

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

SPORTS

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003. **A cette date, la totalité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.**

SYNTHÈSE ET PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le ministère des sports entend poursuivre en 2004 les efforts initiés en 2003 dans certains domaines, tels que la formation, la lutte contre le dopage et l'accès au sport pour certains publics, tout en amplifiant le mouvement de modernisation des structures que requiert l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Les Etats généraux du sport¹, qui se sont conclus le 8 décembre 2002 ont en outre permis de fixer certaines orientations pour l'avenir du sport en France, dont certaines ont déjà trouvé une traduction législative avec la loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Le budget des sports pour 2004 positionne la variable d'ajustement dans les dépenses budgétaires d'investissement, mais la forte hausse des crédits du FNDS tend à compenser cette diminution par voie extra-budgétaire.

I. UN BUDGET QUI PRÉSERVE L'ESSENTIEL ET CONTRIBUE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Avec un budget en diminution de 1,96 % (- 2,17 % à périmètre constant) par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, mais des moyens consolidés (donc en incluant le FNDS) en hausse de 3,5 %, **le ministère des sports se positionne parmi les ministères « vertueux » en termes de maîtrise de la dépense budgétaire au sens strict, mais figure parmi les départements les mieux lotis si l'on considère ses ressources globales.** La diminution des crédits budgétaires, qui repose intégralement sur les dépenses d'intervention et d'investissement (respectivement en baisse de 10,6 % et 28 %), sauvegarde néanmoins les grandes priorités du ministère. En outre, le

¹Lancés le 16 septembre 2002 par M. Jean-François Lamour, ministre des sports, et M. Henri Sérandour, président du CNOSF, ces Etats généraux ont eu pour objectif de « rassembler toutes les forces vives du mouvement sportif en compagnie de ses partenaires institutionnels et économiques, afin d'analyser et de reconsidérer les principes et les règles qui ont porté le sport français depuis la relance essentielle des années soixante ».

Les six thèmes abordés par les Etats généraux ont été : l'avenir du modèle fédéral, le rôle de l'Etat dans le sport, la place du sport professionnel en France, les fonctions sociales et éducatives du sport, le sport et les territoires, le sport et la santé.

ministère a consenti certains efforts de réduction de ses effectifs et apporte ainsi sa contribution à la diminution du périmètre de l'Etat. Ces mesures demeurent certes modestes en volume (71 suppressions nettes) et ne concernent que des emplois de contractuels, mais non négligeables en part si on les compare aux résultats des ministères les plus importants.

A. SPORT ET EMPLOI

Le sport est à plusieurs égards impliqué dans l'emploi : par le soutien à l'emploi associatif et des jeunes, par la reconversion des sportifs et par la capacité de l'administration à adapter ses compétences et son offre aux évolutions de l'économie et de l'organisation sportives.

Dans le domaine du soutien aux associations, le dispositif initié en 2003 avec la **création de 68 centres de ressources et d'information pour les bénévoles** sera étendu afin de faciliter les tâches de gestion administratives auxquelles sont quotidiennement confrontés les bénévoles. Ils pourront ainsi retrouver du temps pour se consacrer prioritairement à la mise en œuvre de leurs projets associatifs. **Vingt-cinq nouveaux postes FONJEP** seront ainsi créés en 2004, permettant à l'ensemble des départements d'être dotés avec 125 emplois FONJEP-sport au total. **Le nombre de ces emplois paraît toutefois bien minime au regard des besoins et sa contribution à la réduction du chômage pour le moins symbolique.** De même, le **plan sport-emploi** (6.800 emplois créés depuis 1996), relancé en 2003, bénéficiera de la création de 50 emplois nouveaux en 2004 (soit une mesure nouvelle de 500.000 euros). Ces aides à l'emploi permettront aux associations de recruter des éducateurs sportifs qualifiés garantissant la qualité des prestations techniques et pédagogiques proposées aux pratiquants.

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes sera notamment poursuivie au travers du volet sport (finalement obtenu par le ministère, ce qui n'était pas assuré) du **nouveau contrat CIVIS**, financé sur le budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Dans le cadre de son volet « emplois d'utilité sociale », le secteur sportif figure au rang des secteurs prioritaires, puisqu'il fait partie, à côté de l'action humanitaire et de la politique de la ville, des trois secteurs relevant d'enjeux et de politiques nationales qui bénéficieront d'un taux de financement par l'Etat fixé « *à concurrence de 66 % du salaire minimum de croissance* », le reste étant essentiellement financé par les collectivités territoriales. Il s'agit par ce nouveau contrat de proposer aux jeunes porteurs d'un projet personnel d'œuvrer au sein d'associations sportives, qui ne peuvent supporter seules la charge d'un emploi alors même que l'activité sociale créée présente une utilité sociale incontestable. Compte tenu de l'objectif national de 25.000 postes créés tous secteurs confondus pour trois ans, l'objectif de postes dans le

secteur sportif est de 5.000 à terme. **Ce dispositif n'a pas vocation à se substituer à celui des emplois-jeunes, dont votre rapporteur spécial tient à souligner la nécessité. A cet égard, il se félicite que les sorties (environ 500 cette année sur les 20.000 emplois concernés) se montrent finalement plus réduites que prévues et que le dispositif soit consolidé**, ce qui constitue le double signe de l'utilité de ces postes et d'une capacité meilleure qu'escomptée des associations à assurer leur pérennité financière par conventionnement ou épargne.

Au sein des services, le soutien à la formation initiale et continue des animateurs conduisant aux qualifications « sport » ainsi que les procédures de mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience seront poursuivis, permettant aux associations sportives de s'attacher le concours de personnels qualifiés pour assurer, notamment, le respect des impératifs de sécurité (mesure nouvelle de 650.000 euros). Une action volontariste de formation des personnels est également mise en œuvre.

Enfin 200.000 euros de crédits supplémentaires seront mobilisés en 2004 pour le soutien à l'insertion professionnelle et à la **reconversion des sportifs de haut niveau**, dont on sait qu'elles sont parfois difficiles.

B. LA COHÉSION ET L'OUVERTURE SOCIALE PAR LE SPORT

L'actuel ministre des sports a repris à son compte une partie des acquis de son prédécesseur, qui avait développé une conception du sport comme vecteur d'intégration des jeunes et des populations défavorisées. Le dispositif d'aide pour l'accès à la pratique sportive des jeunes dont les familles ont des revenus modestes (**coupon sport**) ainsi que les volets sport des contrats éducatifs locaux (qui intègrent les « tickets sport ») seront ainsi maintenus et gérés dans le cadre des délégations globalisées de crédits aux services déconcentrés. La globalisation des crédits comme le réexamen qu'annonce le ministère, et qui a pour objet de trouver une cohérence avec les autres dispositifs des collectivités locales, **augurent cependant mal de la pérennité de ce dispositif qui a été intégralement déconcentré.**

Le ministère entend également mettre l'accent sur le développement des valeurs éducatives et sociales au travers des clubs, au sein desquels les jeunes sont à même d'apprendre les règles de conduite en société.

L'accessibilité des personnes handicapées constitue une priorité du ministère, dans le prolongement de l'année européenne du handicap et des engagements présidentiels. L'action du ministère engagée en 2003 sera poursuivie et intensifiée en particulier pour la préparation des sportifs en vue des jeux paralympiques d'Athènes, la poursuite de la formation du réseau des correspondants « handicap » des services déconcentrés mis en place en 2003,

et le développement de l'activité du pôle ressources national « sport et handicap » implanté au CREPS de Bourges.

C. SPORT ET SÉCURITÉ

La pratique sportive comporte une double dimension de sécurité : la lutte contre la violence et les incivilités dans les lieux de pratique, et la préservation de la santé et de l'intégrité physique du sportif. Après l'effort de mobilisation de crédits budgétaires réalisé l'an dernier dans le cadre de la lutte contre les incivilités et la violence dans le sport, à la suite des incidents survenus dans les stades, **le renforcement de la sécurité ne paraît plus être un objectif majeur du ministère**. La lutte contre les incivilités et la violence se traduit donc surtout par des actions de sensibilisation et de formation, participant de l'apprentissage des valeurs sociales. Les actions de sensibilisation, d'information, de communication et de formation des arbitres et des entraîneurs seront néanmoins poursuivies (mesure nouvelle de 500.000 euros).

La lutte contre le dopage – dont certains événements récents ont illustré la nécessité d'un effort constant et contraignant – continue cependant d'être un axe structurant de la politique sportive, initié et développé par Mme Marie-Georges Buffet lorsqu'elle était ministre de la jeunesse et des sports, et bénéficie d'une **enveloppe globale de 18 millions d'euros**, soit 1,4 million d'euros de plus que dans le projet de loi de finances pour 2003 (en incluant le « rapatriement » des 850.000 euros de crédits budgétaires du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage). Parmi les mesures prévues, il convient de mentionner :

- l'amélioration de la capacité d'intervention du Laboratoire national de dépistage du dopage grâce à un emploi contractuel supplémentaire ;

- dans le cadre des conventions d'objectif, le soutien au dispositif de « suivi longitudinal » mis en place par les fédérations sportives, conformément aux nouvelles orientations prises en 2003 et qui s'inscrit dans une logique sanitaire de surveillance médicale ;

- la reconduction des moyens consacrés en 2003 à la médecine du sport (2,36 millions d'euros pour la surveillance médicale et 2 millions d'euros pour l'encadrement médical des stages et des compétitions sportives) ;

- l'amélioration du statut et de la qualification des médecins intervenant dans les établissements dans le domaine du dopage et de la santé des sportifs sera poursuivie ;

- parmi les actions de prévention, un numéro vert et la mise en place d'un réseau de prévention du dopage par le biais des nouvelles antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage (qu'il convient de mieux faire connaître aux sportifs), en partenariat avec le ministère de la Santé ;

- la participation de la France à l'Agence Mondiale Antidopage sera majorée de 160.000 euros et accompagnée, au plan international, de la défense d'un objectif de convergence des différentes politiques des Etats permettant de poser les bases d'une réelle efficacité en ce domaine. L'adoption par les fédérations internationales du Code mondial antidopage le 5 mars 2003 constitue en outre une avancée majeure vers une harmonisation des contrôles au plan mondial.

Votre rapporteur spécial se félicite du magistère que la France continue d'exercer en matière de lutte contre le dopage, mais déplore que les fédérations internationales manifestent une inégale bonne volonté. Il semblerait en effet que la lutte contre le dopage dans certaines disciplines soit tacitement progressive et ralentie, afin de préserver les intérêts médiatiques et économiques tout en exerçant un effet encore dissuasif propre à inciter les acteurs à s'adapter et à renforcer leurs contrôles internes.

D. LA RÉFORME DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Le ministère entend participer à la réforme de l'Etat en menant de front plusieurs chantiers : mise en place de la LOLF, valorisation des ressources humaines, nouvelle organisation des services centraux, mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme (cf. ci-après) et réforme du mode de gestion des centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS). Il s'agit en effet de recentrer ces derniers sur leurs missions d'Etat et de favoriser la recherche de ressources propres pour les interventions ne relevant pas du service public d'Etat *stricto sensu*. Tel est le cas des formations, domaine dans lequel les CREPS se trouvent directement en concurrence avec des organismes privés, et ont donc vocation à développer leur propre politique tarifaire ainsi qu'une démarche de qualité. En outre, le **processus d'externalisation** de fonctions logistiques (entretien des bâtiments, blanchisserie...) engagé en 2003 sera poursuivi et se traduira par des suppressions d'emplois. **Votre rapporteur spécial approuve également la poursuite de la spécialisation des établissements** et la mise en place de trois « centres ressources » (à Reims pour la fonction éducative et sociale du sport, à Bourges pour la promotion du sport en faveur des handicapés et à Vallon Pont d'Arc pour les sports de nature).

Dans un registre plus directement budgétaire, il convient de relever l'économie globale de 9,15 millions d'euros (essentiellement liée à la renonciation par l'Etat de construire un parking « silo »), **dont 2,1 millions**

d'euros en 2004, réalisée sur le contrat de concession du Stade de France.

Le protocole d'accord signé le 30 mai 2003 entre l'Etat et le consortium du Stade de France (concessionnaire) a en effet permis de mettre fin à un certain nombre de différends, dans la continuité des recommandations du rapport Villain, qui ne remettait toutefois pas en cause l'économie globale du contrat. Il convient toutefois de rappeler que seule l'amélioration de la santé financière du consortium Stade de France, déjà manifeste en 2003, permettra à l'Etat concédant de recevoir une redevance et d'atténuer le coût de l'indemnité compensatrice pour absence de club résident.

La politique des sports, comme l'ensemble des politiques publiques, bénéficie des travaux de plusieurs commissions et instances consultatives, que d'aucuns peuvent juger en trop grand nombre. **Sur ce point, votre rapporteur spécial déplore que les 23 instances de ce type manifestent une activité inégale**, ainsi que l'illustrent les exemples exposés ci-après. Le coût de ces organismes, qui n'est pas systématiquement communiqué dans le « jaune » budgétaire relatif aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, incite en outre à s'interroger sur la pertinence de plusieurs d'entre eux.

Liste de certains organismes délibératifs ou consultatifs

Intitulé	Texte de création	Missions	Nombre de membres	Nombre de réunions	Coût en euros
Comité de suivi du schéma directeur de réorganisation et de déconcentration	Arrêté du 21 février 1995	Suivi de la mise en œuvre des mesures de déconcentration		Ne s'est pas réuni depuis plusieurs années	Non précisé
Commission consultative des activités de natation	Décret du 29 octobre 1977 et arrêté du 17 juin 1986	Surveillance et enseignement des activités de natation	26	Non précisé	
Commission nationale de prévention et de lutte contre la violence dans le sport	Arrêté du 2 octobre 2000	Définition des orientations et objectifs dans le domaine de la prévention de la violence dans le sport	27	2003 : 1 2002 : 1	
Commission nationale de l'enseignement des activités physiques et sportives	Article L 463 du code de l'éducation	Contrôle de l'enseignement des activités physiques et sportives contre rémunération	19	2003 : 1 2002 : 0 2001 : 0	
Commission nationale de lutte contre le dopage des animaux	Loi du 23 mars 1999 et décret du 29 mai 1990	Propose au ministre chargé des sports toute mesure tendant à prévenir et combattre cette forme de dopage.	31	Aucune en 2001, 2002 et 2003	
Commission nationale du sport de haut niveau	Loi du 16 juillet 1984 et décret du 29 avril 2002	Détermine les critères d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau, donne un avis sur les listes de sportifs, détermine les critères de sélection aux compétitions.	36	2003 : 1 2002 : 3 2001 : 1	
Commission permanente du sport en entreprise	Arrêté du 29 avril 2002	Avis à la demande du ministre des sports ou du CNAPS	39	Aucune depuis sa création	
Commission nationale des activités physiques et sportives	Loi du 16 juillet 1984 et décret du 22 mars 2001	Organisation et promotion des activités physiques et sportives. Observatoire des activités physiques, des pratiques sportives et des métiers du sport. Deux comités.	104	2003 : 1 2002 : 0 2001 : 2	120.000

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances 2004 relatif aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres

II. DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER POUR LE RAYONNEMENT DU SPORT FRANÇAIS

A. LA MODERNISATION DE L'ORGANISATION DU SPORT

La loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives représente une nouvelle étape de la modernisation du sport et une traduction rapide de plusieurs conclusions des Etats généraux du sport. Elle a permis d'introduire plusieurs importantes dispositions dans les domaines de l'encadrement juridique des fédérations (réforme de la composition des fédérations, assouplissement du principe « une licence, une voix » et modification du régime des licences), du sport professionnel (autorisation pour les clubs d'utiliser le numéro d'affiliation délivré par la fédération, intégration du régime des marques sportives dans le droit commun², reconnaissance d'un droit de propriété des clubs sur les droits audiovisuels, mais avec le maintien de la centralisation de la commercialisation de ces droits entre les mains de la ligue professionnelle) et de la réglementation de la profession d'éducateur sportif. **Votre rapporteur spécial considère que ces dispositions sont de nature à permettre une meilleure gestion des fédérations et le développement des meilleurs clubs professionnels, sans pour autant remettre fondamentalement en cause le principe de solidarité entre professionnels et amateurs que promeut le modèle sportif français, ni céder intégralement aux sirènes de la marchandisation du sport.** A cet égard, il approuve la position du ministre consistant à ne pas permettre la cotation directe en bourse des sociétés anonymes à objet sportif, que ne réclament guère que certains dirigeants et qui n'a pas prouvé sa pertinence financière en Italie et en Espagne. Pour autant, l'hypothèse de la cotation d'une holding de tête³, détenant parmi ses participations (et non pas exclusivement) un club professionnel, ne constituerait pas une absurdité et serait cohérente avec la situation existante de certains clubs (Paris-Saint-Germain et Bordeaux en particulier), majoritairement détenus par des sociétés cotées exerçant à titre principal d'autres activités industrielles ou de services. En tout état de cause, l'autorisation de ce type de cotation ne relève pas du ministère des sports, mais bien de la future Autorité des marchés financiers.

Le patrimoine des équipements sportifs de notre pays est aujourd'hui confronté à un triple défi : recensement, rénovation et normalisation. La grande part dévolue aux communes dans le financement

² Tel qu'il est défini aux articles L. 711-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

³ En particulier telle qu'elle a été récemment suggérée par le président du club de football de Lyon.

des équipements sportifs est susceptible d'obérer la mise en place d'une politique d'équipement et d'aménagement cohérente et rationnelle⁴, alors qu'une part croissante des installations est frappée d'obsolescence et doivent être rénovées. Il importe donc de disposer d'un état précis des équipements et de leur qualité, que le ministère n'est aujourd'hui pas en mesure d'établir. L'inventaire communal de l'INSEE ne fournit en effet que des informations très imparfaites, hétérogènes et non agrégeables sur le patrimoine de ses équipements sportifs. La mission d'analyse et de concertation confiée par le Premier ministre à notre collègue Pierre Martin devrait permettre de lancer les premières opérations de recensement début 2004. Enfin, les fédérations doivent s'efforcer de promouvoir une certaine pérennité des normes réglementaires qu'elles édictent, dans la mesure où les changements trop fréquents créent un coût d'adaptation non négligeable pour les communes.

B. LA DIMENSION INTERNATIONALE DU SPORT DE HAUT NIVEAU

L'année 2004 sera marquée par les Jeux olympiques et paralympiques d'Athènes, dont le coût budgétaire peut être estimé à 5 millions d'euros (délégations et primes attribuées aux médaillés). Le financement de la préparation des sportifs, outre les cadres techniques et l'apport des établissements, est quant à lui imputé sur le chapitre 1 du FNDS (42,4 millions d'euros, soit une hausse de 9 % par rapport à 2003), dans le cadre des conventions d'objectifs entre les fédérations et le ministère.

La France aura accueilli en 2003 19 championnats du monde ou assimilés et 11 championnats d'Europe. Ces manifestations auront été en particulier marquées par le grand succès populaire des championnats du monde d'athlétisme, qui a manifesté un vif intérêt de nos concitoyens pour l'athlétisme, que n'ont pas connu les éditions antérieures dans d'autres pays. **Votre rapporteur spécial se félicite que ce résultat se soit également traduit par un bilan financier positif, qui était loin d'être acquis** puisque les projections initiales tablaient au mieux sur un équilibre, pour une participation de l'Etat de 22,1 millions d'euros. Le GIP « Paris 2003 – Saint Denis » a néanmoins fait preuve d'une réelle maîtrise des coûts⁵. Le boni de liquidation de ces championnats doit être versé à l'Etat, mais il est permis d'espérer qu'une part non négligeable soit rétrocédée au ministère, de façon à compenser au moins en partie les annulations de crédits qui auront été réalisées en cours d'exercice. L'année 2004 sera moins faste puisque notre territoire accueillera 3 championnats du monde et 5 championnats d'Europe,

⁴ On peut ainsi s'étonner de la proximité d'équipements comparables dans des communes distantes de quelques kilomètres, lorsque la demande n'est manifestement pas à la hauteur des espérances.

⁵ Le coût global s'élève à environ 59 millions d'euros, contre 83 millions d'euros en 2001 pour les championnats organisés à Edmonton.

mais l'action du ministère s'inscrit également dans le plus long terme et plus particulièrement dans la perspective de la coupe du monde de rugby organisée en France en 2007, et de la **candidature de Paris aux Jeux de 2012**, sous l'égide du groupement d'intérêt public « Paris Ile de France 2012 » que le ministère envisage de financer à hauteur du quart, soit 6 millions d'euros, dont la moitié sont budgétés en 2004.

L'action du ministère comporte enfin une dimension européenne. L'Union européenne, depuis la déclaration de Nice de décembre 2000 qui figure désormais à l'article 3-182 du projet de Constitution, reconnaît la spécificité du sport mais assimile également les clubs professionnels à des entreprises et les soumet donc à la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat. La Commission veille également à la libre-circulation des travailleurs, ainsi que l'illustrent le célèbre arrêt Bosman de décembre 1995 et les plus récents arrêts Malaja du Conseil d'Etat (30 décembre 2002), et Kolpak, rendu par la CJCE le 8 mai 2003. Une série d'affaires récentes montre cependant que la Commission européenne prend en considération la spécificité du sport dans le cadre d'interventions destinées à garantir une concurrence loyale, et en particulier sa dimension de solidarité entre professionnels et amateurs. **Votre rapporteur spécial considère que 2004, année européenne de l'éducation par le sport, doit fournir au gouvernement français une occasion de renforcer sa capacité d'influence et de proposition afin que la Commission affine sa doctrine et que les Etats membres harmonisent davantage leurs positions dans un domaine dont la dimension communautaire est encore insuffisante au regard des enjeux.**

III. DU FNDS AU CNDS

A. UN OUTIL PRÉCIEUX POUR LE MOUVEMENT SPORTIF

Le FNDS est un outil apprécié du mouvement sportif, car **il permet d'accroître substantiellement les moyens d'intervention et d'investissement de la politique publique du sport et fonctionne selon le principe d'une cogestion** entre l'Etat et le Comité national olympique et sportif français. Soutenu par des recettes très dynamiques mais chroniquement sous-évaluées, le Fonds permet de compenser la diminution des crédits budgétaires déconcentrés. La part régionale du FNDS est ainsi quasiment équivalente à la part nationale en 2003 (respectivement 84,2 et 88,3 millions d'euros), et pourrait bénéficier d'une hausse très substantielle en 2004 de façon à pallier la diminution de dix millions d'euros des crédits d'intervention (titre IV) que le ministère consacre aux actions territoriales de promotion du sport.

Le FNDS souffre toutefois de difficultés de gestion⁶, particulièrement prononcées sur les dépenses en capital, qui présentent des taux de consommation notoirement insuffisants (19 % en 2002) et des reports massifs. Ces moyens importants et pour une bonne part sous-utilisés ne peuvent faire l'objet de gels ni d'annulations dans le cadre de la régulation budgétaire, puisqu'ils sont intégrés dans un compte d'affectation spéciale.

B. UNE FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ POUR UNE RÉFORME

La disparition du FNDS dans sa configuration actuelle est inéluctable du fait de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et votre rapporteur en a présenté les différentes voies possibles d'évolution dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2003. Les conclusions des Etats généraux du sport ont incité le ministère à opter pour un établissement public administratif, actuellement dénommé « Centre national de développement du sport », et donc pour une **budgetisation indirecte** susceptible de préserver la souplesse actuelle du mode de gestion du Fonds. La création d'un tel établissement public, qui apparaît aujourd'hui très probable, était loin d'être acquise dans le mesure où le ministère du budget semblait lui préférer une budgetisation intégrale, dont le ministère des sports craignait qu'elle ne contribue à moins impliquer le mouvement sportif et ne soit finalement utilisée que comme une variable d'ajustement. La budgetisation aurait en effet offert de nouvelles sources d'économies budgétaires, mais au détriment de l'investissement dans le sport et du soutien aux fédérations, dont on connaît aujourd'hui la nécessité (renouvellement et mise aux normes des équipements, difficultés financières de certaines fédérations...).

La perspective du CNDS, dont les modalités précises de financement (notamment l'affectation de taxes) ne sont pas encore connues, constitue cependant une **occasion décisive de réforme** sur au moins deux plans :

- la disparition du FNDS sous forme de compte spécial du Trésor, outre qu'elle pourrait permettre d'atténuer les critiques sur la gestion de ce fonds formulées par votre rapporteur spécial et notre collègue Paul Loricant dans le rapport précité (un manque de lisibilité et de transparence, un régime budgétaire exorbitant des comptes d'affectation spéciale qui affaiblit la portée du contrôle parlementaire, l'insuffisance du contrôle interne, l'absence de toute vision prospective et stratégique, une information lacunaire, la conjonction d'une confusion avec les crédits budgétaires et d'une débudgetisation rampante, le saupoudrage des crédits sur de multiples projets

⁶ *Difficultés que votre rapporteur spécial et notre collègue Paul Loricant soulignaient dès octobre 1999 dans leur rapport d'information n° 27 (1999-2000) sur la gestion du FNDS, et qui n'ont guère connu d'améliorations depuis.*

d'envergure réduite...), doit représenter une opportunité de modernisation **des procédures d'affectation des ressources** et d'approfondissement de la clarification des critères d'attribution, afin d'accélérer l'examen des dossiers et les décaissements ;

- plus fondamentalement, **un réexamen du « partage des rôles » avec les crédits du ministère s'impose**, notamment pour éviter les doublons que suscitent les crédits déconcentrés d'investissement. **Le ministère a ainsi davantage vocation à prendre en charge le soutien au haut niveau et le FNDS l'ensemble des dépenses afférentes aux équipements sportifs**, ce qui occasionnerait des transferts de crédits.

IV. LES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SEIN DU MINISTÈRE : LOLF ET SMR

A. LA LOI ORGANIQUE : UNE APPLICATION EN BONNE VOIE MALGRÉ CERTAINES INCERTITUDES

1. Organisation méthodologique et nomenclature du programme unique

Le ministère des sports, qui s'est porté volontaire pour faire l'objet du premier audit-test, a initié ce vaste chantier avec détermination et méthode. Un **directeur de projet**, M. Michel Chauveau (auparavant directeur de l'INSEP) a été nommé en mai 2002, et une organisation et une méthodologie rapidement proposées. Une **équipe de projet**, constituée d'un comité de direction et d'un comité de pilotage, a été installée le 27 septembre 2002, et la phase opérationnelle a réellement débuté à partir d'octobre, avec la mise en place des **groupes de travail thématiques**. Les premières versions d'un projet de programme ont été proposées dès octobre et novembre 2002 par le groupe de travail n° 1, et une réunion tenue le 12 décembre 2002 avec la direction du budget a abouti à une réduction de 22 à 8 du nombre d'actions envisagées. La directive nationale d'orientation du 23 janvier et les travaux du comité de suivi des Etats généraux du sport ont ensuite permis de mieux cadrer la réflexion du comité de pilotage.

La dernière version du projet de programme a été remise le 2 septembre dernier, et prévoit 5 actions et 22 sous-actions. Votre rapporteur spécial exprime sa satisfaction sur le choix du ministère des sports comme domaine pilote pour l'expérimentation de la LOLF. Il

convient cependant de bien garder à l'esprit que le ministère des sports n'est pas totalement représentatif des difficultés potentielles de la LOLF dans les autres départements ministériels, et qu'il semble de ce fait relativement moins malaisé d'y mettre en œuvre l'ensemble des implications de la loi organique : une taille relativement réduite qui n'implique pas plusieurs programmes, des objectifs plus aisément identifiables en raison du caractère assez consensuel de la politique sportive, et des indicateurs dont on pressent mieux la dimension quantitative que pour d'autres politiques publiques. Votre rapporteur souhaite en outre faire les remarques suivantes :

- **le nécessaire travail initial de réflexion méthodologique a été initié suffisamment tôt et de façon pertinente**, permettant une appropriation collective des enjeux de la réforme. Votre rapporteur a en outre été tenu informé de façon régulière, à partir de mars 2003, des différentes étapes et des projets de programme ;

- **le choix d'un programme unique est pertinent**. Bien que sa masse financière soit inférieure à celle d'un programme de taille moyenne (sur la base d'environ 150 programmes, le volume unitaire moyen serait d'environ 1,8 milliard d'euros), il est parfaitement conforme à la définition posée par l'article 7 de la loi organique⁷ précitée et demeure cohérent avec le choix gouvernemental d'un ministère des sports de plein exercice ;

- la dernière version du programme paraît dans une certaine mesure préserver les objectifs de lisibilité et de cohérence. **Votre rapporteur est néanmoins quelque peu circonspect sur l'action « observation, économie et métiers du sport », qui semble relativement hétéroclite** (y a-t-on rassemblé ce qu'on ne parvenait pas à insérer dans les autres actions ?), et de manière générale sur l'insertion, vivement recommandée par le ministère du budget, d'une « fonction support ». L'ampleur de cette fonction support devrait néanmoins être assez limitée (environ 9 % des crédits budgétaires selon le ministère) et ne pas nuire au calcul du coût complet des actions, dès lors qu'elle ne recouvrirait que les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale. Néanmoins, l'isolation de ces dépenses traduit peut-être une insuffisante réforme organisationnelle des directions centrales.

Plus largement, il convient de s'interroger sur la pertinence de ces fonctions support. Ce choix est certes légitimé par le fait qu'il apparaît complexe et artificiel de chercher à tout prix à ventiler dans des actions les rémunérations et charges de fonctionnement afférentes à certains postes par nature polyvalents, tels que ceux ayant trait aux ressources humaines, à l'administration générale ou aux missions transversales, mais il importe de

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

demeurer vigilant sur la nécessité de ne pas utiliser les fonctions support comme un « alibi » pour y loger des postes spécialisés. Le risque de ces fonctions est en effet que la mise en place de la LOLF procède d'une démarche inversée : cette loi doit constituer un levier de modernisation de l'administration et inciter les ministères à réformer leur organisation interne, c'est-à-dire à remodeler leur directions selon les actions qu'ils auront identifiées, et non pas à figer l'existant pour en déduire une nomenclature budgétaire. **En d'autres termes, c'est la réforme budgétaire qui doit impliquer la recherche de cohérence et de spécialisation des postes, et non la structure existante qui imprime son architecture aux actions et programmes.** En outre, la LOLF peut être perçue comme un « accélérateur » de la généralisation de la comptabilité analytique, que les fonctions support contribuent à contourner ;

- **la simulation de la répartition des charges directes récemment réalisée par le ministère manifeste la trop grande prégnance de l'action « soutien au développement du sport »**, qui représenterait plus de 60 % des charges directes. Cette emprise importante d'une unique action traduit probablement un défaut de spécialisation, qui mériterait peut-être d'être scindée en deux nouvelles actions. Le soutien au développement du sport inclut en effet des missions ministérielles aussi variées que l'accès aux pratiques sportives pour tous, les actions de relations internationales et la participation de l'Etat à la rénovation et à la création d'équipements sportifs, autant d'axes stratégiques que l'on peut concevoir comme bien distincts et ne présentant pas la cohérence et les synergies suffisantes pour figurer au sein d'une même action ;

- **la simulation de la ventilation des charges indirectes n'a pas encore été effectuée** et donne actuellement lieu à une réflexion interne sur les clefs de répartition. Il s'agit d'un exercice délicat et non moins déterminant, sur les résultats duquel votre rapporteur sera vigilant.

2. Le ministère demeure tributaire d'autres enjeux requérant une approche plus large

a) La réflexion sur les indicateurs

Le travail portant sur les indicateurs et objectifs est à présent bien avancé, et l'affectation des cinq types d'indicateurs requis (d'environnement, de moyens, d'efficience, de qualité et d'efficacité socio-économique) aux 22 sous-actions permet d'escompter un nombre final d'environ 330 indicateurs. **Un tel nombre est très important et l'ensemble de ces données n'a certainement pas vocation à être intégralement transmis au Parlement**, sous peine de le submerger de chiffres et finalement de le dissuader d'exercer

un contrôle efficace. Une inflation d'indicateurs serait en effet le témoin d'une réflexion inachevée et n'aurait qu'un caractère opératoire réduit. De même, on peut douter de la capacité de l'administration centrale à exploiter efficacement une telle somme consolidée d'informations⁸. Le nombre d'indicateurs de performance, qui seront intégrés dans le rapport annuel de performance dans une perspective synthétique, sera plus réduit – ne serait-ce que parce qu'il comprendra essentiellement des ratios – et devrait être **de l'ordre de trente** d'après le ministère, soit environ six par action. L'utilisation des indicateurs procédera également d'un travail itératif et d'une « sélection naturelle » consistant à éliminer progressivement ceux qui n'apparaîtront guère pertinents à l'usage.

Le rapport annuel de performance (RAP), pendant en exécution du projet annuel de performance défini à l'article 51 de la loi organique précitée⁹, permettra aux commissions des finances des deux assemblées de juger, au moment de l'examen de la loi de règlement, du respect des objectifs fixés en loi de finances et de la capacité de chaque ministère à faire le meilleur usage possible des deniers publics. Si les modalités pratiques d'examen et de discussion de ces rapports ne sont pas encore figées (mais il est vraisemblable que les RAP ne feront pas l'objet d'un vote), il apparaît d'ores et déjà que la capacité d'influence du Parlement sur la gestion publique – et une part de sa crédibilité – dépendra directement de l'intérêt plus ou moins prononcé qu'il attachera à l'analyse de ces RAP et de sa volonté d'en tirer des enseignements pour, en amont, susciter des orientations. Si le Parlement n'a sans doute pas vocation à exercer un impact décisionnel direct et formel sur la constitution et le mode de calcul des indicateurs, il lui appartiendra néanmoins, dans le cadre de ses fonctions de contrôle, de juger précisément le niveau et la pertinence des indicateurs, d'exercer une critique constructive et de nature à inciter les gestionnaires à accentuer leurs efforts dans certains domaines, et **in fine de se faire pleinement le dépositaire de l'« accountability » de l'exécutif**, c'est-à-dire de la capacité gouvernementale à rendre compte de l'utilisation des

⁸ *A cet égard, il convient de rappeler certaines recommandations émises en septembre 2003 dans le rapport d'information n° 388 (2002-2003) « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat » remis en septembre dernier par notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances :*

« S'agissant des indicateurs et des objectifs prévus par la LOLF, plusieurs écueils doivent être évités, outre les problèmes de définition (...) :

« - celui de retenir un trop grand nombre d'objectifs et d'indicateurs, ce qui ne permet pas de mettre en valeur la dimension stratégique de l'action menée ;

« - celui de ne focaliser l'action des services que sur la réalisation des objectifs présentés au Parlement, au détriment d'autres pans de l'action publique (...). Il reviendra notamment au Parlement de s'assurer que les gestionnaires ne cherchent pas à « faire du chiffre », ce qui révélerait une gestion à court terme contraire aux intentions du législateur ».

⁹ *Le projet annuel de performance constituera une annexe explicative (donc sans valeur législative) de la loi de finances.*

crédits budgétaires, au sens premier de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁰.

b) La délicate question de la mission

Le rattachement du programme « sport » à une mission, éventuellement interministérielle, constitue l'enjeu majeur de l'application de la LOLF pour les prochains mois, et s'inscrit dans une démarche « *bottom-up* » (c'est-à-dire la définition préalable des niveaux les plus fins que sont les programmes et actions, avant celle du niveau agrégé des missions) voulue par la direction de la réforme budgétaire du ministère du budget¹¹. Cette question est d'autant plus déterminante que **son périmètre exerce un impact immédiat sur le pouvoir d'amendement du Parlement** : la mission constituant l'unité de vote (ce qui implique que les assemblées puissent en modifier la composition, par exemple en supprimant ou créant des programmes), **l'influence du Parlement sera d'autant plus réduite que le périmètre d'une mission sera restreint, a fortiori** s'il s'agit d'une mission mono-programme. Ce thème reste soumis à des arbitrages au plus haut niveau, dans lesquels le ministère n'est que partiellement impliqué, mais il est possible de distinguer trois conceptions possibles d'une telle mission :

- le **rattachement à une mission transversale relevant du « temps libre »**, qui outre les sports inclurait le tourisme et la culture. Cette vision a priori séduisante est susceptible de se heurter à des difficultés pratiques et organisationnelles, et en particulier à la réticence du ministère de la culture à se voir associé à une telle mission, dont on peut également se demander si elle relèverait réellement de la définition d'une politique publique ;

- **une mission « sports »**, qui rassemblerait l'ensemble des crédits concourant aux sports, en particulier les rémunérations des professeurs d'éducation physique et sportive, aujourd'hui prises en charge par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Votre rapporteur spécial est réservé sur une telle perspective, dans la mesure où elle contribuerait à la création d'une mission insuffisamment transversale, ne détenant pas la taille critique et présentant un risque de confusion, ou à tout le moins de faible lisibilité, avec le programme spécifiquement dédié aux sports. Le ministère ne paraît également pas demandeur d'une telle mission, qui serait *a priori* contraire à l'esprit de la LOLF ;

¹⁰ « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

¹¹ Cette logique est compréhensible en ce qu'elle est censée permettre in fine de dessiner des missions conformes aux objectifs de lisibilité et de taille critique, mais elle a pu nuire à la prise en compte de politiques publiques transversales et à la cohérence de la vision stratégique. Nombre d'administrations ont ainsi pu avoir le sentiment d'avancer « à l'aveugle », faute de repères conceptuels et d'orientations suffisamment clairs.

- une **solution médiane tenant à la reconstitution de l'ancien périmètre de la jeunesse et des sports**. On pourrait considérer non sans ironie la création d'une telle mission, mais elle a finalement le mérite d'une certaine cohérence et aurait la faveur du ministère.

c) Les incidences de la LOLF en termes de gestion des emplois

Le principe de la **fongibilité asymétrique**, posé par l'article 7 de la loi organique précitée et qui prévoit que les crédits de personnel peuvent être utilisés pour abonder d'autres titres, mais en aucun cas être majorés, permet à la fois d'accorder davantage de liberté et de souplesse d'organisation aux gestionnaires (dans la mesure où il met fin à l'actuelle spécialisation par chapitre qui a pour effet de limiter la masse salariale selon la catégorie de service¹²) et de mieux maîtriser le principal poste de dépenses de l'Etat. **Il est néanmoins susceptible de se heurter au statut de la fonction publique**, dont certaines rigidités ne paraissent pas compatibles avec le postulat d'une souplesse de gestion des effectifs, de telle sorte que plusieurs observateurs ont pu conclure à la remise en cause de ce statut à terme. Votre rapporteur spécial estime que la LOLF ne mettra pas fin aux principales dispositions du statut des fonctionnaires, mais **qu'elle pourrait en revanche inciter les services centraux des ministères à recourir davantage aux emplois contractuels**, à l'image de la tendance qui s'est déjà dessinée dans les services déconcentrés, et *a fortiori* dans les collectivités territoriales. Il n'y a pas lieu de déplorer une telle perspective, et il convient de garder à l'esprit que les nombreux départs à la retraite de fonctionnaires dans les prochaines années offriront *de facto* certaines marges de manœuvre.

Dans l'immédiat, des arbitrages interministériels doivent encore être rendus sur plusieurs points précis, en particulier les règles de calcul des crédits de vacances en équivalent temps plein.

d) L'appropriation de la démarche de contrôle de gestion

La mise en place du contrôle de gestion a connu un nouvel élan avec la rédaction en mars 2002 du plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion, conçu dès l'origine dans la perspective de la LOLF¹³. Des efforts de formation ont été consentis et doivent être poursuivis en 2004. Parallèlement, l'installation définitive du progiciel ACCORD I a été effectuée au début de cette année, et crée d'inévitables difficultés d'adaptation et

¹² Administration centrale, services déconcentrés, services communs...

¹³ Le document relatif au contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, édité en juin 2002 par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, précise ainsi :
« Si le développement du contrôle de gestion au sein des administrations participe d'une démarche générale d'amélioration de la gestion publique, la réforme budgétaire décidée par le Parlement exploite cette dynamique et lui donne une référence calendaire précise. Il (...) permettra cette nouvelle logique de définition d'objectifs et de mesure des réalisations ».

problèmes techniques. Le ministère, qui ne figurait pas parmi les premiers utilisateurs d'ACCORD I, sera confronté à un défi majeur résidant dans l'appropriation concomitante de la première version et la préparation d'ACCORD II, dont le ministère n'est pas maître de l'échéancier. **Le contrôle de gestion n'en constitue pas moins une dimension opérationnelle décisive de la réforme budgétaire, et au-delà de la réforme de l'Etat, dans la perspective d'un rapprochement avec les pratiques du secteur privé.** L'ouverture du recrutement aux cadres des entreprises privées, ainsi que le ministre de la fonction publique en a récemment émis le vœu, constituera à cet égard un apport déterminant.

Votre rapporteur spécial estime donc que l'action menée par le ministère des sports suit un cheminement conforme à la mission de chef de file et de terrain d'expérimentation qui lui a été impartie, et donne des garanties raisonnables de mise en place complète des implications de la LOLF d'ici 2006. Si l'on en juge par les importants travaux qui ont été jusqu'à présent accomplis, il n'est cependant pas certain que le futur programme soit totalement cohérent avec les objectifs de la LOLF. Certaines actions mériteraient donc d'être redéfinies. En outre, **la LOLF contribue à mettre en exergue une ambiguïté persistante dans les liens entre les secteurs « jeunesse » et « sports »**, répartis entre deux ministères au niveau de l'administration centrale mais unifiés dans les mêmes services déconcentrés. La partition des services centraux a permis de renforcer la portée symbolique d'un ministère des sports de plein exercice, mais l'ancien périmètre n'avait-il pas néanmoins une certaine cohérence? Au-delà de l'affichage dans l'intitulé du ministère, la question est bien de déterminer concrètement la meilleure organisation pour une politique des sports efficace et économe. Or la probabilité non négligeable de constitution d'une mission associant jeunesse et sports souligne la logique de l'organisation antérieure.

En tout état de cause, le succès de ce vaste chantier dépendra aussi bien de l'implication des services centraux et déconcentrés, que de la pertinence des outils (en particulier les indicateurs et les méthodes de *reporting* ascendant) et de la **motivation des parlementaires**, qui sur ce sujet ont également une obligation de résultat. Bien que les critiques et doutes commencent de se manifester – sans être nécessairement motivés par des arguments objectifs ni par un optimisme constructif –, il demeure de la responsabilité de l'exécutif et du Parlement (ne serait-ce qu'en tant qu'initiateur du projet) de tout mettre en œuvre pour réussir cette étape décisive et unique de modernisation publique.

B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME (SMR)

1. Constats et propositions de la SMR

Par une circulaire du 24 juillet 2003, le Premier ministre a demandé aux membres de son gouvernement de lui remettre pour fin septembre leurs orientations pour une « stratégie ministérielle de réforme » (SMR), ayant trait à l'organisation interne et à l'examen des missions de chaque département ministériel. Les principales dispositions du document remis par le ministre des sports sont les suivantes :

- le document prend largement appui sur les conclusion des Etats généraux du sport, qui ont confirmé le rôle essentiel joué par l'Etat dans le domaine du sport et l'attachement à un modèle spécifique d'organisation du sport. La délimitation des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est relativement claire et, selon le ministère, *« n'appelle pas d'évolution institutionnelle, mais plutôt une valorisation de la complémentarité naturelle des missions exercées par les différents acteurs »*. L'Etat joue un rôle déterminant par le soutien qu'il apporte aux fédérations agréées, sa vocation d'impulsion et de régulation, et le recentrage qu'il opère sur des axes prioritaires : valorisation de la fonction éducative et sociale du sport, protection des pratiquants et promotion de la santé par le sport, implantation cohérente des équipements, soutien au sport de haut niveau et rayonnement international de la France. Le document relève que le réseau de services déconcentrés, qui n'a pas été affecté par la partition des services centraux du secteur « jeunesse et éducation populaire », est bien adapté aux missions du ministère, en particulier depuis qu'il a renoncé à des fonctions d'animation directe pour se concentrer sur le conseil et le financement des actions menées dans les clubs. De même, les établissements publics nationaux (INSEP, écoles nationales et CREPS) constitueraient un réseau apte à exercer trois principales mission de préparation sportive des athlètes, de formation initiale et conception et d'application de certaines politiques prioritaires ;

- le document présente le processus déjà initié de modernisation et d'adaptation des structures du ministère : fusions, créations¹⁴ et mouvement de spécialisation (par la mise en place de trois « centres ressources ») s'agissant des CREPS, fusion des directions départementales et régionales dans les chefs lieux de région et adaptation à « l'interministérialité » s'agissant des services déconcentrés ;

- le ministère propose de poursuivre l'évolution de ses structures, en particulier au sein de l'administration centrale. Il s'agirait de mieux

¹⁴ Dans les régions Pays de Loire, Centre et Limousin.

traduire les priorités dans l'organigramme, de revoir les contours de l'actuelle délégation à l'emploi et aux formations (prise en compte d'un volet « économie-emploi ») et de se mettre en place un pôle de gestion des ressources humaines performant. Au sein des services déconcentrés, il est proposé de créer un pôle régional associant culture, jeunesse et sports. L'externalisation de certaines fonctions logistiques actuellement assumées par les établissements est également à l'étude ;

- le document met l'accent sur la **modernisation de la gestion des établissements** (cf. I), la rénovation du dialogue de gestion dans le cadre de la LOLF, et sur la nécessaire modernisation des politiques contractuelles entre services centraux et partenaires du mouvement sportif ;

- la SMR comporte une note d'orientation relative au **développement des démarches qualités** dans les domaines de l'accueil (« charte Marianne »), de la formation et de la labellisation des pôles de haut niveau, ainsi qu'à l'amélioration des prestations des fédérations ;

- la SMR prévoit enfin diverses dispositions relatives à la **gestion prévisionnelles des emplois et des compétences** : stabiliser les moyens consacrés au développement du sport, passer d'une gestion administrative à une gestion plus dynamique et personnalisée des personnels, achever la réforme de l'architecture des corps spécifiques du ministère, rénover la formation initiale et continue, inscrire la gestion prévisionnelle dans les mutations de la gestion publique, et moderniser les systèmes d'information et les outils de gestion.

2. Les appréciations de votre rapporteur spécial

La SMR proposée par le ministère des sports comporte un certain nombre d'orientations qui participent d'une réelle modernisation, sans toutefois remettre en cause l'essentiel de l'organisation des services. Les développements relatifs à la gestion des établissements publics (externalisation et spécialisation), aux démarches de qualité et aux ressources humaines témoignent d'une réflexion approfondie et comportent des objectifs précis. Le document pêche néanmoins par l'absence de données et d'engagements chiffrés, et constitue donc un document encore trop « littéraire ». Les processus ne sont en outre pas analysés et ne donnent pas lieu à des propositions de suppression ou de simplification des procédures, qui auraient sans doute été bienvenues dans le cadre du FNDS. Le dispositif de pilotage et de suivi de la réforme n'est également guère détaillé.

Votre rapporteur spécial considère donc que ce document constitue une assez bonne base de travail, mais qu'il convient de l'étoffer et de la chiffrer. Le parti pris de stabilisation du ministère et d'absence de

remise en cause de l'architecture des services déconcentrés laisse cependant craindre une insuffisante aspiration à la réforme.

C. LE SPORT, PARENT PAUVRE DE LA DÉCENTRALISATION

L'action publique dans le domaine du sport est largement tributaire du dynamisme des communes, puisque ces dernières lui consacrent dix fois plus de moyens que le budget consolidé du ministère (FNDS inclus), avec 7 milliards d'euros en 2001. Au fur et à mesure que les communes ont construit des équipements sportifs, elles se sont dotées de services des sports autonomes, de même que l'Etat a progressivement vu son rôle d'impulsion se réduire à partir des années 70. Ainsi que l'ont rappelé nos collègues Michel Mercier et Jean-Paul Delevoye dans leur rapport d'information « *Pour une République territoriale* » publié en juillet 2000, **le sport reste néanmoins un des rares domaines qui ne fasse l'objet d'aucun article dans les différentes lois de décentralisation, bien que la disparition de la tutelle de l'Etat ait vraisemblablement incité les collectivités à renforcer leur action dans le domaine du sport.** Les seules dispositions concrètes mais implicites relatives au sport, prévues par l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 (mais dont les modalités n'ont été définies que tardivement, par une circulaire du 9 mars 1992), concernent la répartition des charges des équipements scolaires entre les différents niveaux de collectivités. Ce silence des textes n'a guère été compensé par la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités sportives¹⁵, et quelques dispositions législatives ultérieures¹⁶ ont indirectement exercé un impact sur les compétences des collectivités territoriales dans ce secteur.

Le rapport précité de nos collègues Michel Mercier et Jean-Paul Delevoye soulignait également **les dysfonctionnements organisationnels du monde sportif qui handicapaient les collectivités locales, et qui demeurent toujours d'actualité :**

- la répartition des compétences entre différents ministères contribue à accroître le nombre d'interlocuteurs publics des collectivités : outre les services déconcentrés de la jeunesse et des sports, les professeurs d'éducation physique sont ainsi placés depuis 1982 sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale, et le Fonds d'Intervention pour la Ville du ministère

¹⁵ Il avait été néanmoins envisagé, lors de la préparation de ce texte, de spécialiser les compétences de chaque catégorie de collectivité : la région aurait été compétente en matière de formation et de développement du sport de haut niveau, le département en matière d'action sociale et d'insertion par le sport, et la commune en matière d'animation et de développement des activités physiques et sportives.

¹⁶ Loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, loi du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives

délégué à la ville comprend des crédits intégralement déconcentrés, dont 40 % sont attribués aux collectivités territoriales et sont susceptibles, entre autres, de financer des équipements sportifs ;

- les normes réglementaires, que les fédérations ont la capacité d'édicter en vertu du décret du 31 août 1993, sont soumises à d'incessantes réformes engendrant des travaux d'adaptation multiples et coûteux ;

- les règles applicables aux personnels sportifs définies par le ministère des sports, et en particulier l'enrichissement de la liste des brevets d'Etat requis pour l'enseignement et l'encadrement des différentes disciplines, créent parfois des difficultés de recrutement pour les collectivités.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, qui vient d'être examiné, ne comporte pas de dispositions dans le domaine des sports. **Votre rapporteur considère que la poursuite de la décentralisation aurait sans doute bénéficié d'une structure de concertation régionale entre collectivités, Etat et mouvement sportif et aurait permis d'établir des collectivités territoriales « chef de file » pour la rénovation des équipements sportifs.** D'après le ministère, une telle structure devrait néanmoins être mise en place dans le cadre du futur CNDS.

*

*

*

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

Le décret du 17 juin 2002 relatif à la composition du gouvernement et les décrets du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre des sports et du 4 juillet 2002 relatif aux attributions du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, ont **modifié le périmètre du ministère de la jeunesse et des sports**, devenu le ministère des sports. Cette modification a induit divers transferts de crédits au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, représentant un peu plus du quart du budget de l'ancien ministère.

La nouvelle répartition fonctionnelle n'applique pas une stricte logique de séparation entre la jeunesse et les sports, mais vise plutôt à préserver une certaine **cohérence** et les liens existant nécessairement entre ces deux domaines. Le ministère des sports conserve ainsi sous son autorité la direction du personnel et de l'administration, la direction des sports, la délégation à l'emploi et aux formations, l'inspection générale de la jeunesse et des sports et un réseau de services déconcentrés (les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports) et d'établissements¹⁷. Le ministère des sports peut disposer de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire pour l'exercice de ses attributions, de même que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche peut utiliser la direction du personnel et de l'administration et l'inspection.

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

Les crédits du ministère des sports prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à **395,85 millions d'euros, soit une baisse de 1,96 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003** (mais de 2,17 % à périmètre constant¹⁸), et de 1,19 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003. Les crédits budgétaires reviennent ainsi au niveau de l'exercice 2002.

¹⁷ *Le ministère des sports continue d'exercer la tutelle sur l'Institut national du sport et de l'éducation physique, l'École nationale d'équitation, l'École nationale de voile, les 23 centres d'éducation populaire et des sports, et le Laboratoire national de dépistage du dopage.*

¹⁸ *Le budget des sports pour 2004 inclut le rapatriement des crédits consacrés au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, auparavant pris en charge par le budget des services du Premier ministre.*

Cet infléchissement marque une **rupture avec la tendance antérieure** à l'augmentation continue des crédits budgétaires, qui avait été toutefois marquée par un ralentissement du rythme de progression après une période de hausse annuelle moyenne de 4,6 %, entre 1999 et 2001, du budget du ministère de la jeunesse et des sports. Cette progression était néanmoins plus faible en exécution.

Les moyens attribués aux sports comprennent, outre les crédits budgétaires, un **compte spécial du Trésor** : le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), dont les prévisions de recettes et de dépenses ont été fixées pour 2004 à 248 millions d'euros, soit une forte hausse de 13,5 % par rapport à 2003.

Ainsi, les moyens consolidés dont disposera le ministère des sports s'élèveront à **643,86 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004, contre 622,14 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une **progression de 3,5 % pour l'ensemble des crédits (et de 3,35 % à périmètre constant)**. Cette hausse, dans un environnement budgétaire très contraint, demeure importante et supérieure à celle prévue dans la loi de finances initiale pour 2003 (2,9 %), mais inférieure à celles des projets de loi de finances pour 2002 (6 %) et 2001.

L'évolution des crédits demandés pour le ministère des sports est récapitulée dans le tableau ci après :

Budget global des sports

(en euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %	Rappel évolution LFI 2002/PLF 2003
Titre III dont :	300.590.980	305.566.846	1,7	1,9
<i>A périmètre constant⁽¹⁾</i>	-	304.721.109	1,4	-
Dont :				
- dépenses de personnel	237.772.075	239.535.352	0,7	- 0,8
- matériel et fonctionnement des services	44.321.221	46.038.122	3,9	
- subventions de fonctionnement	18.497.684	19.993.372	8	
Titre IV	92.028.891	82.278.891	- 10,6	- 6,3
Total dépenses ordinaires	392.619.871	387.845.737	- 1,2	-0,1
Titre V (CP)	6.086.000	4.350.000	- 28,5	134,7
Titre VI (CP)	5.064.000	3.650.000	- 27,9	71,3
Total dépenses en capital	11.150.000	8.000.000	- 28,2	101,4
Total budget général	403.769.871	395.845.737	- 1,96	1,3
<i>A périmètre constant⁽¹⁾</i>	-	395.000.000	- 2,17	-
FNDS	218.370.000	248.000.000	13,6	6,1
TOTAL crédits des sports	622.139.871	643.845.737	3,5	2,9
<i>A périmètre constant⁽¹⁾</i>	-	643.000.000	3,35	-

Source : « bleu » budgétaire

(1) Le budget des sports inclut le rapatriement des crédits consacrés au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, auparavant pris en charge par le budget des services du Premier ministre.

Le budget des sports pour 2004 s'articule autour de quatre grands objectifs opérationnels et de deux objectifs fonctionnels, dont le contenu et les enveloppes budgétaires correspondantes sont les suivants :

- développer la pratique sportive, notamment au sein des clubs en réaffirmant le rôle du sport en matière de cohésion sociale : **310 millions d'euros** (48 % des crédits globaux) ;

- renforcer la sécurité de la pratique sportive et mettre en place une politique de santé publique par le sport intégrant la lutte contre le dopage : **47 millions d'euros** (7 % des crédits) ;

- développer les métiers du sport et encourager l'insertion professionnelle en développant les formations et qualifications, et en accompagnant les politiques de l'emploi sportif : **68 millions d'euros** (11 % des crédits) ;

- donner un nouvel élan à la préparation des équipes de France aux compétitions internationales : **173 millions d'euros** (27 % des crédits).

Les deux objectifs fonctionnels, qui plus généralement s'inscrivent dans le cadre d'une « fonction support » représentant 46 millions d'euros (7 % des crédits), sont les suivants :

- poursuivre la modernisation de l'administration : **9 millions d'euros** ;

- soutenir le développement du Musée national du sport : **109.000 euros**.

B. UNE ÉVOLUTION ENCORE FAVORABLE SUR LE LONG TERME

Les crédits budgétaires du ministère des sports représentaient **0,15 % de l'ensemble des dépenses** (hors comptes spéciaux du Trésor) de l'Etat en 2003, soit une part moindre qu'il y a dix ans à périmètre comparable¹⁹ (0,19 % en 1992) mais en croissance sur les cinq dernière années (0,13 % en 1998).

Evolution comparée du budget des sports et du budget de l'Etat depuis 1998
(en milliards d'euros courants)

	PIB	Evolution en valeur en %	Budget de l'Etat (LFI)	Evolution en %	Budget des sports	Evolution en %
1998	1.305	N.D.	244,6	N.D.	0,328	N.D.
1999	1.355	3,8	255,9	4,6	0,339	3,3
2000	1.417	4,6	255,8	0	0,360	7,7
2001	1.464	3,3	261,5	2,2	0,385	5,5
2002	1.521	3,1	269,3	3	0,396	2,9
2003	1.559	2,5	273,8	1,7	0,403	1
2004	1.612	3,4	277,9 (PLF)	1,5	0,395	- 2

Source : ministère des sports et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Les chiffres du PIB pour 2003 et 2004 constituent des prévisions.

La progression annuelle des crédits du ministère des sports est donc en moyenne supérieure à celle du budget général. Entre 1998 et 2004, les crédits budgétaires affectés aux sports ont en effet augmenté de 20,4 %, tandis que le budget de l'Etat a crû de 13,6 %. Le ministère des sports a toutefois consenti en 2004 un effort supérieur à celui du budget de l'Etat, avec une diminution en valeur de ses crédits. L'écart substantiel entre crédits ouverts et crédits disponibles, notamment du fait des « majorations à titre non reconductible », adoptées au cours de la discussion budgétaire, contribue toutefois à accroître chaque année le budget du ministère.

¹⁹ C'est-à-dire hors crédits affectés à la jeunesse.

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

C. UNE PART TOUTEFOIS MINORITAIRE DE LA DÉPENSE NATIONALE EN FAVEUR DU SPORT

La dépense publique en faveur du sport, estimée à environ 10,6 milliards d'euros en 2001, est largement supérieure aux seuls crédits du ministère, dans la mesure où elle demeure en grande partie assurée par les collectivités locales et principalement par les communes²⁰, dont les financements représentent 90 % des crédits accordés par les collectivités territoriales. En outre le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche contribue largement à la politique des sports, via les rémunérations des 25.000 professeurs d'éducation physique et sportive, qui constituent une masse budgétaire cinq fois supérieure à celle du ministère des sports.

L'effort de la nation en faveur du sport, qui inclut la dépense des ménages et les contributions des entreprises, était évalué à 25,5 milliards d'euros en 2001, soit 1,7 % du PIB. Les ménages contribuent à hauteur de la moitié, par l'acquisition de biens de consommation et l'achat de services qui constituent 1,6 % de leurs dépenses.

²⁰ *Les communes contribuent aux équipements sportifs et les mettent à disposition, fréquemment à titre gratuit. Les départements interviennent principalement pour favoriser la pratique du sport pour le plus grand nombre et fournir des aides à l'investissement. Les régions contribuent au soutien apporté au sport de haut niveau et fournissent également une aide aux équipements (les gymnases des lycées par exemple), notamment par l'intermédiaire des contrats de plan Etat-régions.*

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

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	Variation 1999/2001 en %
ETAT	2,63	2,75	2,83	7,6
Ministère de l'éducation nationale	1,97	2,03	2,08	5,6
Ministère des sports (dont FNDS)	0,44	0,47	0,50	13,6
Autres ministères	0,05	0,05	0,05	-
Emplois-jeunes (part Etat)	0,17	0,2	0,2	17,6
COLLECTIVITES LOCALES	7,24	7,6	7,82	8
Communes	6,56	6,88	7,01	6,9
Départements	0,47	0,5	0,52	10,6
Régions	0,19	0,2	0,27	42,1
Emplois-jeunes (part territoriale)	0,02	0,02	0,02	-
SECTEUR PRIVE	13,4	14	14,8	10,4
Ménages	12	12,3	12,8	6,7
Entreprises	1,4	1,7	2	42,9
Dont parrainage	0,9	1,1	1,3	44,4
Dont droits TV	0,5	0,6	0,7	40
TOTAL	23,27	24,35	25,45	9,4

Source : ministère des sports et INSEE

Les données disponibles sur le financement du sport en Europe, quoique déjà anciennes²¹ et d'une fiabilité statistique à relativiser²², montrent que la part de la dépense publique est partout inférieure à celle de la France, et que la dépense globale en part du PIB est généralement plus élevée.

Financement du sport en 1998 - comparaisons européennes

(en % du PIB)

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

Source : ministère des sports

²¹ Rapport pour le Conseil de l'Europe de Wladimir Andreff (1998) : « Les enjeux économiques du sport : financement et impact économique ».

²² Il est en particulier impossible d'effectuer des comparaisons pertinentes avec les Etats-Unis et le Japon.

II. DIMINUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent la quasi totalité des montants inscrits au projet de loi de finances avec 98 % des crédits (97,2 % en 2003). **Elles s'inscrivent en baisse de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003**, soit une hausse modérée des crédits du titre III et une forte diminution des crédits du titre IV.

A. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES MOYENS DES SERVICES (TITRE III), AU PROFIT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

La progression des moyens des services est de 1,66 % (1,9 % dans le projet de loi de finances pour 2003). Cette hausse se décompose en une légère hausse de 0,74 % des dépenses de personnel, en raison de suppressions nettes d'emplois et d'une restructuration de certains corps, et une progression soutenue de 5,1 % des moyens de fonctionnement des services et établissements, qui résulte essentiellement des efforts de formation et du transfert, du budget des services généraux vers celui des sports, des crédits mis à disposition du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage. **A périmètre constant, c'est-à-dire en excluant ce transfert, la progression des moyens de fonctionnement n'est plus que de 3,8 %, et celle du titre III de 1,4 %.**

1. Effectifs et dépenses de personnel : une suppression nette de 71 emplois

Les dépenses de personnel progressent de 1,76 million d'euros, après avoir diminué de 1,9 million d'euros en 2003, et retrouvent donc un rythme de hausse conforme à celui des années précédentes. Les crédits y afférents s'élèvent à 239,5 millions d'euros, et représentent plus de 60 % des dépenses du ministère (hors FNDS).

L'évolution des dépenses de personnel, qui intègre 2,11 millions d'euros d'augmentation des services votés et 345.000 euros de mesures nouvelles négatives, repose essentiellement sur les facteurs suivants :

- **l'incidence en année pleine des hausses de rémunérations publiques intervenues au cours de l'année 2002** (dont la hausse du point fonction publique intervenue au 1^{er} décembre 2002, pour un coût de 1,3 million d'euros), des mesures intéressant la situation des personnels (créations, suppressions et transformations d'emplois) traduites en fraction d'année dans le budget 2003 (268.340 euros), de trois mesures de

revalorisation indemnitaire (376.682 euros), et de façon plus marginale des modifications concernant les prestations familiales (28.662 euros), le tout pour un montant de 1,97 million d'euros ;

- **la diminution notable des effectifs budgétaires, avec une suppression nette de 71 emplois** (après 16 suppressions en 2003) d'après le « bleu » budgétaire. Ce solde résulte de la suppression de 80 postes (révision des services votés pour un total de 710.500 euros) et de la création de 9 emplois (trois mesures nouvelles pour un montant total de 948.686 euros). Les suppressions d'emplois résultent en premier lieu de la poursuite de la **politique d'externalisation de certaines fonctions dans les établissements publics sous tutelle**, dans le cadre plus général de la modernisation de leur gestion, qui se traduit par la suppression de 69 emplois de personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), dont 65 à compter de septembre 2004. La transformation en EPIC du musée national du sport, actuellement service à compétence nationale, se traduit par la suppression de 4 emplois budgétaires au 1^{er} juillet 2004, qui seront désormais rémunérés par l'établissement lui-même sur les crédits du titre IV²³. Enfin les mesures de transformation des emplois de chargés d'enseignement physique et sportif²⁴ se traduisent par la suppression nette de 7 postes au 1^{er} janvier 2004, sur les 96 concernés.

Les suppressions nettes ne concernent que des emplois de contractuels, et ne consistent pas en des non remplacements de départs à la retraite au sein des personnels titulaires.

Les **créations d'emplois**, qui seront réalisées le 1^{er} septembre 2004, concernent quant à elles 5 postes de professeur de sport dans les services déconcentrés et établissements (au 1^{er} septembre 2004), un emploi supplémentaire au Laboratoire national de dépistage du dopage dès le 1^{er} janvier 2004 (incidence de 44.500 euros sur le chapitre des subventions aux établissements publics), et les 3 emplois liés au rapatriement des crédits afférents au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, autorité administrative indépendante qui sera désormais financée sur le nouveau chapitre 37-10 (mesure nouvelle de 845.737 euros) ;

- **diverses mesures catégorielles liées à 767 transformations d'emplois**, qui se traduisent par 767 créations et 774 suppressions, mais dont l'incidence budgétaire est faible. Ces transformations reposent majoritairement sur des modifications statutaires de revalorisation et de repyramidage pour les différentes catégories de personnels (direction et inspection, techniques et pédagogiques, administratifs et ouvriers), qui impliquent 717 transformations, en particulier la création, à compter du 1^{er} septembre 2004, d'un corps unique

²³ Et ne figureront donc plus en emplois budgétaires en 2004.

²⁴ Ce corps est en extinction et 2004 constitue la dernière année de mise en œuvre du plan, qui se traduit par une transformation en emplois de professeur de sport et en emplois administratifs.

d'inspecteurs de la jeunesse et des sports (269 transformations), la poursuite de la création d'emplois de conseiller technique et pédagogique supérieur (200 transformations), et le plan de transformation des emplois de chargés d'enseignement physique et sportive précédemment évoqué. A ces 717 transformations s'ajoute l'adaptation aux besoins des services centraux et déconcentrés, qui conduit à la transformation de 50 emplois.

Les **effectifs non budgétaires** connaissent en revanche une évolution plus favorable avec la création de 5 contrats de préparation olympique et de haut niveau (incidence de 79.000 euros). Ces emplois sont financés « sur crédits » et ont donc une incidence financière sur le titre III, bien qu'ils ne soient pas considérés comme des emplois budgétaires *stricto sensu*. La transformation de 39 emplois à l'Ecole nationale d'équitation est également prévue.

Au total, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit 5.878 emplois budgétaires (titulaires et contractuels), qui se caractérisent par une forte présence sur le terrain et se répartissent ainsi :

- 371 en administration centrale (6,3 %) ;
- 1.626 dans les directions régionales et départementales (27,7 %) ;
- 2.356 pour l'encadrement des activités physiques et sportives (40,1 %) ;
- 1.522 dans les établissements publics (25,9 %) ;
- 3 postes pour le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), désormais financés par le budget des sports.

Au sein de ces effectifs, **1.564 agents sont employés en 2003 dans les 28 établissements sous tutelle du ministère des sports**²⁵. Il convient également de rappeler qu'un grand nombre d'agents – 1.670 fin 2002, dont 396 contrats de préparation olympique et de haut niveau – sont affectés dans les services déconcentrés et placés auprès des fédérations sportives, auxquelles elles apportent une assistance déterminante en servant de relais pour une action visible du ministère sur le terrain.

²⁵ Ces emplois se décomposent ainsi : 1.008 dans les 23 CREPS, 405 à l'INSEP, 90 à l'Ecole nationale de ski et d'alpinisme à Chamonix, 61 à l'Ecole nationale de voile de Saint-Pierre-de-Quiberon.

Les effectifs du Laboratoire national de dépistage du dopage (40 postes) constituent des emplois non budgétaires.

Evolution des emplois budgétaires (transformations incluses)

	Effectifs au 31/12/2003	Suppressions	Créations	Effectifs prévus en 2004	Différence 2003/2004
Administration centrale et inspection générale	375	72	68	371	-4
Titulaires	330	59	68	339	9
Contractuels	45	13	0	32	-13
Services déconcentrés	1.626	239	239	1.626	0
Titulaires	1.624	237	239	1.626	2
Contractuels	2	2	0	0	-2
Encadrement des activités physiques et sportives	2.366	291	281	2.356	-10
Titulaires	2.344	290	280	2.334	-10
Contractuels	22	1	1	22	0
Etablissements publics	1.582	251	191	1.522	-60
Titulaires	1.370	149	148	1.369	-1
Contractuels	212	102	43	153	-58
CPLD (contractuels)	0	0	3	3	3
Total titulaires	5.668	735	735	5.668	0
Total contractuels	281	118	47	210	-71
TOTAL	5.949	853	782	5.878	-71
dont transformations		774	767		-7

Source : « bleu » annexé au PLF 2004

Dans son rapport de gestion pour l'exercice 2002, la Cour des comptes relève que **l'écart entre effectifs réels et effectifs budgétaires** (dans l'ancien périmètre du ministère), comptabilisés en personnes physiques et en excluant les surnombres autorisés, conduisait au constat de 160 emplois vacants en fin d'exercice, soit 2,4 % des effectifs budgétaires. **Au 1^{er} septembre 2003, donc dans le nouveau périmètre, les données sont de 93 emplois vacants²⁶, soit 1,6 % des emplois budgétaires.** Ce ratio – significativement inférieur dans le périmètre des sports – se situe dans la moyenne des ministères, et peut provenir de diverses causes (en particulier l'inévitable volant frictionnel lié aux départs à la retraite et aux délais de recrutement) dont il n'est guère possible, en l'espèce, de déterminer la légitimité²⁷.

²⁶ Soit 6.743 emplois budgétaires et 6.583 emplois réels en 2002 (ancien périmètre), et 5.949 emplois budgétaires et 5.856 emplois réels (5.714 en équivalents temps plein) au 1^{er} septembre 2003.

²⁷ Le rapport de l'Observatoire de l'emploi public remis en juin 2001 identifiait trois principales causes de divergences entre emplois budgétaires et effectifs réels : des éléments qui échappent en partie aux gestionnaires (temps partiel, vacances de postes ...), des éléments qui visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire (les surnombres autorisés, les

En outre, le ministère des sports accueillait par voie de détachement 753 agents au 1^{er} janvier 2003, soit plus de dix fois plus que les agents du ministère détachés dans d'autres administrations (73). Les mises à disposition étaient quant à elles au nombre de 10 fin 2002, et les 29 décharges pour activités syndicales étaient réparties entre 59 agents, soit environ 1 % des effectifs budgétaires. **Le ministère ne tient pas de statistique centralisée du taux d'absentéisme et du nombre d'arrêts maladie**, mais relève que les appréciations des chefs de service témoignent d'un faible absentéisme « *en raison de l'exiguïté des effectifs de la plupart des services déconcentrés* ».

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort consenti par le ministère des sports en termes de réduction des effectifs. Si le nombre d'emplois apparaît quelque peu dérisoire au regard des effectifs de l'Etat, il n'en demeure pas moins que le ministère figure parmi les « bons élèves » du gouvernement : il diminue ses effectifs nets de 1,2 % alors que la moyenne globale est de 0,2 % (4.561 emplois supprimés pour un total de 2.180.240 effectifs budgétaires), et surtout contribue à hauteur de 1,5 % des suppressions totales d'emplois budgétaires, alors que son budget ne représente que 0,15 % du budget de l'Etat.

Votre rapporteur spécial rappelle toutefois qu'il est très difficile, même dans un ministère de taille réduite tel que celui des sports, de disposer d'une vision claire des effectifs réellement financés sur crédits budgétaires, et de déterminer le solde net des créations et suppressions d'emplois. Les indications fournies par le ministère n'ont à cet égard pas contribué à le rassurer totalement.

2. Dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement courant s'élèvent à 66,03 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit une **hausse de 5,11 % et 3,21 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003**. Cette hausse résulte de 3,91 millions d'euros de mesures nouvelles et d'une révision à la baisse des services votés.

Les mesures nouvelles, financées par redéploiements à hauteur de 600.000 euros, ont trait aux éléments suivants :

- **formation des animateurs** : poursuite du développement des aides individuelles à la formation initiale conduisant aux qualifications

gages et transferts d'emplois) ainsi que l'utilisation de crédits pour rémunérer des personnels temporaires (crédits qui ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires).

professionnelles du sport et de l'animation (350.000 euros), jurys d'examen et validations des acquis de l'expérience (300.000 euros) ;

- **formation initiale et continue du personnel** : refonte de l'architecture des formations afin de renforcer la capacité d'intervention des agents dans leur mission d'aide et d'assistance au mouvement sportif (450.000 euros) ;

- initiation d'une **démarche qualité** dans les établissements, en tant qu'opérateurs de formation (150.000 euros) ;

- **externalisation** de certaines fonctions assurées jusqu'à présent par les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), et dont les emplois sont supprimés dans les établissements comme mentionné *supra* (650.000 euros) ;

- modernisation des **moyens informatiques** à hauteur de 710.000 euros (application SIRHANO pour la gestion des ressources humaines, renforcement et sécurisation du réseau) ;

- **déménagement** des services centraux du ministère dans l'immeuble Tolbiac²⁸ : 1 million d'euros de mesures nouvelles pour les charges de loyer et de sécurité. **Votre rapporteur se montrera vigilant sur le coût global de nouveaux locaux**, dont la baisse escomptée a été présentée par le ministère comme un argument en faveur du déménagement. Le montant réel du loyer en 2004 pourrait toutefois se révéler supérieur de plus deux millions d'euros aux estimations initiales présentées fin 2002, qui étaient de l'ordre de 10,3 millions d'euros ;

- enfin, un **inventaire** des équipements sportifs, selon les conclusions des Etats généraux du sport qui se sont tenus fin 2002. Une mission confiée par le ministre des sports à notre collègue Pierre Martin permettra de déterminer les principes de ce recensement, et les crédits de démarrage sont estimés à 100.000 euros.

Au total, il convient de remarquer la poursuite d'une **révision relativement faible des services votés**, qui s'inscrivent en baisse de 700.000 euros en 2004 après avoir enregistré une diminution de 250.000 euros

²⁸ Dans son rapport relatif à la loi de finances pour 2003, votre rapporteur spécial relevait :
« Le déménagement de ces services dans la ZAC de Bercy est prévu pour l'automne 2003, et s'il est onéreux il n'en demeure pas moins nécessaire du fait de l'amplification de la hausse du loyer de la tour Olivier de Serres, qui passerait de 5,9 millions d'euros en 2002 à 7,86 millions d'euros en 2003, et de la perspective d'un second désamiantage. Le coût total des loyers, charges et frais de déménagement devrait culminer à 12,84 millions d'euros en 2003, mais le coût de la prochaine implantation (10,34 millions d'euros) devrait après 2003 être voisin de l'actuelle, avec un loyer supérieur mais des charges plus réduites. »
Le coût du déménagement et des commissions d'agence est estimé à 2,63 millions d'euros.

en 2003. Cette baisse de 700.000 euros se répartit à parité entre la non-reconduction de dépenses d'informatique (ajustement des crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement) et un ajustement de crédits provisionnels relatifs aux frais de justice et de réparation civile.

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

Les crédits d'intervention du ministère des sports pour l'année 2004 s'inscrivent en **baisse de 10,6 %** (après une diminution de 6,4 % en 2003) **pour représenter 82,28 millions d'euros**. Ces crédits ne figurent désormais plus qu'au chapitre 43-91, et sont déconcentrés à hauteur de 51,8 %²⁹, soit une légère progression par rapport à 2003 (49 %).

La diminution globale des crédits, de 9,75 millions d'euros, résulte d'une baisse de 22,71 millions d'euros (dont 6,86 millions d'euros de crédits non-reconductibles, inscrits au budget 2003, et 15,85 millions d'euros de mesures de révision des services votés et de redéploiement), jointe à 12,71 millions d'euros de mesures nouvelles et à 250.000 euros de transferts budgétaires internes³⁰. **La révision à la baisse des services votés et les mesures nouvelles négatives correspondent à cinq mesures :**

- **Stade de France** : la combinaison de l'accroissement, après actualisation, de la redevance due par le concessionnaire à l'Etat et de l'indemnité pour absence de club résident versée au consortium par l'Etat permet une économie de 2,11 millions d'euros ;

- **championnats du monde d'athlétisme en 2003** : les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002 et reconduits en 2003 ne sont pas reconductibles en 2004 et sont donc supprimés, soit 6,55 millions d'euros ;

- **dispositif « plan sport emploi »** : ajustement mécanique résultant de la dégressivité des aides sur une période de cinq ans, soit une économie de 664.000 euros ;

- une économie de 10 millions d'euros sur les **crédits relatifs aux actions territoriales de promotion et de développement du sport** (crédits déconcentrés). L'article 90, relatif aux crédits déconcentrés de formation des

²⁹ Le ministère a toutefois mis en oeuvre au cours de la dernière décennie une politique d'extension de la déconcentration en deux étapes (1994 et 1998), conjointement avec le regroupement des directions régionales et départementales dans les grandes villes. Cette orientation a abouti à ce qu'en moyenne annuelle 50 % des dotations de fonctionnement et la quasi totalité des subventions d'équipement soient déconcentrées. Les investissements restent en revanche essentiellement gérés par l'administration centrale, hormis les travaux de maintenance et de mise aux normes de sécurité des établissements et écoles.

³⁰ La transformation du Musée national du sport en EPIC conduit ainsi au transfert sur le titre IV des crédits de fonctionnement du musée, soit 250.000 euros inscrits sur le chapitre 43-91.

animateurs et d'accompagnement de l'emploi, fait également l'objet d'une mesure d'économies de 258.000 euros ;

- enfin, la disparition progressive du dispositif « **emplois-jeunes** » permet une économie de 1,2 million d'euros.

Les **mesures nouvelles** financent quant à elles six grandes orientations :

- **financement des grandes manifestations sportives : 9,2 millions d'euros.** Il s'agit de faire participer les équipes de France aux Jeux olympiques et paralympiques d'Athènes (5 millions d'euros), de subventionner le GIP « Paris Ile-de-France 2012 » pour soutenir la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012 (3 millions d'euros), et de contribuer à l'organisation et à la participation des équipes de France aux grandes compétitions mondiales et européennes (1,2 million d'euros) ;

- **soutien du sport de haut niveau : 300.000 euros.** Cette mesure tend à poursuivre l'objectif d'amélioration de l'environnement des sportifs dans les établissements publics sous tutelle, et à favoriser l'insertion et la reconversion des sportifs de haut niveau ;

- **développement de l'action internationale : 310.000 euros.** Ces mesures recouvrent une majoration de la contribution de la France à l'Agence mondiale antidopage pour 160.000 euros, l'accentuation des relations sportives internationales dans le cadre de protocoles avec plusieurs pays étrangers (50.000 euros), et le soutien à l'usage de la langue française aux Jeux d'Athènes (100.000 euros) ;

- **observation des métiers du sport et ingénierie des formations : 635.000 euros.** La poursuite de la mise en place de l'Observatoire national des métiers du sport et de l'animation (ONMAS) est financée par une mesure nouvelle de 250.000 euros, et la rénovation des formations (désormais plus individualisées) et diplômées pour 385.000 euros ;

- **valorisation de la fonction éducative et sociale du sport : 2,16 millions d'euros.** Ces crédits recouvrent en premier lieu le soutien aux associations sportives par l'extension des centres ressources et d'information pour les bénévoles (CRIB) et la création de 25 postes FONJEP pour 189.100 euros. Ils concernent également l'accompagnement des politiques de l'emploi sportif pour 1,06 million d'euros, grâce la création de 50 postes dans le cadre du plan « sport-emploi », à une aide aux jeunes bénéficiant de contrats aidés, et au conseil fourni aux associations employeuses. Le soutien à la pratique sportive pour tous représente 410.000 euros : meilleur accès des personnes handicapées et actions de promotion sur la sécurité des pratiquants. En dernier lieu, la lutte contre les incivilités et la violence dans le sport

représente 500.000 euros de mesures nouvelles, pour des actions d'information, de sensibilisation et de formation ;

- enfin, une aide supplémentaire au fonctionnement du **Musée national du sport** pour 109.000 euros. Il est prévu de relocaliser ce musée à Saint-Denis et de lui accorder le statut d'EPIC pour lui permettre de se développer.

Il convient enfin de relever que le titre IV fait l'objet d'importants changements de nomenclature : **les crédits déconcentrés, auparavant répartis en cinq articles, sont désormais regroupés en trois articles**, traduisant la volonté du ministre de globaliser ces crédits. Les actions territoriales de promotion et de développement du sport font néanmoins l'objet de deux articles et non pas d'un seul, et opèrent une distinction selon que les crédits s'inscrivent (article 40) ou non (article 60) dans le cadre de contrats de plan Etat-régions et de contrats TOM³¹. Les crédits non déconcentrés font quant à eux l'objet de quatre articles : Jeux olympiques et grandes manifestations sportives, échanges de sportifs et actions internationales, promotion et développement du sport, formation des animateurs et accompagnement de l'emploi.

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

A. UNE BAISSÉ IMPORTANTE DES INVESTISSEMENTS

Après un effort important sur les dépenses en capital en 2003, le projet de budget du ministère des sports pour 2004 se caractérise par une **forte baisse des dépenses en capital** : les autorisations de programme (AP) s'élèvent à 10 millions d'euros, soit une baisse de 7,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, et **les crédits de paiement (CP) s'inscrivent en diminution de 28,3 % avec 8 millions d'euros**, dont 5,5 millions d'euros au titre des services votés (correspondant aux AP antérieures) et 2,5 millions d'euros au titre des AP inscrites en mesures nouvelles. Rappelons que l'essentiel de ces crédits (AP et CP) sont délégués au niveau déconcentré. Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses en capital depuis 2000. Il se présente toutefois selon l'ancien périmètre jusqu'en 2001.

³¹ Ces articles font suite à la fusion des anciens articles 22 (échanges sportifs et actions internationales : crédits déconcentrés), 42 (promotion du sport et développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre : crédits déconcentrés) et 50 (projets éducatifs locaux : crédits déconcentrés). La fusion de ces articles est effective depuis le début de l'année dans la nomenclature de gestion, et n'apparaît donc pas dans le « vert » budgétaire pour 2003.

Evolution des dépenses en capital depuis 2000

(en millions d'euros)

Chapitre	LFI 2000 (ancien périmètre)		LFI 2001 (ancien périmètre)		LFI 2002 (nouveau périmètre)		LFI 2003	PLF 2004
57-01 : Administration générale et équipement des établissements publics de l'Etat	AP	6,10	AP	7,01	AP	5,19	AP	5
	CP	6,78	CP	3,51	CP	2,59	CP	4,35
66-50 : Subvention d'équipement aux collectivités	AP	10,14	AP	10,76	AP	5,5	AP	5
	CP	8,31	CP	5,81	CP	2,87	CP	3,65

Source : ministère des sports

Le taux de couverture des AP par les CP, qui avait décliné à 50 % dans le budget pour 2002 mais avait été relevé à plus de 100 % en 2003, passe à nouveau sous le seuil des 100 % tout en demeurant d'un niveau relativement élevé (80 %). Les efforts consentis au cours des derniers exercices ont permis de diminuer les **importants stocks d' « AP dormantes » accumulés au cours des années** (notamment par une diminution du flux de près de moitié en 2001), mais la « dette » annuelle des chapitres d'investissement (déduction des CP consommés des AP disponibles) au cours de la période 1998-2002 demeure élevée, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

		AP disponibles	CP consommés	Dette
1998	57-01	47	37,20	9,80
	66-50	23,23	8,26	14,97
1999	57-01	50	34,60	15,40
	66-50	32,22	6,43	25,79
2000	57-01	82	38,30	43,70
	66-50	21,25	2,61	18,64
2001	57-01	55,7	39,50	16,20
	66-50	24	5,99	18,01
2002	57-01	47,08	32,60	14,48
	66-50	25,34	8,08	17,26

Source : ministère des sports

Une somme de ces flux annuels de dette en vue de déterminer un « stock » n'aurait pas de sens, puisqu'elle tendrait à comptabiliser deux fois certaines AP en ne déduisant pas les reports. **Le montant des AP et CP « en compte » au 1^{er} janvier 2003 constitue une indication plus pertinente : il était de 102,3 millions d'euros pour les AP et de 71 millions d'euros pour les CP (soit environ deux ans et deux mois de consommation de CP), ce qui constitue une traduction patente de la sous-consommation des crédits.**

Les principales dépenses d'investissement envisagées pour l'année 2003 concernent cinq types d'actions, dont les quatre premiers sont financés sur le chapitre 57-01 :

- **les travaux de maintenance, d'entretien et de sécurité et de modernisation dans les services déconcentrés**, pour un montant de 500.000 euros en AP et de 308.000 d'euros de CP ;

- les acquisitions, travaux et matériel de premier équipement dans les services déconcentrés : 2 millions d'euros d'AP et 908.000 euros de CP ;

- les opérations d'extension et de modernisation des établissements publics³², pour lesquelles seuls des CP (1,26 million d'euros) sont programmés ;

- les travaux de maintenance et de sécurité dans les CREPS, écoles nationales et à l'INSEP : 2,5 millions d'euros d'AP et 1,87 million d'euros de CP.

- **sur le chapitre 66-50, les subventions accordées aux collectivités locales et privées (associations)** au titre de l'aménagement et de la rénovation du patrimoine sportif, pour un montant global de 3,65 millions d'euros. Une part réduite de ces crédits est toutefois affectée au niveau central, mais ne comporte que des CP (307.000 euros) pour la poursuite d'opérations décidées antérieurement. L'intégralité des nouvelles AP est destinée aux collectivités locales, et inclut les contrats de plan Etat/région (2000-2006) et contrats TOM (2000-2004). Le FNDS est également impliqué dans ces opérations de rénovation, par des subventions d'équipement d'un montant de 39,6 millions d'euros (en hausse de 18 % par rapport à 2002).

³² *Le plan pluriannuel de rénovation et de modernisation de l'INSEP est financé sur les crédits du FNDS (cf. chapitre correspondant) pour un total de 24,16 millions d'euros (l'enveloppe initialement prévue était de 44 millions d'euros), dont 14,3 millions d'euros ont déjà été financés au 24 juillet 2003.*

B. UNE AMÉLIORATION TRÈS SENSIBLE MAIS ENCORE INSUFFISANTE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Les efforts louables engagés ces dernières années pour tenter d'améliorer la programmation et le rythme d'engagement des opérations d'investissement (élaboration d'un projet de schéma des services collectifs du sport, amélioration des conditions de financement des investissements sur le FNDS) ont été intensifiés en 2002 et se sont traduits par un important relèvement du taux de consommation des crédits au cours du dernier exercice³³. **Votre rapporteur se félicite de cette prise de conscience par le ministère et des efforts qu'il a manifestement accomplis pour redresser une situation qui ne devait plus perdurer.** Début octobre 2003, le taux de consommation des crédits de paiement se montrait satisfaisant pour le chapitre 57-01 avec plus de 75 %, et perfectible pour le chapitre 66-50 avec 52,5 %.

La sous-consommation des crédits délégués et les reports conséquents demeurent néanmoins des caractéristiques majeures des dépenses en capital, même s'ils tendent à diminuer. Il convient toutefois de relever qu'une part majoritaire des reports sur 2003 s'inscrivait dans le cadre de la régulation budgétaire.

Montant des reports et taux de consommation des dépenses en capital

(en millions d'euros)

	Reports (dont contrat de gestion)				Consommation des crédits			
	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	1999	2000	2001	2002
Chapitre 57-01 (CP)	8,65	9,4	6,92	3,3	49 %	75 %	49 %	70,5 %
Chapitre 66-50 (CP)	6,36	6,97	3,83	1,1	59 %	66 %	61 %	79,8 %
TOTAL (CP)	12,28	15,01	10,75	4,4	74 %	53 %	72 %	74,6 %

Source : ministère des sports

³³ La Cour des comptes, dans son rapport relatif à l'exercice 2002, relève que les crédits restés disponibles en fin de gestion comprennent :

- pour le chapitre 57-01 (3,38 millions d'euros de crédits non consommés), les crédits à reporter au titre de la régulation budgétaire (2,27 millions d'euros), les crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2002 (650.000 euros), et le fonds de concours paru au journal officiel le 10 janvier 2003 (460.000 euros) ;

- pour le chapitre 66-50 (1,87 million d'euros de crédits disponibles), les retours de crédits inutilisés au niveau local, qui permettent à peine de respecter le montant de reports demandés au titre de la régulation budgétaire.

La Cour indique également que « sans les recettes inscrites en LFR 2002 (produits de cession) et les fonds de concours ouverts en fin d'année, le ministère des sports n'aurait pas respecté ce niveau de reports ».

S'agissant des AP, le taux d'utilisation se révèle encore plus satisfaisant puisqu'il était en 2002 de 93,3 % en moyenne pour les deux chapitres d'investissement, alors que les AP disponibles étaient supérieures de 27 % aux AP ouvertes en loi de finances initiale.

Les reports massifs en fin d'exercices 2000 et surtout 2001 rendaient quelque peu factices les crédits inscrits en loi de finances initiale, dont le montant se révélait largement inférieur aux crédits *in fine* disponibles. La Cour des comptes avait en outre indiqué dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001 que « *les explications fournies pour justifier le maintien de reports toujours significatifs demeurent peu satisfaisantes : des lenteurs dans le traitement des dossiers sont invoquées* ». Cette situation s'est toutefois notablement améliorée l'année dernière, puisque les reports de 2002 sur 2003 ont été réduits de 60 %.

Le potentiel d'amélioration que le ministère a utilisé pour ses propres crédits budgétaires rend d'autant plus incongru et préjudiciable le maintien d'une situation de sous-exécution chronique des crédits du FNDS, ainsi que votre rapporteur le relève ci-après.

IV. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2002

Votre rapporteur se félicite de ce que le ministère ait fourni des indications assez précises sur l'exécution des deux derniers budgets et ait à cet égard fait preuve de transparence.

1. Une régulation importante des crédits

Les crédits du ministère de la jeunesse et des sports ouverts en loi de finance initiale pour 2002 s'élevaient à 540,48 millions d'euros, dont environ les trois quarts étaient affectés au sport, et **le montant des crédits disponibles était de 537 millions d'euros**, après divers mouvements réglementaires de crédits (annulations, reports, virements et transferts). Les mouvements réglementaires de crédits ont été contrastés par rapport aux exercices précédents : les annulations ont été beaucoup plus importantes du fait de la dégradation du contexte budgétaire, mais les reports, virements et transferts ont été plus réduits que lors de l'exercice 2001.

Mouvements réglementaires de crédits de 2000 à 2002 (ancien périmètre du ministère)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	Variation 2000/2002
Annulations en fin d'exercice précédent	- 6,1	- 10,12	- 30,66	402,6 %
Reports de l'exercice précédent	30,08	22,72	25,03	16,8 %
Fonds de concours ³⁴	5,73	1,93	1,2	- 79 %
Solde des virements, transferts et répartitions	17,73	0,57	0,94	- 94,7 %
TOTAL	47,44	15,1	- 3,48	- 92,7 %

Source: ministère des sports

La régulation budgétaire pour l'ensemble du ministère (dans son ancien périmètre) a été appliquée en deux étapes :

- les mesures mises en place par la note du secrétariat d'Etat au budget du 25 février 2002 (« régulation républicaine ») ont limité les autorisations d'engagement pour les sept premiers mois à 74,4 % des crédits de fonctionnement, 50 % des crédits d'intervention et 40 % des autorisations de programme ;

- cette régulation a été remplacée par les mesures conservatoires, plus sévères, du 12 août 2002, que le ministère est toutefois parvenu à alléger quelque peu après négociations avec la direction du budget, qui ont abouti mi-septembre 2002 : 32,6 millions d'euros ont été gelés sur les titres III et IV (dont 15,5 millions d'euros au titres des sports), et un objectif de report sur 2003 de 17,3 millions d'euros a été mis en place. **Au total, la régulation a porté sur 49,9 millions d'euros, soit 9,3 % des crédits disponibles** et une hausse de 45 % par rapport à la régulation appliquée en 2001.

La quasi totalité des crédits gelés ont été annulés (un dégel de 1,3 million d'euros sur le chapitre 43-91 a été consenti sur les 32,6 millions d'euros initiaux) par la loi de finances rectificative pour 2002 du 22 décembre 2002. Il convient de souligner que le taux de report a atteint 25,1 % sur les dépenses en capital.

³⁴ Les dotations inscrites en fonds de concours proviennent essentiellement des recettes du musée national du sport et des participations des collectivités locales à des opérations de rénovation du patrimoine sportif.

2. Une consommation inégale mais en progrès

En 2002, le montant des crédits disponibles en fin de gestion de l'ensemble du ministère des sports s'est élevé à 28,37 millions d'euros, soit une diminution de 12,7 % par rapport à l'exercice 2001.

Au total, les crédits disponibles du ministère de la jeunesse et des sports (dans son ancien périmètre) ont été consommés à hauteur de 508 millions d'euros, soit 94,7 %, ce qui représente une amélioration par rapport aux exercices 2001 (94 %) et 2000 (92,8 %), mais avec des niveaux variables selon les chapitres, ainsi que le montre le tableau suivant :

Consommation des crédits sur l'exercice 2002

		Taux de consommation
Personnel (titre III)		96,7 %
Fonctionnement (titre III)		94,8 %
Interventions (titre IV)		94,1 %
Chapitre 57-01	AP	87,6 %
	CP	70,5 %
Chapitre 66-50	AP	97,8 %
	CP	79,8 %
TOTAL		94,7 %

Source: ministère des sports

Sur les chapitres 57-01 (équipements sportifs) et n° 66-50 (subventions d'équipement aux collectivités), la consommation des autorisations de programme a progressé puisqu'elle est passée de 89 % en 2001 à 93,2 % en 2002. Le taux de consommation des crédits de paiement des dépenses en capital s'est également considérablement amélioré avec 74,6 % contre 56,3 % en 2001, ainsi qu'il a été souligné antérieurement. **Votre rapporteur relève que des efforts importants ont été entrepris, mais que le niveau de consommation ne saurait encore être considéré comme totalement satisfaisant.**

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003 AU COURS DU PREMIER SEMESTRE

Au cours du premier semestre 2003, le budget du ministère des sports est passé de 403,77 millions d'euros en loi de finances initiale à 405,92 millions d'euros de crédits disponibles, soit une augmentation négligeable de 0,5 %. Cette variation recouvre notamment 14,6 millions d'euros de reports de crédits (soit 3,6 % des crédits disponibles) et

13,5 millions d'euros d'annulations en loi de finances rectificative pour 2002, ainsi que le détaille le tableau ci après :

Evolution des dotations 2003 en début d'exercice

(en euros)

Chapitres	LFI	Reports	Annulations	Répartitions	Transferts	Fonds de concours	Crédits disponibles
31-90	157.303.861						157.303.861
31-91	24.506.701						24.506.701
31-96	26.115.295						26.115.295
33-90	24.523.992						24.523.992
33-91	4.744.461						4.744.461
33-92	577.765						577.765
34-98	44.321.221	1.516.335	- 3.096.500	80.000			42.521.056
36-91	17.811.663						17.811.663
37-91	686.021						686.021
43-91	92.028.891	8.676.539	- 9.916.500		- 120.449		90.668.481
57-01 AP	5.422.000	1.114.127					7.335.127
CP	6.086.000	3.301.776	- 258.600		799.000	270.863	10.199.139
66-50 AP	5.408.000	241.815					5.649.815
CP	5.064.000	1.100.521	- 198.000				5.966.521
TOTAL	403.769.871	14.595.171	- 13.496.500	80.000	678.551	270.863	405.924.956

Source: ministère des sports

La régulation budgétaire s'est opérée en trois temps :

- des réserves dites « de précaution et d'innovation » ont été constituées dès le 3 février 2003, pour un montant total de 24,49 millions d'euros, sur les chapitres budgétaires 34-98, 36-91, 43-91 ; 57-01 et 66-50. Une partie de cette mise en réserve a été annulée par le décret du 14 mars 2003, pour un montant de 13,47 millions d'euros ;

- par note du 28 avril 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a informé le ministère des sports du gel de la quasi intégralité des crédits qui avaient fait l'objet d'un report fin 2002, soit 13,49 millions d'euros, assorti toutefois d'une modulation selon les chapitres ;

- après négociation avec la direction du budget, ces montants ont été réexaminés courant septembre et ont abouti à un dégel de près de 5 millions d'euros, et à une annulation de 15,85 millions d'euros. **Au total, près de 4 % des crédits disponibles ont d'ores et déjà été annulés. Le ministère des sports est donc particulièrement affecté par la régulation**, dans la mesure où le plafond global d'annulations par voie réglementaire est fixé par la loi organique relative aux lois de finances à 1,5 %.

Le taux de consommation de l'ensemble du ministère pour le premier semestre a atteint 38 %, soit un **progrès sensible** par rapport au taux constaté un an auparavant (34,5 %). La consommation des dépenses d'intervention n'était cependant que de 13,3 %, ce qui nécessitera un important effort de rattrapage au second semestre.

V. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

La présentation des actions du ministère en trois agrégats avait été abandonnée au profit d'un agrégat unique dans le projet de loi de finances pour 2002, anticipant en cela les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ainsi que la redéfinition du périmètre du ministère. L'agrégat « soutien aux pratiques sportives » qui figurait dans le PLF 2003 retrouve en 2004 son libellé antérieur de « sports », mais demeure ventilé en deux composantes et six sous-composantes, assorties d'indicateurs dont la structure n'évolue pas par rapport à 2003 :

- **indicateurs de coûts.** Ces indicateurs amorcent une comptabilité analytique mais ne sont guère significatifs, en ce qu'ils se situent à un niveau très agrégé et comportent une part trop importante de crédits non ventilés, représentant près de 70 % des montants affectés aux trois sous-composantes ;

- **objectifs, résultats et cibles déclinés en six indicateurs d'efficacité socio-économique et un indicateur de gestion.** Ces indicateurs sont relativement novateurs mais demeurent très parcellaires et axées sur l'efficacité plutôt que sur l'efficacités ; ils ne sauraient donc préfigurer les indicateurs des futurs rapports annuels de performances, qui seront nécessairement plus exhaustifs et transversaux. Ces indicateurs n'intègrent pas suffisamment la dimension éducative et sociale du sport ; il n'est de même pas fait mention de la qualité et de la densité des équipements sportifs. En outre, ces indicateurs ne sont pas réellement assortis d'objectifs, et les prévisions inscrites pour 2004 – qui reposent sur un postulat de stabilité – ne sauraient en tenir lieu.

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

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

La répartition des coûts entre les différentes actions du ministère est la suivante :

Indicateurs de coûts : dépenses totales

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004
Soutien aux pratiques sportives	217	217	233	222
Accès aux pratiques sportives pour tous	46	36	40	32
Protection des sportifs et sécurité de la pratique	14	17	25	23
Sport de haut niveau, grands événements et rayonnement international	57	64	65	64
Non ventilé par sous-composante	100	100	103	104
Actions non ventilées	163	166	171	173
Qualifications et formation professionnelle	56	56	55	56
Fonctions support	107	110	116	117
TOTAL	380	383	404	396

Source : « bleu » budgétaire annexé au PLF 2004

Indicateurs de coûts : dépenses extra-budgétaires (FNDS)

(en millions d'euros)

	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004
FNDS	193	204	218	248

Source : « bleu » budgétaire annexé au PLF 2004

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

Le FNDS, créé par la loi de finances pour 1979, est un compte d'affectation spéciale. Il peut donc voir une partie de ses recettes directement affectées à certaines dépenses et ne saurait être en déficit. **Il constitue un cas unique, dans l'ensemble des départements ministériels, d'externalisation étendue dans un compte spécial du Trésor des dépenses d'une politique publique.** Les crédits du FNDS représentent en effet plus de la moitié de ceux du ministère des sports. C'est dire le caractère stratégique de ce fonds et l'intérêt que lui portent les responsables du mouvement sportif, et l'importance du débat sur sa pérennité. Le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) a quant à lui été rattaché au ministère de la

jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche par la loi de finances pour 2003.

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

A. LE DYNAMISME CHRONIQUEMENT SOUS-ESTIMÉ DES RECETTES

La structure des ressources du FNDS a été modifiée en 2000, avec notamment l'affectation du boni de liquidation du Comité français d'organisation (CFO) de la coupe du monde de football 1998³⁵ et la suppression de la taxe sur les débits de boisson. **Les recettes encaissées en 2002 se sont élevées à 250,6 millions d'euros, soit une plus-value de 44,8 millions d'euros** (boni de liquidation inclus) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002. Les ressources du Fonds proviennent aujourd'hui de cinq sources :

- un prélèvement de 2,9 % (taux fixé par la loi de finances pour 1998) sur les sommes mises en France sur les jeux de la Française des Jeux, qui représente la grande majorité des recettes avec 195 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2003 ;

- un prélèvement de 0,01 % sur les sommes engagées au pari mutuel (décret du 11 avril 2001 modifié) : 0,5 million d'euros prévus en 2003 ;

- un « fonds de mutualisation » alimenté par une contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives (article 59 de la loi de finances pour 2000) : 22,87 millions d'euros prévus en 2003 ;

- les remboursements des avances consenties aux associations sportives ;

- le boni de liquidation du CFO (loi de finances rectificative pour 1999).

L'évolution de ces recettes depuis 2000 est la suivante :

³⁵ Toutefois ces ressources ne figurent pas dans le projet de loi de finances, car elles sont gérées selon la procédure spécifique du « Fonds Fernand Sastre ».

Evolution des recettes du FNDS sur la période 2000-2004

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004	Evolution 2000/2004
Pari Mutuel Urbain	3,0	1,4	0,5	0,5	0,5	- 83,3 %
Taxe sur les débits de boisson	0,2	-	-	-	-	N.S.
Remboursements d'avances	0,1	0,1	0,1	-	-	N.S.
Recettes diverses	-	0,4	0,1	-	-	N.S.
Prélèvement Française des Jeux	182,4	197,5	226	195	229,3	25,7 %
Contribution sur les droits TV	5,4	22,1	18,1	22,87	18,2	237 %
Sous-total FNDS « traditionnel »	191,1	221,4	244,8	218,37	248	30 %
Versement du liquidateur du CFO	22,9	15,2	5,8	-	-	N.S.
Total	214	236,6	250,6	218,37	248	15,9 %
Ecart avec le PLF correspondant	47,96	53,87	44,8	N.D.		

Source : ministère des sports

La sous-estimation des recettes est chronique depuis cinq ans, principalement en raison du dynamisme du prélèvement assis sur les jeux (mettant ainsi en exergue les talents de marketing de la Française des Jeux, et une tendance compulsive de nos concitoyens à s'en remettre à la chance...), et les plus-values de recettes encaissées sont en partie utilisées pour ouvrir des crédits et autorisations de programme. Les recettes constatées à l'issue du premier semestre 2003 – 120,7 millions d'euros hors boni de liquidation – laissent prévoir un nouveau dépassement de la prévision inscrite en loi de finances. **Les recettes du FNDS ont connu une très forte croissance au cours de la période récente – 47 % entre 1997 et 2002 – et sont évaluées pour l'année 2004 à 248 millions d'euros, soit une augmentation importante de 13,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.** Ces prévisions, en apparence optimistes, tiennent compte des rentrées constatées en 2002 et d'une progression moyenne escomptée de 5,5 % en 2003 et 2004 du produit du prélèvement sur les jeux de la Française des Jeux. Cette hausse importante permet en outre de compenser la baisse des crédits budgétaires et d'afficher une hausse de 4 % des crédits consacrés par l'Etat au sport.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'ampleur de la hausse des crédits du FNDS, qui pourrait contribuer à « saturer » l'enveloppe avant la dissolution du FNDS, et ainsi à préserver de futures marges de manœuvre pour le CNDS à compter de 2006, dans l'hypothèse où ses crédits venaient à être révisés à la baisse. Il considère néanmoins que ces prévisions de recettes sont plus sincères et réalistes que lors des précédentes lois de finances, qui ont trop longtemps fait montre d'une prudence excessive. L'écart entre prévisions et réalisation, qui s'est maintenu

à un niveau élevé depuis 2000 (à hauteur d'environ 23 % des prévisions de recettes), devrait donc être atténué en loi de règlement. **La sous-évaluation est en effet doublement préjudiciable en ce qu'elle nuit à la sincérité budgétaire et au contrôle parlementaire** (les crédits peuvent être majorés dans la limite de l'excédent, sans passer devant le Parlement), et engendre des reports massifs d'année en année. **Ces reports se sont ainsi élevés à 150 millions d'euros en 2002 (vers 2003), soit près des trois quarts des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003.**

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

1. Programmation des crédits en 2003 et utilisation de la part régionale

Les dépenses du Fonds sont gérées paritairement aux niveaux national et régional avec les représentants du mouvement sportif³⁶, et sont structurées en deux catégories :

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

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

La part régionale du FNDS a plus que doublé en cinq ans pour représenter 84,2 millions d'euros en 2003 (soit 36,2 % des crédits du Fonds), et la totalité des ressources dégagées par la contribution de 5 % sur la cession des droits télévisuels lui sont affectées. La note d'orientation relative à l'utilisation de la part régionale du FNDS détermine **six domaines d'intervention** :

- les pratiques : pratique sportive, valeurs éthiques, actions éducatives, d'insertion et de cohésion sociale, lutte contre les incivilités et la violence dans le sport, développement de la pratique sportive des handicapés, animation et promotion autour de grands événements sportifs ;

³⁶ La note annuelle d'orientation est ainsi co-signée par le ministre des sports et le président du Comité national olympique et sportif français.

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

Les régions les mieux dotées dans l'absolu (*ie.* sans se rapporter au nombre d'habitants) étaient en 2003 l'Ile de France (13,6 % des crédits de la part régionale), Rhône-Alpes (8,9 %), PACA (6,9 %) et le Nord Pas de Calais (5,8 %). Le Languedoc-Roussillon et Saint Pierre et Miquelon ont toutefois bénéficié des hausses les plus sensibles entre 2002 et 2003 (respectivement 11,7 % et 5,8 %, pour une augmentation moyenne de 4,1 %).

Au cours du premier semestre 2003, les conseils de gestion du FNDS du 27 janvier, du 24 mars et du 26 juin ont permis la programmation de 232,3 millions d'euros de crédits, dont 88,2 millions d'euros au titre de la part nationale, 84,2 millions d'euros au titre de la part régionale, et 59,8 millions pour les équipements.

2. Programmation des dépenses en 2004

Le gouvernement précédent avait décidé de consacrer prioritairement les crédits du FNDS à la promotion du sport de masse, et cette orientation est maintenue dans l'actuel projet de loi de finances. Les dépenses prévisionnelles du FNDS pour 2004 se présentent ainsi :

Dépenses réalisées et prévisionnelles du FNDS en 2002-2004

(en millions d'euros)

	2002 (ordonnancées)	LFI 2003	2004	Écart (%) 2003/2004
Chapitre 1 (sport de haut niveau)	40,4	38,9	43,35	+ 11
Chapitre 2 (avances)	0,02	0,1	0,1	0
Chapitre 3 (sport de masse)	132,8	129	143,55	+ 11
Sous total fonctionnement	173,3	168	187	+ 11
Chapitre 9 (équipements de l'Etat) (AP et CP)	7,2	16,87	21,4	+ 27
Chapitre 12 (subventions d'équipement) (AP et CP)	23,6	33,5	39,6	+ 18
Sous total équipement (AP et CP)	30,8	50,37	61	+ 21
TOTAL	204,1	218,37	248	+ 13

Source : ministère des sports

Les crédits seront donc affectés pour 58 % à la promotion du sport de masse, pour 25 % aux équipements sportifs et pour 17 % au sport de haut niveau. Outre le soutien aux activités sportives traditionnelles, l'accent sera mis sur :

- la promotion de l'accès à la pratique sportive et le soutien à l'action des bénévoles et des clubs pour promouvoir les valeurs et l'éthique du sport, le renforcement du lien social et la lutte contre les incivilités et la violence ;

- le soutien aux projets des clubs et des fédérations dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques ;

- l'aide aux clubs, comités départementaux et ligues régionales pour contribuer, dans le cadre des conventions d'objectifs, au financement de la rénovation et de la mise aux normes des équipements sportifs, en s'attachant à favoriser les politiques intercommunales.

La répartition des dépenses pour 2004 entre parts régionales (incluse dans le chapitre 3 relatif au sport de masse) et nationale sera examinée par le conseil du FNDS en début d'exercice. Il est néanmoins prévisible que **la hausse de la part régionale sera conséquente** (et en tout état de cause supérieure à la hausse des crédits versés aux fédérations) et représentera une part majoritaire de l'augmentation des crédits du chapitre 3, de manière à compenser la diminution de 10 millions d'euros des crédits budgétaires déconcentrés imputés sur le titre IV, évoquée précédemment.

En termes de réalisations, il convient de relever les projets suivants : un plan pluriannuel de rénovation et de **modernisation de l'INSEP** pour un montant global de 24 millions d'euros (dont 18,7 millions d'euros ont déjà été programmés en 2001 et 4,6 millions d'euros en 2002), une subvention de 4,6 millions d'euros au groupement d'intérêt public Paris 2003 Saint Denis constitué en vue de l'organisation des championnats du monde d'athlétisme à Paris, 20,8 millions d'euros pour la programmation d'équipements sportifs, et 1,5 million d'euros de crédits déconcentrés affectés à la lutte contre les incivilités.

C. LE PROBLÈME PERMANENT DES REPORTS ACCUMULÉS ET DES SOUS-CONSOMMATIONS DE CRÉDITS

Votre rapporteur est très circonspect sur le réalisme des ouvertures de crédits dans le présent projet de loi de finances, dans la mesure où on assiste depuis 1999 à la conjonction de trois tendances corrélées

: les crédits votés en loi de finance initiale et les reports ne cessent de croître, et le taux de consommation de se dégrader.

Les reports sont ainsi très importants, du fait du décalage entre la couverture à 100 % des autorisations de programme (règle applicable aux comptes d'affectation spéciale) et le rythme constaté de réalisation des investissements. Le phénomène des reports massifs est commun à nombre de comptes d'affectation spéciale, mais en l'espèce **la désynchronisation est notamment imputable à la nature du processus décisionnel**, s'agissant des investissements faisant l'objet d'une cogestion. Cette carence est particulièrement manifeste en 2002 pour les dépenses d'équipement de l'Etat, dont le taux de consommation des paiements s'est révélé très bas avec 11 %, tandis que le taux d'engagement se montrait supérieur quoique très insuffisant avec 37 % des crédits disponibles (représentant eux-mêmes près du double des crédits inscrits en LFI, en raison des plus-values de recettes et reports de l'exercice précédent). A fin août 2003, les engagements sur cet article se situaient à un faible niveau, puisqu'ils n'étaient que de 19,3 %. Le taux d'engagement des subventions pour la réalisation d'équipements sportifs était quant à lui de 23,1 %.

La couverture excessive des autorisations de programme, jointe à la sous-évaluation chronique des recettes, contribue à alimenter la surabondance structurelle de trésorerie du FNDS³⁷. Le phénomène tend à se cumuler et à entretenir un effet « boule de neige », dès lors que le rythme d'exécution n'est pas suffisamment rehaussé pour apurer le stock des autorisations de programme reportées d'année en année.

Dans ses réponses à la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement pour 2002, la Cour des comptes relève ainsi que *« le taux de consommation globale des crédits du FNDS s'établit à 64 %. Ce résultat s'explique par le taux particulièrement faible de consommation des crédits de paiement relatifs aux opérations en capital, qui n'atteint que 18 % en 2002 (contre 25 % en 2001). Le taux de consommation des crédits relatifs aux dépenses ordinaires est, au contraire, d'un excellent niveau puisqu'il s'établit à 99 %. La principale cause de cette situation réside dans les importantes plus-values de recettes (...), répercutées en priorité sur les dépenses en capital »*.

³⁷ Concernant le suivi du compte en termes de trésorerie (outre le suivi budgétaire), le rapport du contrôleur financier pour l'exercice 2002 précise :

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

Montant des reports de crédits du FNDS
(en millions d'euros)

Vers 2000	Vers 2001	Vers 2002	Vers 2003
53,86	120,87	133,25	150

Source : Cour des comptes

S'il est vrai que la nature même du processus décisionnel et les difficultés compréhensibles de montage des dossiers impliquent des délais prolongés entre programmation et consommation effective des crédits, et un « rattrapage » malaisé du niveau non escompté de croissance des recettes, il reste que **la configuration budgétaire actuelle du FNDS a de quoi surprendre, au regard des fortes contraintes exercées par ailleurs sur le budget général**. Il n'y a en tout état de cause guère de raison que la situation s'améliore sensiblement en 2004, si ce n'est sur le plus long terme.

Les modalités de versement des subventions d'équipement du FNDS devraient sans doute faire l'objet d'un recentrage (les fédérations ne disposant d'autres subventions publiques), dans la mesure où la multiplicité des dossiers de petit montant – ainsi que l'illustre le faible nombre de projets d'un montant supérieur à 500.000 euros³⁸ – tend à multiplier les délais d'étude et consacre une logique de saupoudrage. **Le FNDS devrait donc sortir d'une logique de guichet pour mettre en œuvre des projets plus structurants**, ce qui supposerait au préalable des transferts de moyens aux collectivités locales. Si le FNDS permet de délester le ministère d'une multitude de petits financements qui mobilisent personnel et temps, il n'en demeure pas moins une structure de financement de l'Etat, dont on peut se demander s'il a vocation à financer ou cofinancer des projets d'envergure locale.

D. LA RÉFORME DU FNDS

Faisant suite au rapport précité de notre collègue Paul Loridant et de votre rapporteur spécial³⁹, **le ministère a en outre poursuivi la mise en place des réformes du FNDS**, qui se sont traduites en 2001 par les actions suivantes :

- mise en place d'un **groupe de travail mixte**, ministère des sports et Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui se réunit régulièrement afin d'accompagner de manière concertée les évolutions en cours ;

³⁸ sept projets de travaux sur les chapitres 9 et 12.

³⁹ Rapport d'information n° 27 (1999-2000).

- participation depuis 2001 aux travaux de la commission régionale du FNDS, avec voix consultative, d'un élu désigné par le président du conseil régional afin d'améliorer la cohérence des politiques de l'Etat et des collectivités locales ;

- **concertation au niveau régional**, qui doit permettre une meilleure représentation géographique en associant le mouvement sportif de l'ensemble de la région au fonctionnement de la commission régionale. Il est notamment demandé de veiller à ce que le nombre de représentants issus d'un même département ne puisse excéder la moitié des sièges ;

- formalisation de manière plus affirmée de la commission départementale de concertation, qui travaille dans le cadre de la commission régionale et qui assure le lien avec le comité départemental olympique et sportif (CDOS), les comités départementaux et les partenaires locaux susceptibles d'apporter leur concours ;

- **mise en cohérence des critères nationaux de répartition des crédits**, avec une séparation métropole / DOM-TOM, visant notamment une meilleure prise en compte de la dimension territoriale et des spécificités locales, sur la base d'une répartition prévoyant 91 % des crédits pour la métropole et 9 % pour les DOM-TOM ;

- **prise en compte des allocataires du RMI** parmi les critères spécifiques retenus pour la répartition de 22,8 millions d'euros du fonds de mutualisation au sein de la part régionale, qui doit prioritairement être affecté aux clubs ;

- volonté d'intégrer les actions financées dans une démarche territoriale concertée aux plans régional et départemental afin de permettre l'inscription du sport dans une logique de structuration et de développement durable du territoire en référence au schéma de services collectifs du sport ;

- possibilité depuis 2001 d'élaborer des conventions pluriannuelles ;

- pérennisation d'un **bilan analytique détaillé** de l'utilisation des crédits, par types de bénéficiaires et par actions.

En 2003, suite aux observations de la Cour des comptes, a été adopté un document précisant les critères d'éligibilité aux subventions d'équipement du chapitre 12. Figurent en particulier l'organisation de grands événements, la coopération intercommunale, l'accessibilité aux personnes handicapées et les contraintes environnementales.

E. LES DÉCISIONS RELATIVES À L'AVENIR DU FNDS

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui concernent les comptes d'affectation spéciale entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Le FNDS ne pourra alors plus fonctionner de la même manière qu'aujourd'hui, puisque la plus grande partie des recettes du FNDS (89 %) **ne correspondent pas à la définition des comptes d'affectation spéciale donnée par l'article 21 de la loi organique précitée**, qui dispose que les recettes particulières de ces comptes « *sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

1. Les hypothèses envisagées en 2002 par votre rapporteur spécial

L'existence même du FNDS est donc aujourd'hui remise en question et l'urgence de sa pérennisation est patente. A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur avait suggéré cinq évolutions potentielles :

- une **rebudgétisation intégrale du FNDS**. Cette hypothèse a été évoquée par le passé mais ne semblait pas devoir être privilégiée en ce qu'elle comporte trois obstacles majeurs : l'absence de garantie effective de stabilité des ressources du fait de l'application potentielle de la régulation budgétaire, les difficultés techniques relatives au maintien des procédures actuelles de concertation et d'implication du mouvement sportif dans la gestion du FNDS, et du point de vue du ministère des possibilités de reports plus limitées ;

- une **combinaison entre budgétisation partielle (des actions nationales par exemple) et décentralisation accrue des crédits**, auprès des régions notamment qui constituent un échelon pertinent dans la gestion actuelle du FNDS. Cette option aurait impliqué que des transferts de compétences soient précisés par voie législative ;

- la création d'une « **Fondation du sport** », avancée par le Président de la République et M. Jean-François Lamour, ministre des sports. Une fondation présentait un certain nombre d'avantages (souplesse de gestion, possibilité de faire appel au mécénat privé et à la générosité du public...), mais également des obstacles potentiels, tels que le statut et le mode juridique de création, le rôle déterminant du conseil d'administration et l'assujettissement, même au taux réduit, à l'impôt sur les sociétés. **L'exemple anglais de la Sports Aid Foundation**, créée en 1976 pour attirer des capitaux privés et publics afin de financer l'entraînement de sportifs de haut niveau, constituait néanmoins une utile source d'inspiration ;

- la création d'un **établissement public industriel et commercial**, permettant une autorité claire de l'Etat et une gestion financière moins rigide. La caractère industriel et commercial plutôt qu'administratif d'une telle structure aurait également permis d'intégrer une logique commerciale, et partant, de faire bénéficier l'Etat de fonds de concours, mais tendrait en contrepartie à externaliser un peu plus le financement du sport, par rapport à un compte d'affectation spéciale qui ne constitue qu'une entité budgétaire ;

- le **maintien du FNDS en tant que compte d'affectation spéciale, mais avec de nouvelles ressources** présentant un lien direct avec l'activité sportive. Cette voie paraissait exclue dans la mesure où les recettes directement affectables constituent à l'heure actuelle une part très minoritaire des ressources du FNDS.

2. Le choix de l'établissement public

A la suite des Etats généraux du sport, dont le groupe de travail sur le rôle de l'Etat dans le sport traitait la question de la réforme du FNDS, **le ministère s'est prononcé en faveur de la création d'un établissement public administratif, dénommé « Centre national pour le développement du sport »**. Cet établissement sera doté d'un conseil, composé selon le modèle actuel du FNDS et chargé de se prononcer sur la programmation des subventions de fonctionnement et d'équipement affectées aux associations, fédérations et collectivités locales. Son statut administratif plutôt qu'industriel et commercial confirmerait sa vocation de relais majeur de la politique de l'Etat. Afin de préserver la forte concertation avec le mouvement sportif et les acteurs locaux pour la répartition des moyens, des commissions régionales seront également instituées, dont la composition sera complétée par des représentants des collectivités locales. Un groupe de travail associant l'Etat et le mouvement sportif a été constitué au mois de septembre pour préparer la mise en place de la nouvelle structure. Le CNDS conservera donc une capacité de régionaliser et permettra de maintenir l'enveloppe globale⁴⁰, de recueillir le cas échéant des financements complémentaires et de conserver le même mode de gestion. **Rien ne permet cependant d'être aujourd'hui assuré que cette nouvelle structure ne reproduira pas les mêmes dysfonctionnements que le FNDS en termes d'utilisation des crédits.**

La solution de la fondation est également retenue, mais pour un autre objet que celui du FNDS. La future fondation du sport, qui bénéficiera des nouvelles dispositions instaurées par la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, aura en effet pour vocation de capter l'intérêt des entreprises privées pour le mécénat sportif en orientant les

⁴⁰ *Le ministre a ainsi respecté son engagement de ne pas substituer d'éventuels abondements issus de partenaires privés aux actuelles ressources.*

fonds vers les projets favorisant essentiellement les valeurs éducatives, sociales et d'intégration du sport.

F. LE FONDS FERNAND SASTRE

1. Origine et objectifs du Fonds

Le fonds Fernand Sastre est une **section du FNDS constituée du boni de liquidation de l'association « comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998 » (CFO)⁴¹ et destinée à financer des projets locaux liés au développement du football**, en vertu du protocole signé le 12 juillet 1999 entre l'Etat et la fédération française de football. Il fait l'objet d'une présentation budgétaire relativement floue compte tenu des incertitudes entourant le boni de liquidation (montant définitif et calendrier de versement non arrêtés, contentieux en cours, contrôle fiscal...), et aucune indication de recette prévisionnelle ni ouverture de crédits ne figuraient dans la loi de finances rectificative pour 1999 ou dans les lois de finances initiales postérieures. Une section supplémentaire du conseil du FNDS a été créée par l'arrêté du 6 juin 2000, à laquelle participent sept représentants de l'Etat, sept représentants de la FFF et le président du CNOSF. Deux représentants des villes sites de la coupe du monde de 1998 assistent, à titre consultatif, aux séances du conseil.

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

- soit s'inscrire dans le cadre du plan national de développement du football adopté par la fédération française de football. Ce plan envisage des aides pour les actions de développement du football féminin et de lutte contre la violence, pour la formation d'éducateurs, de dirigeants et d'arbitres dans les clubs amateurs ainsi que pour la création, le réaménagement, et l'amélioration de nouveaux terrains, d'aires de jeux et de foyers, en milieux urbains ou dans les zones rurales ;

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

- ou encore s'inscrire dans des projets émanant d'associations sportives autres que les clubs de football, ou de collectivités autres que des

⁴¹ Article 45 de la loi de finances rectificative pour 1999.

villes sites, et qui présentent un caractère social dans l'esprit des animations multisports ayant accompagné la coupe du monde.

Suite à un engagement du ministre des sports, les décisions du conseil de gestion font l'objet d'une communication publique régulière, assurant la totale transparence de la redistribution des bénéfices du CFO.

2. Bilan financier

Sur la période 2000-2002, les sommes versées au FNDS par le liquidateur du CFO au profit du fonds « Fernand Sastre » se sont élevées à **43,9 millions d'euros**, et les opérations programmées à 43,8 millions d'euros. Le dernier versement au fonds, approuvé lors de l'assemblée générale de liquidation du CFO du 28 avril 2003, a porté sur un montant de 668.000 euros. Le bilan est ainsi le suivant :

Evolution des recettes et dépenses du fonds Fernand Sastre

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	Total
Recettes	22,87	15,24	5,79	0,67	44,57
Engagements	11,09	24,68	8,04	0	43,8
Chapitre 3	2,01	3,85	2,46	0	8,33
Chapitre 12	9,08	20,82	5,58	0	35,48
Solde cumulé en fin d'année	11,78	2,35	0,1	0,77	

Source : ministère des sports

Les dernières opérations ont été programmées par deux conseils du fonds en janvier et mai 2002, pour une somme de 8 millions d'euros, dont 2,4 millions d'euros en fonctionnement et 5,6 millions d'euros en équipements sportifs⁴². Le conseil ne s'est pas réuni au cours des huit premiers mois de l'année 2003. Le CFO a été officiellement liquidé par la fédération française de football, mais les opérations du fonds seront poursuivies et l'ensemble de ses ressources utilisées jusqu'à sa liquidation définitive.

Les reports très élevés que connaît chaque année le budget du FNDS induisent une situation budgétaire à la lisibilité perfectible, tant

⁴² 121 dossiers d'investissement faisant partie du plan national de développement du football (2,83 millions d'euros), 66 projets d'animation de ce plan (football féminin, formation, lutte contre la violence pour 0,37 million d'euros), et 5 dossiers d'équipements sportifs présentés par les villes-sites de la Coupe du monde (2,74 millions d'euros).

pour le Fonds que pour la section « Fernand Sastre ». Les remarques formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001⁴³ apparaissent toutefois moins d'actualité, à présent que les derniers versements ont été opérés.

VII. LE MINISTÈRE DES SPORTS, PIONNIER DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Votre rapporteur spécial attache une importance particulière à la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et a à cet égard rencontré à deux reprises M. Michel Chauveau, directeur du projet LOLF au ministère des sports, dont il a pu apprécier la compétence et le dynamisme.

La majeure partie des remarques de votre rapporteur spécial concernant la mise en œuvre de la LOLF figure dans la partie relative aux principales observations.

A. ORGANISATION ET ÉTAPES

Dès la rédaction de son plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion en mars 2002, le ministère de la jeunesse et des sports avait envisagé de placer sa mise en œuvre dans la perspective de la LOLF, et de confier la coordination nécessaire à un **directeur de projet**. Celui-ci a pris ses fonctions en mai 2002, et a reçu une lettre de mission du ministre le 26 juillet 2002. Une **équipe de projet** a été mise en place le 27 septembre 2002, constituée d'un comité de direction (CODIR), et d'un comité de pilotage (COPIL), ce dernier étant organisé en **quatre groupes thématiques dotés d'un mandat et d'échéances précises : définition du programme ; objectifs, contractualisation, présentation des résultats et évaluation ; gestion des emplois et des personnels ; contrôle de gestion.**

Les mois de mai à septembre 2002 ont été consacrés à de l'information générale d'initiative nationale sur la LOLF et sur le contrôle de gestion (instruction et documents du 3 juillet 2002). Cette période a également été l'occasion d'une première réflexion méthodologique préalable à propos de la notion de programme et de sa déclinaison en actions.

⁴³ *La Cour indiquait que ces reports « autorisent le ministère à financer des opérations exceptionnelles dans des conditions parfois incertaines : le report de la liquidation du comité français d'organisation de la Coupe du monde de football contribue à faire supporter par le FNDS, pour une durée encore indéterminée, le financement des subventions attribuées au titre du fonds Fernand Sastre, dans des conditions qu'il conviendra d'éclaircir ».*

La phase opérationnelle a réellement commencé à partir d'octobre, avec la mise en place des groupes de travail thématiques du COPIL. Elle a été complétée d'une démarche de formation déconcentrée, avec la mise en place d'un **réseau de correspondants LOLF** dans les services déconcentrés et établissements du ministère des sports (décembre 2002 – janvier 2003). La formation de ces correspondants a été mise en place en deux modules, le premier intervenant en mars et avril 2003, le second en septembre. Ce réseau de correspondants pourra voir son rôle évoluer, notamment dans la participation et l'accompagnement des expériences qui seront à mener d'ici le 1^{er} janvier 2006, début de la mise en œuvre intégrale de la LOLF, comme dans la coordination des formations aux outils du contrôle de gestion (en 2004 et surtout en 2005).

Le ministère des sports s'est porté volontaire et a été retenu parmi les ministères pilotes pour mettre en œuvre les expérimentations liées à la LOLF, et être le premier ministère à faire l'objet de l'audit-test. Lancées dès fin 2003 et prévues jusqu'à fin 2005, ces expérimentations permettront progressivement d'améliorer et de valider la nomenclature du programme en actions et sous-actions, d'élaborer les clés de répartition des charges indirectes permettant de calculer le coût complet des actions, d'améliorer et de valider les indicateurs associés aux actions et de tester le système d'information actuellement en cours de développement, pour assurer le pilotage et le contrôle de gestion, éléments de base nécessaires à l'évaluation.

B. LA NOMENCLATURE DU PROGRAMME SPORT

La dernière proposition que le ministère des sports a adressée au ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, en septembre 2003, est composée d'un seul programme (conformément aux indications que ce dernier lui a données), **décliné en 4 actions et une fonction support, les actions étant déclinées en 22 sous-actions**, selon la présentation ci-après.

Nomenclature des actions et sous-actions du programme « sport »

1. Soutien au développement du sport

- 1.1 Actions de développement des pratiques sportives pour tous
- 1.2 Accès de publics particuliers à la pratique sportive
- 1.3 Soutien à l'activité et au fonctionnement du mouvement sportif local, départemental et régional
- 1.4 Soutien à l'activité et au fonctionnement du mouvement sportif national
- 1.5 Actions de relations internationales
- 1.6 Participation de l'Etat à la création, l'aménagement, la rénovation ou au fonctionnement d'équipements d'A.P.S. et d'espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature

2. Sport de haut niveau

- 2.1 Préparation aux compétitions définies par la commission nationale du sport de haut niveau (CNSHN) ; organisation et fonctionnement des filières du sport de haut niveau
- 2.2 Formation, insertion sociale et professionnelle des sportifs de haut niveau
- 2.3 Suivi de la santé des sportifs se préparant ou inscrits dans les filières du sport de haut niveau
- 2.4 Participation à la mise en œuvre de grands événements sportifs

3. Prévention et protection

- 3.1 Actions de protection et de préservation de la santé par le sport
- 3.2 Prévention et lutte contre le dopage
- 3.3 Suivi médical des sportifs (hors sportifs de haut niveau)
- 3.4 Définition et contrôle des conditions de pratique et d'encadrement des activités physiques et sportives, conformité des équipements, des opérateurs et des événements
- 3.5 Prévention et lutte contre les incivilités dans le sport

4. Observation du sport, économie et métiers du sport

- 4.1 Observation des différents aspects du sport et de son évolution ; économie du sport
- 4.2 Sport professionnel, étude, conseil, expertise et normalisation
- 4.3 Observation de l'évolution des emplois sportifs et veille stratégique sur l'évolution des besoins de qualification
- 4.4 Autres actions de recherche, documentation, conseil ou expertise ; actions expérimentales ou innovantes
- 4.5 Certifications et examens
- 4.6 Mise en œuvre des formations aux métiers du sport et soutien à la qualification des bénévoles
- 4.7 Accompagnement des politiques de l'emploi sportif

5. Fonction support

Votre rapporteur estime que la fonction support demeure un point délicat. Le ministère, malgré certaines réserves, n'est pas opposé, en particulier en phase expérimentale, à l'introduction de cette rubrique qui a été sollicitée par le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire. De

fait, la plupart des ministères se dotent d'un programme ou d'une action support, qui ne paraît pas conforme à la logique de coût complet que la LOLF veut promouvoir. Néanmoins, tous les coûts ne peuvent pas être ventilés dans des actions transversales, notamment les fonctions de gestion du personnel et d'achats, et on peut également considérer qu'une telle entreprise procéderait d'une vision technocratique et systématique tendant à scinder artificiellement certaines fonctions administratives. **La fonction support ne paraît donc concevable que dans des limites précisément définies, afin de ne pas reconstituer a posteriori l'absurdité d'une fonction support qui représenterait près d'un tiers des crédits du ministère**, telle qu'elle est actuellement mise en exergue par les agrégats du « bleu » budgétaire. A cet égard, il semble que le ministère soit bien conscient de la nécessité de ventiler la plus grande part possible de charges indirectes (comprenant notamment les rémunérations, les frais de fonctionnement, les crédits consacrés à l'organisation de concours et à la formation...), et entend soumettre ces charges à un suivi particulier dans les outils de contrôle de gestion, bien que les clefs de répartition ne soient pas encore déterminées (ce qui constituera bien la difficulté majeure).

Bilan de quelques points saillants de la mise en œuvre de la LOLF

Au-delà de l'élaboration d'un programme unique « sports », la LOLF exerce un grand nombre de conséquences qui traduisent sa vocation de levier de modernisation de l'administration.

1 - Objectifs et indicateurs

Le travail, très avancé, n'est néanmoins pas encore terminé et doit être communiqué au ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire pour la fin du premier trimestre 2004.

Les indicateurs (d'environnement, de moyens, d'efficience, de qualité et d'efficacité socio-économique) ont d'abord été définis au niveau des 22 sous-actions. Dans la mesure où cinq types d'indicateurs sont demandés, et qu'il peut y avoir en moyenne trois indicateurs par catégorie, **il est probable que, une fois l'exercice complètement achevé, leur total atteigne 330** (5 x 22 x 3). Ce chiffre paraît très élevé, mais le ministère considère que ces indicateurs constituent la base nécessaire au pilotage fin des services et de l'administration centrale, et sont répartis entre plusieurs gestionnaires, en fonction de leurs responsabilités. Par ailleurs, certains d'entre eux pourront être alimentés automatiquement par des bases de données existantes, tant en interne qu'en externe (INSEE, notamment).

De cette batterie seront extraits des chiffres clés, au niveau des actions et non plus des sous actions, appelés « **indicateurs de sommet** ». Sur la base d'une moyenne de deux par type d'indicateurs, ils seront ainsi de l'ordre de dix par action, et de cinquante si la proposition en cinq actions est retenue. Les indicateurs de performance (efficience, qualité et efficacité économique) seront donc de l'ordre de trente. Dans la mesure où ces indicateurs seront souvent des ratios, plus significatifs, ils ne peuvent qu'être extraits d'une base plus nombreuse.

2 - Rattachement à une mission interministérielle

Le ministre des sports a proposé que le programme du ministère des sports soit rattaché à une mission interministérielle qui pourrait être constituée **autour d'un concept commun de loisirs, ou de temps non contraint, avec la culture, le tourisme et la jeunesse**. Un tel rapprochement serait cohérent avec les attributions dans les domaines du sport et de la jeunesse que détiennent les services déconcentrés du ministère. En outre, les ministères chargés des sports et de la jeunesse ont par ailleurs proposé que soit constitué un pôle régional associant également les sports la culture et la jeunesse.

Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible de constituer la mission interministérielle évoquée ci-dessus, le ministère considère que la création d'une **mission spécifique « Sports »** serait en adéquation avec la décision prise en 2002 de créer un ministère de plein exercice entièrement dédié aux sports et contribuerait à renforcer la lisibilité de ses actions.

Le ministère des sports intervient dans différents domaines de l'action interministérielle : l'éducation, la santé, la sécurité, l'emploi, le développement durable, le rayonnement de la France à l'étranger, etc. La proposition présentée ci-dessus consisterait à insérer le programme du ministère des sports dans une mission interministérielle ne pouvant regrouper qu'une partie de ces domaines, puisque l'interprétation qui semble être majoritairement donnée à l'article 7.1 de la loi organique ne permet pas de sectionner un programme dans plusieurs missions.

3 - Simulation de la répartition des charges directes

Le travail a été réalisé à partir du PLF 2003, d'abord en janvier 2003, sur la base du projet de nomenclature d'actions de l'époque, puis revu en septembre 2003, sur la base du nouveau projet de nomenclature.

La répartition par action des charges directes des crédits de l'Etat consacrés au sport (crédits budgétaires et extra-budgétaires, FNDS inclus), soit un total de 351.168.055 euros, représentant 56,7 % de cet ensemble, est ainsi la suivante :

Ventilation des charges indirectes

(en millions d'euros)

	Volume	Part (en %)
Soutien au développement du sport (a)	217,57	62
Sport de haut niveau (b)	96,18	27,4
Prévention et protection (c)	15,4	4,4
Observation du sport, économie et métiers du sport (d)	22,02	6,3
Total des charges directes (a+b+c+d = e)	351,17	56,7
Total des crédits budgétaires et extra budgétaires (f)	618,99	100
Total des charges indirectes (f-e = g)	267,82	43,3

Les **expérimentations** proposées à partir de 2003 auprès de 37 services déconcentrés et établissements volontaires permettront de préciser cette répartition au niveau des sous-actions.

Ces expérimentations auront également pour objet de préparer la détermination des charges indirectes, et, notamment, du poste le plus important que représente les dépenses de personnel (237.772.075 €, soit 59,35 % des crédits budgétaires et 38,4 % de l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au sport).

Une étude fine et pragmatique n'est possible qu'au niveau local, à partir de la répartition des proportions de temps de travail légal des agents sur les actions et les sous-actions. En effet, une répartition de la masse salariale sur les actions au *pro rata* des charges directes correspondantes n'aurait aucun sens. Ainsi, le soutien au développement du sport, action représentant 61,96 % des charges directes, consiste essentiellement en un travail de répartition de subventions et représente vraisemblablement un volume horaire de travail bien moindre que celui consacré à l'observatoire du sport ou aux métiers du sport, actions ne représentant respectivement que 0,47 % et 5,80 % des charges directes.

4 - Perspectives de présentation du premier rapport annuel de performances (RAP)

La méthode constituée par le groupe de travail n°2 pourra faire l'objet d'un test début 2005, sur l'exercice 2004, dans le cadre des expérimentations. Toutefois les projets de restructuration du ministère des sports, et l'éventuelle création d'une mission de pilotage et de contrôle de gestion, pourront amener à modifier plus ou moins cette proposition.

Il s'agirait de constituer un groupe de travail spécialisé apportant de manière conjoncturelle son aide au bureau chargé du budget, en vue de l'élaboration de certaines annexes du projet de loi de règlement, et notamment de rédiger le RAP. Ce groupe, qui fonctionnerait de manière approfondie sur quelques mois (par exemple le second trimestre de l'année), récupérerait les données issues du contrôle de gestion, les analyserait, le cas échéant les compléterait par quelques vérifications localisées ou études de cas, et rédigerait cette annexe.

Un tel groupe (de moins de 10 personnes), pourrait être présidé par un inspecteur général, et constitué par des représentants des directions de l'administration centrale, et des membres issus d'établissements et de services déconcentrés. Le cas échéant, il pourrait être complété d'un « regard extérieur », issus des partenaires (mouvement sportif), ou d'un membre d'une inspection générale d'un autre ministère, ou d'un cabinet d'audit extérieur. Le directeur de projet LOLF aurait vocation à y participer et à assurer le secrétariat général et la coordination rédactionnelle de cette structure.

La conjonction de ces deux démarches d'évaluation, un rapport général annuel rédigé par un comité d'experts, et la livraison d'évaluations thématiques spécialisées et approfondies, dont certaines assurées pour tout ou partie par des structures extérieures au ministère constituerait un effort réaliste et appréciable d'évaluation pour le ministère.

5 - Plafond d'emplois

Le groupe de travail n° 3 du COPIL a transmis ses réflexions et propositions précises sur ce sujet au ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire au cours du deuxième trimestre 2003. Mais dans la mesure où les règles de computation des crédits de vacations en équivalent temps plein, ainsi que d'autres règles adaptés à la diversité des crédits de rémunération, **n'ont pas encore été définitivement fixées au plan interministériel**, cette question ne peut pas encore être traitée précisément.

6 - Déclinaison territoriale et incidence éventuelle des PIT (Programmes d'initiative territoriale)

Le ministère des sports n'envisage pas une remise en cause des responsabilités actuelles de gestion de son réseau d'établissements et de services déconcentrés. En conséquence, **chaque structure sera amenée à élaborer un budget opérationnel de programme (BOP)** sous l'autorité des préfets.

Le projet de création des PIT, programme au sens de la LOLF, apparaît aux yeux du ministère des sports comme un cas particulier de programme non prévu explicitement dans la loi organique. Cela est susceptible de poser des problèmes de droit comme des problèmes techniques d'application. La prise en compte des spécificités territoriales dans l'élaboration des BOP est une vraie question. Selon le ministère, les termes actuels de la loi organique permettent d'y répondre et la création des PIT ne paraît pas être la seule solution, ni une solution indispensable.

7 - Résultats de l'audit-test réalisé par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Le CIAP a transmis au ministère des sports, courant août 2003, un pré-rapport, soumis à avis éventuellement contradictoire. Une réponse au CIAP lui a été adressée.

Ce rapport confirme plusieurs analyses du ministère des sports (de l'importance de la réflexion préalable sur les missions, de l'opportunité des fonctions support, de la pertinence d'un seul programme au ministère des sports, etc.), attire son attention sur plusieurs points sensibles déjà repérés (de l'organisation administrative à mettre en œuvre pour un bon traitement de ce dossier, de l'importance de disposer d'un bon système d'information), et fait des propositions précises en matière de déclinaison du programme en actions, très proches de la proposition du ministère des sports de septembre 2003.

8 - Etat d'avancement du développement du contrôle de gestion

Dans la continuité du « Plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion » adressé à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat en mars 2002, le développement du contrôle de gestion au ministère des sports se fait actuellement essentiellement dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Le contrôle de gestion permet en effet au gestionnaire de disposer d'un système de pilotage, système maintenant d'autant plus nécessaire que ce dernier doit s'engager sur les résultats, et donc être d'abord en situation de pouvoir les mesurer.

A ce titre, un **groupe de travail spécialisé** a été constitué au sein du comité de pilotage, et a remis un rapport, examiné par le comité de direction le 7 mai 2003 et comportant

des propositions concrètes pour la réalisation d'un ensemble « objectifs – actions – indicateurs » pour le programme du ministère des sports. La définition d'un projet de programme, décliné en actions, a également participé de la démarche de contrôle de gestion. Dans cette démarche, le groupe de travail a largement utilisé l'ouvrage réalisé au plan interministériel, sous pilotage de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat « *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat* » (juin 2002).

Les **projets d'expérimentations prévues pour 2004** permettent d'envisager une nouvelle étape dans la mise en œuvre du contrôle de gestion, étape plus opérationnelle, en associant des valeurs cibles à certains indicateurs, et en suivant au fur et à mesure du déroulement de l'exercice budgétaire le degré d'atteinte des résultats. Le ministère des sports devrait alors disposer d'un vrai système de pilotage.

9 - Mise en œuvre du progiciel ACCORD

La version 1 du progiciel ACCORD fonctionne au ministère des sports depuis le 1er janvier 2003. Le travail préparatoire et les formations ont été correctement assurés. Selon le ministère, **cet outil, plus complexe que celui qu'il remplace, est certes plus intéressant et responsabilisant pour le gestionnaire, mais n'allège pas vraiment sa charge de travail**, selon le constat qui peut être fait après huit mois d'utilisation. Par ailleurs des problèmes techniques persistants ralentissent bon nombre d'opérations.

La version 2 d'ACCORD est conçue comme un élément indispensable à la mise en œuvre du contrôle de gestion, et au calcul des coûts complets. Il importe que le calendrier initial de livraison soit respecté, et en phase avec la mise en œuvre de la loi organique, le ministère des sports ne disposant pas des moyens de développement d'un outil de substitution. Le ministère n'est pas non plus responsable des modalités d'appel d'offres, ce travail étant de la responsabilité du service à compétence nationale ACCORD (SCNA). Le ministère des sports fait simplement observer que l'actuel programme fonctionnel détaillé devra être complété en matière de calcul de coûts complets et de répartition des charges indirectes, notamment de fonctionnement, de rémunération et d'investissement.

Source : ministère des sports

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération **deux amendements**, présentés par le gouvernement, de majoration de crédits à titre non reconductible, portant sur les titres IV et VI pour un total de 2.900.400 euros.

Le premier amendement tend à majorer les crédits de paiement du **chapitre 43-91** « *sport de haut niveau, développement de la pratique sportive et formation* » de 2.565.400 euros, se répartissant de la façon suivante :

- 2.371.900 euros sur le nouvel article 30 « *promotion et développement du sport ; crédits non déconcentrés* » ;

- 193.500 euros sur le nouvel article 60 « *actions territoriales de promotion et de développement du sport : crédits déconcentrés (hors contrats de plan Etat-régions et hors contrat TOM)* ».

Le second amendement tend à majorer les autorisations de programme et crédits de paiement du **chapitre 66-50** « *subventions d'équipement aux collectivités* » de 335.000 euros, se répartissant de la façon suivante :

- 235.000 euros sur l'article 40 « *équipements sportifs. Opérations non déconcentrées* » ;

- 100.000 euros sur l'article 50 « *équipements sportifs. Opérations déconcentrées* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé le mercredi 28 octobre 2003 à l'examen des crédits des sports pour 2004, sur le rapport de M. Michel Sergent, rapporteur spécial.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que les crédits budgétaires du ministère des sports étaient de 395,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit une baisse de près de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 et de 1,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003. Cet infléchissement marquait une rupture avec la tendance antérieure à l'augmentation continue des crédits budgétaires, qui était supérieure à celle du budget de l'Etat. Il a précisé que les moyens attribués aux sports comprenaient, outre les crédits budgétaires, un compte spécial du Trésor : le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), dont les prévisions de recettes et de dépenses s'inscrivaient en forte hausse de 13,5 %. Ainsi, les moyens consolidés du ministère des sports s'élèveraient à 644 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit une progression de 3,5 % pour l'ensemble des crédits. Il a ainsi constaté que le ministère des sports se positionnait parmi les ministères « vertueux » en termes de maîtrise de la dépense budgétaire au sens strict, mais figurait parmi les départements les « mieux lotis » si l'on considérait ses ressources globales. La diminution des crédits budgétaires, qui reposait intégralement sur les dépenses d'intervention et d'investissement, sauvegardait néanmoins les grandes priorités du ministère. Il a également relevé que le ministère avait consenti certains efforts de réduction de ses effectifs, avec 72 suppressions nettes d'emplois budgétaires, et apportait ainsi une contribution à la diminution du périmètre de l'Etat, certes modeste en volume mais non négligeable en part, puisqu'il contribuait à hauteur de 1,5 % des suppressions totales d'emplois budgétaires, alors que son budget ne représentait que 0,15 % du budget de l'Etat.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite estimé que le projet de budget du ministère des sports pour l'année 2004 ne marquait pas de changement majeur d'orientation et comportait les priorités suivantes : la promotion du sport comme facteur de cohésion sociale et le soutien aux associations à vocation sportive, la lutte contre le dopage, dont le succès ne peut s'entendre que sur le long terme, et la formation des personnels. Ce projet s'inscrivait en outre dans un schéma de modernisation, tant via l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont le ministère des sports était un des chefs de file, que par la concrétisation des orientations fixées dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR).

Abordant ses principales observations, il a en premier lieu exposé les liens entre sport et emploi. Le soutien aux associations se traduisait par la poursuite de la création de 68 centres de ressources et d'information pour les bénévoles et la création de 25 nouveaux postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Le plan sport-emploi devait bénéficier de la création de 50 emplois nouveaux en 2004. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes serait également poursuivie par l'intermédiaire du « volet sport » du nouveau contrat CIVIS, avec un objectif de 5.000 postes à terme dans le secteur sportif. **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a considéré que ce dispositif n'avait certes pas vocation à se substituer intégralement à celui des emplois-jeunes mais qu'il pouvait, dans une assez large mesure, lui succéder. Il a souligné, à ce titre, que les sorties du dispositif emplois-jeunes se montraient finalement plus réduites que prévues, ce qui constituait le double signe de l'utilité de ces postes et d'une capacité, meilleure qu'escomptée, des associations à assurer leur pérennité financière, par conventionnement ou par épargne. Il a enfin relevé l'important effort de formation continue du personnel du ministère, gage de professionnalisme dans sa mission d'assistance et d'expertise auprès des fédérations et associations, mission qui tendait à devenir un des pivots de l'action du ministère des sports.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a rappelé que le sport était aussi un facteur important d'ouverture et de cohésion sociales, et que l'actuel ministre des sports avait repris à son compte une partie des acquis de son prédécesseur. Des dispositifs tels que le coupon sport pour les familles modestes et le volet sport des contrats éducatifs locaux seraient ainsi maintenus, et pour ce dernier géré dans le cadre des délégations globalisées de crédits aux services déconcentrés. Le ministère devrait également poursuivre son action en faveur de publics spécifiques, et plus particulièrement en faveur de l'accessibilité des personnes handicapées, qui était moins développée en France que dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis.

Il a ensuite évoqué les liens entre sport et sécurité, c'est-à-dire la lutte contre la violence et les incivilités dans les lieux de pratique, et la préservation de la santé et de l'intégrité physique du sportif. Le renforcement de la sécurité dans les stades ne paraissait plus, selon lui, être un objectif majeur du ministère, et se traduisait donc surtout par des actions de sensibilisation et de formation, qui n'en étaient pas moins importantes. La lutte contre le dopage continuait, quant à elle, d'être un axe structurant de la politique sportive, et bénéficiait d'une hausse de crédits. Il a mentionné, parmi les mesures prévues, le soutien au dispositif préventif de « suivi longitudinal » mis en place par les fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs, la mise en place d'un réseau de prévention du dopage par le biais des nouvelles Antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage, et une augmentation de la participation financière de la France à l'Agence mondiale antidopage. Il a estimé que la France pourrait ainsi continuer d'affirmer sa crédibilité

internationale en matière de lutte contre le dopage, mais qu'il convenait que certaines fédérations internationales manifestent également la même volonté.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite abordé le thème du sport de haut niveau. Il a rappelé que la France avait accueilli, en 2003, 19 championnats du monde ou assimilés, et que ces manifestations avaient été en particulier marquées par le grand succès populaire des championnats du monde d'athlétisme, qui s'était également traduit par un bilan financier positif, ce qui était loin d'être acquis. Il a exprimé le vœu qu'une partie du boni de liquidation de ces championnats puisse être rétrocédée au ministère, de façon à compenser, au moins en partie, les annulations de crédits qui auront été réalisées en cours d'exercice. Il a indiqué que l'année 2004 serait moins « faste » en termes d'organisation de compétitions sportives, mais que l'action du ministère s'inscrivait également dans le plus long terme et plus particulièrement dans la perspective de la coupe du monde de rugby organisée en France en 2007, et de la candidature de Paris aux jeux olympiques de 2012, que le ministère envisageait de financer à hauteur du quart.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a en dernier lieu exposé les réformes en cours et en projet au sein du ministère : la succession du FNDS, la gestion des établissements publics, la mise en place de la LOLF et la stratégie ministérielle de réforme.

Il a indiqué que le FNDS était un outil apprécié du mouvement sportif et constituait un apport déterminant pour le financement des équipements sportifs et le soutien aux fédérations, mais qu'il manifestait néanmoins une gestion perfectible, particulièrement s'agissant des dépenses en capital qui présentaient des taux de consommation notoirement insuffisants et des reports massifs. La disparition du FNDS dans sa configuration actuelle était inéluctable du fait de l'application de la LOLF, qui constituait, dès lors, une réelle opportunité pour une réforme. Il a rappelé que parmi les quatre ou cinq solutions envisageables pour assurer la succession au FNDS, le ministère avait opté pour un établissement public administratif, actuellement dénommé « Centre national de développement du sport », et donc pour une budgétisation indirecte susceptible de préserver la souplesse actuelle du mode de gestion du Fonds. Plus fondamentalement, un réexamen du « partage des rôles » avec les crédits du ministère devait s'imposer : le ministère avait ainsi davantage vocation à prendre en charge le soutien au haut niveau, et le FNDS l'ensemble des dépenses afférentes aux équipements sportifs, ce qui occasionnerait des transferts de crédits

S'agissant des établissements publics et en particulier des centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS), il a précisé que le ministère entendait les recentrer sur leurs missions d'Etat et favoriser la recherche de ressources propres pour les interventions ne relevant pas du service public stricto sensu et confrontées à la concurrence, telles que les

formations assurées par les CREPS. En outre, le processus d'externalisation de fonctions logistiques engagé en 2003 serait poursuivi et se traduirait par des suppressions d'emplois. Il s'est également félicité de la poursuite de la spécialisation des établissements et de la mise en place de trois « centres ressources » développant une expertise spécifique.

Exposant les modalités d'applications de la LOLF, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a souligné le rôle pionnier du ministère des sports, qui avait été le premier à faire l'objet de l'audit-test du Comité interministériel d'audit des programmes. Il a indiqué qu'une organisation spécifique avait été mise en place il y a un an, et que le nécessaire travail de réflexion méthodologique avait été initié suffisamment tôt, permettant une appropriation collective des enjeux de la réforme. Le choix d'un programme unique, qui s'était rapidement imposé et lui semblait pertinent, se traduisait dans sa dernière version du 5 septembre 2003 par 5 actions et 22 sous-actions. Il s'est toutefois montré circonspect sur l'action « observation, économie et métiers du sport », qui semblait relativement hétéroclite, et de manière générale sur l'insertion, vivement recommandée par le ministère du budget, d'une « fonction support ». Il a toutefois estimé que l'ampleur de cette fonction support, s'agissant du programme « sport », devrait être assez limitée et ne pas nuire au calcul du coût complet des actions. Il a, en outre, relevé que la récente simulation de la répartition des charges directes manifestait la trop grande prégnance de l'action « soutien au développement du sport », qui représenterait plus de 60 % des charges directes, et méritait donc, peut-être, d'être scindée en deux nouvelles actions.

Il a rappelé que la mise en place de la LOLF était tributaire d'autres enjeux requérant une approche plus large : la constitution des cinq types d'indicateurs de base et la sélection de ceux qui seraient communiqués au Parlement, les modalités de discussion des rapports annuels de performance, l'installation du progiciel ACCORD II, les incidences de la LOLF sur la gestion des emplois et un recours accru au personnel contractuel, et enfin la délicate question de la mission interministérielle. Sur ce dernier point, il a précisé qu'il était assez défavorable à la constitution d'une mission « sports », qui était parfois envisagée, et qu'un autre projet de mission « loisirs » ou « temps non contraint », qui rassemblerait les sports, le tourisme et la culture, serait difficile à réaliser.

S'agissant enfin de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), il a regretté qu'elle ne remette pas en cause l'essentiel de l'organisation des services, et en particulier le nombre de directions déconcentrées, mais il a estimé que les développements relatifs à la gestion des établissements publics, aux démarches de qualité et aux ressources humaines témoignaient d'une réflexion approfondie et comportaient des objectifs qualitatifs clairs. Il a néanmoins relevé que le document péchait par l'absence de données chiffrées, et les processus n'étaient, en outre, pas analysés et ne donnaient pas lieu à des

propositions de suppression ou de simplification des procédures, qui auraient sans doute été bienvenues dans le cadre du FNDS.

En conclusion, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a proposé que la commission émette un avis favorable à ce projet de budget, qui participait à l'effort global de maîtrise budgétaire mais respectait les priorités du ministère, et s'accompagnait de réformes consistantes qu'il conviendrait encore de préciser.

Cette présentation a donné lieu à un large débat.

En réponse à **M. François Trucy**, qui souhaitait obtenir des précisions sur la répartition des rôles entre le ministère et les fédérations dans le domaine de la médecine sportive, M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué qu'elle était à la fois assumée par les fédérations, dont les moyens et l'implication en la matière étaient inégaux, et le ministère. Ce dernier avait procédé au recrutement de médecins conseillers au cours des dernières années et finançait plusieurs projets de recherche, directement ou par l'intermédiaire du Laboratoire national de dépistage du dopage, qui avait acquis en la matière une réputation mondiale. Il a néanmoins déploré que certaines fédérations sportives internationales ne déploient pas les mêmes efforts pour combattre le dopage, dont l'actualité avait été « enrichie » par la médiatisation de nouveaux produits.

M. Aymeri de Montesquiou, après avoir félicité le rapporteur spécial pour la clarté de sa présentation, a souhaité connaître les postes de dépenses qui, outre le FNDS, étaient sous-consommés.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que le faible niveau de consommation des crédits de certains chapitres du FNDS était en partie imputable au processus de sélection des dossiers, qui, du fait de la cogestion avec le monde sportif, conduisait à alourdir les procédures et à allonger les délais. Il a ensuite précisé que les crédits de paiement des dépenses budgétaires en capital étaient encore sous-consommés, mais que d'importants progrès avaient été enregistrés en 2002 et 2003.

M. Jean-Philippe Lachenaud a partagé les critiques du rapporteur spécial portant sur le fonctionnement du FNDS, qui confirmaient son appréciation quant à la nécessité d'une réforme de la gestion de ce fonds et de sa budgétisation. Il a également regretté que la politique des sports ne soit pas concernée par le mouvement de décentralisation, et a exprimé son souhait de l'individualisation d'une mission « sports ».

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a confirmé que les sports étaient le « parent pauvre » de la décentralisation et que le projet de loi relatif aux responsabilités locales ne comportait guère de dispositions ayant trait à ce

secteur. Il a cependant relevé que l'implication des collectivités territoriales n'en était pas moins très importante, puisque leurs financements atteignaient un montant dix fois supérieur à ceux du budget des sports. Il a également indiqué que l'option de la budgétisation du FNDS avait bien été examinée, mais avait suscité une forte opposition du mouvement sportif, qui avait tendance à considérer le fonds comme sa « cagnotte ». Plutôt que de risquer un affrontement avec le mouvement sportif, il était, dès lors, apparu plus opportun de choisir la voie médiane de l'établissement public, qui préservait les possibilités de contrôle du ministère et permettait de revenir à davantage d'orthodoxie en matière de gestion. S'agissant de la mission, il a considéré qu'une mission « sports » ne serait pas nécessairement plus lisible, en ce qu'elle diluerait les crédits du ministère des sports dans ceux, d'un montant cinq fois plus élevé, que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche consacre aux rémunérations des professeurs d'éducation physique et sportive. Une mission portant sur les loisirs apparaîtrait également hétéroclite et non constitutive d'une véritable politique publique. Il a ainsi estimé que les contours d'une éventuelle missions pourraient correspondre, par une certaine ironie du sort, au périmètre de l'ancien ministère de la jeunesse et des sports.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué les rôles respectifs du ministère des sports et du Comité national olympique et sportif français. Il s'est également demandé s'il ne serait pas opportun d'aller plus loin dans la réforme du ministère, en particulier par le transfert de certains services déconcentrés.

Enfin, en réponse à une question de **M. Marc Massion** portant sur la signification des 71 suppressions d'emplois, au regard des suppressions de postes compensées par des créations impliquant des profils de carrière différents, M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a précisé qu'il s'agissait de 71 suppressions nettes, et qu'elles s'entendaient donc indépendamment des centaines de transformations d'emplois qui se traduisaient par des suppressions et créations à due concurrence.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des sports pour 2004.

Lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.