

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE	7
1. <i>La suppression du programme de soutien</i>	<i>7</i>
2. <i>La structuration en programmes</i>	<i>8</i>
3. <i>Les autres changements de périmètre.....</i>	<i>8</i>
B. LES CRÉDITS, FONDS DE CONCOURS, DÉPENSES FISCALES ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION	9
1. <i>Les crédits (- 6,3 %), les fonds de concours et le Centre national pour le développement du sport (CNDS)</i>	<i>9</i>
2. <i>Les dépenses fiscales : 1 596 millions d'euros, soit 3,8 fois l'ensemble des crédits de paiement</i>	<i>9</i>
3. <i>La mission ne compte plus d'emplois</i>	<i>10</i>
II. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES	11
A. PROGRAMME 219 « SPORT »	11
1. <i>Principaux chiffres.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Justification des crédits.....</i>	<i>12</i>
a) <i>Les dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>12</i>
b) <i>Les dépenses d'investissement.....</i>	<i>12</i>
c) <i>Les dépenses d'intervention.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	<i>13</i>
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	<i>13</i>
a) <i>Des crédits dispersés dont l'examen global atténue la diminution.....</i>	<i>13</i>
b) <i>La disparition des crédits consacrés au DIC.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Le plan de rénovation des stades pour l'Euro 2016 ne doit pas affecter les politiques du CNDS.....</i>	<i>14</i>
d) <i>Stade de France : des incertitudes sur l'avenir</i>	<i>15</i>
B. PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	16
1. <i>Principaux chiffres.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Justification des crédits.....</i>	<i>17</i>
a) <i>Les dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>17</i>
(1) <i>La montée en puissance de l'Agence du service civique</i>	<i>18</i>
(2) <i>La poursuite du recentrage de l'INJEP</i>	<i>19</i>
b) <i>Les dépenses d'intervention.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	<i>21</i>
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	<i>21</i>
a) <i>Un budget qui reflète des choix clairs</i>	<i>21</i>
b) <i>Les ambitions du service civique doivent être mieux précisées.....</i>	<i>22</i>
c) <i>Quel avenir pour le FEJ et les actions qu'il soutient ?.....</i>	<i>23</i>
d) <i>Pour les autres actions soutenues, quelles seront les conséquences de la pénurie ?</i>	<i>23</i>

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	25
• <i>ARTICLE 87 quater (nouveau)</i> Rapport sur l'incidence financière des travaux de construction et de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 sur les crédits du Centre national pour le développement du sport	25
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	27
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Le transfert du programme de soutien de la présente mission au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pose un problème de **principe, ce choix d'un programme de soutien unique relevant davantage d'une vision administrative que de la logique qui a présidé à la mise en place de missions par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**. En outre, ce transfert vide la mission d'une grande partie de sa substance (la moitié de ses crédits et la totalité de ses emplois).

- **Les dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représentent un montant très significatif : **1 596 millions d'euros, soit 3,8 fois les crédits de paiement de la mission**. L'efficacité de ces dépenses doit être évaluée, notamment les réductions d'impôts au titre des dons.

- Considéré de manière globale, **l'effort financier de l'Etat en faveur du sport diminue de 3 %**, ce qui est difficile pour la plupart des acteurs mais n'apparaît pas complètement anormal en période de restriction budgétaire.

- **Aucune fraction des économies réalisées du fait de la suppression du droit à l'image collective (DIC) ne se retrouve dans le budget 2011 pour financer d'autres actions**, alors même que de nouveaux besoins sont apparus, comme le financement de la part de l'Etat dans la construction ou la rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016, dont la France a obtenu l'organisation.

- Le Gouvernement devra préciser, lors du débat en séance publique, **le niveau de la dette de l'Etat à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du DIC à la fin 2010**.

- **Confier au CNDS le financement de la part de l'Etat au plan de construction** ou de rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016 **s'apparente à une opération de débudgétisation**. Afin de poser clairement le problème, votre rapporteur spécial propose **un amendement symbolique abondant de 2 millions d'euros les crédits du programme afin de contribuer au financement de cette opération**.

- La baisse des crédits affectés à la pénalité à verser par l'Etat au consortium gestionnaire du Stade de France au titre de l'absence de club résident, qui passe de 7,5 millions d'euros à 5 millions d'euros, devra être expliquée lors de la séance publique.

- L'évolution des crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » poursuit **l'ambition affichée depuis un an**, ce que traduit la **nouvelle augmentation substantielle de ses crédits** (+ 10 % à périmètre constant).

- Au vu du rythme de démarrage du service civique, **la pertinence des crédits demandés à ce titre pose cependant problème**. En conséquence, **une fraction modique des crédits affectés, en 2011, à l'Agence pour le service civique (ASC), fournira le gage de l'amendement destiné à poser le principe du financement des stades de l'Euro 2016**.

- A moyen terme, **l'objectif d'intégrer 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes, ne paraît pas réaliste et ne trouve, en tout cas, aucune traduction dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**.

- Il est nécessaire de préciser ce que deviendront les expérimentations menées sous l'égide du **Fonds d'expérimentations jeunesse (FEJ)**.

- La nouvelle coupe effectuée dans les crédits inscrits au titre des postes du **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et des projets éducatifs locaux** risque de mettre en difficulté des actions très utiles pour la vie associative locale.

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu 67 % des réponses attendues concernant la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE MISSION RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE

1. La suppression du programme de soutien

Le changement le plus conséquent du présent projet de loi de finances concerne la **suppression du programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**.

En effet, ce programme est fusionné au sein du programme 124, figurant dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et y prend l'appellation « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le Gouvernement justifie cette évolution en expliquant que **cette mutualisation de moyens au sein d'un programme-support unique aux ministères sociaux vise avant tout à une gestion plus économe** dans un contexte budgétaire fortement contraint et permet également une simplification des procédures ainsi qu'une meilleure utilisation des ressources humaines. Il ajoute que les moyens budgétaires en personnels affectés à la politique du sport et à celle de la jeunesse et de la vie associative seront clairement identifiés au sein d'actions distinctes.

Votre rapporteur spécial prend acte de ces explications et ne souhaite pas anticiper ce que pourront en dire nos collègues Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Néanmoins, il tient à formuler deux remarques au sujet de cet important transfert :

- d'une part, **sur le plan des principes, cette construction d'un programme de soutien unique relève davantage d'une vision administrative et de respect des périmètres ministériels** (pouvant d'ailleurs être remis en cause à l'occasion d'un changement de gouvernement) **que de la logique de mission propre à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;**

- d'autre part, sur un plan pratique, ce changement aboutit à **vider la mission d'une grande partie de sa substance, plus précisément de la moitié de ses crédits et de la totalité de ses emplois.**

Dans un tel format, **la pertinence même du maintien de la mission, qui représente pourtant une véritable politique publique et possède donc sa légitimité, est posée.**

2. La structuration en programmes

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » ne conserve donc plus que deux programmes :

- le programme 219 : « Sport » ;
- et le programme 163 : « Jeunesse et vie associative ».

Par rapport à la maquette de l'année dernière, les quelques changements à signaler concernent le libellé des actions du programme 163. Ainsi :

- l'action 1 « Développement de la vie associative et promotion de l'engagement citoyen » s'intitulera désormais « Développement de la vie associative » ;

- l'action 2 « Promotion des actions et expérimentations en faveur de la jeunesse » s'intitulera « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » ;

- quant à l'action 3 « Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation », elle portera le libellé « Actions particulières en direction de la jeunesse ».

3. Les autres changements de périmètre

Selon les éléments transmis par le Gouvernement, des modifications de périmètre sont opérées dans le cadre du présent projet de loi de finances entre le nouveau programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » et le programme 219 « Sport ».

Il s'agit, à l'instar de ce qui avait été opéré pour l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) en 2010, de **conférer à l'école nationale de ski et d'alpinisme (ENSA) ainsi qu'à l'école nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) une autonomie de gestion nouvelle** et une responsabilité supplémentaire par un transfert de leur masse salariale vers le programme 219, qui la reverse à chacun des deux établissements en l'intégrant à leur subvention pour charge de service public.

Ce transfert correspond à 168 emplois en équivalent temps plein travaillés (ETPT) dont 108 pour l'ENSA (6,1 millions d'euros) et 60 pour l'ENVS (3,4 millions d'euros).

En conséquence, les crédits de formation professionnelle continue des agents de ces écoles nationales, de l'INSEP et des CREPS, ainsi que les moyens relatifs aux frais de déplacement des personnels de direction sont également transférés selon la même procédure. **Le total des crédits ainsi transférés entre le programme 124 et le programme 219 s'élève à 10,9 millions d'euros.**

Enfin, une mesure de périmètre relative à la taxe sur les salaires des agents de l'ENSA et de l'ENVS a également été opérée en faveur du programme 219, à hauteur de 0,5 million d'euros pour 2011.

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

1. Les crédits (- 6,3 %), les fonds de concours et le Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une **dotation pour la mission de 409,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 420,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. A périmètre constant, les **CP de la mission sont en baisse de 6,3 % par rapport à 2010**.

Ce pourcentage résulte de la conjonction de deux évolutions fortes et opposées, déjà constatée en 2010 : **la diminution importante des crédits du programme « Sport » (- 19,1 %) et l'augmentation spectaculaire des crédits du programme « Jeunesse et vie associative » (+ 10 %)**.

A ces chiffres, il convient d'ajouter 20,1 millions d'euros de fonds de concours, soit 4,8 % des crédits de paiement de la mission.

En outre et comme cela sera développé ci-après dans le cadre de l'analyse des crédits du programme « Sport », les documents annexés au projet de loi de finances indiquent que **les ressources prévisionnelles (extra-budgétaires) de l'établissement public Centre national pour le développement du sport (CNDS) s'élèveront à 247,4 millions d'euros en 2011** contre 238,6 millions d'euros en 2010. **Mais de nouvelles charges doivent peser sur cet opérateur, en particulier le financement de la part de l'Etat pour la construction ou la rénovation de grands stades de football** dans la perspective de l'Euro 2016. Le Gouvernement vient d'annoncer le principe d'un prélèvement supplémentaire provisoire sur les mises enregistrées par la Française des jeux afin de boucler cette opération, sur laquelle votre rapporteur spécial reviendra dans le cadre de l'examen du programme « Sport ».

2. Les dépenses fiscales : 1 596 millions d'euros, soit 3,8 fois l'ensemble des crédits de paiement

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représentent un montant très significatif. Leur montant est évalué, pour 2011, à **1 596 millions d'euros, soit 3,8 fois l'ensemble des crédits de paiement de la mission**.

De plus, ces dépenses fiscales étant presque intégralement affectées au programme « Jeunesse et vie associative », le déséquilibre entre crédits budgétaires et dépenses fiscales est particulièrement marqué au sein de ce programme, dont les crédits de paiement demandés, pour 2011, par le présent projet de loi de finances, s'élèvent à 212,4 millions d'euros.

Les dépenses fiscales (portant sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et l'impôt de solidarité sur la fortune) visant à favoriser les dons à certaines structures reconnues d'utilité publiques, comme des associations ou des fondations, ont un volume prépondérant. A elles trois, ces dépenses fiscales représentent un coût évalué à 1 480 millions d'euros en 2011.

Votre rapporteur spécial partage, à titre personnel, le point de vue exprimé par Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, lors de son audition¹ par vos commissions des finances et des affaires sociales, le 19 octobre 2010. Le ministre a expliqué qu'à l'heure où les aides de l'Etat aux associations tendent à se tarir (*cf.* ci-après l'analyse du programme 163), le moment n'apparaissait pas opportun pour tarir la source des dons privés.

Pour autant, **le poids-même de ces dépenses et le fait qu'elles échappent, cette année, au « rabot » de 10 % sur les niches fiscales, imposent une évaluation sérieuse de leur efficacité**, au moins sur deux plans : d'une part, leur effet sur le comportement des donateurs et, d'autre part, la répartition des dons privés entre les associations, certaines structures, très médiatiques, pouvant capter une grande partie de cet avantage.

3. La mission ne compte plus d'emplois

Comme indiqué *supra*, du fait du transfert du programme 210 vers la mission « Solidarité, intégration et égalité des chances », **la présente mission ne rémunérera directement aucun emploi en 2011.**

Pour rappel, le plafond d'effectifs pour 2010 est de 6 401 ETPT.

¹ Voir le compte-rendu des commissions du Sénat du 23 octobre 2010.

II. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES

A. PROGRAMME 219 « SPORT »

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

1. Principaux chiffres

Le programme « Sport » regroupe 197 millions d'euros d'AE et 208,5 millions d'euros de CP, soit 49,5 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les CP accusent une très forte baisse de 19,1 % par rapport à 2010, une vision globale du financement public du sport atténuant toutefois ce constat (cf. ci-après les principales observations de votre rapporteur spécial).

Le programme 219 est scindé en quatre actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Promotion du sport pour le plus grand nombre	11 068 550	10 718 550	5,2 %
Développement du sport de haut niveau	134 548 018	146 414 386	70,2 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	19 673 550	19 673 550	9,4 %
Promotion des métiers du sport	31 695 682	31 695 682	15,2 %

Source : projet annuel de performances « Sport, jeunesse et vie associative » annexé au projet de loi de finances pour 2011

A ces crédits, il convient d'ajouter un total de fonds de concours de 19,7 millions d'euros en AE et de 18,3 millions d'euros en CP. Il s'agit, pour l'essentiel, du **fonds de concours de 16 millions d'euros du CNDS en faveur de l'action n° 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre ».**

En outre, il est à noter que **trois dépenses fiscales** lui sont rattachées, en particulier l'exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs. Selon les estimations de la direction du budget, le coût de ladite exonération, qui concernerait environ 100 000 personnes, serait de l'ordre de 15 millions d'euros.

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 60,9 millions d'euros de CP pour 2011, soit 29,2 % des crédits du programme.

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

- **une subvention pour charge de service public à l'INSEP**, pour un montant de 22 millions d'euros en AE et **22,2 millions d'euros en CP**. Il est à noter que, depuis 2010, l'INSEP prend en charge les rémunérations de ses personnels, auparavant gérées par le ministère ;

- **5,9 millions d'euros** de subventions pour charges de service public afin de **permettre le soutien au fonctionnement des filières d'accès au sport de haut niveau** au sein des opérateurs principaux du programme « Sport », en particulier les centres régionaux d'éducation physique et de sport (CREPS) et les écoles nationales.

b) Les dépenses d'investissement

Presque exclusivement portées par l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau », ces dépenses s'élèvent, pour 2011, à 20,1 millions d'euros en AE et à 31,3 millions d'euros de CP, soit 15 % des CP du programme. Ces crédits se décomposent, pour l'essentiel, de la façon suivante :

- d'une part, **4,9 millions d'euros en AE et 14,8 millions d'euros de CP sont consacrés à la rénovation de l'INSEP** ;

- d'autre part, **14,7 millions d'euros en AE et 16,4 millions d'euros en CP, concernent les travaux de modernisation à effectuer dans les CREPS** et certaines écoles accueillant notamment des pôles des filières d'accès au sport de haut niveau.

c) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 116,4 millions d'euros d'AE et de CP, soit 55,8 % de l'ensemble des CP du programme.

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

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

- **subventions aux fédérations sportives**, à la fois au titre de l'action n° 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre », à hauteur de **5,6 millions d'euros**, de l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau », à hauteur de **57,4 millions d'euros** et de l'action n° 3 « Prévention par le sport et protection des sportifs », à hauteur de **7 millions d'euros** (afin de soutenir les actions de prévention du dopage) ;

- **pénalité versée par l'Etat** (nette de la redevance pour bénéficiaires) **au concessionnaire du stade de France, en l'absence d'un club de football résident, à hauteur de 5 millions d'euros** ;

- **subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), à hauteur de 8,4 millions d'euros.**

3. Objectifs et indicateurs

Après une évolution notable en 2010, le volet performances du programme apparaît assez stable dans le présent projet de loi de finances.

Ainsi aucune modification du nombre d'objectifs ou de leur libellé n'est prévue.

S'agissant des indicateurs, il est proposé, pour 2011, un maintien des indicateurs du précédent projet annuel de performances, avec simplement trois modifications mineures.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Des crédits dispersés dont l'examen global atténue la diminution

Comme l'a souligné Rama Yade, secrétaire d'Etat chargée des sports, à votre rapporteur spécial lors de leur entretien préparatoire au présent projet de loi de finances, le budget des sports doit s'apprécier en prenant en compte :

- les crédits du programme « Sport » ;
- les moyens du CNDS ;
- et le financement du programme support.

Ainsi considérés, **l'effort financier de l'Etat en faveur du sport diminue de 3 %**, ce qui est difficile pour la plupart des acteurs mais n'apparaît pas complètement anormal en période de restriction budgétaire.

b) La disparition des crédits consacrés au DIC

Il convient également de prendre en compte la **disparition des crédits auparavant consacrés au financement du droit à l'image collective (DIC)**, soit 24,9 millions d'euros sur la « demi-année » 2010 (le DIC ayant été supprimé le 1^{er} juillet 2010). A cet égard, il importe de souligner que la disparition du DIC n'est, par définition, pour rien dans les difficultés financières rencontrées par les clubs sportifs (en particulier de football) lors de l'exercice 2009-2010, ce dispositif d'exonération d'une partie des charges sociales étant alors en vigueur.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial constate **qu'aucune fraction de ces crédits ne se retrouve dans le budget 2011 pour financer d'autres actions**, alors même que de nouveaux besoins sont apparus, comme le financement de la part de l'Etat dans la construction ou la rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016, dont la France a obtenu l'organisation.

Enfin, les documents budgétaires étant muets à ce sujet, il importera de **vérifier**, lors du débat en séance publique, **qu'aucun reliquat de la dette de l'Etat à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ne subsistera au 31 décembre 2010**, aucune ligne budgétaire n'étant prévue en 2011.

c) Le plan de rénovation des stades pour l'Euro 2016 ne doit pas affecter les politiques du CNDS

L'annexe « Sport, jeunesse et vie associative » au présent projet de loi de finances indique **qu'il appartient au CNDS de mettre en œuvre l'engagement de l'Etat consistant à apporter une contribution de 150 millions d'euros pour la réalisation ou la rénovation des stades de football** nécessaires à l'organisation de l'Euro 2016.

Cette nouvelle mission accentue encore le rôle éminent du CNDS dans le financement du sport en France, en particulier du sport pour tous. Ainsi, outre ses actions propres², cet établissement public verse, comme indiqué précédemment, un fonds de concours de 16 millions d'euros en faveur de l'action n° 1 du présent programme. Cependant, l'extension des missions dévolues au CNDS pose un double problème :

- **un problème de principe**, les très grandes installations dont il est question n'entrant pas dans le champ « normal » des activités du CNDS, bien plus focalisées sur le développement du sport à l'échelle locale ;

² Ces missions s'exercent dans trois domaines principaux, à savoir le développement du sport pour tous au plan territorial à travers des aides aux associations sportives, le soutien financier à la construction et à la rénovation des équipements sportifs et le soutien à l'organisation de grands événements sportifs internationaux en France et la contribution au financement des activités du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et du Comité paralympique et sportif français.

- **un problème de financement.** Si votre rapporteur spécial a souligné, l'année dernière, que le CNDS disposait de réserves supérieures à 50 millions d'euros qu'il convenait d'utiliser, celles-ci ne suffiront pas à prendre en charge le soutien de l'Etat (soit 150 millions d'euros).

Sur ce dernier point, le Gouvernement vient d'annoncer le principe d'un prélèvement supplémentaire provisoire sur les mises de la Française des jeux pour que le CNDS puisse assumer sa charge.

Votre rapporteur spécial en prend acte. Toutefois, il ne saurait se satisfaire de ce qui s'apparente à **une nouvelle opération de débudgétisation** et proposera **un amendement symbolique abondant de 2 millions d'euros les crédits du présent programme afin de contribuer au financement du plan Euro 2016.**

Les ressources du CNDS en 2011

Selon les documents budgétaires transmis à votre rapporteur spécial, l'établissement bénéficiera des recettes affectées suivantes en 2011 :

- le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un éditeur ou distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (article 302 *bis* ZE du code général des impôts dont l'assiette a été élargie en 2008 et article 53 de la loi de finances pour 2006) évalué à 43,4 millions d'euros ;

- un prélèvement de 1,8 % sur les sommes mises sur les jeux -hors paris sportifs- exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux dans la limite d'un plafond, en 2008, de 163 millions d'euros indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac (soit un plafond de 170,1 millions d'euros en 2011) ;

- une contribution nouvelle de 1,5 % en 2011 contre 1,3 % pour 2010 sur les mises jouées sur les paris sportifs de la Française des Jeux et des nouveaux opérateurs agréés, évaluée à 33,9 millions d'euros.

Les ressources prévisionnelles affectées au CNDS s'élèvent ainsi à 247,4 millions d'euros pour 2011 contre 238,6 millions d'euros en 2010. Ce total devrait toutefois être majoré, le Gouvernement ayant annoncé le principe d'un prélèvement supplémentaire sur les mises de la Française des jeux pour financer le plan « stades » précité.

d) Stade de France : des incertitudes sur l'avenir

S'agissant du problème du Stade de France, déjà étudié à de nombreuses reprises, votre rapporteur spécial relève que le budget affecté à la **pénalité à verser par l'Etat au consortium gestionnaire au titre de l'absence de club résident** passe de 7,5 millions d'euros en 2010 à **5 millions d'euros en 2011** sans que cette diminution soit expliquée dans les documents budgétaires. Le Gouvernement devra donc fournir les éléments permettant de comprendre cette évolution lors de la séance publique.

D'autre part, la représentation nationale devra être informée de l'état des négociations entre le consortium et les fédérations occupantes, en particulier la fédération française de rugby, la convention qui les lie s'achevant en 2013. En effet, une sous-utilisation du stade aurait forcément des conséquences sur la pénalité versée par l'Etat au consortium. La ministre devra préciser sa position sur le sujet, et dire les mesures qu'il envisage de prendre pour garantir les intérêts financiers de l'Etat.

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

- Considéré de manière globale, **l'effort financier de l'Etat en faveur du sport diminue de 3 %**, ce qui est difficile pour la plupart des acteurs mais n'apparaît pas complètement anormal en période de restriction budgétaire.

- **Aucune fraction des économies réalisées du fait de la suppression du droit à l'image collective (DIC) ne se retrouve dans le budget 2011 pour financer d'autres actions**, alors même que de nouveaux besoins sont apparus, comme le financement de la part de l'Etat dans la construction ou la rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016, dont la France a obtenu l'organisation.

- Le Gouvernement devra préciser, lors du débat en séance publique, **le niveau de la dette de l'Etat à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du DIC à la fin 2010.**

- **Confier au CNDS le financement de la part de l'Etat au plan de construction ou de rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016 s'apparente à une opération de débudgétisation.** Afin de poser clairement le problème, votre rapporteur spécial propose **un amendement symbolique abondant de 2 millions d'euros les crédits du programme afin de contribuer au financement de cette opération.**

- La baisse des crédits affectés à la pénalité à verser par l'Etat au consortium gestionnaire du Stade de France au titre de l'absence de club résident, qui passe de 7,5 millions d'euros à 5 millions d'euros, devra être expliquée lors de la séance publique.

B. PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, s'assigne, pour 2011, l'objectif de poursuivre les deux chantiers importants que sont le fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ) et le service civique, ainsi que de favoriser l'autonomie des jeunes et de soutenir le dynamisme de la vie associative.

1. Principaux chiffres

Le programme « Jeunesse et vie associative » regroupe **212,4 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 50,5 % des crédits de paiement de la mission. **A périmètre constant, ces crédits affichent une augmentation de 10 % par rapport à 2010**. Rappelons que cette hausse fait suite à une progression de 61,2 % en AE et de 60,5 % en CP l'année dernière.

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

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

Répartition par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Développement de la vie associative (libellé modifié)	13 412 400	13 412 400	6,3 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (libellé modifié)	76 587 600	76 587 600	36,1 %
Actions particulières en direction de la jeunesse (nouveau)	122 400 000	122 400 000	57,6 %

Source : projet annuel de performances « Sport, jeunesse et vie associative » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 80,6 millions d'euros de CP, soit 37,9 % des crédits du programme.

Ces crédits sont essentiellement portés par la nouvelle action « Actions particulières en direction de la jeunesse » (75,3 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, par l'action « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » (4,8 millions d'euros). Ce sont ces dépenses qui supportent l'augmentation budgétaire proposée par rapport à 2010³.

³ Les dépenses de fonctionnement du programme s'établissaient à 34,2 millions d'euros en 2010, les dépenses au titre du service civique étant alors comptabilisées comme des dépenses d'intervention.

(1) La montée en puissance de l'Agence du service civique

75,3 millions d'euros sont destinés à assurer le financement de la subvention pour charges de service public du nouvel opérateur du programme, l'Agence pour le service civique (ASC)⁴.

Il convient de rappeler que le dispositif du service civique, institué par la loi n° 2010-241 adoptée à l'initiative de notre collègue Yvon Collin, est devenu applicable à compter du 12 mai 2010, date de publication du décret de mise en œuvre des principales dispositions.

Le service civique peut être effectué sous deux formes :

- la forme principale, à savoir l'engagement de service civique réservé à des jeunes de 16 à 25 ans, qui donne lieu à **une indemnisation directement versée par l'Etat et à une couverture sociale intégralement prise en charge par lui**. Dans ce schéma, **une aide financière au titre de l'accompagnement du jeune en service civique est également allouée à la structure d'accueil s'il s'agit d'un organisme sans but lucratif** ;

- la seconde forme de service civique est le **volontariat de service civique**, d'une durée de 6 à 24 mois ouvert aux **personnes âgées de plus de 25 ans** auprès d'associations ou de fondations agréées mais dont **seule une partie de la couverture sociale est prise en charge par l'Etat**.

Le décret précité prévoit notamment la mise en place de l'agence de service civique créée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour gérer le dispositif. Cette agence est présidée par Martin Hirsch, qui a participé à l'élaboration de la réforme en tant que haut commissaire chargé de la jeunesse.

Selon les données transmises par le ministère, l'allocation doit permettre de couvrir :

- 3,9 millions d'euros pour le fonctionnement de l'agence (dont 1,4 million d'euros de charge de personnel au titre de 13 ETP, auxquels s'ajoute l'indemnité du président ;

- 71,3 millions d'euros de crédits correspondant au **financement de 15 000 engagés** sur une durée moyenne de 7 à 8 mois.

⁴ L'année dernière, avant la création de l'agence, les dépenses au titre du service civique étaient comptabilisées comme des dépenses d'intervention.

La décomposition du financement des 15 000 volontaires du service civique

Selon le ministère de la jeunesse et des solidarités actives, la décomposition des frais correspondant aux charges relatives aux 15 000 volontaires de service civique attendus en 2011 doit être la suivante :

- 67,4 millions d'euros pour permettre à l'Agence de services et de paiement (ASP) désignée par la loi, d'indemniser l'engagé de service civique et de payer les cotisations ;
- 1,7 millions d'euros de frais de gestion pour l'ASP ;
- 2,2 millions d'euros de formations civiques des jeunes (soit 150 euros par an en moyenne pour les 15 000 jeunes).

Source : ministère de la jeunesse et des solidarités actives

(2) La poursuite du recentrage de l'INJEP

Parallèlement à cette montée en puissance de l'ASC, **l'opérateur « historique » du programme**, l'Institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (**INJEP**) **poursuit sa décroissance**.

Ses missions ont été redéfinies par le décret n° 2010-98 du 26 janvier 2010. L'INJEP a désormais pour mission :

- d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, les politiques publiques et les actions qui leur sont destinées ;
- de participer à leur évaluation ;
- de réaliser et de diffuser les études et analyses conduites dans ces domaines ;
- de contribuer à la connaissance et à l'analyse des politiques en faveur de la jeunesse des autres pays, particulièrement ceux de l'Union européenne.

En revanche, l'INJEP n'exerce plus ses activités d'accueil et d'hébergement.

En conséquence, ses effectifs sous plafond, déjà passés de 93 en 2008 à 74 en 2009 puis à 48 en 2010⁵, doivent être réduits à 44 en 2011, ce qui représente **une baisse de 53 % des personnels en trois ans**.

L'INJEP a également déménagé de son ancien siège de Marly pour les locaux parisiens du ministère.

b) Les dépenses d'intervention

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 131,8 millions d'euros en AE et en CP, soit 62,1 % des crédits du programme. Ils sont portés par l'ensemble des actions.

⁵ Auxquels il convient d'ajouter 18 postes hors plafond financés sur crédits européens.

Le service civique relevant, comme indiqué précédemment, des crédits de fonctionnement du programme, il n'apparaît plus dans cette rubrique.

Les crédits demandés correspondent :

- au financement du **Fonds d'expérimentation jeunesse (25 millions d'euros)** en AE et en CP sur l'action n° 2). Ces ressources compléteront les dotations de 45 millions d'euros accordées à ce fonds en 2009 et en 2010. Elles permettront notamment la poursuite du financement des projets pluriannuels lancés en 2009. Interrogé par votre rapporteur spécial lors de son audition par vos commissions des finances et des affaires sociales, le 19 octobre 2010, Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, a souligné que le FEJ, a vocation à rassembler, au total, 150 millions d'euros de contribution publique et 50 millions de contributions privées (la société Total étant le premier contributeur). Il a d'autre part précisé que les crédits du FEJ n'ont pas été totalement dépensés, l'essentiel des expérimentations devant être effectuées en 2011 et 2012 ; **le FEJ disposerait ainsi à ce jour d'une trésorerie de l'ordre de 30 millions d'euros** ;

- à la **subvention de 25 millions d'euros (- 3,1 %) au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)** pour le financement des « postes FONJEP », mécanisme de co-financement par l'Etat de la rémunération des personnels permanents employés par les associations bénéficiaires ;

- à l'**aide aux projets éducatifs locaux**, initiés par les collectivités territoriales sur le thème « jeunesse et vie associative », à hauteur de **12,8 millions d'euros (- 7,2 %)** ;

- aux crédits alloués par le ministère aux relations internationales, lesquelles se répartissent essentiellement entre **l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) pour 10,6 millions d'euros** et **l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) pour 2 million d'euros**, soit les mêmes sommes qu'en 2010 ;

- aux **subventions directes du ministère aux associations nationales agréées, à hauteur de 9,5 millions d'euros (- 10,4 %)** ;

- aux **subventions dans le cadre du Conseil du développement de la vie associative (CDVA)**, destinées à titre principal au financement d'action de formation tournées vers la conduite de projets associatifs, à hauteur de **10,8 millions d'euros (+ 24,1 %)**. Un effort particulier est prévu en ce sens, le nombre de journées de formation ainsi financées devant passer de 348 000 en 2010 à 470 000 en 2011 selon les documents budgétaires transmis au Parlement.

Enfin, les crédits consacrés aux **politiques partenariales locales s'élèvent à 12,9 millions d'euros** sur l'ensemble du programme « Jeunesse et vie associative ». Les documents budgétaires relèvent que ce chiffre est le résultat d'une globalisation des crédits affectés aux politiques éducatives

locales et de ceux destinés au soutien des « actions partenariales locales jeunesse et éducation populaire » ainsi qu'au dispositif « Envie d'agir ». Cette présentation ne permet pas de suivre l'évolution des moyens consacrés à chacune de ces actions.

3. Objectifs et indicateurs

Dans le cadre de l'élaboration du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, les objectifs et indicateurs du programme « Jeunesse et vie associative » ont quelque peu évolué.

Le dispositif de performance du programme a ainsi été réorganisé du fait de la création d'un objectif relatif au service civique. Il s'articule autour de quatre objectifs :

- favoriser l'engagement des jeunes en service civique ;
- soutenir la structuration et le dynamisme du secteur associatif ;
- améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs ;
- et améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes.

Par rapport à 2010, le premier objectif a été complètement revu. Deux indicateurs ont ainsi été supprimés⁶, deux nouveaux indicateurs étant créés : « Proportion des missions de service civique réalisées par rapport aux missions agréées » et « Part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés ».

Les autres objectifs et indicateurs restent identiques par rapport à 2010.

Votre rapporteur spécial, qui a critiqué par le passé le dispositif de mesure de la performance de ce programme, relève que ces changements reflètent bien l'évolution récente de son architecture et de ses crédits.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Un budget qui reflète des choix clairs

Votre rapporteur spécial relève tout d'abord la **poursuite de l'effort financier engagé sur ce programme depuis l'année dernière**. Comme cela été souligné plus haut, une augmentation des crédits de 10 % à périmètre constant fait suite, en 2011, à une hausse de plus de 60 % en 2010, ce qui fait figure d'exception dans le contexte budgétaire actuel.

⁶ « Développement des projets à finalité professionnelle dans le cadre du dispositif "Envie d'agir" » et « Rapport du coût de fonctionnement des offices au nombre de jeunes échangés ».

De plus, ce budget reflète des choix politiques clairs, **prioritairement engagés autour des deux outils que sont le service civique d'une part, et le FEJ d'autre part.**

Même s'il est permis de s'interroger sur les conséquences de certains choix (*cf.* ci-après), il faut bien constater que l'accroissement des moyens ne s'est pas accompagné d'une logique de saupoudrage, de nombreuses actions considérées comme non prioritaires subissant même des diminutions de crédits parfois notables.

b) Les ambitions du service civique doivent être mieux précisées

Le service civique suscite, une nouvelle fois, deux interrogations.

A court terme, **la pertinence des crédits demandés pour 2011 pose problème.** Votre rapporteur spécial rappelle que, l'année dernière, lors de la séance publique⁷, le Gouvernement avait défendu avec véhémence une ligne budgétaire très optimiste, reflétant une moyenne sur l'année de 10 000 volontaires, qui ne sera pas atteinte puisque, selon les mots-mêmes du ministre lors de son audition précitée, à ce jour, seuls 8 500 jeunes ont posé leur candidature (sans même parler d'embauche). Même si ce sujet devra être revu lors de l'examen de la prochaine loi de règlement, il faut rappeler que, poussé à un certain point, le volontarisme nuit à la crédibilité des meilleurs projets. C'est pourquoi **une fraction modique des crédits affectés, en 2011, à l'ASC, fournira le gage de l'amendement destiné à poser le principe du financement des stades de l'Euro 2016**, précédemment évoqué.

A moyen terme, **il faut se demander si l'objectif, fixé par le Président de la République, d'intégrer 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes, dans le dispositif, a encore un sens.** A supposer que les jeunes soient suffisamment nombreux à se porter volontaires, les moyens publics feront clairement défaut, au moins jusqu'en 2014 : ainsi, selon les plafonds figurant à l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les crédits de la mission doivent progresser, à périmètre constant, de 50 millions d'euros sur trois ans. Cela ne permet absolument pas de financer une progression significative vers cet objectif théorique. La somme nécessaire, soit 500 millions d'euros, dépasse d'ailleurs la totalité des crédits de la mission prévus pour 2014 (460 millions d'euros de CP).

Là encore, **l'honnêteté et le souci de crédibilité des politiques publiques imposeraient une redéfinition plus réaliste des objectifs réellement assignés à l'ASC, cohérente avec la trajectoire budgétaire figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques précitée.**

⁷ Voir le compte-rendu des débats du Sénat du 4 décembre 2009.

c) Quel avenir pour le FEJ et les actions qu'il soutient ?

S'agissant du FEJ, la diminution de crédits (de 45 millions à 25 millions d'euros) s'inscrit dans une trajectoire globale et doit être tempéré par la réserve existante, de l'ordre de 30 millions d'euros. Toutefois, **cette évolution pose clairement la question de la pérennité de cette structure.**

En outre, comme l'an dernier, les documents fournis à votre rapporteur spécial ne précisent pas **ce que deviendront les expérimentations une fois qu'elles auront été évaluées**, surtout si elles s'avèrent concluantes. Or, il s'agit là d'une question d'importance, qui peut se résumer de la façon suivante : l'objectif d'autonomie financière à terme est-il assigné aux acteurs des expérimentations ou bien ce dispositif est-il inflationniste par nature, en créant de la dépense publique ?

Votre rapporteur spécial continuera de contrôler l'action de ce fonds et l'évaluation des programmes qu'il finance.

d) Pour les autres actions soutenues, quelles seront les conséquences de la pénurie ?

Enfin, comme l'année dernière, de nombreuses actions traditionnellement financées par le présent programme subissent de nouvelles **coupes claires**. Parmi elles, votre rapporteur spécial regrette tout particulièrement celles qui affectent les **postes FONJEP et les projets éducatifs locaux**.

En effet, les postes FONJEP sont une ressource précieuse pour l'éducation populaire. Ce sont eux qui permettent au ministère d'assurer la promotion des actions en faveur de l'éducation populaire à travers son soutien à l'emploi d'animateurs dans le secteur associatif. Or les crédits associés à ces postes doivent diminuer de 0,4 million d'euros.

De même, les projets éducatifs locaux, qui prennent la forme de contrats avec les collectivités territoriales, constituent une aide bienvenue pour le tissu associatif national, sur l'ensemble de nos territoires. La diminution de crédits s'élève à 0,6 million d'euros.

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

- Globalement, l'évolution des crédits du programme 163 poursuit **l'ambition affichée depuis un an**, ce que traduit la **nouvelle augmentation substantielle de ses crédits** (+ 10 % à périmètre constant).
- Au vu du rythme de démarrage du service civique, **la pertinence des crédits demandés à ce titre pose cependant problème**. En conséquence, **une fraction modique des crédits affectés, en 2011, à l'Agence pour le service civique (ASC), fournira le gage de l'amendement destiné à poser le principe du financement des stades de l'Euro 2016**.
- A moyen terme, **l'objectif d'intégrer 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes, ne paraît pas réaliste et ne trouve, en tout cas, aucune traduction dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**.
- Il est nécessaire de préciser ce que deviendront les expérimentations menées sous l'égide du **Fonds d'expérimentations jeunesse (FEJ)**.
- La nouvelle coupe effectuée dans les crédits inscrits au titre des postes du **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et des projets éducatifs locaux** risque de mettre en difficulté des actions très utiles pour la vie associative locale.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 87 quater (nouveau)

Rapport sur l'incidence financière des travaux de construction et de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 sur les crédits du Centre national pour le développement du sport

Commentaire : le présent article propose qu'un rapport faisant le point sur l'incidence financière des travaux de construction et de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 sur les crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS), ainsi que sur les transferts de charges induits pour les collectivités, soit remis au Parlement avant le 30 juin 2014.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Fourneyron, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, propose qu'un **rapport faisant le point sur l'incidence financière des travaux de construction et de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 sur les crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS), ainsi que sur les transferts de charges induits pour les collectivités, soit remis au Parlement avant le 30 juin 2014.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale est de nature à renforcer la transparence sur une question importante.

Votre commission ne peut donc qu'**approuver cette initiative, qui rejoint d'ailleurs l'esprit de son amendement portant sur les crédits de la présente mission.** En effet, le présent article n'est, lui aussi, que la conséquence du choix fait par le Gouvernement de débudgétiser, au travers du CNDS, la participation de l'Etat (d'un montant de 150 millions d'euros) aux travaux de construction et de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE
MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE
ASSOCIATIVE

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. SERGENT

au nom de la commission des finances

ARTICLE 48
(ETAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Sport	2 000 000		2 000 000	
Jeunesse et vie associative		2 000 000		2 000 000
TOTAL	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet d'assurer une partie du financement par l'Etat du programme de construction et de rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016 dont la France a obtenu l'organisation. En effet, **un financement au travers du CNDS s'apparente à une opération de débudgétisation de 150 millions d'euros sur cinq ans. Il s'agit donc d'abonder de 2 millions d'euros l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau » du programme « Sport ».**

La somme correspondante proviendrait de l'action n° 4 « Actions particulières en faveur de la jeunesse » du programme « Jeunesse et vie associative ». En effet, **les crédits dévolus à l'Agence pour le service civique reposent, une nouvelle fois, sur une hypothèse optimiste** d'une moyenne de 15 000 volontaires au service civique en 2011, **et risquent donc de ne pas être entièrement consommés.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. A TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré d'un million d'euros le programme « Sport » au titre du sport de haut niveau.

Elle a également procédé à une minoration des crédits de la mission de 330 608 euros en AE et 371 227 euros en CP afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a procédé, en seconde délibération, à une majoration des crédits de la mission de 7 977 445 euros (en AE et en CP), à titre non reconductible.

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit à **augmenter les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » respectivement de 8 646 837 euros et de 8 606 218 euros.**

II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a également adopté un article additionnel rattaché à la mission. Il s'agit de l'article 87 *quater*, dont l'analyse figure dans le présent rapport, au sein de la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Sergent, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Michel Sergent, rapporteur spécial. – La mission « Sport, jeunesse et vie associative » a toujours été modeste. Mais, cette année, elle se réduit comme peau de chagrin.

L'ancien programme de soutien de la mission, le programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » a disparu pour être fusionné au sein du programme 124, figurant dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et y prend l'appellation « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Dans sa réponse à mon questionnaire budgétaire, le Gouvernement a justifié cette évolution en expliquant que cette mutualisation de moyens au sein d'un programme-support unique aux ministères sociaux permettra une gestion plus économe dans un contexte budgétaire fortement contraint, une simplification des procédures et une meilleure utilisation des ressources humaines. Les moyens budgétaires en personnels affectés à la politique du sport et à celle de la jeunesse et de la vie associative devraient être clairement identifiés au sein d'actions distinctes.

Sans anticiper ce que pourront en dire Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », j'observe que, sur le plan des principes, ce nouveau programme de soutien unique relève davantage d'une vision administrative et de respect des périmètres ministériels, pouvant d'ailleurs être remis en cause à l'occasion d'un changement de gouvernement, que de la logique de mission propre à la loi organique relative aux lois de finances. Sur un plan pratique, ce changement aboutit à vider la mission d'une grande partie de sa substance, plus précisément de la moitié de ses crédits et de la totalité de ses emplois.

Avec seulement 420,9 millions de crédits de paiement, est-il vraiment opportun de maintenir cette mission, qui représente pourtant une véritable politique publique ?

Les deux programmes subsistants, le programme 219 « Sport » et le programme 163 « Jeunesse et vie associative » suivent deux trajectoires très différentes : la diminution globale de 6,3 % des crédits de paiement de la mission résulte, en effet, de la conjonction de deux évolutions fortes et opposées, déjà constatée en 2010 : la diminution importante des crédits du

programme « Sport », - 19,1 %, et l'augmentation spectaculaire des crédits du programme « Jeunesse et vie associative », + 10 %.

S'agissant du sport, la secrétaire d'État m'a fait valoir que ce budget doit s'apprécier en consolidant, outre les crédits du programme, les moyens de l'établissement public Centre national pour le développement du sport (CNDS) et le financement du programme support.

Ainsi considéré, l'effort financier de l'État en faveur du sport diminue de 3 %, ce qui est difficile pour la plupart des acteurs mais n'apparaît pas complètement anormal en période de restriction budgétaire.

Toutefois, la tendance lourde de déresponsabilisation du ministère et de débudgétisation avec l'utilisation « à tout va » du CNDS s'accroît encore.

Ainsi, aucune quote-part des économies sur les crédits auparavant consacrés au financement du droit à l'image collective (DIC), soit 24,9 millions sur la « demi-année » 2010, le DIC ayant été supprimé le 1^{er} juillet 2010, n'est revenue au programme « Sport ». La disparition du DIC n'est d'ailleurs pour rien dans les difficultés financières rencontrées par les clubs sportifs, en particulier de football, lors de l'exercice 2009-2010, puisque celui-ci était encore en vigueur. En outre, le déficit des clubs de football s'élève à près de 200 millions d'euros : ce n'est donc pas la suppression du DIC qui modifiera beaucoup les choses. Tout ou partie de cet argent aurait pourtant été bien utile pour satisfaire de nouveaux besoins, en particulier le financement de la part de l'État, c'est-à-dire 150 millions d'euros, dans la construction ou la rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016, dont la France a obtenu l'organisation. Or, l'Etat a confié au CNDS le soin d'assurer le respect de cet engagement public. Dans un premier temps, il ne lui avait octroyé aucun moyen supplémentaire à cette fin. Si je m'étais étonné l'an dernier que les réserves du CNDS soient supérieures à 50 millions d'euros, l'établissement public ne dispose pourtant pas de quoi faire face à cette charge sans tailler dans ses autres actions, en particulier le développement du sport à l'échelle locale. Le Gouvernement vient d'annoncer le principe d'un prélèvement supplémentaire provisoire sur les mises de la Française des jeux pour que le CNDS puisse assumer sa charge. Je prends acte de cette annonce, qu'il faudra cependant traduire dans cette loi de finances. Toutefois, je ne me satisfais pas de ce qui s'apparente à une nouvelle opération de débudgétisation et je vous proposerai tout à l'heure un amendement symbolique à ce sujet.

J'en viens à la question du Stade de France, déjà étudiée à de nombreuses reprises : le budget affecté à la pénalité à verser par l'Etat au consortium gestionnaire au titre de l'absence de club résident passe de 7,5 à 5 millions d'euros en 2011, sans que cette diminution soit commentée dans les documents budgétaires. Le Gouvernement devra donc s'expliquer lors de la séance publique.

A propos du programme 163 « Jeunesse et vie associative », je relève la poursuite de l'effort financier engagé depuis l'année dernière.

L'augmentation des crédits de 10 % à périmètre constant fait suite à une hausse de plus de 60 % en 2010, ce qui fait figure d'exception dans le contexte budgétaire actuel. Les crédits du programme s'élèvent ainsi à 212,4 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

De plus, ce budget reflète des choix politiques clairs, prioritairement engagés autour du service civique et du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ). Même s'il est permis de s'interroger sur les conséquences de certains choix, notamment les coupes qui affecteront les postes FONJEP et les projets éducatifs locaux, il faut bien constater que l'accroissement des moyens ne s'est pas accompagné d'une logique de saupoudrage, de nombreuses actions considérées comme non prioritaires subissant des diminutions de crédits parfois notables.

Je souhaite néanmoins faire quelques observations.

Sur le service civique, la pertinence des crédits pour 2011, soit 75,3 millions d'euros, pose question. L'année dernière, le Gouvernement avait défendu bec et ongles une ligne budgétaire très optimiste, avec une évaluation de 10 000 volontaires. Or, cet objectif sera loin d'être atteint puisque, d'après ce que nous a dit M. Daubresse il y a deux semaines, seuls 8 500 jeunes ont posé leur candidature, sans même parler d'embauche.

Nous reviendrons bien sûr sur cette question lors de la prochaine loi de règlement, mais il faut rappeler que, poussé à un certain point, le volontarisme nuit à la crédibilité des meilleurs projets. L'objectif, fixé par le Président de la République, d'intégrer 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes, dans le dispositif, a-t-il encore un sens ? A supposer que les jeunes soient suffisamment nombreux à se porter volontaires, les moyens publics feront clairement défaut, au moins jusqu'en 2014 : ainsi, selon les plafonds figurant à l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les crédits de la mission doivent progresser, à périmètre constant, de 50 millions d'euros sur trois ans. Cela ne permet absolument pas de financer l'arrivée de 75 000 jeunes ! La somme nécessaire, soit 500 millions d'euros, dépasse d'ailleurs la totalité des crédits de la mission prévus pour 2014. Là encore, l'honnêteté et le souci de crédibilité des politiques publiques imposeraient une redéfinition plus réaliste des objectifs réellement assignés au service civique, cohérente avec le projet de loi de programmation des finances publiques.

S'agissant du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ), la diminution de crédits de 45 à 25 millions d'euros s'inscrit dans une trajectoire globale et doit être tempérée par la réserve actuelle d'une trentaine de millions. Toutefois, cette évolution nous amène à nous interroger sur la pérennité de cette structure.

En outre, comme l'an dernier, les documents du ministère ne précisent pas ce que deviendront les expérimentations une fois qu'elles auront été évaluées, surtout si elles s'avèrent concluantes. Or, il s'agit d'une question d'importance : l'objectif d'autonomie financière est-il assigné aux acteurs des

expérimentations ou bien ce dispositif est-il inflationniste par nature, en créant de la dépense publique ? L'année prochaine, je continuerai à contrôler l'action de ce fonds et à évaluer les programmes qu'il finance.

En raison des remarques de fond dont je vous ai fait part, j'ai hésité à préconiser le rejet des crédits de la mission. Cependant, comme je n'aurais probablement pas été suivi par la majorité de la commission, je vous proposerai une autre démarche, consistant à voter ce budget, sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour cet éventuel soutien aux crédits de la mission. Vous nous avez apporté des précisions qui nous rassurent partiellement.

M. François Marc. – Les chiffres que vous donnez sur le sport et les enseignements que vous en tirez, monsieur le rapporteur spécial, sont inquiétants. La débudgétisation de la politique du sport se poursuit et le CNDS doit financer un certain nombre d'actions qui ne relèvent pas de ses missions. Je vous rappelle qu'au printemps, nous avons voté en toute urgence un texte pour légaliser les jeux d'argent sur Internet avant que notre équipe nationale aille porter haut les couleurs de la France lors de la Coupe du monde... Nous espérons que le sport bénéficierait de cette nouvelle manne et que le CNDS pourrait enfin se consacrer à ses missions propres. Qu'en est-il ? Notre rapporteur nous dit que le Gouvernement envisage un nouveau prélèvement sur la Française des Jeux : c'est sans doute que les retombées des paris en ligne ne sont pas suffisantes.

En outre, je m'inquiète, avec la multiplication des paris, des tentatives de corruption qui risquent de s'accroître. Les fédérations vont avoir besoin de nouveaux intervenants, de coaches, pour informer les joueurs de risques qu'il y aurait à se laisser entraîner. Tout cela va encore coûter de l'argent !

M. Philippe Dallier. – Vous avez cité le chiffre de 8 500 volontaires pour le service civique. S'agit-il d'une estimation fin 2010 ou du chiffre actuel ? Dans ce dernier cas, l'objectif de 15 000 pour l'année prochaine serait réaliste.

Mme Nicole Bricq. – Comment va-t-on financer l'Euro 2016 ?

A la demande du Président de la République, des états généraux du football ont récemment eu lieu. Ont-ils permis de régler les problèmes entre amateurs et professionnels ?

M. François Rebsamen. – De nombreuses associations déplorent la suppression du programme « Envie d'agir » qui comprenait, entre autres, les « défis jeunes » dotés de 3,5 millions d'euros. Par quoi a-t-il été remplacé ?

M. Jean-Pierre Fourcade. – S'il n'y a plus d'effectifs dans cette mission, c'est en raison de la réorganisation administrative ayant abouti à la création des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. Sait-on combien de personnes ces transferts ont-ils concerné ?

Je trouve très français, et donc mal fait, de mettre tant d'argent dans les grands stades et de ne les réserver qu'au football. A l'étranger, les stades sont multisports. Il faut que nos stades soient utilisés plus d'une fois par semaine.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial. – Pour les paris en ligne, M. Marc, l'objet de la loi de mai dernier était de faire entrer dans un cadre légal ce qui ne l'était pas. Aujourd'hui, il y a une trentaine de sites qui ont été agréés et il n'en restera, à terme, que quatre ou cinq. Il est encore bien tôt pour se prononcer, mais il semble bien que les nouveaux opérateurs n'atteignent pas tous leurs objectifs commerciaux, ce qui, si cela se confirmait, aurait des conséquences sur les ressources du CNDS.

M. Dallier m'a interrogé sur les 8 500 services civiques : ce sont les chiffres connus au 15 octobre. En revanche, il ne s'agit pas d'embauches mais de simples dossiers de volontariat. C'est pour cette raison que je reste dubitatif. D'ailleurs, M. Daubresse estime que l'année prochaine nous aurons du mal à atteindre le nombre de 15 000 volontaires au service civique. Mais laissons « le temps au temps » avant de juger. Et puis, il faut que les régions fassent des actions de communication pour rappeler l'existence de ce service civique. C'est ce que nous avons fait dans ma région.

Globalement, le coût des grands stades pour 2016 devrait s'élever entre 1,2 et 1,7 milliard d'euros, Mme Bricq. L'État s'est engagé à apporter 150 millions. Les sommes récupérées sur le DIC auraient pu être utilisées à cette fin, mais nous n'en voyons aucune trace. Enfin, dans ce budget, les investissements pour le sport se montent à 20,1 millions d'euros, soit ce que dépense une grande collectivité territoriale pour le sport... Avec 20 millions, on ne peut décemment pas faire de miracles. Et c'est pourquoi le Gouvernement a annoncé le principe d'une ponction supplémentaire sur la Française des Jeux.

Les états généraux du football ont eu lieu la semaine dernière et ils ont permis au football professionnel et au football amateur de se doter d'une direction commune, après le désastre de l'Afrique du Sud. De plus, la fédération aura un exécutif plus resserré, mais les décisions sont tellement récentes qu'il est encore difficile de se prononcer.

J'indique à M. Rebsamen que les crédits dévolus à « Envie d'agir » ont été regroupés avec ceux des « Actions partenariales locales jeunesse et éducation populaire », la dotation globale s'élevant à 12,94 millions d'euros. C'est pour cette raison que vous ne retrouvez plus cette ligne budgétaire.

M. Fourcade a parlé des emplois déconcentrés dans les régions. Je ne connais pas le nombre exact de personnels dans ces grandes directions régionales. Ses remarques sur les stades sont tout à fait pertinentes : pourquoi dépenser 1,5 milliard d'euros pour le seul football alors qu'il serait possible de construire des stades omnisports ? D'ailleurs, il faudrait s'inspirer de ce qui se passe à l'Olympique Lyonnais, à Lille ou encore au Stade de France où des spectacles ont régulièrement lieu.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour ces réponses précises. Nous en venons à votre amendement.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial. – Il s'agit d'un amendement d'humeur qui a pour objet d'assurer une partie du financement par l'État du programme de construction et de rénovation de stades de football aptes à accueillir l'Euro 2016. En effet, un financement au travers du CNDS s'apparente à une opération de débudgétisation de 150 millions d'euros sur cinq ans. Je vous propose donc d'abonder de 2 millions d'euros l'action n 2 « Développement du sport de haut niveau » du programme « Sport ». Même si la somme est modique, de l'ordre du symbole, il faut que l'Etat assume ses responsabilités, surtout après la suppression du DIC.

La somme correspondante proviendrait de l'action n° 4 « Actions particulières en faveur de la jeunesse » du programme « Jeunesse et vie associative ». En effet, les crédits dévolus à l'Agence pour le service civique reposent sur une hypothèse optimiste de 15 000 volontaires au service civique en 2011, et risquent donc de ne pas être entièrement consommés. Ces deux millions d'euros sont insuffisants, mais ce transfert vise à signifier qu'il appartient au budget des sports de mener à bien cette mission de construction et de rénovation des stades, et non au CNDS.

M. Jean Arthuis, président. – C'est autant de pris pour aider le sport amateur et les collectivités locales.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial. – En effet, le CNDS n'est pas là pour financer la construction de stades. Bref, avec cet amendement, nous refuserions la poursuite du processus de débudgétisation d'une mission presque mourante.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement présenté par le rapporteur spécial, puis décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, avec modification, des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Puis elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 87 *quater* sans modification.