisation et de mémoire est destiné à permettre aux bénévoles associatifs qui le désirent et aux responsables d'associations motivés d'utiliser ce support dans une optique de prise de conscience des compétences acquises à travers l'expérience bénévole, éventuellement dans la perspective d'une reconnaissance ou une valorisation ultérieure. Son articulation à d'autres supports existants de reconnaissance de l'engagement est en cours. Une version améliorée et plus interactive de l'outil est disponible depuis septembre 2013 sur ce site.

Par ailleurs, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative s'est engagée à modifier le décret n° 69-942 du 14 octobre 1969 relatif à la **médaille de la jeunesse et des sports** devant l'Assemblée nationale afin de l'étendre aux **bénévoles de tout le champ associatif**. Approuvé par le Grand Chancelier de la Légion d'honneur, le projet de décret a été transmis pour avis au Haut Conseil à la vie associative et pourrait être publié peu après la remise de cet avis.

*b) La refonte de la charte des engagements réciproques État-collectivités territoriales-associations*

Le cadre réglementaire applicable aux relations contractuelles entre l'État, les collectivités territoriales et les associations devrait être prochainement précisé par une nouvelle charte élaborée à partir des conclusions du groupe de travail, présidé par le sénateur Claude Dilain et le préfet Jean-Pierre Dupont, qui porte une attention particulière à la conformité aux règles communautaires des subventions versées par les pouvoirs publics aux associations.

**Les collectivités sont devenues des partenaires incontournables du secteur associatif, les départements, les communes et les intercommunalités assurant à eux seuls 24 % du financement public des associations.** La nouvelle charte prendra donc tout son sens avec

l'implication des collectivités territoriales, acteurs incontournables de la relation entre les pouvoirs publics et les associations. Ce texte fixera les principes et les engagements respectifs en matière de dialogue civil et de contractualisation entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. Afin que la nouvelle charte soit portée par chacun des ministères, des travaux vont être menés dans un cadre interministériel à la suite de la remise, le 18 juillet 2013, du rapport du groupe de travail précité.

La sécurisation financière des relations des associations avec les pouvoirs publics repose, par ailleurs, sur la **circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010**, qui a pour objectif d'articuler le droit national de la subvention et la réglementation communautaire des aides publiques de toutes natures, dites « aides d'État », issue des articles 106 et 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce texte devait clarifier les conditions d'octroi de la subvention et mettre en conformité avec le droit européen le modèle de conventionnement des compensations de service d'intérêt économique général (SIEG).

Toutefois, le groupe de travail d'élaboration de la nouvelle charte État-collectivités-associations a estimé que **l'État n'utilisait pas toutes les marges de manœuvre offertes par le droit communautaire en matière de financement des associations**. Il a prévenu, en particulier, contre la tentation de considérer, de façon systématique, que tout financement octroyé à une association, nonobstant la règle *de minimis* – soit 500 000 euros sur trois ans, en soi un montant limité pour nombre d'associations qui ont des activités de gestion coûteuses – doit conduire à une mise en concurrence. C'est pourquoi il a préconisé de **reconsidérer la circulaire de 2010 du Premier ministre, qui apparaît trop réductrice**, en soulignant que, dans certains domaines comme l'aide à la petite enfance où elles innovent dans la prestation de services, les associations peuvent légitimement se sentir dépossédées de leurs initiatives par une mise en concurrence qui vient saper leur démarche novatrice<sup>1</sup>.

Le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative reconnaît que les collectivités se sont relativement peu approprié le modèle de convention (annuelle ou pluriannuelle) de subvention annexé issu de la circulaire de 2010, compte tenu des difficultés d'interprétation de l'administration territoriale et des acteurs associatifs qui sont apparues et de l'adoption de nouvelles règles européennes sur le financement des compensations de SIEG en 2011-2012.

Dans ces conditions, le Gouvernement a engagé, courant 2013, une révision de la circulaire de 2010 en vue de l'élaboration d'un nouveau cadre de contractualisation entre l'État, les collectivités territoriales et les associations. Ces travaux, qui associent l'ensemble des départements

---

<sup>1</sup> Audition de M. Jean-Pierre Duport, préfet, co-président du groupe d'élaboration de la Charte État, collectivités, associations, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, le 23 octobre 2013. <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/20131021/cult.html#toc4>

ministériels et des acteurs, associations ou collectivités territoriales, permettent également de formuler les premières réponses aux préoccupations et aux besoins des associations et des collectivités : définition légale de la subvention dans le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire qui consacre le lien entre subvention et service d'intérêt général et permet de maximiser les possibilités offertes par le droit communautaire (adopté en première lecture, par le Sénat le 8 novembre 2013), révision de la circulaire du 18 janvier 2010, développement de modules de formation sur les associations à destination des fonctionnaires territoriaux et élaboration d'un guide pratique de la subvention.

La nouvelle circulaire devrait être publiée d'ici la fin de l'année 2014 et comporter trois volets : explicitation et clarification des règles ; simplification des normes existantes et intégration des dispositions issues du « paquet Almunia » sur les SIEG de 2011-2012. Elle présentera également le « recueil d'initiatives », une nouvelle démarche facultative qui propose un cheminement encadré et sécurisé de pratiques de co-construction de diagnostics territoriaux. Ils analyseront les attentes et difficultés d'un territoire et établiront la cartographie des réponses apportées par les acteurs.

*c) Des dépenses fiscales cruciales pour le développement du tissu associatif*

L'**abattement de la taxe sur les salaires**<sup>1</sup>, adopté en même temps que le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), correspond, en 2014, à un **effort fiscal supplémentaire d'un montant de 314 millions d'euros en faveur des associations**, qui reversaient jusqu'ici un milliard d'euros de taxe sur les salaires pour un million d'emplois associatifs. Dans ces conditions, **70 % des associations ne paieront plus la taxe sur les salaires**. Le total des dépenses fiscales rattachées au programme 163, devrait s'établir, selon le projet annuel de performances, à 2,3 milliards d'euros en 2014, soit dix fois les crédits ouverts sur le programme 163.

*d) La diminution de l'effort financier du ministère en faveur des loisirs quotidiens et de l'accueil collectif des mineurs*

Le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué à votre rapporteur pour avis que **le montant des crédits consacrés aux politiques partenariales locales de jeunesse et d'éducation populaire s'établirait à 10,44 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une diminution de 19 % par rapport à leur niveau de 2013 (12,87 millions d'euros) et de 26 % par rapport à leur niveau de 2012 (14,19 millions d'euros)**. Or, ce soutien permet d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs politiques éducatives locales et l'amélioration de la qualité de l'accès des jeunes aux loisirs.

---

<sup>1</sup> L'abattement sur la taxe sur les salaires pour les associations non soumises à l'impôt sur les sociétés passera de 6 000 à 20 000 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Le ministère justifie cette baisse significative par la montée en charge des dispositifs de droit commun dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires** : 250 millions d'euros au titre de la Caisse nationale des allocations familiales et la mise en place du « fonds d'amorçage » par l'État. Toutefois, de lourdes incertitudes continuent de peser sur la capacité des collectivités territoriales, elles-mêmes exposées à d'importantes contraintes budgétaires, à mettre en place des projets éducatifs territoriaux ambitieux et à développer l'offre d'activités périscolaires.

Votre rapporteur pour avis souligne, en outre, la situation préoccupante que connaissent certains départements en matière d'**accueil collectif des mineurs**. Confrontés à un phénomène de **saturation des capacités d'accueil de leurs centres de loisirs et de vacances**, des territoires tels que le Loiret, la Côte-d'Or, le Bas-Rhin, la Mayenne et la Moselle ont été contraints de limiter l'accueil de nouveaux mineurs étrangers, en dénonçant les problèmes posés par le dispositif de répartition entre départements des jeunes étrangers isolés et le manque de transparence sur les quotas affectés à chaque département pour leur accueil.

**Votre rapporteur pour avis souhaite donc alerter le Gouvernement sur les difficultés croissantes rencontrées par certains départements pour assurer une prise en charge éducative de qualité de l'ensemble des mineurs et, en particulier, des mineurs étrangers qui souffrent d'isolement.**

Pour rappel, un protocole national d'évaluation et de prise en charge des mineurs isolés étrangers, signé entre les ministères de la justice, de l'intérieur et des affaires sociales et l'Assemblée des départements de France, est entré en vigueur le 31 mai 2013, pour une durée expérimentale d'un an. L'État est censé assumer financièrement la protection des mineurs étrangers isolés pendant les cinq jours suivant l'identification avérée de leur statut, afin de permettre aux services départementaux d'aide sociale à l'enfance d'organiser leur prise en charge.

Toutefois, face aux difficultés rencontrées par certains départements, l'Assemblée des départements de France réclame une négociation avec l'État sur la mise en place, au sein du fonds national de protection de l'enfance, d'un fonds d'intervention destiné aux départements plus spécifiquement confrontés à l'enjeu de l'accueil des mineurs isolés étrangers (359 mineurs ont été placés, en juin et juillet 2013, dans des structures de 40 départements qui n'en accueillaient pas jusqu'alors). Cette demande reprend une proposition déjà soutenue par le Défenseur des droits, M. Dominique Baudis.

## II. UN NOUVEAU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX « PROJETS INNOVANTS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE » AU SEIN DE LA MISSION

Principale innovation de la mission « Sports, jeunesse et vie associative », la création d'un programme 411 consacré aux « Projets innovants en faveur de la jeunesse » s'inscrit dans le prolongement du plan « Priorité jeunesse » annoncé par le Gouvernement à l'issue du CIJ du 21 février 2013. D'un montant de 100 millions d'euros issus de la seconde génération du programme des investissements d'avenir (PIA), ce programme devra financer des appels à projets destinés à permettre l'émergence de politiques de jeunesse intégrées afin de traiter les problématiques de jeunes de façon globale et cohérente à l'échelle d'un territoire. Ces fonds devraient être distribués pour moitié aux collectivités territoriales, et pour l'autre moitié aux autres acteurs institutionnels, associatifs ou privés.

En tirant les enseignements de la mise en place de dispositifs expérimentaux financés par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), ce programme d'appels à projets a vocation à soutenir de nouvelles coopérations, s'appuyant sur des préfigurations ayant une taille critique et facilitant l'essaimage d'autres structures, entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux publics ou privés (associations, entreprises, services de l'État...) en faveur du renforcement de l'autonomie des jeunes, en particulier dans les domaines suivants :

- l'information et l'orientation ;
- l'employabilité et la lutte contre le décrochage scolaire et universitaire ;
- le développement d'une offre éducative, culturelle et sportive innovante, complémentaire à l'école ;
- l'émergence d'une culture de l'entrepreneuriat.

Ce nouveau programme pourra bénéficier, le cas échéant, d'un effet de levier puissant dans le cadre d'un cofinancement par le nouveau programme des investissements d'avenir (PIA), afin de généraliser les dispositifs innovants à une plus grande échelle à la suite d'une première évaluation positive.

**La gestion de l'enveloppe financière du programme 411 sera déléguée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),** bien que le ministère chargé de la jeunesse ait rappelé que le champ du programme ne saurait être restreint à la politique de la ville. Il reviendra au Commissariat général à l'investissement d'assurer la cohérence méthodologique et la qualité de la procédure d'appel à projet, de l'évaluation et de la sélection des actions. Le ministère chargé de la jeunesse sera, pour sa part, garant de la prise en compte des considérations des

orientations du CIJ dans le contenu des appels à projets et coordonnera les différents ministères et acteurs concernés.

Lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 30 octobre 2013, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué que *« les critères de sélection seront l'effet de levier d'un cofinancement, la taille du projet et le nombre de jeunes impliqués, le caractère innovant du partenariat, le respect d'une logique d'investissement pour l'avenir – les acteurs opérationnels devront en assurer le financement à long terme – et l'aide à la rationalisation des dispositifs existants. Concrètement, un territoire a initié une réflexion sur un lieu unique d'offre de services pour l'autonomie des jeunes : logements relais, centre de santé, mission locale d'information jeunesse, accès au droit, coopératives de services et clubs de jeunes entrepreneurs. Il ne s'agit pas de se substituer à des crédits de droit commun, ni de procéder à des expérimentations, comme dans le cadre du fonds d'expérimentation de la jeunesse, même si ces dernières pourront être reprises »*.

Votre rapporteur pour avis souligne, néanmoins, que **les premiers crédits de paiement du programme 411 ne seront pas débloqués avant la fin 2014, voire début 2015**. En effet, l'année 2014 sera consacrée à la réflexion sur l'élaboration et les modalités de cofinancement des appels à projets. Les premiers financements ne bénéficieront donc concrètement aux associations et aux collectivités territoriales pas avant 2015.

**En conclusion, en raison des lourdes incertitudes qui pèsent sur la soutenabilité budgétaire de la montée en puissance du dispositif de service civique, votre rapporteur pour avis propose à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la jeunesse et à la vie associative au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».**

\*

\* \*

**Après avoir entendu les deux rapporteurs, la commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2014.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

### RAPPORT POUR AVIS DE M. PIERRE MARTIN

MERCREDI 13 NOVEMBRE 2013

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - J'invite M. Pierre Martin à nous présenter les crédits consacrés à la jeunesse et à la vie associative au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » dans le projet de loi de finances pour 2014.

**M. Pierre Martin, rapporteur pour avis sur les crédits Jeunesse et vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** - Les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2014, à un peu plus de 229 millions d'euros en crédits de paiement, contre 232 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, soit une diminution légèrement supérieure à 1 %. Si l'on tient compte du rapatriement sur le service civique de trois millions d'euros supplémentaires issus du reliquat du fonds d'expérimentation de la jeunesse obtenu par la ministre, la diminution est ramenée à 0,3 %, après extraction de la réserve parlementaire. Les dépenses d'intervention dans les secteurs de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative sont donc globalement préservées. Ce sont les services déconcentrés du ministère qui supportent l'effort le plus important de réduction des dépenses de fonctionnement.

Les moyens du programme 163 sont complétés par les crédits inscrits sur le nouveau programme 411 « Projets innovants en faveur de la jeunesse », à hauteur de 100 millions d'euros, en vue de favoriser, par le biais d'appels à projets, la conception et la mise en œuvre de politiques de jeunesse intégrées et coopératives à l'échelle des territoires. Je souligne, néanmoins, que les premiers appels à projet ne seront pas lancés avant début 2015, l'année prochaine devant être consacrée à la réflexion avec l'ensemble des partenaires.

Le comité interministériel de la jeunesse (CIJ) du 21 février 2013, placé sous la présidence du Premier ministre, a élaboré un plan « Priorité jeunesse » définissant treize chantiers prioritaires et 47 mesures destinés à soutenir l'intégration, l'autonomie et l'employabilité des jeunes. Ce plan se caractérise par l'expérimentation de trois mesures phares :

- les emplois francs, qui reposent sur une aide forfaitaire de 5 000 euros pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de trente ans résidant dans les zones urbaines sensibles ;

- le service public régional de l'orientation, qui est expérimenté dans huit régions pilotes depuis septembre 2013 ;

- et la « garantie jeunes », expérimentée à partir d'octobre 2013 dans dix territoires afin d'apporter aux jeunes de moins de 25 ans un accompagnement intensif et des propositions adaptées de formation et d'emploi, ainsi qu'une garantie financière légèrement inférieure au revenu de solidarité active (RSA). Cette garantie préfigure, en quelque sorte, l'allocation de revenu minimum promise par le Président de la République aux jeunes de moins de 25 ans.

À ces dispositifs expérimentaux d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, s'ajoutent les emplois d'avenir et les contrats de génération. Face à la multiplication et à la fragmentation des dispositifs destinés au renforcement de l'autonomie et de l'employabilité des jeunes, il faut néanmoins se poser la question de la cohérence.

En particulier, comment s'assurera-t-on que l'engagement de service civique demeurera attractif auprès des jeunes les moins qualifiés, face à la multitude de dispositifs d'emplois aidés et de revenu minimum qui s'offrent à eux ? Il faut clairement distinguer et éviter toute confusion dans l'esprit des jeunes de moins de 25 ans entre, d'une part, le service civique qui constitue d'abord et avant tout un dispositif d'insertion civique et de sensibilisation à la notion d'intérêt général, et, d'autre part, les différents types de contrats aidés et de revenu minimum qui visent l'insertion professionnelle des jeunes les plus défavorisés. On est sur deux logiques bien distinctes, mais parfois concurrentielles, en particulier pour les jeunes les plus défavorisés.

N'oublions pas que les marges de progrès en termes de mixité sociale parmi les volontaires du service civique sont encore très importantes : seulement 25 % des engagés de service civique ont un niveau inférieur au baccalauréat, alors que 41 % ont un niveau supérieur au bac. Il faut donc faire attention à ce que le service civique, et plus largement l'engagement des jeunes au service de l'intérêt général, ne soit pas le privilège d'une poignée de jeunes diplômés ou poursuivant des études supérieures et que les jeunes les moins qualifiés et les plus vulnérables soient, eux, cantonnés aux dispositifs de contrats aidés.

J'en viens ainsi à l'évolution des moyens consacrés au développement du service civique. Le service civique continue de constituer le poste de dépenses le plus important du programme avec 149 millions d'euros prévus en 2014, soit quatre millions d'euros de plus qu'en 2013 et 64 % des moyens mobilisés au sein du programme 163.

Le problème le plus préoccupant est bien celui de la soutenabilité budgétaire de la montée en charge de ce dispositif.

En effet, le coût total d'une mission de service civique pour l'État est aujourd'hui d'environ 970 euros. Il sera ramené prochainement, après



simplification du régime des cotisations retraite par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, à 820 euros. Compte tenu de la durée moyenne d'un contrat de service civique qui s'établit à huit mois, la prise en charge d'un volontaire par l'État pendant un an revient à 6 560 euros. Dans ces conditions, pour satisfaire l'objectif de 100 000 volontaires effectuant un service civique en année pleine, il faudrait accorder à l'Agence du service civique 656 millions d'euros.

Nous sommes très, très loin du compte, et la Cour des comptes n'a pas manqué de s'en inquiéter dans son rapport sur l'exécution budgétaire de 2012 et le rappellera prochainement dans les conclusions de son contrôle sur les finances de l'Agence du service civique. Rappelons que la loi de programmation triennale ne prévoit à terme, en 2015, qu'une augmentation de 70 millions d'euros pour la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». En admettant que l'augmentation ne bénéficie qu'au service civique, elle demeurerait bien insuffisante pour remplir l'objectif de 50 000 engagés de service civique en 2015 : il manquerait à l'agence encore 100 millions d'euros !

La Cour des comptes recommande la réduction du coût unitaire des missions de service civique. Mais je vois mal comment on pourrait aller plus loin dans cette réduction, sauf à choisir de diminuer le montant de l'indemnité de service civique pour le jeune, ce qui n'est certainement pas souhaitable, on en conviendra tous. On ne peut pas non plus diminuer les aides consenties aux structures d'accueil, puisque les associations doivent précisément permettre au jeune, via le tutorat, d'assumer en pleine autonomie l'exécution de sa mission, sans être en situation de subordination hiérarchique. C'est bien l'apprentissage de la responsabilité qui est au cœur du service civique. Les marges de réduction du coût des missions me semblent donc très faibles. Nous allons droit au mur si nous n'assurons pas une montée en charge puissante sur le plan budgétaire du dispositif pour être à la hauteur de l'ambition.

Malgré cette inquiétude forte sur la soutenabilité budgétaire du service civique, on peut relever quelques signes encourageants pour la jeunesse et la vie associative :

- la mobilité internationale des jeunes est confortée, puisque l'Office franco-allemand pour la jeunesse bénéficie de deux millions d'euros supplémentaires, consentis à parts égales par chacun des deux gouvernements partenaires, la France et l'Allemagne ;

- les dépenses fiscales en faveur du tissu associatif sont renforcées par l'augmentation de 6 000 à 20 000 euros de l'abattement de la taxe sur les salaires dont bénéficient les associations, soit 314 millions d'euros supplémentaires de dépenses fiscales. Dans ces conditions, 70 % des associations ne paieront plus de taxe sur les salaires.

N'oublions pas que les collectivités territoriales, en particulier les communes et les départements, sont au cœur de l'action en faveur des jeunes et du mouvement associatif. Or, j'ai le sentiment qu'on leur envoie un signal assez négatif lorsque l'État diminue le montant des crédits consacrés aux politiques partenariales locales de jeunesse et d'éducation populaire de presque 20 % par rapport à 2013 et de 26 % par rapport à 2012. Ce soutien est pourtant crucial car il permet d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs politiques éducatives locales et l'amélioration de la qualité de l'accès des jeunes aux loisirs.

Le ministère justifie cette baisse significative par la montée en charge des dispositifs de droit commun dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires : 250 millions d'euros au titre de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la mise en place du « fonds d'amorçage » par l'État. Toutefois, de lourdes incertitudes continuent de peser sur la capacité des collectivités territoriales, elles-mêmes exposées à d'importantes contraintes budgétaires, à mettre en place des projets éducatifs territoriaux ambitieux et à développer l'offre d'activités périscolaires.

Je rappelle, par exemple, la situation préoccupante que connaissent certains départements en matière d'accueil collectif des mineurs. Confrontés à un phénomène de saturation des capacités d'accueil de leurs centres de loisirs et de vacances, des départements tels que le Loiret, la Côte-d'Or, le Bas-Rhin, la Mayenne et la Moselle ont été contraints de limiter l'accueil de nouveaux mineurs étrangers, en remettant en question le dispositif de répartition des jeunes étrangers isolés et le manque de transparence sur les quotas affectés à chaque département pour l'accueil de mineurs étrangers. Il faut donc alerter le Gouvernement sur les difficultés croissantes rencontrées par certains départements pour assurer une prise en charge éducative de qualité de l'ensemble des mineurs et, en particulier, des mineurs étrangers qui souffrent d'isolement.

En conclusion, je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la jeunesse et de la vie associative en raison des lourdes incertitudes qui pèsent sur la soutenabilité budgétaire de la montée en puissance du dispositif de service civique.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je crois que, dans son réquisitoire, le rapporteur fait un amalgame entre plusieurs sujets pour n'en souligner que les aspects qui peuvent à première vue apparaître négatifs en raison de transferts de crédits d'une ligne à l'autre. Vous soulevez la question des besoins de financement des associations pour faire face à la réforme des rythmes scolaires. Certes, le milieu associatif sera fortement impliqué dans la mise en place des nouveaux rythmes, mais je rappelle que la CNAF contribue à hauteur de 54 euros par élève et par an versés aux écoles qui mettent en œuvre la réforme, à partir d'une enveloppe de 250 millions d'euros créée pour soutenir le développement des activités périscolaires.

Il est vrai que nous devons financer, dans un contexte contraint, la montée en charge du service civique, qui témoigne d'un véritable engouement des jeunes pour ce dispositif. Mais n'oublions pas que la tension sur le plan budgétaire aurait été encore plus forte si c'était l'objectif de 150 000 jeunes engagés dans le service civique, défendu par la précédente majorité, qui devait être mis en œuvre. Quand on constate que la durée moyenne des contrats de service civique avoisine les sept mois et demi, au lieu des neuf mois initialement envisagés, on peut imaginer que des économies pourront être faites sur la durée de l'engagement.

L'augmentation de l'abattement de la taxe sur les salaires, de 6 000 à 20 000 euros, offrira une véritable bouffée d'air à plus de 70 % des associations, sollicitées de façon croissante pour la formation des bénévoles et l'organisation d'activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires.

Nous ne partageons pas l'analyse sévère que le rapporteur fait de ce budget et les membres du groupe socialiste voteront les crédits de cette mission.

**Mme Françoise Laborde.** – J'aurais souhaité quelques explications sur le type d'associations intervenant dans l'accueil collectif des mineurs étrangers isolés.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Pour rebondir sur les remarques de M. Magner sur les conditions de maîtrise du coût de l'engagement de service civique, je rappelle qu'un certain nombre d'associations insistent sur la nécessité de ne pas réduire la durée du contrat en-dessous d'un certain seuil car elles investissent fortement dans la formation des volontaires qu'elles accueillent dans l'exécution de leur mission. Une fois formés, ces volontaires, épanouis, deviennent une aide précieuse pour l'association. À trop diminuer la durée, on prend le risque d'une coopération un peu vaine pour l'une et l'autre parties.

**Mme Dominique Gillot.** – À nos collègues de l'opposition qui sont très précis dans leurs critiques du projet de loi de finances, je rappelle que la révision générale des politiques publiques conduite sous le précédent gouvernement a saigné dramatiquement les moyens des services déconcentrés de l'État. La ministre est consciente de l'état de nos relais dans les territoires et s'emploie à restaurer les conditions d'un travail efficace de partenariat avec les collectivités territoriales à la hauteur des enjeux.

Même si la majorité gouvernementale a changé, les problèmes se sont amplifiés. On ne peut pas, d'un côté, dire que le Gouvernement n'est pas en capacité de faire les bons choix et de réaliser les économies qui s'imposent, et, de l'autre, appeler aux augmentations de crédits sur tous les plans. Le projet de budget doit procéder à une réduction des dépenses de 15 milliards d'euros en 2014, cela a nécessairement des répercussions.

Préférons les discours de vérité compte tenu des responsabilités qui sont les nôtres, en tant que parlementaires, quelle que soit notre couleur politique.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Mes chers collègues, je vous rappelle que les crédits que nous discutons aujourd’hui s’insèrent dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour laquelle notre commission se prononcera par un seul vote le 26 novembre, à la suite de l’examen des crédits du sport et la présentation de l’avis de notre collègue Jean-Jacques Lozach.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – J’aimerais insister sur la difficulté à disposer d’indicateurs budgétaires fiables, face à tous ces transferts et changements de périmètre qui compliquent fortement la lisibilité du budget d’une année sur l’autre.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Le labyrinthe de Bercy est contesté une fois de plus de façon unanime par notre commission.

**M. Jacques Legendre.** – Il est parfaitement légitime pour un rapporteur de l’opposition, quelle qu’elle soit, de porter un regard plus aigu sur un budget que ne l’aurait fait un rapporteur de la majorité. Je n’ai pas souvenir que les membres de notre commission appartenant à la majorité sénatoriale, lorsqu’ils étaient dans l’opposition, aient fait de cadeaux au budget de la majorité de l’époque. L’exercice auquel nous nous prêtons est justement l’occasion de comparer les analyses des uns et des autres et de nous forger notre opinion de façon éclairée.

Je crois que la pensée de notre collègue Dominique Gillot a dépassé ses propos lorsqu’elle a déclaré que, bien que la majorité ait changé, les problèmes se sont amplifiés.

**Mme Dominique Gillot.** – Vous sortez ma remarque de son contexte, qui valait pour un autre sujet.

**M. Pierre Martin, rapporteur pour avis.** – Je partage l’observation de Mme Gonthier-Maurin, la complexité des aides et des dispositifs qui se multiplient et se cumulent est préoccupante.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – La majorité précédente n’y est pas non plus étrangère...

**M. Pierre Martin, rapporteur pour avis.** – Reconnaissons que le paysage de l’ensemble des dispositifs qui s’adressent aux jeunes, entre le service civique, les emplois d’avenir, les contrats de génération et d’autres encore, est pour le moins confus. Le jeune sans emploi à la recherche d’une solution se gratte la tête devant la multitude de ces dispositifs qui correspondent, à chaque fois, à une logique, un traitement et une forme de soutien différents.

Comme le fait remarquer M. Magner, le milieu associatif sera fortement sollicité dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Nous

disposons déjà de remontées d'associations qui s'interrogent sur leur capacité à rémunérer leurs intervenants pour conduire les activités périscolaires. Nous n'allons pas rouvrir le débat sur les rythmes scolaires, une mission commune d'information a été constituée au sein de notre assemblée sur ce sujet. À titre personnel, je comprendrais mal qu'on exige de nos enseignants qu'ils disposent d'un master pour exercer et que, dans le même temps, on appellent des personnels à encadrer nos jeunes dans leurs activités périscolaires sans que soit requise une qualification ou une formation spécifique. Quoi qu'il en soit, pour financer l'ensemble de ces besoins, on en est rendu, aujourd'hui comme hier, à prendre à Pierre pour donner à Paul.

Pour répondre à Mme Laborde, les départements s'appuient, pour la mise en œuvre du dispositif d'accueil des mineurs étrangers isolés, sur les associations agréées « Jeunesse et éducation populaire » spécialisées dans l'accompagnement socio-éducatif, l'aide sociale à l'enfance et l'hébergement d'urgence des mineurs isolés.

Les responsabilités partagées de l'État et des associations dans l'accueil et la formation des volontaires de service civique et les bénéfices que les associations peuvent légitimement espérer retirer de ce tutorat auxquels faisait référence Mme Blandin, pourront être utilement rappelés et précisés dans la nouvelle charte d'engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, en cours d'élaboration.

Le véritable problème, pour la cohérence de notre politique en faveur de la jeunesse et de la vie associative, est de savoir clairement quels sont nos objectifs et comment nous entendons raisonnablement les atteindre. N'oublions pas que les collectivités territoriales, fortement impliquées dans ce secteur, sont en droit d'attendre de l'État cet effort de cohérence, en particulier sur le plan financier.

*Le vote de l'avis sur les crédits est réservé.*



## EXAMEN EN COMMISSION

### RAPPORT POUR AVIS DE M. JEAN-JACQUES LOZACH

MARDI 26 NOVEMBRE 2013

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** - Tout au long de cette année 2013, la ministre des sports, de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire a œuvré sur un certain nombre de dossiers sensibles, dont les délicates questions du Stade de France et du musée national du sport.

Le présent projet de loi de finances (PLF) démontre que la négociation a porté ses fruits. Le contrat entre l'État et le consortium du Stade de France, qui était critiqué depuis une dizaine d'années par les parlementaires, a en effet été renégocié avec deux résultats :

- le contrat a été purgé des dispositions juridiques les plus fragiles ;
- et surtout, l'État ne versera pas d'indemnité pour absence de club résident pendant quatre ans, soit jusqu'au terme des conventions passés avec les fédérations de football et de rugby.

L'économie budgétaire se chiffre à seize millions d'euros par an, soit soixante-quatre millions d'euros pour la durée qui reste à courir. L'effort de redressement des finances publiques réalisé par le ministère entre 2012 et 2013 est ainsi presque totalement neutralisé par cette négociation.

S'agissant du stade de Nice, dont la construction a déjà été largement soutenue par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), les discussions portaient initialement sur une dotation d'investissement de 8 millions d'euros de l'État au titre de la mise en place du musée du sport, situé en son sein. Le PLF 2014 prévoit un financement plus cohérent, qui correspond à un versement annuel de 500 000 euros de l'État au titre de la redevance d'occupation. Elle sera versée pendant 10 ans. Les investissements ont donc été rééquilibrés au profit de l'État, pour un montant d'un peu plus de trois millions d'euros. Pour un budget aussi resserré que celui du ministère des sports, ce n'est pas négligeable.

Enfin, notons que le projet annuel de performance est fondé sur des hypothèses transparentes puisque les primes attribuées par l'État au titre des médailles olympiques et paralympiques sont bien provisionnées, à hauteur d'un million d'euros, ce qui n'avait pas été le cas pour les Jeux olympiques de Londres. Un rattrapage avait dû être opéré en exécution.

En 2014, le budget du sport devrait être doté de 231,1 millions d'euros, d'où une stabilité par rapport à 2013.

Le ministère soutient d'abord le sport amateur, à hauteur de 21 millions d'euros, par les subventions versées aux fédérations dans le cadre des conventions d'objectifs. Les fédérations ont ainsi pour mission d'animer des réseaux de clubs sur des thématiques particulières ou encore de proposer des pratiques adaptées aux publics jeunes ou en situation de handicap.

Néanmoins, c'est bien le CNDS qui est au cœur du financement du sport amateur, tant en soutien aux investissements locaux qu'en termes de subventions de fonctionnement.

En 2014, le CNDS devrait bénéficier de 252,7 millions d'euros pour mettre en œuvre ses objectifs, grâce au rendement des taxes qui lui sont affectées : taxe sur les paris sportifs en ligne, taxe Buffet et deux prélèvements sur les sommes mises à la Française des jeux.

S'agissant du CNDS, le rapport de notre collègue Jean-Marc Todeschini avait évoqué le risque d'un claquage budgétaire dès le début de l'année 2012. Il semble avoir été évité par la mise en place d'un plan de redressement pour la période 2013-2016, qui se traduit à la fois par une consolidation des recettes et par une baisse des dépenses.

La baisse concerne principalement la part nationale des dépenses, avec une diminution de 30 % des crédits sur le triennal 2013-2015. Les frais de fonctionnement seront également en baisse de 15 %. En revanche, l'aide à l'emploi est bien consolidée dans la part territoriale.

La trésorerie de l'établissement, qui risquait de devenir négative en cas de maintien de la trajectoire budgétaire prévue, devrait donc être légèrement positive, avec un équilibre de gestion pour 2014.

Un problème devrait en fait se poser en 2016, lié aux financements prévus pour les stades de l'Euro, à hauteur de 160 millions d'euros. Un amendement adopté par la commission des finances a précisé pour objectif de prolonger d'un an le prélèvement exceptionnel « Euro 2016 », afin de régler ce problème. À ce jour, seuls 120 millions d'euros sont effectivement provisionnés.

Je considère, quant à moi, qu'un autre outil mériterait d'être utilisé : aujourd'hui, la taxe Buffet ne s'applique pas aux personnes morales qui cèdent des droits de retransmission de manifestations sportives étrangères aux télévisions françaises, ce qui est discriminatoire. Une telle extension de l'assiette permettrait de dégager des recettes complémentaires, par exemple pour le CNDS, mais nous en reparlerons pendant le collectif budgétaire.

J'en viens à la politique du sport de haut niveau, à laquelle 177,7 millions d'euros devraient être consacrés, et qui relève en grande partie des compétences de l'État.



L'effort du ministère des sports est en grande partie contraint, avec le financement de la rénovation de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), celui de la retraite des sportifs de haut niveau (6 millions d'euros), le soutien aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et aux grandes écoles sportives que sont l'école nationale de voile et des sports nautiques, l'école nationale des sports de montagne et l'institut français du cheval et de l'équitation.

Néanmoins, une souplesse existe *via* les conventions d'objectifs passées avec les fédérations, qui prévoient un montant d'un peu plus de 50 millions d'euros au titre de la mise en œuvre de la politique de sport de haut niveau. À cet égard, 2014 sera la première année de la nouvelle génération de conventions pluriannuelles, qui sont calées sur une olympiade.

Sur ce sujet, rappelons que l'État finance la mise à disposition de 1 600 conseillers techniques placés auprès des fédérations, pour un coût de 105 millions d'euros inscrits dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Une analyse plus fine de l'efficacité de cette politique mériterait probablement d'être menée.

Par ailleurs, l'achèvement en 2016 de l'essentiel des gros travaux réalisés à l'INSEP devrait permettre au ministère des sports de disposer d'une marge de manœuvre plus importante dans la mise en place de sa politique de soutien au sport de haut niveau.

Enfin, les investissements en hausse de l'État dans les 16 CREPS restants est une excellente nouvelle. La dotation passera de 48,9 millions d'euros en 2013 à 50,9 millions d'euros en 2014. La ministre a annoncé une réforme des Creps dans le projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires. Un nouveau partenariat régional permettra à n'en pas douter de rendre leur action plus efficace.

Évoquons maintenant les crédits consacrés au sport santé, prévus à hauteur de 18,8 millions d'euros en 2014.

Deux volets peuvent être distingués :

- le sport constitue déjà une politique de santé publique à part entière : il est dorénavant prouvé qu'une activité physique et sportive « régulière, raisonnée et raisonnable » est très positive. Cette pratique peut notamment être encouragée lorsqu'elle est bien encadrée, d'où le soutien important aux fédérations dans le cadre de leur politique de prévention ;

- le deuxième volet est la prévention des risques. Des actions destinées à promouvoir la sécurité des pratiquants sont ainsi financées. La lutte contre le dopage est une priorité ministérielle.

Le financement de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), à hauteur de 7,8 millions d'euros, sur un budget de 8,4 millions d'euros, est à cet égard essentiel.

L'AFLD parvient à remplir ses missions avec cette dotation. Néanmoins, elle a puisé dans son fonds de roulement en 2013 et devrait à nouveau y avoir recours en 2014. La question de la soutenabilité de son budget se posera donc à l'horizon de trois ans. Dans son rapport, la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage avait formulé des propositions de réorganisation de cette agence.

La ministre a proposé que l'on attende l'adoption du projet de loi de modernisation du sport pour revoir la dotation de l'Agence, en fonction des missions et des pouvoirs qui lui auront été confiés. J'ai tendance à souscrire à cette analyse.

Enfin, les crédits dédiés à la promotion du sport subissent une diminution de 2,6 millions d'euros, puisqu'ils seraient de 27,5 millions d'euros en 2014. Cette baisse est liée à l'extinction du dispositif « parcours animation sport », qui était marginalisé et au désengagement sur certaines politiques déconcentrées de soutien à la formation professionnelle. D'autres dispositifs prendront le relais, le service civique ou les emplois d'avenir, avec un objectif de 15 000 signatures de contrat.

La ministre a fait des choix rationnels sur les crédits du ministère pour préserver les fondamentaux, notamment en matière de soutien au sport amateur avec le programme « Sport pour tous ». Je crois qu'il s'agit d'une option très judicieuse.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sport » au sein de la mission « Sport, jeunesse, et vie associative ».

**Mme Marie-Christine Blandin**, présidente. – Je vous rappelle que lors de l'examen des crédits du programme « Jeunesse et vie associative », M. Pierre Martin, rapporteur pour avis, a proposé à la commission de donner un avis défavorable à leur adoption.

**La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse, et vie associative » du projet de loi de finances pour 2014.**

\*

\*      \*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par M. Jean-Jacques LOZACH,  
rapporteur pour avis des crédits consacrés au sport

**Comité national olympique et sportif français (CNOSF)**

M. Denis MASSEGLIA, président

Par M. Pierre MARTIN,  
rapporteur pour avis des crédits  
consacrés à la jeunesse et vie associative

**Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative**

M. Yann DYÈVRE, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et Mme Sylvie BANOUN, sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire



---

## ANNEXE

### COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME VALÉRIE FOURNEYRON, MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MERCREDI 30 OCTOBRE 2013

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Nous accueillons avec plaisir Mme Valérie Fourneyron, ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative pour nous présenter les crédits de son ministère inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

**Mme Valérie Fourneyron, ministre.** – Si 2013 a été l'année des efforts, 2014 sera celle des premiers résultats, des réformes structurelles qui nous ouvrent le chemin de l'emploi et d'une ambition renouvelée pour la jeunesse. En hausse de 14 %, le budget du ministère s'élève à 833 millions d'euros sans les fonctions support. Cette progression résulte du deuxième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA), dans lequel 100 millions seront alloués au ministère pour le soutien à l'emploi et le développement de la capacité d'initiative des jeunes. Elle traduit aussi la priorité donnée à la jeunesse par le Gouvernement : il y consacrera 81 milliards d'euros, soit 1 % de plus qu'en 2013 et 6 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2012.

Hors PIA, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sont stabilisés (- 0,2 % et - 0,3 % pour le programme « jeunesse »). Le ministère participe à la modernisation de l'action publique (MAP) pour dégager 7 millions d'économies en éliminant des doublons et en sécurisant des dossiers menaçants.

Pas d'immobilisme en faveur de l'emploi ! Sur 60 000 emplois d'avenir concrétisés au 1<sup>er</sup> octobre, 10 000 appartiennent aux métiers de la jeunesse et du sport. Je m'étais engagée à ce que 10 % des 150 000 emplois d'avenir soient créés dans ce secteur : nous avons atteint les deux tiers de cet objectif que nous dépasserons sans doute, d'autant que la réforme des rythmes scolaires implique de nouvelles créations. Nos dotations bénéficiant à l'emploi associatif sont préservées des économies et devraient augmenter avec la réforme du Centre national pour le développement du sport (CNDS) en 2014.

Les crédits consacrés à la jeunesse et à la vie associative atteindront 449 millions d'euros, soit une hausse de 28 %, compte tenu du PIA. Ce ministère a retrouvé une vocation interministérielle qu'il avait perdue avec le premier comité interministériel de la jeunesse (CIJ) de février 2013, qui a

mobilisé 24 ministères pour arrêter 47 mesures (dont 19 déjà opérationnelles et 22 en préparation), déclinées partout par des comités régionaux sous la responsabilité des préfets de région. Une de ses priorités qui mobilisera 29 millions d'euros est la mobilité pour que des jeunes plus nombreux et plus divers acquièrent une expérience à l'étranger. Les moyens du programme « Erasmus plus » augmenteront de 40 % et la dotation de l'Agence française du programme européen « jeunesse en action » (AFPEJA) qui gère le volontariat européen passera de 15 à 25 millions d'euros dans les six prochaines années.

Encourager les jeunes, ensuite, avec un objectif minimum de 31 000 volontaires du service civique en 2014, soit un effort de 149 millions d'euros. Nous diminuons les coûts de gestion de 1 000 à 800 euros par volontaire sans toucher à leurs droits ni diminuer, bien au contraire, la durée ou le champ de leur engagement.

Le soutien à l'emploi associatif reste préservé, grâce notamment aux 50 millions d'euros sur le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Le budget alloué à la formation des 16 millions de bénévoles est constant. Bernard Cazeneuve et moi avons construit une politique fiscale favorable, puisque l'abattement sur la taxe sur les salaires passe de 6 000 à 20 000 euros, soit un effort de 314 millions d'euros.

Le PIA offre une opportunité à saisir. La gestion sera déléguée en 2014 à l'Association nationale de la rénovation urbaine (ANRU), sans pour autant restreindre son utilisation à la rénovation urbaine ; le commissariat général à l'investissement (CGI) assurera la cohérence des procédures d'appels à projets. Le ministère garantira la prise en compte des orientations du CIJ, incitera les acteurs locaux à se mobiliser et fournira l'expertise pour le choix des projets. J'espère un premier appel à projets en 2014.

En 2014, les crédits du programme « Sport » sont stabilisés à 231 millions d'euros et les recettes du CNDS à 272 millions. Nous avons hérité d'un ministère aux moyens mal assurés, d'un budget affecté de quelques oublis. Nous avons clôturé la plupart de ces dossiers. Après avoir donné lieu à une procédure devant le tribunal administratif, à une validation législative puis à une question prioritaire de constitutionnalité, l'indemnité versée au concessionnaire pour l'absence de club résident au Stade de France est supprimée pour quatre ans, ce qui représente une économie de 16 millions d'euros en 2014 et de 64 millions d'euros sur quatre ans. Le Musée national du sport est installé dans des conditions soutenables pour l'État grâce à la participation de la ville de Nice. Enfin, le redressement des comptes du CNDS, voté à l'unanimité par son conseil d'administration, assure son avenir.

Les crédits seront ciblés sur l'accès au sport pour tous, le sport comme outil de la santé publique, le rayonnement de la France,

l'accompagnement individualisé des sportifs de haut niveau, la lutte contre le dopage et les matchs truqués. Cela aboutira en 2014 à un projet de loi de modernisation du sport, prenant en compte les rapports récents, tel que celui fait par le Sénat sur l'efficacité de la lutte contre le dopage. Nous nous appuyons sur le socle que constituent les fédérations, dont le budget est stabilisé à 83 millions, et auprès desquelles les 1 644 conseillers techniques et sportifs (CTS) sont maintenus.

Le CNDS, qui est le principal opérateur du sport pour tous, réformera ses critères d'intervention pour retrouver des marges de manœuvre, encouragé en cela par la Cour des comptes ; une passerelle sera ouverte entre aides à l'investissement et au fonctionnement. Après une longue concertation, la réforme sera présentée au conseil d'administration le 19 novembre. Je souhaite enfin que l'aide à l'emploi soit prioritaire dans la part territoriale.

Les crédits alloués au sport de haut niveau augmentent de 2,5 % pour atteindre 178 millions d'euros, partagés entre les subventions aux fédérations, les investissements et le soutien individuel aux sportifs qui progresse de 5 % ; les primes des jeux olympiques et paralympiques, oubliées dans le budget de 2012, ont été budgétées à hauteur d'un million d'euros et leur montant sera consacré dans un décret qui sera bientôt soumis au Conseil d'État. Depuis Vancouver, les primes sont imposées comme les autres revenus ; j'ai voulu que celles des non-résidents subissent le prélèvement à la source de 15 %. Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), réformés, seront mieux ancrés dans les territoires ; les régions y seront avec l'État, et non à sa place.

Si notre ministère doit, comme les autres, compenser par des diminutions les recrutements dans l'éducation nationale, la justice et la sécurité, les schémas d'emplois des autres ministères sont plus durs que le nôtre, qui impose des diminutions de 1,9 % au ministère et de 1,5 % chez les opérateurs. Le travail engagé sur l'adéquation des missions et des moyens dans le cadre de la MAP nous aidera à y faire face : optimisation de missions trop chronophages telles que les formations et les certifications, simplification de l'instruction locale des dossiers du CNDS, dématérialisation de procédures telles que la déclaration d'établissement accueillant des activités physiques et sportives, mutualisation de fonctions support dont les effectifs, actuellement d'un millier, seront réduits de 3 % par an. Après le bouleversement de la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), nous avons choisi la stabilité de l'organisation territoriale.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis sur les crédits consacrés au sport au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** - Dans un environnement ultra-contraint, un budget stable est un bon budget. Je salue les économies dégagées par votre négociation avec le consortium gérant le Stade de France ainsi que sur le Musée national du

sport, et l'objectif de 15 000 emplois d'avenir atteint aux deux tiers - il est vrai que les besoins étaient et restent très importants. Je suis satisfait par l'amélioration de l'accompagnement individualisé des sportifs de haut niveau et le maintien de la priorité sport-santé. Le PIA et la réorientation du CNDS devraient surtout servir la pratique pour tous. Je me réjouis de nouveautés, telles que l'action internationale menée par un comité français du sport international - et la nomination par Laurent Fabius d'un ambassadeur pour épauler Bernard Lapasset - ou le provisionnement du financement des médailles pour Sotchi.

Les 100 millions du PIA sont loin d'être négligeables, mais le bleu n'est pas très disert à ce sujet : s'agira-t-il seulement de dépenses d'investissement ? Qui pourra en être bénéficiaire ? Quel avenir pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) dont les dépenses excèdent les recettes, et qui, malgré un budget maintenu, devra puiser dans son fonds de roulement ? Les élus des territoires ont suivi, voire subi, l'évolution des CREPS : les collectivités devront-elles les financer davantage ? Le CNDS financera les stades de l'Euro 2016 : comment leur fonctionnement sera-t-il assuré une fois la compétition terminée ? On voit quels problèmes cette question d'héritage pose au Brésil. En relation avec les clubs, il faudra prévoir un accueil diversifié, des activités culturelles, une intégration dans la vie locale.

L'élargissement de la taxe Buffet est un sujet récurrent. Je me réjouis que les préconisations de la Cour des comptes valident l'amendement que je défends depuis quatre ans afin d'éviter qu'un acteur comme l'UEFA, dont le siège est en Suisse, y échappe pour les compétitions qui ont lieu en France. Enfin, quelle est votre position sur la taxation à 75 % des revenus de plus d'un million d'euros, et son application aux salaires versés par les clubs de football dont vous recevrez les présidents demain avec le Président de la République ?

**M. Pierre Martin, rapporteur pour avis sur les crédits consacrés à la jeunesse et à la vie associative au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** - À vous entendre, tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes... Quelle est la structure qui gèrera les 100 millions inscrits au nouveau programme 441 pour soutenir les projets innovants dans les collectivités ; qui siègera au comité de sélection des dossiers ? Dans quelle mesure le Gouvernement entend-il renforcer la reconnaissance du bénévolat, dont on constate un peu partout le recul, par la validation des acquis de l'expérience ? Je suis par ailleurs frappé par un paradoxe : tandis que les enseignants sont masterisés, comme on dit, voilà que la réforme des rythmes scolaire met des jeunes sous-qualifiés, formés en trois semaines, au service des enfants ! L'apprentissage de la pédagogie, l'expérience et la qualification sont pourtant nécessaires.

Certains événements, tels que le Tour de France ou la coupe d'Europe doivent être retransmis par des chaînes publiques ; mais si celles-ci



sont prioritaires, n'offriront-elles pas un prix trop bas par rapport aux coûts d'organisation ? Les tennismen qui participent à ce beau tournoi qu'est Roland-Garros, sont beaucoup moins bien payés qu'à l'étranger ; jusqu'à quand viendront-ils ? Des collègues ici présents peuvent témoigner de la situation difficile des clubs de football français, qui vont être frappés par la taxe à 75 %. Tous les joueurs français de l'équipe de France vont jouer à l'étranger. Cela signifie que la valeur ajoutée de ces milliardaires en puissance y part aussi. Tout le monde serait pourtant content de voir un club français en finale de la coupe d'Europe. Dans cette compétition européenne, il semble que la France ne respecte pas le même règlement que les autres. Finalement, tout ne va pas si bien !

**Mme Valérie Fourneyron, ministre.** - L'ANRU n'assurera que la gestion financière des 100 millions prévus pour la jeunesse de 2014 à 2017 ; le commissariat général à l'investissement garantira la cohérence méthodologique et le ministère coordonnera les différents acteurs impliqués sur un territoire. Il ne s'agira pas d'expérimentations, mais de projets cohérents et innovants menés par des acteurs tels que les collectivités territoriales ou les associations regroupées en faveur de l'information et l'orientation, de l'employabilité, de la lutte contre le décrochage, d'une offre éducative innovante et de l'amélioration de la culture entrepreneuriale. Le financement pourra être abondé par les collectivités, notamment par les régions. Les critères de sélection seront l'effet de levier d'un cofinancement, la taille du projet et le nombre de jeunes impliqués, le caractère innovant du partenariat, le respect d'une logique d'investissement pour l'avenir - les acteurs opérationnels devront en assurer le financement à long terme - et l'aide à la rationalisation des dispositifs existants. Concrètement, un territoire a initié une réflexion sur un lieu unique d'offre de services pour l'autonomie des jeunes : logements relais, centre de santé, mission locale d'information jeunesse, accès au droit, coopératives de services et clubs de jeunes entrepreneurs. Il ne s'agit pas de se substituer à des crédits de droit commun, ni de procéder à des expérimentations, comme dans le cadre du fonds d'expérimentation de la jeunesse, même si ces dernières pourront être reprises.

L'AFLD dispose d'un budget de 9,2 millions d'euros ; son fonds de roulement très confortable (3,9 millions d'euros) représente cinq mois de fonctionnement ; le coût de son siège, boulevard Saint-Germain, pourrait faire l'objet d'un examen. Le produit de la taxe Buffet est de plus en plus aléatoire. Il faudra tirer des enseignements du rapport de votre commission d'enquête, prendre en compte l'adoption à Johannesburg d'un code mondial antidopage et la mise en place du passeport biologique. Cela nécessitera - mais pas en 2014 - d'examiner des moyens nouveaux pour des missions nouvelles, qui pourront être définies par le projet de loi qui vous sera proposé en 2014.

Les CREPS sortent d'une période douloureuse : huit d'entre eux ont été fermés pendant le quinquennat précédent. J'ai souhaité travailler avec l'Association des régions de France et avec les personnels pour préparer, dans le cadre de la deuxième phase de la loi de décentralisation concernant les régions, un nouveau modèle d'établissement public local - comme les lycées - de formation sportive et d'éducation populaire, assorti d'un transfert de patrimoine à titre gratuit aux régions. Il faut à la fois un ancrage local plus affirmé (les collectivités se sont déjà saisies des CREPS fermés) et des missions nationales (haut niveau, formation, expertise), sur lesquelles j'ai missionné le directeur général de l'Insep. De nombreux CREPS ont des recettes liées à la formation en provenance des régions, qui veulent dès lors être plus associées à leur développement. Cela devrait aboutir à un transfert en 2015 avec une spécificité pour chacun des territoires, comme Bourges et son pôle ressource handicap.

Nous souhaitons consolider la taxe Buffet sans changer sa philosophie. L'essentiel des 41 millions de recettes annuelles provient des vendeurs de droits, partant des organisateurs. Vous nous dites que les grands événements doivent être retransmis par le privé ; je ne suis pas sûr que les Français se réjouissent d'un accès payant. Il faut trouver un équilibre entre l'accès aux événements sportifs et leur financement, plus difficile, lorsqu'ils sont ponctuels. Vous soulevez à juste titre l'absence de retour pour le sport amateur des grands événements sportifs en France ayant bénéficié d'investissements publics, mais dont les droits ne sont pas en France. Pour combler le trou dans la raquette de notre dispositif, nous devons assujettir les diffuseurs, comme le suggère la Cour des comptes. Cette mesure, qui prend place dans la loi de finances rectificative, ne s'imposerait pas aux contrats en cours et ne produirait pas des recettes très élevées, autour de 2 millions d'euros.

La réforme du CNDS devrait conduire également à la création d'un fonds de production, afin de financer les coûts de production pour des disciplines - comme le sport féminin - qui n'ont actuellement pas de valeur marchande, et n'ont pas, faute de diffusion, l'occasion d'en acquérir une. Deux mesures vont dans le même sens : la délibération « courts extraits » du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et le décret Télévision sans frontières, qui mérite d'être revu, et notamment féminisé.

Le débat sur le financement et l'héritage de l'Euro 2016 doit prendre en compte la situation financière des clubs professionnels. Le CNDS consacrerait 160 millions d'euros aux stades de l'Euro 2016, compensés par des recettes affectées, conformément à l'arbitrage du Premier ministre. En diversifiant leurs recettes, dominées actuellement par les droits télévisés, au profit des recettes « stade », très faibles en comparaison avec l'Allemagne, les clubs seront moins fragiles. Ces stades constitueront enfin un héritage pour les territoires, comme j'en ai eu l'assurance du président du comité de pilotage : nous travaillons avec le comité des villes hôtes, que préside

Maurice Vincent, afin que ces investissements produisent pour le sport amateur et ses bénévoles un retour dans les *fan zones* et au-delà. Accueillir l'Euro 2016 est une véritable fierté.

La taxe exceptionnelle sur les très hauts revenus est indispensable au redressement des comptes publics et de la compétitivité de notre pays. L'héritage du quinquennat précédent et de ses 600 milliards de dette supplémentaire pèse... L'État consent un effort historique : 15 milliards d'euros de dépenses en moins ! Dans ce contexte où chacun accomplit des efforts, le prélèvement exceptionnel de 75 % sur la part des salaires supérieure à un million d'euros est justifié : le football contribuera comme les autres à cette solidarité nationale qu'exprime l'impôt.

Il y a quelques semaines, consciente de la fragilité économique du football professionnel, j'ai installé un groupe de travail qui prenne en compte les rapports parlementaires et les évaluations de politiques publiques, et construise un modèle plus durable. Leur déficit croissant est moins lié à la fiscalité qu'à l'explosion des salaires. L'UEFA participe à ce groupe. Pourquoi la France ne serait-elle pas la première à mettre en place réellement le *fair-play* financier ? Il importe de sécuriser les investisseurs privés et publics. Le débat à court terme ne doit pas masquer l'ensemble des enjeux si nous voulons réduire la fragilité du sport le plus populaire de notre pays.

Il n'est pas question de mettre les jeunes en emploi d'avenir tous seuls dans des clubs de sport ou dans des animations périscolaires. Ils suivront un parcours de qualification professionnelle sur trois ans, auquel les CREPS doivent participer, du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) au brevet professionnel d'éducation populaire et de sport (BPJeps) - 70 % des jeunes titulaires d'un diplôme dans ce secteur sont insérés dans les six mois. Il est important pour les clubs d'accueillir de nouveaux publics, et pour les collectivités de s'appuyer sur des acteurs formés pour la réforme des rythmes scolaires, au-delà des moyens que l'État met à disposition dans le cadre de la convention de gestion avec la Caisse d'allocations familiales. Nous partageons sans doute l'objectif d'ouvrir ces activités à davantage d'enfants qu'aujourd'hui, quand un tiers d'entre eux en sont exclus. Les directions départementales de la jeunesse et des sports ont réalisé un guide qui répond à toutes les questions.

La demande ne porte pas tant sur un statut du bénévolat que sur la valorisation du parcours des bénévoles. Ceux-ci sont plus nombreux, et ils ont changé. La valorisation des acquis de l'expérience doit être facile d'accès et plus lisible. Cette reconnaissance s'exprimera également grâce au vote d'une proposition de loi, par l'octroi de la médaille jeunesse et sports en récompense d'un engagement associatif. La charte des engagements réciproques entre le monde associatif et les pouvoirs publics, qui reçoit l'adhésion de presque toutes les associations d'élus, conforte le rôle des associations auprès des autorités publiques. Enfin, nous souhaitons que la réflexion sur le congé d'engagement bénévole débouche en 2015. Il pourrait

prendre la forme d'une extension du congé de représentation, ainsi que le souhaitait le Haut Conseil à la vie associative. Nous évaluons la coordination des temps sociaux pour l'insertion professionnelle et des dispositifs mis en place par les entreprises.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Si j'ai beaucoup apprécié l'apport des personnels de la Direction de la jeunesse et des sports au sein des commissions des rythmes scolaires, je les ai peu vus dans les réunions avec l'Agence régionale de santé (ARS). Membre de celle-ci, je me demande comment le projet régional sera décliné dans les territoires.

Par ailleurs, comment ne pas évoquer ces jeunes footballeurs recrutés à l'étranger par des agents malhonnêtes puis abandonnés ? Un reportage de *Cash investigation* sur France 2 nous a récemment montré leur triste situation.

**M. Michel Le Scouarnec.** – Je veux d'abord relever deux points positifs : les emplois d'avenir et le service civique. Je m'étonne toutefois de la baisse du nombre des emplois alors que le besoin d'encadrement des jeunes apparaît si fort. Un tiers d'entre eux n'accèdent pas aux activités sportives par défaut d'entraînement, avez-vous dit. Je souhaite par conséquent que le CNDS soit le bras armé de l'État pour lutter contre les inégalités : il sera plus dans son rôle en défendant le sport amateur qu'en contribuant aux grands équipements. Recentrez-le dans sa mission sans oublier que les élus locaux ont besoin de stabilité.

Je m'interroge sur l'avenir des CREPS, dont les effectifs ont diminué. Le transfert aux régions alourdira les charges de celles-ci.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – M. Bailly a animé un groupe de travail sur l'éthique du sport et a été co-rapporteur d'une mission conjointe avec la commission des finances sur le financement des grandes infrastructures sportives.

**M. Dominique Bailly.** – Je ne sais si tout va bien comme le disait tout à l'heure le rapporteur, toutefois je suis sûr que la lisibilité politique s'est accrue depuis votre arrivée, madame la ministre, et que la volonté, la rigueur se sont substituées au saupoudrage qui prévalait durant la législature précédente. Oui, nous étions en grande difficulté sur le CNDS dont l'essentiel du financement allait aux grands équipements : vous avez eu la volonté de le réorienter, pour que nos concitoyens puissent assouvir leur passion, partout dans la vraie vie.

S'agissant du stade de France, je salue votre engagement qui a permis d'aboutir à un accord. Certes, cet accord ne porte que sur quatre ans, mais il permet d'ores et déjà de réaliser une économie de 16 millions d'euros dans un contexte budgétaire difficile. Nous voulons croire qu'au terme de ces quatre années, nous parviendrons à un accord définitif. À ce propos, je voulais vous interroger sur la création envisagée d'un deuxième grand stade en Ile-de-France alors que le stade existant n'a pas de club résident. Le

rapport que M. Todeschini et moi-même venons de déposer indique que cette question mérite réflexion. L'investissement public pour le Stade de France ayant été considérable, il serait peut-être souhaitable que la Fédération française de rugby puisse renouer avec le consortium gestionnaire de l'équipement, pour tenter de parvenir, là aussi, à un accord.

Pouvez-vous nous dire où nous en sommes dans la préparation de l'Euro 2016 et quels sont les sites regardés avec le plus d'attention ? Quels ont été les échanges avec la Commission ? J'espère que le calendrier de construction ne sera pas perturbé.

Je partage votre volonté politique sur les 75 % : c'est une affaire de solidarité nationale. La puissance publique met à la disposition des clubs professionnels des équipements dont la qualité va encore être améliorée pour cette compétition. Il est essentiel que leur gestion leur assure des revenus diversifiés.

Enfin, puisque vous m'avez fait l'honneur de m'inviter au groupe de travail sur le *fair-play* financier, je souhaite que les présidents de clubs se penchent sur l'évolution de leur masse salariale et que la France sache dire stop.

**Mme Dominique Gillot.** – Ministre de la jeunesse et de l'éducation populaire, vous revalorisez des principes auxquels nous sommes attachés. Oui, il faut participer au redressement de la France, mais l'avenir de la jeunesse ne tient pas seulement à leur employabilité : elle a besoin de s'émanciper en développant cette culture de l'audace et en cultivant l'envie d'entreprendre qui la rendra encore plus employable demain. À cet égard, les réseaux Information Jeunesse s'inquiètent d'être absorbés dans les services publics de l'orientation dont la création vient d'être annoncée alors qu'ils ont une vocation beaucoup plus généraliste.

Le service civique souffre surtout de son succès : dans mon département, il n'est plus possible d'en signer, faute de moyens. Pourquoi ne pas lancer des passerelles avec les universités ? Les étudiants ne sont pas voués à des pratiques besogneuses ou excessivement ludiques : eux-aussi recherchent une reconnaissance de leur engagement volontaire dans des missions d'intérêt public.

Vous reprenez l'éducation populaire au cœur de la mise en œuvre des projets éducatifs territoriaux. De nombreux jeunes y gagneront en considération parce que les métiers de l'éducation et de l'animation ne sont pas des sous-métiers, contrairement à ce que nous avons entendu tout à l'heure. Ma commune a mis en place la refondation de l'école dès la rentrée, stabilisant ainsi des emplois : ceux qui les occupent sont très fiers de leur mission.

Rassurez-nous sur le devenir des ressources humaines de votre ministère. Quoique précieuses, elles ont été dispersées par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Nous en avons besoin.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – M. Magner pilote notre groupe d'études sur l'éducation populaire.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Dans votre budget, madame, l'infiniment petit répond parfois à des besoins infinis, mais il côtoie l'infiniment grand, qui manie des sommes infinies. Dans la vraie vie, les associations ont toujours plus de besoins. Tandis que vous avez sécurisé les crédits du FNDS, des sportifs de haut niveau refusent de participer. Les quarante millions d'euros en jeu sont dérisoires par rapport au budget d'un grand club, mais le contraste caractérise bien l'ambiguïté de notre société.

Vous avez raison d'aider le monde associatif et ses 14 millions de bénévoles. J'essaie pour ma part d'y contribuer au sein du Haut Conseil à la vie associative. Votre budget, et je vous en félicite, agit pour les associations. Celles-ci étant aussi des employeurs, il est bon que 70 % d'entre elles ne souffrent pas trop de la taxe sur les salaires.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – M. Savin préside une mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.

**M. Michel Savin.** – Dans notre travail sur le dopage, nous avons mené bien des auditions, mobilisé les médias et formulé de nombreuses propositions. Comment ne pas dire mes regrets, voire ma déception que la lutte contre le dopage ne reçoive pas un centime de plus ? N'auriez-vous pas pu profiter des 16 millions d'économies dégagées sur le Stade de France et des 4 millions obtenus sur le Musée du sport à Nice ? Tout en nous adressant un signe, vous auriez remobilisé les professionnels.

**M. Jean-Étienne Antoinette.** – Je salue votre budget et ses priorités. Dans nos départements, la jeunesse est nombreuse mais les associations et les ligues ne sont pas très bien structurées, les infrastructures sportives restent peu développées ; en revanche, les outre-mer continuent à alimenter les grands clubs sportifs. Dès lors, ce budget confirme-t-il les projets d'investissement Guyane base avancée retenus dans le cadre de la préparation de la Coupe du monde de 2014 et des Jeux olympiques de 2016 au Brésil ?

La ligne sur la mobilité internationale progresse de 1 %, c'est bien. Qu'en est-il pour les déplacements entre les outre-mer et l'hexagone ? Les ligues n'ont pas les moyens d'assurer les déplacements pour les compétitions et pour la formation des sportifs de haut niveau. Enfin, pouvez-vous décliner les critères d'attribution des subventions du CNDS ?

**Mme Valérie Fourneyron, ministre.** – Un réseau sport-santé se met en place dans chaque département. Certains territoires, telle la Picardie, sont très avancés. À chaque fois, l'on y trouve l'ARS, la DRJS, et, presque toujours, le monde sportif, les collectivités locales, parfois des partenaires mutualistes et l'ordre des médecins, de manière à mieux assurer la prise en charge de patients dont l'activité sportive diminue le risque de récurrence.

Mme Touraine y a mis 1,5 million et j'en ai mis autant. La dynamique est engagée : en Alsace, un accord a même été passé avec les médecins sur la prescription d'activités sportives.

La question de Mme Blondin sur les jeunes sportifs étrangers souligne combien il est difficile d'obtenir que les agents déclarent leur mandat, comme la loi leur en fait obligation : lors du dernier *mercato*, le tiers des transferts ne signalaient pas l'intervention d'un agent !

Le code du travail interdit l'embauche d'un mineur de seize ans, mais il prévoit des dérogations, en cas de contrat d'aspirant ou d'apprenti. Nous devons rester extrêmement vigilants sur le sort de ces adolescents qui se retrouvent en France sans perspective professionnelle. Le code du sport prévoit qu'un contrat avec un mineur ne peut donner lieu à aucune rémunération, indemnité ou avantage au bénéfice d'un agent, d'un club ou de toute autre personne agissant en son nom. En outre, ses représentants doivent signer le contrat qui mentionne l'interdiction de rémunération. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2008, les sommes gagnées par un mineur de seize ans sont déposées à la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à la majorité de l'enfant. J'ai souhaité que la commission Éthique et valeurs du sport formule des propositions d'amélioration de la situation.

Je ne reviens pas sur la situation des CREPS : nous les abandonnons si peu que les crédits des établissements nationaux progressent de 9 %.

M. Bailly m'a encouragée. Je veux pour ma part souligner l'apport de ses travaux, qui nourrissent l'ensemble des choix que nous opérons. Toutefois, je peux difficilement parler des mesures législatives à l'occasion du budget. La sécurisation concernant le Stade de France concerne l'indemnité pour absence de club résident mais aussi les garanties apportées par l'État jusqu'à la fin de la convention. Actée en mai dernier, la notification des stades pour l'Euro 2016 est destinée à vérifier la proportionnalité des aides publiques. La commission détient désormais tous les éléments. J'espère que nous pourrons démarrer les opérations à la fin de l'année. Le « paquet Almunia », qui traite ces sujets de manière globale, nous conduit à distinguer la part de l'investissement public concernant 2016 et celle pour l'après-2016...

La fédération française de rugby s'interroge légitimement sur son avenir ; elle s'intéresse au modèle britannique. Contrairement à celle du foot, son économie repose plus sur les recettes publiques que sur les droits télé. Il revient néanmoins à l'État de veiller à l'équilibre global des investissements et des équipements sur le territoire. Le stade de rugby doit trouver son modèle économique. La fédération se donne jusqu'à la fin de l'année pour s'assurer de la viabilité de son modèle économique. Après le lancement du débat public, l'État exprimera une position interministérielle.

La mobilité représente en effet un élément très important pour la jeunesse. Les moyens de l'éducation populaire et des réseaux Information

Jeunesse sont tous maintenus. Le service public de l'orientation expérimenté sur dix territoires ne signifie pas la suppression d'un réseau, il exprime la volonté d'être sur chaque territoire au rendez-vous des filières qui emploient. Nous n'oublions pas que les jeunes construisent un parcours. Les crédits PIA peuvent aussi répondre à ces mobilisations sur le territoire autour de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement.

C'est vrai, les contrats de service civique ont connu en fin d'année quelques difficultés de pilotage des agréments, dont le regroupement provoquait un embouteillage. Aussi avons-nous souhaité revoir ce dispositif, de manière à assurer une meilleure prise en charge à un coût moindre. Nous avons raisonné sur une durée de six mois cette année ; nous passons à 7,2 mois.

Je vous remercie d'avoir salué l'importance des personnels de mon ministère. La RGPP en avait fait baisser les effectifs de 3 % par an entre 2008 et 2012. Je souhaite à cet égard rendre hommage à la qualité de leur travail effectué en dépit des diminutions d'effectifs.

À la question de M. Antoinette sur le projet « *Guyane, base avancée* », destiné à promouvoir les atouts de la Guyane comme « tête de pont » du sport français, voire européen, en Amérique du Sud, je réponds que les investissements prévus initialement sont sanctuarisés, qu'un poste supplémentaire a bien été prévu pour ce groupement d'intérêt public (GIP) et que les installations envisagées seront bien financées.

Sur la mobilité des jeunes en outre-mer, favorisé par le Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis-et-Futuna (FEBECS), les moyens ont été doublés, passant de 500 000 à 1 million d'euros, notamment à travers le soutien du fonds d'expérimentation jeunesse. Il s'agissait d'un engagement du comité interministériel à la jeunesse, qui est tenu.

Monsieur Savin, vous avez bien souligné l'excellent travail réalisé par la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, et je le reconnais également. Sur le sujet des moyens, je rappelle que les efforts sont maintenus à un niveau constant à la fois pour l'Agence française de lutte contre le dopage et pour l'Agence mondiale antidopage (AMA). S'agissant de l'AFLD, le financement est suffisant, à court terme, notamment pour la mise en place du passeport biologique et la prise en compte des évolutions du code mondial antidopage. Concernant l'AMA, les enjeux internationaux sont pleinement pris en compte, avec une présence européenne de plus en plus importante au sein du comité exécutif. Dans l'alternative entre un rôle d'autorité de régulation et celui d'un prestataire de services pour les fédérations internationales, je tiens à insister sur ma préférence absolue pour le maintien des pouvoirs de contrôle de l'Agence, en particulier au moment où le mouvement sportif en prend la présidence.