

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1965.

RAPPORT

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 programme, relative à l'équipement sportif et socio-éducatif, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jacques RICHARD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La loi de programme qui est soumise à notre examen s'inscrit dans un plan plus vaste d'une durée de vingt-cinq ans destiné à doter le territoire national et ses prolongements d'outre-mer des équipements sportifs et socio-éducatifs qui lui manquent, les besoins ayant été préalablement inventoriés en 1960 sur la base du recensement de 1954.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Marc Desaché, Roger Lachèvre, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1372, 1399, 1401 et in-8° 340.

Sénat : 183 (1964-1965).

Elle est la seconde du genre ; la précédente a été promulguée à la date du 28 juillet 1961. Dans une première partie du présent rapport, nous aurons à en apprécier les résultats.

De son exécution, des inévitables tâtonnements que comporte la mise en route d'une expérience, des enseignements ont été tirés qui n'ont pas été perdus lors de l'élaboration de la seconde tranche : ces considérations feront l'objet de la seconde partie.

Dans une troisième partie, enfin, nous analyserons le contenu du projet.

*
* *

I. — Les résultats de la première loi de programme.

La loi du 28 juillet 1961 qui couvrait la période du IV^e Plan (1962-1965) fixait le montant du programme retenu à 575 millions de francs et en donnait la ventilation par grandes rubriques :

- 345 millions pour l'équipement sportif ;
- 85 millions pour l'équipement des foyers, maisons de jeunes, auberges de jeunesse et centres d'accueil divers ;
- 95 millions pour l'équipement des colonies de vacances et des centres aérés ;
- 50 millions pour les installations appartenant à l'Etat.

En y comprenant les dotations du budget en cours d'exécution à l'époque, celui de 1961, afin de reconstituer une période d'une durée égale à celle de la seconde loi de programme, nous aboutissons à une masse de subventions d'un montant de 645 millions de francs correspondant à une masse de travaux de 1.400 millions.

L'exécution de cette première tranche a été facilitée par une conjonction d'éléments favorables.

A. — *Sur le plan de l'administration centrale* : le domaine des sports et de l'éducation populaire n'a pas changé de titulaire depuis 1958, ce qui a évité des ruptures dans la conception de l'effort à accomplir et, sans nul doute, donné plus de poids lors des discussions budgétaires. Parallèlement, est intervenue une certaine revalorisation morale du poste qui de Haut Commissariat a été promu au

rang de Secrétariat d'Etat — témoignage de l'intérêt porté aux problèmes de la jeunesse — et, par ailleurs, les services de la rue de Châteaudun ont vu leurs attributions étendues à la gestion des équipements sportifs concernant les établissements d'enseignement (décret du 29 juin 1963) ;

B. — *Sur le plan des dotations budgétaires* : le budget du Secrétariat d'Etat a échappé, en partie, aux aléas de la conjoncture monétaire qui se sont traduits, dans d'autres départements ministériels, par un étalement des dépenses d'investissements.

Les autorisations de programme ont été presque intégralement utilisées à la fin de chaque exercice ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-dessous :

ANNEES	DOTATION	ENGAGEMENTS effectués.
	Francs.	Francs.
1962	136.628.000	136.343.000
1963	144.001.000	142.610.000
1964	296.198.000	290.432.000

Si la consommation des crédits de paiement semble un peu moins satisfaisante, il s'agit d'une situation qui tient à la plus ou moins grande célérité que les bénéficiaires ont manifestée en ce qui concerne l'utilisation des dotations qui leur étaient ouvertes.

ANNEES	DOTATION	PAIEMENTS effectués.
	Francs.	Francs.
1962	74.810.000	63.936.000
1963	99.033.000	83.565.000
1964	131.642.000	105.485.000

Par ailleurs, le budget du Secrétariat d'Etat a bénéficié de crédits complémentaires non négligeables sinon suffisants :

- 12 millions accordés au titre des hausses de prix (6 en 1964, 6 en 1965) qui, s'ils n'ont pas « épongé » la totalité des hausses
- 18 % d'après les coefficients d'adaptation départementaux des travaux neufs (C. A. T. N.), 30 % d'après l'indice du coût

de la construction établi par l'I. N. S. E. E. de décembre 1960 à décembre 1964 (1), beaucoup plus pour les terrains — n'en ont pas moins permis de serrer le plus possible les programmes initiaux ;

- 5.905.000 F accordés par le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F. I. A. T.) et destinés au financement d'urgence d'équipements concernant de grands ensembles.

C. — *Sur le plan des utilisateurs*, l'aide accrue de l'Etat a permis de concrétiser rapidement des projets longtemps caressés, mais différés faute de moyens suffisants, ce qui explique la rapidité de la consommation des crédits.

Il convient ici de louer les collectivités privées et publiques pour l'effort important qu'elles ont dû accomplir afin de parfaire le financement des opérations. En effet, le taux maximum de la subvention n'avait été fixé qu'à 50 % et, par ailleurs, toutes les dépenses d'un projet n'étaient pas subventionnables de telle sorte que la subvention, jointe au prêt d'égal montant consenti par la Caisse des dépôts et consignations, laissait encore une marge importante à financer soit par recours à l'impôt, soit par appel aux caisses d'épargne sur leurs fonds disponibles, soit par emprunt auprès des compagnies d'assurances mais pour un délai d'une dizaine d'années et un taux élevé.

De ce concours de bonnes volontés, celle de l'Etat et celle des utilisateurs, il est résulté un bilan très satisfaisant :

NATURE D'EQUIPEMENT	POTENTIEL 1960.	REALISATIONS 1961-1965	
		Loi de programme.	Pour mémoire : Equipe- ment scolaire et universitaire.
Stades	10.100	1.150	1.050
Piscines	516	500	600
Gymnases	1.795	560	20
Maisons et foyers de jeunes.....	590	645	
Auberges et centre de vacances.....	650	250	
Colonies de vacances et centres aérés..	6.300	835	

(1) I. N. S. E. E. — Indice du coût de la construction (base 100 au quatrième trimestre 1953) :

— décembre 1960	142
— décembre 1964	184

En cinq années, le nombre des stades s'est accru d'un cinquième, celui des gymnases d'un tiers et celui des piscines a été multiplié par plus de trois : l'équipement sportif a été le grand bénéficiaire de la loi de programme. L'équipement socio-éducatif n'en a pas été pour autant négligé puisque nous relevons des taux de croissance de 110 % pour les maisons et foyers de jeunes, de 40 % pour les auberges et centres de vacances, de 13 % pour les colonies de vacances.

Au total, alors que le volume des travaux initialement prévus était évalué à 1.400 millions de francs, c'est en réalité un montant de 1.600 millions de travaux qui sera réalisé à la fin de 1965 : nul ne songe à nier le succès du premier programme.

II. — Les enseignements tirés de la première loi de programme et les principes de l'élaboration de la seconde.

Ces derniers peuvent être regroupés sous trois rubriques :

- assurer le plein emploi des installations ;
- édifier le maximum d'équipements avec les crédits donnés ;
- suivre l'évolution démographique.

A. — ASSURER LE PLEIN EMPLOI DES INSTALLATIONS

La pénurie des installations existantes d'une part, le volume limité des crédits d'autre part, ont conduit le Secrétariat d'Etat à faire tomber la barrière qui séparait le plus souvent l'équipement scolaire de l'équipement civil.

Il était notamment aberrant — et votre Commission des Finances l'a souvent souligné — de voir des installations construites à grands frais utilisées quelques heures par jour et quelques mois dans l'année, interdites à la population non scolaire sous prétexte de leur appartenance à un établissement d'enseignement.

Désormais, à la distinction : secteur scolaire - secteur civil, se substitue la distinction plus rationnelle : *installations d'éducation et d'entraînement - installations de compétition avec public.*

Cette solution se trouve facilitée par le fait que le Secrétaire d'Etat se trouve détenir, depuis le décret du 29 juin 1963, la gestion des crédits d'équipement concernant le secteur scolaire et universitaire.

Elle a, en outre, nécessité une réforme du taux de la subvention puisque l'on a procédé à l'unification de deux catégories d'équi-

pements sportifs, l'une subventionnée au maximum à 50 % — le domaine extra-scolaire — l'autre subventionnée au même titre que les établissements scolaires (en moyenne 75 %). Le taux maximum de 70 % a été retenu en même temps qu'a été complétée la liste des dépenses subventionnables : cette dernière comprendra désormais *le matériel de premier équipement, les installations de gardiennage ainsi que les terrains quelle que soit leur date d'acquisition*. Une aide complémentaire est ainsi apportée aux collectivités utilisatrices comme en témoignent les dispositions essentielles de l'arrêté du 2 octobre 1964 (1).

B. — EDIFIER LE MAXIMUM D'ÉQUIPEMENTS AVEC LES CRÉDITS DONNÉS

Pour ce faire, il faut construire au plus juste prix et construire dans les délais les plus rapides.

1° *Le problème des prix de revient, de leur abaissement, dépendra, en ce qui concerne les installations, des résultats d'une expérience en cours, à savoir l'étude :*

— d'une procédure d'agrément d'études-types et de projets-types surtout valable pour les petites et moyennes opérations qui permettra d'en industrialiser la production ;

— d'une procédure de groupement de commandes qui renforcera sur le marché la position des collectivités acquéreuses.

(1) L'arrêté du 2 octobre 1964 a fixé comme suit les taux maxima des subventions accordées au titre de la Jeunesse et des Sports (art. 1^{er}) :

NATURE DES INSTALLATIONS	ACQUISITION	TRAVAUX ET MATÉRIEL de premier équipement.
Centres de vacances réalisés par les collectivités locales dans les établissements d'enseignement public	50 % (acquisitions complémentaires)	70 %
Centres de vacances (colonies, camps, centres aérés)	50 %	50 %
Centres socio-éducatifs, maisons et foyers de jeunes, auberges de jeunesse et centres d'accueil et toutes installations relevant du domaine de la jeunesse	50 %	50 %
Équipement sportif et de plein air	50 %	70 %
Installations pour le camping	15 %	15 %

De plus, aux termes de l'article 2, « lorsque les terrains ont été acquis à titre onéreux, les collectivités publiques peuvent obtenir de l'Etat une subvention d'un montant maximum égal au pourcentage fixé à l'article premier ci-dessus du prix payé pour les surfaces reconnues nécessaires à l'installation envisagée ; dans le cas où l'acquisition est antérieure de plus de cinq ans à l'arrêté attributif de subvention, la subvention est calculée sur la valeur réelle des terrains évalués par l'Administration des domaines ».

Sur le plan des prix, il est un problème qui nous semble abordé avec une timidité bien trop grande, celui des *réservations foncières*, notamment dans les villes et leurs abords. Sans doute les achats de terrains par les collectivités seront-ils subventionnés quelle que soit la date d'entrée de ces terrains dans le patrimoine de ces collectivités ; sans doute, lors de l'octroi de la subvention, la valeur des sols sera-t-elle actualisée. Mais d'autres questions se posent.

Dans les Z. U. P., les règles actuelles prévoient que les terrains nécessaires aux équipements sportifs et socio-éducatifs sont apportés par les constructeurs sur la base d'un mètre carré de plancher par logement. Mais, du fait que ces règles ne sont pas concrétisées par des textes législatifs, on assiste à un grignotage des sols ainsi réservés pour, notons le terme, « densifier » la construction de logements. Dans ces conditions, il nous paraît indispensable de faire jouer à plein les dispositions de la loi validée du 26 mai 1941 relative à la protection des terrains sportifs et d'en étendre le champ d'application au secteur socio-éducatif.

On peut également se demander s'il ne serait pas opportun de faire obligation aux promoteurs de grands ensembles d'apporter les espaces nécessaires à l'implantation soit de terrains de sports, soit de foyers. Dans les grandes villes et notamment à Paris, de même que l'on exige, pour les immeubles d'une certaine importance, la construction de plusieurs niveaux de garages en sous-sol, ne pourrait-on pas exiger l'édification de piscines au dernier étage, solution qui présenterait l'avantage d'apporter une sécurité supplémentaire contre le risque incendie ?

Enfin, des ensembles géants ont été édifiés au cours de ces dernières années sans que rien n'ait été prévu pour le sport ou l'éducation. Il y a donc un rattrapage à effectuer qui pourrait être facilité par l'octroi d'une priorité à cette catégorie d'opérations et de taux de subvention plus élevés. Les nouvelles règles d'évaluation des terrains expropriés qui font l'objet d'un projet de loi récemment déposé, seront d'ailleurs en mesure de soulager les collectivités intéressées dans leur effort financier.

2° *Le problème des délais* rejoint le précédent puisque c'est en construisant vite que l'on échappera aux hausses éventuelles des prix. Diverses dispositions ont été adoptées :

a) *L'élaboration de la loi de programme* qui nous est soumise s'est faite, si l'on peut dire, de « bas en haut », en ce sens que la

première ébauche effectuée au sommet par des commissions spécialisées travaillant en liaison avec les services du Plan et des départements ministériels intéressés a été soumise aux critiques des échelons régionaux et locaux tant administratifs que privés : de telle sorte que le projet définitif, corrigé pour tenir compte de ces divers avis, pourra être mis rapidement en application, la plupart des obstacles ayant été levés au préalable.

b) *L'exécution* sera en outre accélérée par les mesures de déconcentration expérimentées lors de la première tranche. Rappelons que les projets d'un montant inférieur à un million de francs sont soumis à la seule approbation technique des préfets, lesquels sont également habilités à signer les arrêtés de subvention relatifs à ces projets.

Il nous paraît souhaitable que ce plafond soit relevé d'au moins 50 %, ce qui permettrait de déconcentrer tous les bassins de plein air, la plupart des gymnases et des maisons de jeunes.

Dans la même optique, il est d'ores et déjà prévu que, pour le second programme, les responsabilités et les crédits seront répartis aux trois niveaux institués par la réforme administrative :

— l'échelon *national* sera chargé de l'enseignement supérieur, des établissements de formation de cadres et des opérations à caractère national ou international (Jeux olympiques de Grenoble) ;

— l'échelon *régional*, outre qu'il répartira les crédits entre les départements, sera responsable des bases de plein air et de loisirs ainsi que des équipements à caractère régional (piscines couvertes de 50 mètres notamment) ;

— l'échelon *départemental* sera compétent pour tous les autres programmes : à ce niveau, la nouvelle commission départementale d'équipement instituée par le décret du 19 mai 1965 comportera une section dénommée « Equipement scolaire, culturel et sportif » de douze membres à composition tripartite (administration, élus, personnes qualifiées). L'article 5 du décret prévoit la possibilité de faire appel à toute personne qualifiée en raison de sa compétence ou de ses fonctions et l'intention du Secrétariat d'Etat est de demander que chaque commission soit élargie pour l'élaboration du programme 1966-1970 en respectant le principe de l'égalité des trois représentations.

c) Lors de la première loi de programme, le montant des dotations avait été réparti dans le texte entre les grands domaines d'activité du Secrétariat d'Etat — travaux d'Etat, subventions d'équi-

pement sportif, subventions d'équipement des foyers, maisons de jeunes, auberges de jeunesse, subventions d'équipement des colonies de vacances et centres aérés — et, par ailleurs, quelques opérations importantes avaient été individualisées dans l'exposé des motifs.

Délibérément, le projet qui nous est soumis a écarté cette procédure et pour des raisons d'efficacité, seule l' « enveloppe » globale a été chiffrée. En effet, une telle méthode est susceptible d'accélérer l'exécution du plan puisqu'elle libérera les services gestionnaires des crédits de contraintes administratives certaines. A titre d'exemple, à un projet incomplet pourra être substitué, sans perte de temps, un projet en état d'être subventionné. De ce fait, les utilisateurs seront amenés à faire diligence.

C. — SUIVRE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

La progression sensible du nombre des jeunes de 15 à 25 ans, l'urbanisation croissante de la population, la fusion de l'équipement scolaire et non scolaire ont conduit le Secrétariat d'Etat à reviser les grilles utilisées pour évaluer les besoins (le nombre de mètres carrés par habitant pour une installation donnée dans un groupe de population d'un chiffre donné). A titre indicatif, le tableau ci-après reproduit les nouvelles normes :

POPULATION	NOMBRE DE METRES CARRES PAR HABITANT DE					
	Terrains de sports.	Centres aérés.	Plan d'eau en piscines couvertes.	Plan d'eau en bassins de plein air.	Surface utile de gymnases.	Plancher développé (locaux socio-éducatifs).
100.000	5,2	0,4	0,017	0,02	0,3	0,2
50.000	5,8	0,45	0,018	0,03	0,3	0,2
20.000	6	0,5	0,02	0,05	0,4	0,2
10.000	8	0,5	0,02	0,06	0,4	0,2
5.000	10	0,5	0,03	0,10	0,4	0,2
2.000	11	»	»	0,12	0,4	0,2
1.000	11	»	»	»	0,5	0,2

Colonies de vacances : un lit pour vingt-cinq habitants, dont un sur deux utilisable toute l'année.

Accueil adolescents : un lit pour cinquante habitants.

Il convient également de souligner que les communes de moins de 1.000 habitants pourront être inscrites au Plan, ce qui avait été négligé lors de la première tranche. Nous nous félicitons d'une mesure qui n'écarte plus les habitants de nos campagnes des bienfaits de la vie sportive.

Dans les villes, l'effort se portera sur la création de *centres aérés* destinés à recevoir les enfants pendant les jours de congé et les vacances — solution indispensable dans les foyers où les deux conjoints travaillent — et sur la création, à la périphérie des grandes cités, de *grands ensembles de plein air et de loisir* : tels le Tremblay et Issy-les-Moulineaux pour la banlieue parisienne.

Les intentions manifestées par le Secrétariat d'Etat quant aux principes retenus pour l'élaboration de la seconde loi de programme sont, à quelques réserves près, excellentes. Il convient maintenant d'analyser le projet sous son double aspect matériel et financier.

III. — Le contenu de la loi de programme.

A. — LE CONTENU MATÉRIEL : COMMENT SE SITUE LA SECONDE LOI DE PROGRAMME DANS LE PLAN DE VINGT-CINQ ANS ?

Une première prévision des besoins avait été effectuée en 1960 sur la base du recensement de 1954. Les variations démographiques intervenues depuis lors ont conduit les pouvoirs publics à réviser les objectifs initiaux, l'année 1985, la dernière du plan de vingt-cinq ans, ayant été prise comme « horizon ».

Voici comment se situent les deux premières tranches de ce plan — le secteur scolaire ayant été exclu — à l'intérieur du programme à long terme.

NATURE des équipements.	BESOINS théoriques du secteur non scolaire en 1985.	TRANCHE 1961-1965.	TRANCHE 1966-1970.	TOTAL	POUR- CENTAGE des besoins couverts à la fin de 1970.
Stades	11.000	1.150	1.250	2.400	22
Piscines	3.800	560	650	1.210	32
Gymnases	5.100	500	580	1.080	21
Maisons et foyers de jeunes. Auberges et centres de vacances	5.940	645	750	1.395	23
Colonies de vacances et centres aérés.....	12.000	250	300	550	5
	20.000	835	1.050	1.885	9

Si les tranches du programme avaient été d'égale importance, nous devrions trouver, en dernière colonne, à l'issue de la deuxième des cinq tranches, le chiffre de $20\% \times 2$ soit 40% . Mais il est normal que ces tranches croissent d'année en année en même temps que le revenu national : en supposant que la progression soit régulière, c'est autour de $25-30\%$ que devrait se situer, à la fin de 1970, le pourcentage des réalisations par rapport aux besoins.

Il ressort du tableau précédent que le secteur sportif a pris un assez bon départ dans l'ensemble, avec une priorité toute légitime aux piscines dont le pays est plus particulièrement démuné. En ce qui concerne ces piscines, la politique du Secrétariat d'Etat s'est d'ailleurs infléchie d'une manière heureuse. Il avait été prévu, lors du vote de la première loi de programme, qu'il y aurait 13 piscines couvertes, 12 centres nautiques comportant une piscine couverte, 185 piscines et 525 bassins d'apprentissage de plein air. Au fur et à mesure de l'exécution du programme, il est apparu que la demande de bassins d'apprentissage était inférieure aux prévisions, les collectivités désirant des équipements d'un niveau supérieur. De plus, compte tenu du climat de la plus grande partie du pays, on a constaté que les piscines de plein air ne pouvaient être utilisées que deux ou trois mois par an, à l'époque des vacances qui vide les villes de leurs habitants : aussi a-t-on augmenté le nombre des piscines couvertes (on en a construit 65) et a-t-on réalisé des piscines à eau climatisée dont le prix de revient n'est que de 10% supérieur à celui des piscines de plein air. Pour le plan 1966-1970, on construira 100 piscines couvertes et on estime que 80% des 550 piscines de plein air prévues disposeront de l'eau climatisée.

Dans le secteur socio-éducatif, seule la rubrique « Maisons et foyers de jeunes » connaît une progression presque satisfaisante. Les colonies de vacances et surtout les auberges et centres de vacances accusent un notable retard. Le Conseil économique, dans le rapport qu'il a publié à l'occasion du présent projet, n'a pas manqué de signaler ce point faible : la raison en est sans doute que le taux maximum de subvention n'est que de 50% et qu'il n'atteint, pour les installations de camping, que 15% .

Bien qu'aucune ventilation des crédits de programme ne figure dans le texte, nous savons qu'un léger redressement doit intervenir au cours de la seconde tranche, les dotations du secteur socio-éducatif passant de 31 à 34% de l'enveloppe globale d'un programme à l'autre.

B. — LE CONTENU FINANCIER :

DANS QUELLE MESURE LE MONTANT DU PROGRAMME RECOURRE-T-IL LES OBJECTIFS RETENUS ?

Dans le premier programme, l'enveloppe financière votée par le Parlement et complétée en cours d'exécution s'élevait à 663 millions de francs (1) ; elle a permis de lancer pour 1.600 millions de travaux dont 71 millions de travaux d'Etat. Dans le second, elle atteint 1.050 millions et permettra d'effectuer pour 2.100 millions de travaux dont 180 millions de travaux d'Etat.

En *francs courants*, la progression de la participation du budget général s'établit à 63 %.

1. Pour comparer les deux programmes, il faut défalquer de ce pourcentage les hausses de prix intervenues depuis 1960. En *francs constants*, si l'on retient l'indice dit C. A. T. N. (18 % de hausse), la progression s'établit à 45 % ; si l'on retient l'indice du coût de la construction de l'I. N. S. E. E. (30 % de hausse), la progression apparaît être de l'ordre d'un tiers. Quel que soit l'indice retenu, l'augmentation est loin d'être négligeable, mais dans les deux cas elle demeure inférieure à la croissance prévue dans le V^e Plan pour les équipements collectifs. Encore convient-il de préciser que les équipements collectifs concernent l'ensemble de la population française, dont la croissance est de l'ordre de 1 % par an, alors que les équipements sportifs et socio-éducatifs concernent une tranche de population de quinze à vingt-cinq ans, qui sera supérieure de 20 % à celle de la période quinquennale précédente.

Etant donné que l'on compte construire un nombre de stades plus élevé de 9 %, un nombre de piscines, de gymnases, de maisons de jeunes plus élevé de 16 %, un cinquième en plus d'auberges et centres de vacances, un quart en plus de colonies de vacances et de centres aérés, il en résulte que la participation de l'Etat sera relativement plus forte qu'auparavant pour chaque opération.

Du même coup, la participation des collectivités se trouvera allégée. En effet, dans la première loi de programme, si l'on défalque des crédits ceux qui sont relatifs aux travaux d'Etat, on constate qu'avec un noyau de subventions égal à $663 - 71 = 592$ mil-

(1) 575 millions pour la loi de programme, 70 millions pour les dotations de 1961, 18 millions pour hausse de prix et participation du F. I. A. T.

lions de francs, on a construit pour $1.600 - 71 = 1.529$ millions d'installations, ce qui donne un taux moyen de subvention de 37,2 %. Le même calcul effectué pour la période 1966-1970 donne un noyau de subventions de $1.050 - 180 = 870$ millions, un total de travaux de $2.100 - 180 = 1.920$ millions et une moyenne de subvention de 45,3 %.

Si l'on ajoute que le secteur mixte (scolaire et non scolaire) sera subventionné à 70 %, on peut conclure que d'un programme à l'autre, le taux moyen aura été très sensiblement relevé. Il devrait avoisiner les 60 %.

L'intention affirmée du Secrétariat à la Jeunesse et aux Sports de « globaliser » la participation de la Caisse des dépôts au niveau de la région et du département paraît être une excellente mesure que nous souhaitons voir aboutir. En effet, le montant des prêts demeurerait égal à celui des subventions pour le total régional ou départemental, ce qui est la règle actuelle pour chaque opération ; mais, à l'intérieur de ce total, des variantes pourraient être introduites dont bénéficieraient notamment les collectivités les moins pourvues de ressources.

2. Parmi les dépenses inscrites au projet, figurera l'édification des installations nécessaires aux Jeux olympiques d'hiver de 1968 à Grenoble : la part de l'Etat est évaluée à 30 millions de francs qui représentent 75 à 80 % de la dépense totale, le reliquat du financement étant laissé à la charge de la ville de Grenoble et du département de l'Isère. Seront également financées les installations sportives du lycée d'altitude de Font-Romeu qui seront utilisées au cours de l'année par des élèves présentant des déficiences pulmonaires, des élèves très doués sur le plan sportif, ainsi que par les futurs représentants de la France aux Jeux de Mexico. Il s'agira du premier lycée sportif dont nous avons préconisé la création dans notre rapport sur le budget de 1965. Il est indispensable d'en créer un dans la région parisienne qui compte la plus forte concentration humaine de France et de le situer en bordure de forêt et près de la Seine.

3. Dans le programme ne sont pas compris les crédits relatifs au secteur scolaire : ceux-ci seront inscrits chaque année dans le fascicule budgétaire de l'Education nationale — qui contient d'ailleurs les chapitres réservés au Secrétariat d'Etat à la Jeunesse — et permettront d'effectuer un montant de travaux de 1.600 millions de francs.

Il est écrit dans l'exposé des motifs du projet qu'ils représentaient pour 1965, 8,7 % des dotations des constructions scolaires et universitaires soit 228 millions de francs. Comment aboutit-on à ce pourcentage ?

Les taux varient suivant les ordres d'enseignement. Ils sont estimés à :

- 14 % du coût de la construction totale pour le premier degré ;
- 13 % du coût de la construction totale pour le second degré ;
- 8 % du coût de la construction totale pour le supérieur, ce qui donne en moyenne 10 %.

Mais la politique de fusion des équipements scolaires et non scolaires permet de faire une économie de 20 % qui ramène à 8 % la part des installations d'éducation physique dans le total des dotations des constructions scolaires et universitaires, *équipements sportifs compris*, et à 8,7 % leur part dans le total des dotations des constructions scolaires et universitaires, *équipements sportifs exclus* : chiffre d'ailleurs inférieur aux besoins puisqu'il semble que la valeur des terrains ait été sous-évaluée.

A l'Assemblée Nationale, un amendement prévoyait de donner à ce pourcentage valeur législative. L'argumentation en faveur d'une telle thèse est solide :

Il est à redouter que, pressés par les besoins en bâtiments d'enseignement, les services de l'Education nationale n'aient la tentation de prélever les crédits qui leur manquent sur la part qui doit revenir aux installations sportives. Ils l'ont fait dans le passé, ce qui explique l'énorme retard pris dans ce secteur, retard qui se comble avec une trop grande lenteur.

Un précédent existe que l'on peut invoquer, celui des dépenses de caractère artistique, fixées forfaitairement pour chaque opération à 1 % du coût total.

Le Gouvernement a fait écarter l'amendement en invoquant l'irrecevabilité. Nous souhaitons qu'en séance l'assurance formelle nous soit donnée que les crédits inclus dans les dotations d'équipement des établissements d'enseignement et affectés aux installations sportives ne soient pas utilisés à d'autres fins.

4. Un autre problème a été soulevé à l'Assemblée Nationale à l'occasion du dépôt d'un amendement qui n'a pas été adopté, celui de la revision des subventions en fonction des hausses de coût.

Deux cas se présentent :

a) Celui des hausses de coût *en cours d'exécution* résultant soit de la modification de la consistance des projets, soit des hausses de prix intervenues entre l'octroi de la subvention et la fin des travaux. Le Secrétariat d'Etat estime qu'il convient d'écarter toute possibilité de revision pour deux raisons : 1° les projets dont on demande le financement doivent être parfaitement définis ; 2° la souplesse des procédures est telle que les collectivités utilisatrices peuvent rapidement, et en général en moins d'un an, effectuer leurs programmes. La crainte des hausses de prix sera d'ailleurs un excellent incitateur.

On peut toutefois faire observer qu'il est des hausses de coût dont la responsabilité n'incombe pas au maître d'œuvre ; par exemple un terrain dont l'évaluation a été établie par les services des Domaines — et, à ce titre, son montant probable intervient dans le calcul de la subvention — peut fort bien coûter plus cher en fin d'opération si la collectivité a dû procéder à l'expropriation et si le propriétaire s'est retourné vers le juge foncier ; de même, des aléas techniques peuvent intervenir, dus notamment à la nature des sols.

Dans ces conditions, l'octroi d'un complément de subvention nous paraît justifié.

b) Celui des *hausses de prix intervenues entre la date de promulgation de la loi de programme et la date de l'approbation technique d'un projet ou celle de l'octroi de la subvention correspondante*. La revision pourrait prendre deux formes :

— ou bien les tranches annuelles seraient complétées dans la loi de finances pour tenir compte des hausses : c'est ce qui s'est passé pour la première loi de programme, au cours des exercices 1964 et 1965, dotés chacun d'un supplément de 6 millions ;

— ou bien les tranches annuelles demeurant fixes, les objectifs quantitatifs du plan seraient réduits mais les projets retenus bénéficieraient d'une réévaluation.

Il est bien évident que la préférence de votre Commission des finances va à la première de ces deux solutions. Mais elle préfère encore des projets moins nombreux, automatiquement réévalués, menés rapidement à leur terme avec des moyens financiers

suffisants à des projets insuffisamment subventionnés et dont l'exécution traîne en longueur faute d'argent. C'est la raison pour laquelle elle vous propose, à l'article 2, un amendement ainsi rédigé :

« Les subventions accordées conformément au présent article sont fixées en pourcentage du montant des travaux et doivent être réévaluées en cas de hausse des prix de revient d'au moins 5 % ».

5. Ce même article 2 prévoit que les organisations privées qui demanderont à être subventionnées devront soumettre leur projet à la consultation de la commune du lieu d'implantation, l'absence de réponse dans le délai *d'un mois* valant avis favorable.

Ce délai a paru trop court à votre Commission, notamment en ce qui concerne les petites communes : aussi vous demandera-t-elle de le porter à trois mois.

Telles sont les grandes lignes du projet et les légères modifications que votre Commission des finances souhaite voir introduire.

Conclusion.

Grâce à la persévérance du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports et aux dotations des lois de programme, le pays sort peu à peu de l'état de pauvreté qui était le sien en matière d'installations sportives et socio-éducatives. Mais, l'équipement d'un territoire n'est pas seulement une question de crédits : encore faut-il trouver les hommes qui seront chargés d'en assurer l'utilisation avec la plus grande efficacité et d'en animer les activités.

Pour ce qui concerne le secteur de l'Etat, l'accroissement des effectifs d'enseignants suit d'assez près la progression des équipements et chaque année la loi de finances apporte un contingent de créations d'emplois non négligeable, ce dont votre Commission des Finances s'est toujours félicitée.

Il est par contre à craindre que la formation des animateurs du secteur sportif et surtout du secteur socio-éducatif des collectivités publiques et privées ne soit insuffisante en nombre et en qualité. Sans doute le présent projet prévoit-il l'augmentation de 40 % de la capacité des écoles de cadres. Sans doute un diplôme d'Etat de conseiller de l'éducation populaire a-t-il été créé qui facilitera le recrutement de cadres de valeur.

Mais nous pensons aux municipalités qui auront le plus grand besoin d'animateurs rémunérés — car les bénévoles deviennent de plus en plus rares — si l'on ne veut éviter que les installations réalisées à grands frais ne soient pas utilisées à plein et dans les meilleures conditions de sécurité.

Sur ce point précis, nous invitons le Secrétaire d'Etat à trouver des solutions satisfaisantes que nous pourrions examiner lors de la discussion des prochains budgets ou à l'occasion d'une question orale avec débat.

*

* *

Il est un autre problème sur lequel nous voudrions attirer l'attention du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports.

Il ressort de la dénomination de son département que l'activité en demeure encore centrée sur les activités sportives d'une part,

les activités de la jeunesse — cette tranche d'âge de 15 à 25 ans — d'autre part.

Il faut à notre avis qu'il en étende le champ pour tenir compte de l'évolution des conditions de vie des Français et qu'il introduise une distinction plus nette entre le sport-compétition et le sport-distraktion.

Le *sport-compétition*, qu'on le déplore ou non, tend à devenir un secteur à part. Le prestige du pays se trouve mis en jeu dans les grandes compétitions internationales où nos concurrents les plus redoutables présentent des champions qui ont été soumis à une formation spéciale. Aux Etats-Unis et en Union Soviétique, les futures vedettes du stade sont prises en main dès avant l'âge de quinze ans et soumises à un entraînement intensif sans que leurs autres activités en pâtissent : ils vivent toute l'année soit dans un lycée, soit dans une université, lycée et université qui sont de véritables centres sportifs dotés des installations les plus perfectionnées et des cadres les plus qualifiés.

Nous sommes loin de compte en France où les champions arrivent difficilement à concilier leurs activités sportives et leurs activités intellectuelles, handicapés qu'ils sont par les pertes de temps passé en transports de la salle de cours au stade ou à la piscine. Une amorce de solution sera apportée par le lycée d'altitude de Font-Romeu, mais elle est encore trop timide. C'est le territoire entier qu'il faut doter de lycées et d'universités sportives et plus spécialement la région parisienne, la plus mal lotie de toutes.

Il faut également prospecter la jeunesse des campagnes qui, habituée à l'effort physique, recèle sans doute des champions ignorés ainsi que la jeunesse des villes déjà au travail dont les problèmes rejoignent ceux des étudiants.

L'élite sportive mise à part, il faut organiser pour l'immense masse des Français et plus particulièrement les gens des villes, le *sport-distraktion* ouvert à tous, sans condition d'âge.

La claustration du bureau, de l'atelier ou de l'H. L. M., la carence physique qui résulte de l'utilisation continue des moyens de transports modernes ont provoqué un immense désir et un besoin de plein air et de mouvement qui se traduit par des migrations massives hebdomadaires ou annuelles. Les réceptacles manquent où les familles pourraient trouver des havres de calme et de tranquillité et chacun de leurs membres pratiquer l'activité de son

goût. Ces bases de loisirs, il faudra les construire au milieu des forêts, au bord des fleuves ou de la mer et dans des délais assez brefs si l'on veut éviter aux citadins et les traumatismes nerveux de la vie urbaine et l'engourdissement du corps de la vie sédentaire.

Un économiste a intitulé un livre déjà célèbre : « Les 40.000 heures », signalant par là que, du fait du progrès technique, l'homme ne travaillerait, dans quelques décennies, que 40.000 heures sur les 800.000 de sa vie, et avertissant les pouvoirs publics qu'il fallait songer dès maintenant à l'organisation des loisirs.

Faire du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports un Secrétariat des Loisirs est peut-être prématuré. Mais d'ores et déjà, il doit se préparer à devenir un Secrétariat aux activités sportives et de plein air.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Premier amendement : A la fin de cet article, remplacer les mots :

... dans un délai d'*un* mois...

par :

... dans un délai de *trois* mois...

Deuxième amendement : Compléter cet article par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

Les subventions accordées conformément au présent article sont fixées en pourcentage du montant des travaux et doivent être réévaluées en cas de hausse des prix de revient d'au moins 5 %.

PROJET DE LOI DE PROGRAMME

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Est approuvé un programme d'équipement sportif et socio-éducatif portant sur les années 1966, 1967, 1968, 1969 et 1970 qui fera l'objet d'une participation budgétaire de l'Etat d'un montant de :

1 milliard cinquante millions de francs (1.050.000.000).

Art. 2.

Les crédits prévus à l'article premier et qui ne sont pas réservés à des équipements appartenant à l'Etat sont affectés sous forme de subventions soit à l'équipement des collectivités locales ou de leurs établissements publics, soit à l'équipement des organisations privées après approbation de leurs projets d'équipement sportif et socio-éducatif par les Pouvoirs publics. Les organisations privées devront être préalablement agréées et leurs projets donneront lieu à consultation de la commune du lieu d'implantation ; l'absence de réponse dans un délai d'un mois vaudra avis favorable.

Art. 3.

Le Gouvernement communiquera chaque année au Parlement, au début de la session de printemps, un rapport sur l'exécution du programme d'équipement sportif et socio-éducatif.