

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Par MM. Bernard MURAT et Pierre MARTIN,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 30) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. UN CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN ÉVOLUTION	9
a) L'adoption en première lecture au Sénat du projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif	9
b) La mise en œuvre de la loi relative au sport professionnel.....	10
c) L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1 ^{er} septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs.....	11
B. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	12
a) Le programme « sport ».....	12
b) Le programme « jeunesse et vie associative ».....	16
c) Le programme « conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».....	19
II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE MOUVEMENT SPORTIF	21
A. LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES SPORTIVES LOCALES	22
1. <i>Le poids financier des communes, premier financeur public du sport en France</i>	22
2. <i>Les modalités d'intervention des politiques sportives locales</i>	24
a) Le régime juridique applicable aux subventions	25
(1) Les subventions versées aux clubs sportifs, prévues au titre de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984	25
(2) Les autres subventions accordées aux associations sportives.....	25
(3) L'évolution de la part des subventions dans les comptes de résultat des clubs	26
b) Les autres modalités d'intervention	28
(1) de contrats de prestations de services	28
(2) de mise à disposition des locaux et équipements sportifs	29
(3) de mise à disposition des fonctionnaires territoriaux	31
(4) d'organisation d'actions ponctuelles, enfin	32

B. LA POLITIQUE DE PARTENARIAT : METTRE LE SPORT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	33
1. <i>Profiter des retombées positives de la notoriété du club : une logique à double tranchant</i>	34
2. <i>Surveiller l'utilisation par le club de l'argent versé : la « critérisation » des subventions</i>	35
a) <i>Rendre plus transparente la démarche d'attribution des subventions : l'exemple de la ville de Blagnac</i>	35
b) <i>Contrôler l'utilisation par le club de l'argent versé : les critères d'attribution des subventions</i>	38
C. LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : COMMENT SORTIR DE L'IMPASSE ?	40
1. <i>L'interprétation extensive donnée par le mouvement sportif à l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984</i>	41
2. <i>L'avis du Conseil d'Etat n'a pas levé toutes les ambiguïtés</i>	45
a) <i>L'encadrement de l'étendue des compétences déléguées</i>	45
b) <i>Des ambiguïtés qui demeurent</i>	46
3. <i>Vers le transfert de la propriété des stades aux clubs sportifs ?</i>	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE - AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS LAMOUR, MINISTRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	51

Le projet de budget consolidé pour 2006 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (y compris le Centre national pour le développement du sport) s'établit à **989,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **919,5 millions d'euros de crédits de paiement**, soit **une hausse de 4,85 %**, par rapport à la loi de finances initiale consolidée pour 2005 à structure constante.

La commission des affaires culturelles se réjouit que, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, ce taux de progression marque la volonté de l'Etat de faire franchir une étape importante aux politiques conduites dans le champ d'intervention du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Face à la crise que connaît aujourd'hui notre pays, le ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative va être fortement impliqué dans le renforcement des actions des plans de cohésion sociale et de revitalisation urbaine annoncés par le Gouvernement.

A ce titre, **15 millions d'euros supplémentaires**, introduits à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement, viendront abonder les crédits de la mission, dont :

- **5 millions d'euros** ciblés sur le développement d'activités sportives, culturelles et de loisirs dans les quartiers sensibles ;

- **3,5 millions d'euros** affectés à la pérennisation et la professionnalisation des emplois aidés dans le champ « sport et vie associative » ;

- **6,5 millions d'euros** en soutien à la structuration des associations, ciblés sur la formation des bénévoles et l'aide aux associations dans les quartiers sensibles, notamment.

Pour votre commission, la participation du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative à la gestion de la sortie de la crise met en lumière l'action quotidienne des milliers d'associations de proximité, qui accueillent, accompagnent et encouragent les initiatives de personnes dont les parcours sont difficiles dans certains quartiers sensibles.

Comme votre rapporteur des crédits du sport et de la vie associative le rappelait dans un récent rapport d'information sur le bénévolat¹, le soutien financier de l'Etat au secteur associatif doit viser l'ensemble des associations, au service du développement des territoires.

¹ Voir le rapport d'information n° 16 (2005-2006) de M. Bernard Murat sur le bénévolat dans les associations, déposé au nom de la commission des affaires culturelles le 12 octobre 2005.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La présentation du budget du sport, de la jeunesse et de la vie associative est marquée, cette année, par l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il en résulte qu'un certain nombre de changements de périmètre modifient la structure de la mission par rapport au budget du ministère en 2005, notamment du fait de la création du Centre national de développement du sport (CNDS), établissement public administratif qui succède pour partie au compte d'affectation spéciale « *Fonds national pour le développement du sport* » (FNDS), lequel disparaîtra à compter du 1^{er} janvier 2006.

Cette nouvelle structuration des crédits rend délicates les comparaisons entre 2005 et 2006, retracées dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(En millions d'euros)

INTITULÉ DES PROGRAMMES ET DES ACTIONS	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		CRÉDITS DE PAIEMENT	
	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006
PROGRAMME « SPORT »				
<i>Promotion du sport pour le plus grand nombre</i>	31,34	48,28	33,45	48,54
<i>Développement du sport de haut niveau</i>	27,03	185,12	27,03	112,30
<i>Prévention par le sport et protection des sportifs</i>	10,68	15,41	10,68	15,41
<i>Promotion des métiers du sport</i>	16,06	16,16	16,06	16,16
Sous-Total	85,11	264,96	87,22	192,40
PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »				
<i>Développement de la vie associative</i>	12,97	12,94	12,97	12,68
<i>Promotion des actions en faveur de la jeunesse</i>	52,63	52,91	52,63	52,91
<i>Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire</i>	45,17	45,54	45,17	45,54
<i>Protection des jeunes</i>	1,75	1,66	3,67	5,14
<i>Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif</i>	8,92	8,92	8,92	8,92
Sous-Total	121,43	121,98	123,36	125,19

(En millions d'euros)

PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »				
<i>Personnels du programme « Sport »</i>	141,63	188,47	141,63	188,47
<i>Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »</i>	26,52	37,34	26,52	37,34
<i>Personnels du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »</i>	99,30	135,84	99,30	135,84
<i>Recrutement, formation et action sociale</i>	4,74	4,86	4,74	4,86
<i>Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements</i>	48,46	56,11	49,03	55,39
Sous-Total	320,65	422,61	321,22	421,90
TOTAL GÉNÉRAL	527,19	809,55	531,79	739,49

Ainsi, l'augmentation globale de 39 % des crédits de paiement n'est qu'apparente.

A structure constante (et y compris les crédits de l'ancien FNDS), le budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative augmente de 4,85 % par rapport à 2005. Cette hausse est principalement due à l'augmentation globale des crédits de l'ancien FNDS. **Hors effet FNDS et hors effet de périmètre LOLF¹, l'évolution des crédits est plus limitée, autour de + 0,7 % pour les dépenses de personnel et de + 1,3 % pour les autres dépenses de la mission.**

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a informé votre commission que, dans le cadre de la participation de son ministère au renforcement des plans de cohésion sociale et de rénovation urbaine², **15 millions d'euros supplémentaires** seront affectés à la mission. L'Assemblée nationale a adopté un amendement en ce sens.

Ces crédits serviront à développer des activités sportives, culturelles et de loisirs (5 millions d'euros), à soutenir les associations dans les quartiers difficiles (pour 6,5 millions d'euros), et à accompagner les projets d'emplois aidés (3,5 millions d'euros) mis en œuvre dans le cadre du plan de programmation pour la cohésion sociale.

¹ En effet, le passage à la nomenclature LOLF se traduit par la prise en compte de charges de pensions inscrites sur les budgets des ministères et réparties au prorata des effectifs budgétaires : en raison de la différence dans les modalités de répartition de ces crédits du titre 2, les dépenses de personnels ne sont pas directement comparables entre 2005 et 2006. Ainsi, les dépenses de personnels évoluent en réalité de 0,7 % entre 2005 et 2006, et non pas de 35 % comme la lecture des tableaux du bleu pourrait le laisser croire.

² Cette relance fait suite aux violences urbaines qui ont touché certains quartiers difficiles des grandes villes françaises.

Au total, les crédits consolidés qui permettront au ministère de développer ses politiques seront portés à **1,04 milliard d'euros d'autorisations d'engagement** et à 967,5 millions d'euros de crédits de paiement, **soit une hausse très significative de +10,3 % par rapport au budget consolidé de 2005.**

A. UN CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN ÉVOLUTION

a) L'adoption en première lecture au Sénat du projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif

Le 12 mai 2005, le Sénat a adopté en première lecture un projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif¹.

Ce texte vise un double objectif : d'une part, donner un statut au volontariat afin de développer cette nouvelle forme d'engagement au sein des associations et, d'autre part, mettre fin à l'insécurité juridique qui pèse sur les conditions d'emploi des personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et de loisirs.

Comme l'a rappelé M. Jean-François Lamour lors de l'examen du texte en séance publique, le volontaire « *est une personne qui, pour un temps de sa vie, se consacre exclusivement et de façon désintéressée à un projet associatif d'intérêt général* ».

Ni bénévole ni permanent salarié, le volontaire² :

- est lié à l'association ou à la fondation par un contrat de volontariat écrit, qui ne relève pas des règles du code du travail ;

- se consacre exclusivement³ mais seulement pour un temps⁴ à la mission de volontariat.

En contrepartie, il reçoit une indemnité⁵ en argent ou en nature, bénéficie de tous les droits sociaux, y compris le droit à pension de retraite, reçoit de la part de l'association une formation adaptée à sa mission et peut faire reconnaître ses compétences dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience.

L'objectif chiffré déclaré est d'atteindre 4 000 à 5 000 volontaires à l'horizon 2007 et, à plus long terme, 50 000 volontaires à l'horizon 2015, sachant que, dans le cadre du statut de volontariat civil institué en 2000, on ne compte aujourd'hui que 400 volontaires.

¹ Voir le rapport n° 293 (2004-2005) de M. Bernard Murat, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 13 avril 2005.

² Qui est une personne majeure de nationalité française ou européenne, ou résidant régulièrement en France depuis plus d'un an.

³ Le volontaire ne peut exercer d'activité rémunérée.

⁴ La mission de volontariat dure au maximum deux ans, et une même personne ne pourra accomplir plus de trois années de volontariat au cours de sa vie.

⁵ L'indemnité perçue est exonérée d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Après l'annonce par le chef de l'Etat, dans son allocution télévisée du 14 novembre dernier, de la **création d'un service civil volontaire** qui concernera 50 000 jeunes en 2007, **ce chiffre va être revu à la hausse**.

10 000 des créations prévues pour le service civil volontaire devraient en effet relever du statut du volontariat associatif.

Votre commission se félicite qu'un million d'euros soit prévu dans le projet de budget pour 2006 afin d'accompagner la montée en puissance du dispositif du volontariat associatif. Elle s'interroge toutefois sur la possibilité d'augmenter cette dotation, suite à l'annonce de l'accélération de la mise en œuvre du dispositif.

b) La mise en œuvre de la loi relative au sport professionnel

Le 15 décembre 2004, le Sénat a définitivement adopté la loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel¹.

Ses dispositions s'inscrivent dans le droit fil des recommandations formulées par un certain nombre de groupes de travail qui avaient été mandatés pour réfléchir aux voies et moyens pour restaurer la compétitivité des clubs sportifs professionnels français, dans un contexte de forte concurrence européenne.

Ainsi, un « comité de suivi » avait été mis en place, dans le prolongement du rapport de M. Jean-Pierre Denis, inspecteur des finances, à qui le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative avait confié en 2003 une mission d'analyse de certains aspects du sport professionnel en France.

Les principales dispositions du texte visaient à :

- reconnaître une rémunération du droit à l'image dans les sports collectifs ;
- sécuriser la situation de travail des sportifs sélectionnés en Équipes de France ;
- supprimer le versement de 1 % sur les contrats de travail à durée déterminée.

Le football professionnel est en avance sur les autres disciplines pour la mise en œuvre opérationnelle de la disposition la plus attendue par le mouvement sportif, qui ouvre la possibilité de rémunérer les sportifs en partie par un droit à l'image collectif.

Ainsi, avant même l'adoption de la loi, l'Union des clubs de football professionnel (UCPF) avait entamé des négociations avec les joueurs afin de fixer un plafond de rémunération, à partir duquel pourrait s'appliquer le dispositif du droit à l'image collectif.

¹ Voir le rapport n° 67 (2004-2005) de M. Jean-François Humbert, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 17 novembre 2004.

Ce plafond, fixé à 4 fois le plafond de la sécurité sociale, a emporté l'adhésion des sportifs parce qu'il permet le maintien de la part « salaire » ouvrant droit à l'intégralité des droits sociaux des intéressés.

L'accord intervenu entre les parties a été acté au début de l'année 2005 et intégré dans la Charte du football. Un modèle d'avenant, prenant en compte les termes de l'accord, a par ailleurs été diffusé auprès de l'ensemble des clubs afin que leurs présidents puissent proposer à tous les sportifs le bénéfice du droit à l'image collectif.

Parallèlement, l'Union des clubs professionnels de football (UCPF) et l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) se sont entendues pour harmoniser le traitement par les caisses de sécurité sociale des feuilles de salaire correspondantes aux dispositions nouvelles (s'agissant, notamment, de la législation applicable aux accidents du travail ou de la régularisation annuelle du dépassement du plafond). Une circulaire a été diffusée auprès de l'ensemble des URSSAF.

c) L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs

Le régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs a été précisé par une ordonnance du 1^{er} septembre 2005¹. Celle-ci a été prise sur le fondement de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004.

Il s'agit de clarifier les dispositions du code de l'action sociale et des familles en précisant la définition des accueils placés sous la protection du préfet et les modalités de contrôle de ces accueils : ces lieux sont définis comme « *un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat* »².

Notons que l'obligation de déclaration préalable de ces accueils concerne aussi bien l'organisateur de l'accueil que les exploitants des locaux où les mineurs sont hébergés.

Par ailleurs, les pouvoirs de police du préfet ont été étendus : il pourra désormais adresser une injonction pour empêcher l'intervention d'une personne exerçant une responsabilité dans l'accueil des mineurs et présentant des risques pour ces derniers, ou limiter sa participation à une fonction particulière.

Le texte lui donne **la possibilité d'interdire ou d'interrompre, de façon totale ou partielle, l'ouverture ou l'organisation de tout accueil, la**

¹ Ordonnance n° 205-1092 du 1^{er} septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs – JO du 2 septembre 2005, p. 14276.

² Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles.

fermeture temporaire ou définitive des locaux dans lesquels il se déroule en cas de manquements graves et répétés.

Enfin, l'ordonnance ajoute à la liste des motifs d'incapacité à exercer des fonctions dans un accueil de mineurs les condamnations prononcées à l'étranger et double la peine instituée en cas d'inexécution des décisions préfectorales et de manquement aux règles sur les incapacités (**deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende**).

B. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

Trois thématiques essentielles caractérisent la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et sont prises en compte dans le projet de loi de finances pour 2006 :

- le développement du sport ;
- la mobilisation nationale pour l'emploi, notamment dans les secteurs associatifs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, soutenue dans le contexte actuel de renforcement des actions de cohésion sociale ;
- le soutien aux politiques de jeunesse et de développement de la vie associative.

Chacune de ces préoccupations est répercutée dans les trois programmes de la mission, respectivement consacrés au « sport », à la « jeunesse et vie associative » et à la « conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »

a) Le programme « sport »

Les capacités d'intervention du **programme « sport »** en 2006 s'élèvent – CNDS compris - à **409 millions d'euros**, en hausse de **plus de 20 % par rapport à 2005¹**.

¹ Ces chiffres prennent en compte l'adoption à l'Assemblée nationale en première lecture (le 23 novembre 2005) d'un amendement déposé par le Gouvernement tendant à majorer les crédits de 15 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du plan d'urgence pour les banlieues.

Les crédits budgétaires, stricto sensu, sont répartis comme suit au sein de quatre actions :

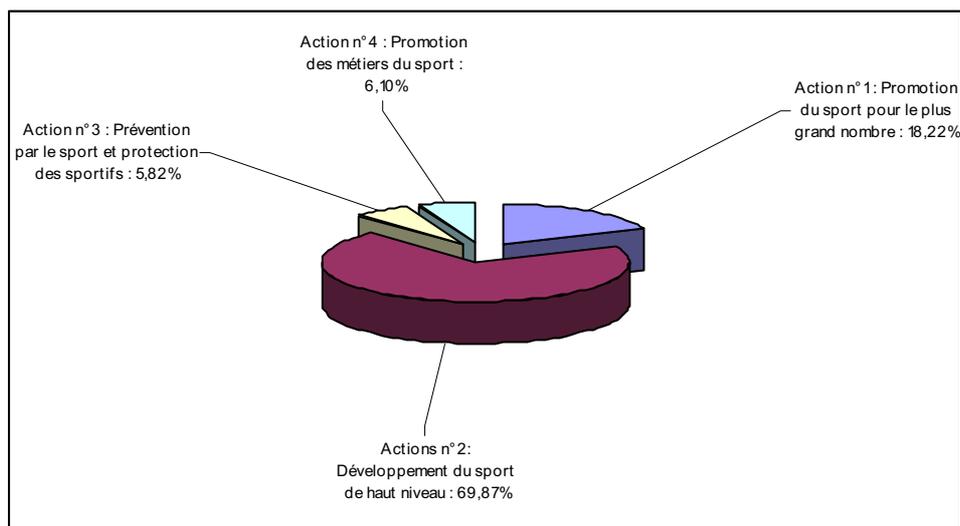
SPORT

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

NUMÉRO ET INTITULÉ DE L'ACTION	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT
01 Promotion du sport pour le plus grand nombre	48 278 698	48 539 196
02 Développement du sport de haut niveau	185 116 170	112 295 280
03 Prévention par le sport et protection des sportifs	15 407 585	15 407 585
04 Promotion des métiers du sport	16 158 047	16 158 047
TOTAUX	264 960 500	192 400 108

Il faut souligner que les dépenses relatives au personnel sont incluses pour 188,5 millions d'euros dans le programme « **conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative** ». Les moyens alloués au sport ne se limitent donc pas, tant s'en faut, à ceux identifiés au sein du seul programme « **Sport** ».

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2006



Le projet de loi de finances pour 2006 est marqué par la création du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) sous la forme d'un établissement public administratif.

Le **CNDS** bénéficiera pour sa première année d'existence de **180 millions d'euros de recettes affectées** prélevées sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux et sur les droits de retransmission audiovisuelle des manifestations sportives. Il sera donc doté de **moyens renforcés** [30 millions d'euros supplémentaires par rapport aux moyens dont disposait le compte d'affectation spéciale du Trésor, Fonds national pour le développement du sport (FNDS) en 2005] pour le développement de la pratique sportive, l'aide au financement des équipements sportifs des collectivités territoriales et des associations et enfin le soutien aux actions conduites par le Comité national olympique sportif français.

Votre commission se félicite de la création de cet établissement public et du principe de cogestion qui préside à son fonctionnement. Elle s'interroge néanmoins sur la possibilité de **renforcer la place des élus locaux au sein du conseil d'administration** et des commissions régionales de programmation. La présence de représentants des établissements publics de coopération intercommunale serait, notamment, souhaitable.

Votre rapporteur pour les crédits du sport interrogera le ministre à ce sujet en séance publique.

110 millions d'euros provenant du FNDS sont par ailleurs réintégrés **dans les moyens budgétaires stricto sensu** : ils correspondent, d'une part, aux crédits affectés aux politiques nationales inscrites dans les conventions d'objectifs passées entre l'Etat et les fédérations sportives, et d'autre part, aux moyens consacrés à la réalisation ou à la rénovation des équipements sportifs de l'Etat.

- En prenant en compte l'ensemble des crédits, **229 millions d'euros seront consacrés à la promotion du sport pour le plus grand nombre** afin de poursuivre les politiques engagées de valorisation de la fonction éducative et sociale du sport et d'accès au sport pour le plus grand nombre, en particulier pour ceux qui en sont les plus éloignés.

Votre commission se félicite à cet égard que **plus de 9 millions d'euros soient affectés au développement de la pratique sportive des personnes handicapées**, pour poursuivre l'accessibilité des équipements, inciter au rapprochement des fédérations sportives « valides », handisport et sport adapté et améliorer les contenus des formations portant sur la connaissance des publics handicapés.

Dans le même esprit, la consolidation du **réseau des pôles ressources nationaux centrés sur des thématiques spécifiques** sera poursuivie en 2006 avec en particulier, la montée en puissance du nouveau pôle « sport, famille et pratiques féminines » créé au sein du centre d'éducation populaire et du sport (CREPS) de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il contribuera notamment à **aider les projets de développement du sport féminin** dans les quartiers concernés par la politique de la Ville, à favoriser l'encadrement sportif féminin et à promouvoir la place des femmes dans le sport. Plus de 4 millions d'euros seront consacrés en 2006 à la promotion du sport féminin.

- La **thématique du sport et de la santé** sera privilégiée en 2006 : une grande campagne nationale de communication autour des bienfaits du sport sur la santé sera lancée. Le ministère s'est, à cet égard, engagé à augmenter le soutien de l'Etat aux fédérations sportives qui portent une attention particulière au développement du sport chez les seniors ou à la prévention des risques sanitaires comme l'obésité.

Cette préoccupation de santé et la réaffirmation des valeurs d'exemplarité du sport inspirent par ailleurs la création, en 2006, de l'**Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)**¹. La nouvelle AFLD sera chargée des contrôles anti-dopage des compétitions nationales et des contrôles inopinés, de l'analyse des échantillons ainsi que de la fonction disciplinaire. Elle prendra la suite de l'actuel Conseil de prévention et de lutte contre le dopage et intégrera le Laboratoire national de dépistage du dopage.

Conformément au projet de loi relatif au dopage et à la santé des sportifs, le ministère chargé des sports recentrera quant à lui son action sur la prévention du dopage, la recherche scientifique, ainsi que la protection de la santé des sportifs.

M. Jean-François Lamour, ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative, a informé votre commission du lancement d'un programme de recherche sur la prévention de la santé des sportifs en 2006, animé par une tête de réseau mise en place au sein de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), en coopération avec des instituts de recherche (notamment l'INSERM).

Parallèlement, le ministère souhaite mobiliser les médecins conseillers départementaux du ministère, pour développer un réseau de veille et d'écoute qui s'appuiera en grande partie sur l'action des médecins des clubs sportifs.

L'ensemble des moyens consacrés tant aux politiques de prévention des risques sanitaires par le sport que de protection de la santé des sportifs sera en 2006 **en augmentation de l'ordre de 5 % par rapport à 2005**.

- Parallèlement à la promotion du sport pour tous, **112 millions d'euros** seront consacrés en 2006 **au soutien du sport de haut niveau**, dont plus de 3 millions d'euros aux grands événements sportifs (dont les Jeux olympiques d'hiver de Turin).

Afin d'optimiser la préparation des athlètes, dans un contexte de compétition toujours plus vive entre les nations et de professionnalisation croissante des méthodes de préparation, le **dispositif des filières de haut niveau** sera redéfini à la suite des réflexions conduites par le ministère ces derniers mois avec le mouvement sportif.

¹ Le projet de loi relatif au dopage et à la santé des sportifs a été adopté en première lecture au Sénat le 19 octobre 2005 et est en instance à l'Assemblée nationale.

Cette redéfinition s'accompagne d'une réflexion actuellement en cours avec les fédérations sur l'évolution de la préparation olympique. La formation continue des équipes techniques en charge du haut niveau relève également des priorités du ministère pour 2006.

Le **soutien au financement des filières de haut niveau** est réaffirmé au travers des conventions d'objectifs passées avec les fédérations, afin de permettre la meilleure préparation des athlètes en 2006, dans la perspective des Jeux olympiques de Pékin en 2008 et de ceux de Londres en 2012. A cet égard, l'objectif du ministère est de maintenir le rang sportif de la France en confortant sa sixième place mondiale.

Au cœur du dispositif d'entraînement et de formation des champions - **l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP)** d'où proviennent les 2/3 des médaillés olympiques - fait l'objet d'un ambitieux plan de rénovation et de modernisation qui sera achevé en 2008 pour les Jeux olympiques de Pékin. **115 millions d'euros** seront investis dans ce projet **d'ici 2008**, dont 40 millions d'euros apportés par un partenaire privé.

Enfin, une attention particulière sera portée à la **systematisation du suivi médical et psychologique des sportifs « espoir » et de haut niveau**, avec l'objectif de généraliser à 100 % ce suivi fin 2006.

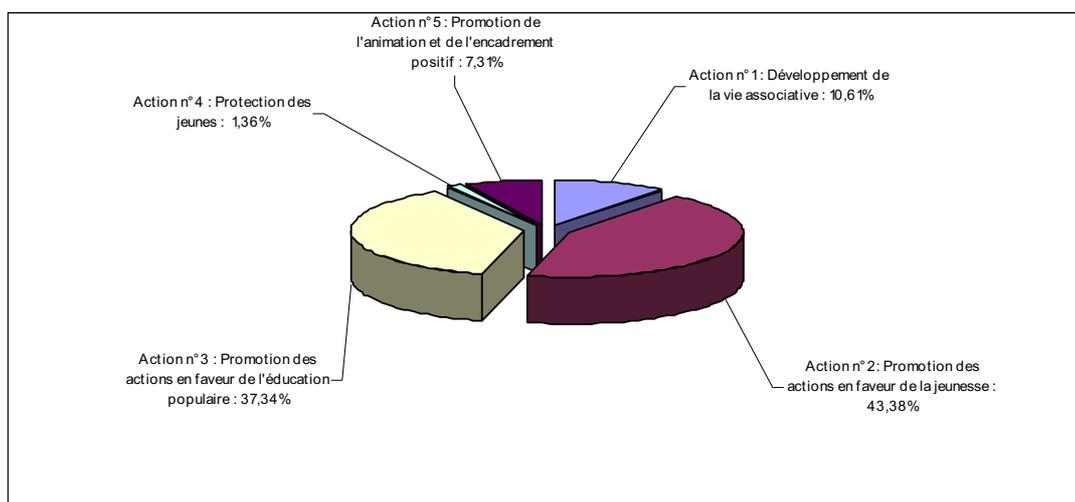
b) Le programme « jeunesse et vie associative »

JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

NUMÉRO ET INTITULÉ DE L'ACTION	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT
01 Développement de la vie associative	12 940 500	12 678 000
02 Promotion des actions en faveur de la jeunesse	52 908 140	52 908 140
03 Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire	45 544 591	45 544 591
04 Protection des jeunes	1 662 000	5 140 000
05 Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif	8 921 420	8 921 420
TOTAUX	121 976 651	125 192 151

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2006



L'aide à l'initiative et à la prise de responsabilités est au centre du programme « jeunesse et vie associative », qui sera doté de 136 millions d'euros en 2006, soit un accroissement de moyens de +10,5 % par rapport à 2005¹.

La priorité pour l'emploi se traduira par une implication forte du réseau information jeunesse pour accueillir et aider les jeunes dans leurs recherches d'emplois, au travers d'opérations comme « Jobs d'été ». L'objectif pour l'édition 2006 est de dépasser largement les 40 000 offres proposées aux jeunes en 2005.

Le soutien à l'engagement et aux initiatives des jeunes, désormais réuni sous le label unique « Envie d'agir ! » fera une place accrue aux projets qui débouchent sur une création d'activité, associative ou entrepreneuriale : 50 bourses supplémentaires seront créées en 2006, ce qui portera le nombre de bourses existantes à 4 500 en 2006.

Ce dispositif sera évalué par un indicateur de résultat mesurant le taux de réussite des projets suivis par les services du ministère.

Votre commission se réjouit que dans le cadre de la LOLF, l'indicateur choisi réponde aux préoccupations de performance de cette politique de soutien aux initiatives et engagements des jeunes : il concerne en effet le nombre de projets de jeunes réalisés parmi le nombre de projets suivis par les directions départementales de la jeunesse et des sports.

La dimension « engagement des jeunes » qui constitue l'originalité de l'opération « Solidar'été » sera, en outre, accentuée en 2006. Cette

¹ Après l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale (le 23 novembre 2005) d'un amendement tendant à majorer les crédits de la mission de +15 millions dans le cadre du plan d'urgence pour les banlieues.

opération, qui propose des activités aux jeunes pendant les vacances, doit monter en puissance en 2006 pour atteindre les 12 000 jeunes accueillis (8 000 en 2005) et être étendue aux petites vacances.

- Le ministère maintiendra par ailleurs, son **soutien aux projets éducatifs locaux** dans les champs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire à hauteur de **18 millions d'euros**. Les financements 2006 devront privilégier les actions concernant des territoires situés notamment en zone rurale et s'inscrire dans une continuité éducative en direction des 11-17 ans, avec une participation effective des associations locales, sportives, de jeunesse et d'éducation populaire.

L'objectif est de porter à 55 % la part de jeunes de 11 à 17 ans qui pratiquent une activité régulière dans les territoires éligibles aux dotations de solidarité urbaine ou rurale.

- **Dans le domaine associatif**, l'année 2006 sera marquée par l'adoption de la **loi relative au volontariat**¹ et à la mise en œuvre des conclusions de la **Conférence nationale de la vie associative**.

Ainsi, **un million d'euros sera consacré au soutien des différentes formes de volontariat**, qui se traduit par le fléchage des crédits sur les associations de jeunesse faisant appel à des volontaires. Ce montant correspond au recours à **1 000 volontaires en milieu d'année**.

Après l'annonce par le chef de l'Etat de la création d'un service civil volontaire, dont **10 000 jeunes devraient bénéficier, en 2006 et en 2007**, sous la forme du statut de volontariat associatif, votre commission s'interroge sur la possibilité de renforcer cette dotation, par application du principe de fongibilité des crédits.

Suite à la publication du rapport de votre commission sur le bénévolat associatif², elle souhaite, par ailleurs, que les conclusions de la Conférence nationale de la vie associative (prévue en début d'année 2006) soient l'occasion de mettre en œuvre certaines des préconisations du rapport, notamment la création d'un « passeport » du bénévole, permettant à ce dernier de bénéficier d'une assurance minimale de base et d'un classeur de son expérience bénévole.

Enfin, il faut souligner que la LOLF prévoit désormais le rattachement des **dépenses fiscales** aux missions auxquelles elles se rapportent. La dépense fiscale résultant des réductions d'impôts applicables aux dons aux associations s'élève à **860 millions d'euros**. Il s'agit là d'un élément fondamental du soutien apporté par l'Etat à la vie associative.

¹ Le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a été adopté en première lecture au Sénat le 12 mai 2005 et est en instance à l'Assemblée nationale.

² Voir le rapport d'information de M. Bernard Murat sur le bénévolat associatif (n° 16, 2005-2006) du 12 octobre 2005.

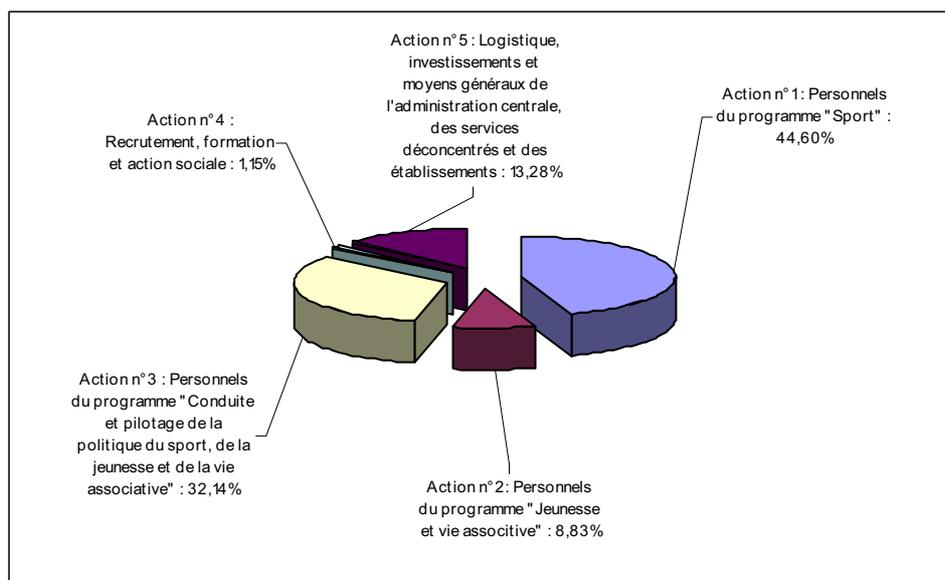
c) Le programme « conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »

CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

NUMÉRO ET INTITULÉ DE L'ACTION	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT
01 Personnels du programme « Sport »	188 466 586	188 466 586
02 Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »	37 335 841	37 335 841
03 Personnels du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	135 840 115	135 840 115
04 Recrutement, formation et action sociale	4 863 926	4 863 926
05 Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements	56 106 560	55 392 560
TOTAUX	422 613 028	421 899 028

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉE POUR 2006



Comme le rapporteur spécial de la commission des finances, votre commission regrette que ce programme, qui regroupe près de 57 % des crédits, rassemble l'ensemble des dépenses de personnel, en contradiction avec les préconisations de la LOLF.

Selon les services du ministère, ce regroupement traduit l'interdisciplinarité des personnels affectés dans les services déconcentrés et l'attachement du ministère à sa politique de proximité vis-à-vis notamment du mouvement sportif et des structures associatives.

Le programme « conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », qui vient en appui des priorités définies ci-dessus, présente trois caractéristiques principales pour 2006 :

- la poursuite du **plan de modernisation et de rationalisation** de la gestion des établissements du ministère (CREPS, écoles nationales). Chaque établissement passera avec le ministère un contrat de performance qui intégrera la poursuite de l'externalisation des fonctions logistiques sans lien avec ses missions de service public et une réflexion sera engagée sur l'évolution des politiques tarifaires ;

- l'effort en faveur de la **formation des personnels** du ministère. Il sera poursuivi afin de renforcer et valoriser les compétences au service des actions définies dans les programmes. 3,7 millions d'euros de crédits sont inscrits au projet de budget pour 2006, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2005 ;

- la **restructuration de l'administration centrale** du ministère, actuellement en cours. Elle mettra en place une organisation en adéquation avec l'extension des compétences du ministère en 2004 en prenant en compte les changements induits par la LOLF. Elle permettra de créer les conditions d'une gestion optimisée des ressources humaines, au-delà des réformes statutaires déjà engagées.

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE MOUVEMENT SPORTIF

Le Lille Olympique Sporting Club (LOSC) prenant ouvertement à parti la ville de Lille et la Communauté urbaine dans un journal à tirage national¹ à propos du projet de grand stade² ; le président de l'AC Ajaccio³ qui presse l'État⁴ de financer 60 % de l'agrandissement de son stade François-Coty alors que la Ligue de Football Professionnel (LFP) menace Ajaccio d'une retenue sur les **Droits TV** : rien ne va plus entre le mouvement sportif et ses financeurs publics.

D'un côté, les exigences des clubs, qui relaient souvent celles des ligues professionnelles, ne cessent de croître.

De l'autre, les élus, de plus en plus impliqués dans des politiques sportives locales, ont le sentiment de servir de financeurs aveugles au sport professionnel, dont les intérêts sont souvent éloignés de ceux des habitants de la collectivité territoriale.

L'amour des Français pour le sport a-t-il conduit au désamour entre les clubs sportifs et les élus locaux ?

*

* *

L'engouement des Français pour le sport depuis une vingtaine d'années⁵ et la montée en puissance du « sport-spectacle » ont conduit les collectivités territoriales à investir le champ sportif.

Les politiques sportives locales poursuivent en règle générale deux catégories d'objectifs :

- d'une part, « marquer » le territoire, en associant le nom de la ville à la renommée d'un club ou d'une discipline sportive liée à l'histoire de la municipalité ;

¹ Voir le Journal « L'Équipe » du 27 septembre 2005.

² Le président du club de football, Michel Seydoux, a mis en cause les élus de l'agglomération lilloise et notamment la maire Martine Aubry, responsables, selon lui, du "blocage" du dossier visant à fournir un nouveau stade au club.

³ Il s'agit de Michel Moretti.

⁴ Voir la lettre du sport n° 375, du mercredi 13 juillet 2005.

⁵ On comptait 15,1 millions de licenciés en France en 2003, d'après les chiffres du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

- d'autre part, mettre le sport au service du développement local, en favorisant les partenariats entre les clubs professionnels et les jeunes, notamment.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES SPORTIVES LOCALES

Comme le rappelait le groupe national de travail « Sport et territoires », réuni dans le cadre des Etats généraux du sport en 2002, dans le domaine sportif, il n'y a pas eu, au plan législatif, de transfert de compétences.

Toutefois, la clause générale de compétence, qui habilite les conseils élus des collectivités décentralisées à intervenir dans les « affaires » qui intéressent leur territoire a permis aux élus de se saisir des questions sportives. Ainsi, « *l'autonomie dans la gestion des affaires locales exacerbée dans le domaine sportif par l'absence d'obligation d'intervention a permis de développer des politiques publiques en réponse aux besoins locaux* »¹.

1. Le poids financier des communes, premier financeur public du sport en France

Aujourd'hui, les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la gestion des affaires sportives : leur intervention est chiffrée à **74 % de la totalité du financement public** accordé au sport².

Le poids financier de leur contribution est chiffré à 7,8 milliards d'euros en 2000³. Sur 20 ans, ce financement a été multiplié par 3, comme le montre le tableau suivant :

	1981 ¹	1990 ²	2004 ³
Communes	8,52 milliards de francs	22 milliards de francs	45,13 milliards de francs
Départements	225 millions de francs	1801 millions de francs	3,28 milliards de francs
Régions	0	685 millions de francs	1,31 milliard de francs
Total en francs courants	8,75 milliards de francs	24,49 milliards de francs	49,77 milliards de francs
Total en francs constants 2000*	17,06 milliards de francs	28,58 milliards de francs	49,77 milliards de francs

* entre 1981 et 2000, l'inflation cumulée a été de 95 %.

* entre 1990 et 2000, l'inflation cumulée a été de 16,7 %.

¹ Colloque sur le financement du sport 23 mars 1991.

² Financement du sport par les collectivités locales – données 1993, 1994, 1995 (D. Charrier – ministère de la jeunesse et des sports).

³ Stat info septembre 2002 – le poids économique du sport en 2000, établi en francs pour faciliter la comparaison.

¹ Extrait des conclusions du groupe de travail « Sport et territoires » dans le cadre des Etats généraux du sport.

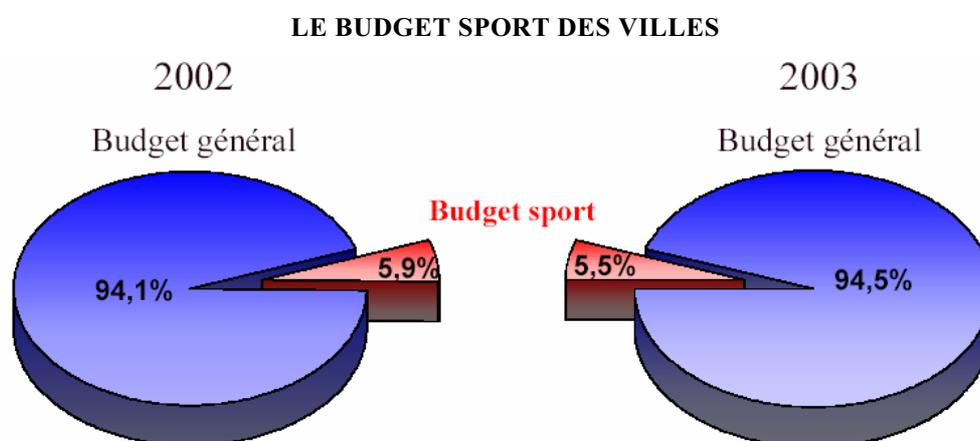
² Chiffre extrait des conclusions précitées.

³ Stat Info septembre 2002 – Le poids économique du sport en 2000.

Ainsi, **les communes constituent la pierre angulaire de l'organisation du sport en France**. Premier financeur public du sport, elles consacrent, d'après les informations fournies dans le cadre des Etats généraux du sport (EGS), en moyenne 8 % de leur budget aux affaires sportives.

Une enquête réalisée par l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) en 2004 auprès de 1 009 villes issues du réseau de l'ANDES a permis d'actualiser ces chiffres.

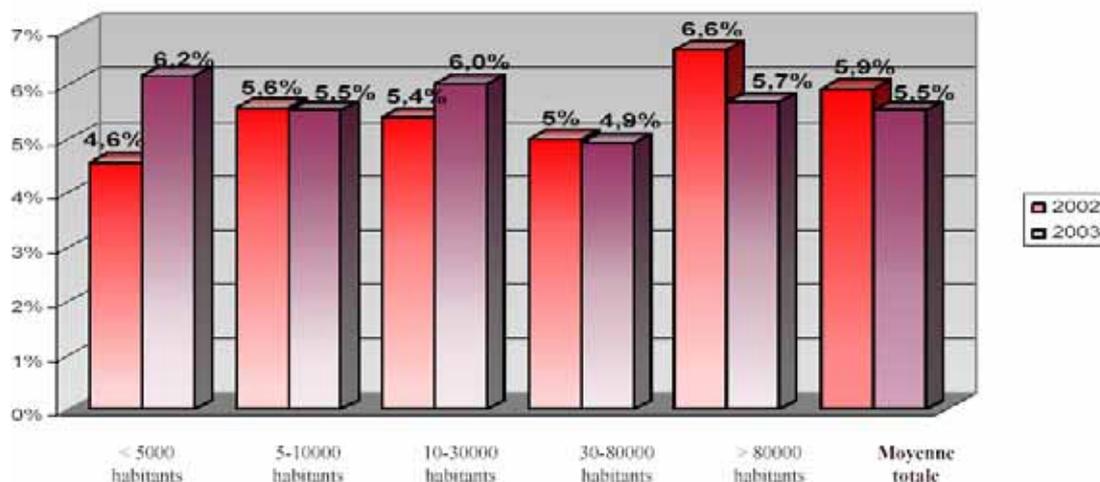
Il en ressort que, hors des dépenses liées au sport et classifiées dans d'autres domaines, le budget des sports représente 5,9 % du budget général des communes en 2002 et 5,5 % en 2003.



L'écart avec les chiffres précédents tient essentiellement à l'absence de prise en compte des dépenses liées au sport mais classifiées dans d'autres domaines (entretien, bâtiment, équipement, personnel).

Si on constate une diminution de la part du budget des villes consacré au sport, qui passe de 5,9 % à 5,5 % entre 2002 et 2003, il est intéressant de souligner que l'évolution négative s'inverse s'agissant des plus petites villes : ainsi, la part des dépenses sportives des villes de moins de 5 000 habitants augmente de 4,6 % à 6,2 % du budget global entre 2002 et 2003 (et de 5,4 % à 6 % du budget global pour les villes de 10 à 30 000 habitants).

LE BUDGET SPORT PAR IMPORTANCE DE POPULATION (Evolution 2002-2003)



2. Les modalités d'intervention des politiques sportives locales

Les lois du 28 décembre 1999 et du 6 juillet 2000 modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ont largement modifié le régime juridique des concours financiers pouvant être apportés par les collectivités territoriales aux clubs sportifs.

Le dispositif actuel résulte de **quatre articles** figurant dans la loi du 16 juillet 1984 modifiée.

L'article 19-1 exclut les sociétés sportives du champ d'application du régime de droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales.

L'article 19-2 limite la possibilité offerte aux collectivités territoriales d'accorder des garanties d'emprunts aux seuls emprunts contractés en vue de l'acquisition de matériels ou de la réalisation d'équipements sportifs par des associations sportives dont les recettes annuelles sont inférieures à 76 224,51 euros.

L'article 19-3 prévoit que **pour des missions d'intérêt général, les associations ou les sociétés qu'elles constituent peuvent recevoir des subventions publiques** : le décret du 4 septembre 2001 a fixé à **2,3 millions d'euros** le montant maximum de ces subventions.

L'article 19-4 plafonne le montant maximum des sommes versées par les collectivités territoriales en exécution de contrats de prestation de services à 1,6 million d'euros¹.

On examinera plus précisément le régime applicable aux subventions.

a) Le régime juridique applicable aux subventions

Il ressort des termes de la loi du 16 juillet 1984 que le législateur n'a pas entendu limiter les possibilités pour les associations sportives de recevoir des subventions publiques en tant qu'organisme à but non lucratif, mais qu'il a souhaité **encadrer et contrôler le financement public en faveur du sport professionnel, en le limitant à des missions d'intérêt général définies par décret en Conseil d'Etat.**

A cet égard, il est impératif de distinguer les subventions perçues au titre de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 précitée, qui sont destinées à financer des missions d'intérêt général relatives au sport professionnel, des autres subventions que peuvent percevoir les associations sportives.

(1) Les subventions versées aux clubs sportifs, prévues au titre de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984

L'article 19-3 précité dispose que, pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent (clubs professionnels) peuvent recevoir des subventions publiques.

Le décret n° 2001-828 du 4 septembre 2001 précise que le montant maximum des subventions versées par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peut excéder 2,3 millions d'euros par saison sportive.

Les missions d'intérêt général doivent concerner la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article 15-4 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée ; ainsi, les subventions des collectivités territoriales peuvent prendre en charge toutes les dépenses de fonctionnement (y compris les rémunérations des personnels d'encadrement des centres de formation) et d'investissement (construction de locaux, équipement du centre...) liées à l'activité des centres de formation des clubs sportifs.

En revanche, elles ne peuvent avoir pour objet le financement des rémunérations éventuellement versées aux jeunes sportifs du centre.

(2) Les autres subventions accordées aux associations sportives

Il ressort des dispositions du code général des collectivités territoriales (*articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1*), ainsi que de la jurisprudence administrative, que les collectivités territoriales peuvent

¹ Voir le décret n° 2001-829 du 4 septembre 2004.

apporter des concours financiers aux organismes à but non lucratif lorsque leur activité présente un intérêt local, c'est-à-dire lorsque ces organismes poursuivent un but d'intérêt public au bénéfice direct des administrés de la collectivité.

A l'inverse des clubs professionnels, qui sont des sociétés commerciales à but lucratif, les associations sportives remplissent les critères précités. Aussi sont-elles soumises au régime de droit commun applicable aux organismes à but non lucratif.

Le Conseil d'Etat a confirmé cette interprétation, en rappelant que les associations sportives, chargées d'une mission éducative et sociale, sont susceptibles de recevoir un soutien financier des collectivités territoriales (*Conseil d'Etat, 31 mai 2000, ville de Dunkerque*).

Les associations sportives peuvent donc bénéficier, en tant qu'organismes à but non lucratif, de concours financiers des collectivités territoriales, sans restriction particulière, dans la mesure où leur activité présente un intérêt public local.

(3) L'évolution de la part des subventions dans les comptes de résultat des clubs

En 2004, les subventions des collectivités territoriales représentent respectivement 4 % des produits cumulés des clubs de football de la Ligue 1 et 10 % de ceux des clubs de rugby du top 16, selon la répartition suivante :

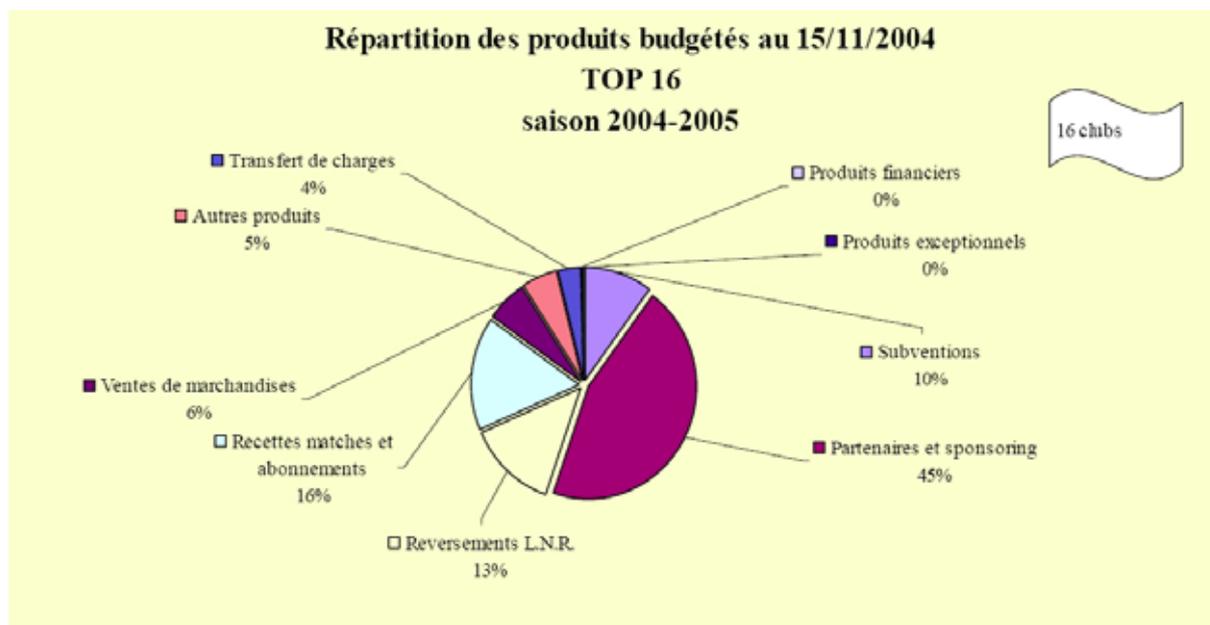
**FOOTBALL : PART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DANS LES PRODUITS DES CLUBS DE LIGUE 1**

Compte de résultat cumulé (saison 2003-2004)

(En milliers d'euros)

Produits	20 clubs	%
Recettes matches	120 293	18
Sponsors – publicités	146 555	22
Subventions collectivités territoriales	25 904	4 (varie de 1 à 11 %)
Droits TV	305 532	47
Autres produits	56 245	9
TOTAL	654 529	100

**RUGBY : PART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DANS LES PRODUITS DES CLUBS DU TOP 16**



On notera tout particulièrement **la dépendance financière des clubs de 2^e division** vis-à-vis des subventions des collectivités territoriales, qu'il s'agisse du football ou du rugby.

En ce qui concerne le **football**, les subventions des collectivités territoriales représentent **14 % des produits totaux**, soit autant que les recettes des matches !

FOOTBALL : LIGUE 2

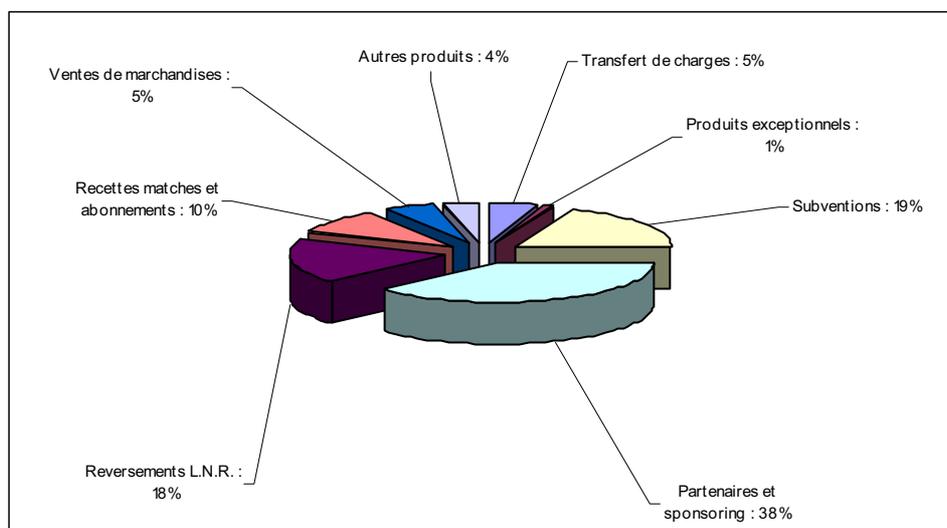
Compte de résultat cumulé (saison 2003-2004)

(En milliers d'euros)

Produits	20 clubs	%
Recettes matches	18 992	14
Sponsors – publicités	28 285	21
Subventions collectivités territoriales	18 675	14 (varie de 2 à 30 %)
Droits TV	61 370	45
Autres produits	9 286	6
TOTAL	136 608	100

Pour les clubs de Pro D2 en rugby, le phénomène est encore plus accentué : **20 % des produits totaux** proviennent des collectivités territoriales, soit le double de la part issue des recettes des matches et des abonnements !

**RÉPARTITION DES PRODUITS BUDGÉTÉS AU 15 NOVEMBRE 2004
PRO D2
SAISON 2004-2005**



Cette dépendance financière vis-à-vis des subventions publiques est aujourd'hui problématique, notamment dans la perspective d'une harmonisation européenne, tendant à réduire les aides publiques aux structures privées.

C'est la raison pour laquelle les instances fédérales du football, notamment, ont cherché à diminuer la part des subventions dans le budget des clubs de football de Ligue 2, comme le montre le tableau ci-après :

MONTANT DES SUBVENTIONS PERÇUES PAR LES 20 CLUBS DE LIGUE 2

Saison 2001/2002	Saison 2002/2003	Saison 2003/2004
25 381 millions d'euros (19 % du total des produits clubs hors transferts)	20 525 millions d'euros (16 %)	18 675 millions euros (14 %)

b) Les autres modalités d'intervention

Le soutien des collectivités territoriales aux acteurs de la vie sportive ne se résume pas à l'attribution des subventions. Il peut également prendre la forme :

- (1) de contrats de prestations de services

Ces contrats peuvent prévoir plusieurs types de prestations, notamment :

- l'achat de places dans les enceintes sportives,
- l'achat d'espaces publicitaires lors de manifestations sportives,

- l'apposition du nom ou du logo de la collectivité territoriale sur divers supports de communication (maillots des joueurs, bulletin d'information du club, billetterie, affichage des rencontres...).

Le décret du 4 septembre 2001¹ fixe à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente le montant maximum des sommes versées par les collectivités territoriales, en exécution de contrats de prestation de services, ce montant étant également plafonné, en valeur absolue, pour toutes les sociétés sportives, à 1,6 million d'euros par saison sportive.

(2) de mise à disposition des locaux et équipements sportifs

La loi du 16 juillet 1984 modifiée n'envisage pas de manière spécifique la mise à disposition des locaux et équipements sportifs par une collectivité territoriale au profit d'une association ou société sportive : le droit commun applicable en la matière ainsi que la jurisprudence déterminent donc la position à adopter sur cette question.

C'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat en décidant qu'en ce qui concerne les équipements sportifs, les conventions passées entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs doivent être considérées comme **des conventions d'occupation du domaine public**, en raison de l'appartenance de l'équipement communal en cause au domaine public (*CE 13 juillet 1961 – Ville de Toulouse*).

Ceci implique la passation d'un contrat d'occupation privative du domaine public, attribué après mise à concurrence, et assujéti en principe au paiement des redevances. En réalité, le plus souvent, les municipalités « prêtent », à titre gratuit ou pour une somme modeste, les équipements dont elles sont propriétaires au club sportif.

Cette situation est préoccupante, dans la mesure où elle rompt l'égalité entre les clubs sportifs d'une même discipline : un club qui profite de la mise à disposition gratuite (ou assimilée) des équipements municipaux bénéficie, en effet, d'un avantage comparatif injustifié par rapport à un autre club de la même discipline qui s'acquitte d'une redevance d'occupation du stade au sein duquel s'entraîne l'équipe.

Les charges assumées par ce dernier représentent autant de ressources disponibles en moins au moment des transferts des joueurs, notamment.

Les différences de valorisation de mise à disposition des équipements aboutissent par conséquent à fausser la concurrence entre les clubs qui s'affrontent en compétition, d'autant plus que l'écart des montants des redevances d'occupation des stades acquittées par les clubs [Ligue 1 (football) et Top 16 (rugby)] est important :

¹ Il s'agit du décret n° 2001-829 du 4 septembre 2001.

FOOTBALL – MONTANT DES REDEVANCES D'OCCUPATION DES STADES

(En euros)

Ligue 1 – Clubs	Montant de la redevance de mise à disposition
Rennes	1 136 000
Caen	0
Lyon	600 000
Bordeaux	132 000

Source : ANDES

RUGBY – MONTANT DE LA REDEVANCE D'OCCUPATION DES STADES

(En euros)

Top 16 – Clubs	Montant de la redevance de mise à disposition
Perpignan	222 150
Toulouse	140 000
Brive	16 000
Agen	0
Bourgoin	0

Source : ANDES

L'examen comparé de ces chiffres montre que la valorisation de la mise à disposition ne reflète pas la réalité des frais assumés par les collectivités propriétaires.

Pour votre commission, cette sous-valorisation est également problématique pour la préservation des finances locales : trop souvent, les clubs (souvent les plus importants en terme de performance) considèrent comme un acquis la mise à disposition gratuite ou assimilée du stade par la ville.

C'est notamment ce qui a conduit un contribuable de la ville de Lyon à porter devant le tribunal administratif de Lyon la délibération du conseil municipal fixant la redevance d'utilisation du stade de Gerland, dont le requérant estimait qu'elle était anormalement basse.

Le tribunal administratif a estimé que cette redevance, valorisée à 600 000 euros par an, était sans commune mesure avec le coût réel de la disponibilité d'un équipement sportif de haut niveau permettant d'accueillir plus de 40 000 spectateurs pour un nombre de matchs laissé à la discrétion du club.

En conséquence, le tribunal administratif a annulé la délibération attaquée, considérant que le requérant était fondé à soutenir que le conseil

municipal de Lyon avait commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant à 600 000 euros par an la redevance d'utilisation du stade.

C'est pour harmoniser les pratiques locales que la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur a transmis une circulaire aux préfets de région et de département¹, afin d'inciter les élus locaux à prendre en compte l'ensemble des charges induites² par les prestations rendues aux clubs sportifs dans la valorisation des redevances de mise à disposition des équipements sportifs.

D'une manière plus générale, dans un article³ paru dans l'AJDA du 11 juillet 2005, M. Patrick Bayeux, maître de conférences en gestion et droit du sport à l'université Paul-Sabatier de Toulouse, et Mme Brigitte Clavagnier considèrent que « *les contrats actuels ne sont pas adaptés à la gestion du sport professionnel* ». En effet, il est impossible de concilier dans un seul et même contrat :

- l'incertitude du résultat sportif ;
- la pérennité du club professionnel ;
- le quasi-monopole du club sportif sur un territoire et un équipement et la nécessaire concurrence entre les clubs au niveau de la compétition sportive ;
- le respect des règles de concurrence liées à la commande publique ;
- la nécessité de conjuguer intérêt général et développement économique pour un club.

C'est la raison pour laquelle ils plaident pour la reconnaissance d'une exception sportive tout comme elle existe déjà dans certains secteurs (l'armée, ou l'acquisition d'œuvres d'art). Ceci impliquerait un aménagement du code des marchés publics, afin de poser le principe de mise en concurrence dans ce secteur d'activité.

(3) de mise à disposition des fonctionnaires territoriaux

L'article 2 du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux prévoit qu'un fonctionnaire territorial peut être, avec son accord, mis à disposition d'un organisme à but non lucratif dont les activités favorisent ou complètent l'action des services publics locaux relevant de la collectivité ou de l'établissement d'origine ou qui participe à l'exécution de ces services.

Toutefois, l'instruction du 4 juillet 2001 relative aux statuts des groupements sportifs précise que l'association bénéficiaire de la mise à

¹ Voir la circulaire du 29 janvier 2002 relative aux concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs.

² Notamment les frais d'entretien des terrains, de maintenance des installations, de nettoyage et d'électricité.

³ intitulé : « *Les modes de gestion des équipements sportifs utilisés par les clubs professionnels* ».

disposition ne saurait la transférer au profit de la société sportive qu'elle a créée, cette dernière ne pouvant bénéficier des dispositions du décret du 8 octobre 1985 précité.

(4) d'organisation d'actions ponctuelles, enfin

Il peut s'agir de manifestations ou d'animations sportives.

La participation de la collectivité peut aller de la simple mise à disposition d'équipements, à la mobilisation totale des personnels des services des sports voire des services techniques ou la mise en place de matériels (barrière, signalisation...).

Le tableau ci-après montre la diversité des actions menées par les collectivités territoriales.

COMMUNES	EPCI	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS
<ul style="list-style-type: none"> • Équipements - Construction gestion d'équipements sportifs - Mise à disposition d'équipements sportifs (clubs, scolaires). - Mise à disposition de locaux administratifs (clubs). • Soutien - Subventionnement des clubs sportifs - Subventionnement des clubs professionnels pour des missions d'intérêt général - Prestations de services avec les clubs professionnels - Mise à disposition de personnel: <ul style="list-style-type: none"> .enseignant des APS .administratif - Mise à disposition de moyens de transport. - Attribution de matériels sportifs. • Animation - Participation à l'enseignement de l'EPS dans les écoles primaires. - Mise en place d'une école municipale des sports (actions péri éducatives). - Mise en place d'animation sportive durant les vacances scolaires. - Accueil du public sur les équipements. • Manifestations - Organisation de manifestations sportives. - Co-organisation de manifestations sportives. 	<ul style="list-style-type: none"> • Équipements - Construction gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire - Mise à disposition d'équipements sportifs - Mise à disposition de locaux administratifs (clubs). • Soutien - Subventionnement des clubs sportifs - Prestations de services avec les clubs professionnels - Soutien à l'organisation de manifestations sportives • Animation - Participation à l'enseignement de l'EPS dans les écoles primaires. - Mise en place d'animation péri et extra-scolaires - Accueil du public sur les équipements. - Organisation d'événements sportifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Équipements/Aménagement - Subventionnement et/ ou construction d'équipements sportifs: <ul style="list-style-type: none"> . pour la pratique de l'EPS. . touristiques. - Gestion de certains équipements sportifs (bases de plein air, complexe sportif, ...) - Subventionnement à la réhabilitation d'équipements. • Soutien - Attribution de subvention aux clubs de "haut niveau". - Prestations de services avec les clubs professionnels - Attribution de subvention aux comités départementaux, au CDOS - Aide financière des athlètes de haut niveau. - Prise en charge de frais de transport • Conseil - Conseil aux communes et EPCI sur la construction programmation d'équipements, évaluation des besoins. - Conseil aux clubs sur la gestion et fiscalité • Animation - Mise en place d'animation sportives avec des animateurs départementaux. - Animation pendant les vacances scolaires. • Promotion - Organisation ou participation à l'organisation de manifestations. - Sport de haut niveau équipe individuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement - Financement des équipements sportifs des lycées. - Soutien au développement d'équipements sportifs et touristiques structurants. - Financement des équipements sportifs de haut niveau • Formation - Suivi social des athlètes (reconversion, mise en œuvre de formations adaptées). - Formation des cadres professionnels ou bénévoles. • Promotion - Soutien à l'organisation de manifestation. - Sponsorisation des événements sportifs. • Soutien - Soutien des centres de formations des clubs et des pôles - Subventionnement des clubs sportifs - Prestations de services avec les clubs professionnels - Soutien financier des ligues et des CROS - Aide au recrutement d'éducateurs. - Soutien des athlètes de haut niveau.

Enfin, les collectivités utilisent l'ensemble de leurs compétences de droit commun, et notamment la politique fiscale locale, pour favoriser,

soutenir ou accompagner le développement des clubs sportifs installés sur leur territoire.

Les résultats de l'enquête menée par l'ANDES en 2004¹ montrent, notamment, que **70,4 % des villes interrogées exonèrent les clubs de la taxe sur les spectacles.**

B. LA POLITIQUE DE PARTENARIAT : METTRE LE SPORT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Comme le relevait le groupe de travail consacré au sport et aux territoires, dans le cadre des Etats généraux du sport², « *Dans un contexte de complexification de la vie administrative locale mais d'impérieuse nécessité de répondre à l'évolution de la demande sociale, le mouvement sportif et plus particulièrement la cellule de base du mouvement sportif, le club est passé de simple utilisateur de moyens publics (les équipements, les subventions) à un véritable partenaire dans la mise en œuvre des politiques publiques sportives* ».

Depuis une dizaine d'années, en effet, le partenariat entre les collectivités et le mouvement sportif a donné lieu à une multitude de relations croisées, ceci à tous les niveaux de l'organisation administrative.

Votre commission considère que ce maillage entre les acteurs du sport, formalisé bien souvent par des conventions, constitue une richesse et a largement contribué à développer les activités physiques et sportives.

Le groupe qui a travaillé sur le thème « Sport et territoires » dans le cadre des Etats généraux du sport confirme que le recours au contrat a permis au mouvement sportif de s'adapter à l'investissement croissant des élus dans le sport et à bénéficier du soutien de plusieurs collectivités territoriales, et également de l'Etat.

Ils soulignent néanmoins que cette « frénésie du contrat » ne satisfait pas les dirigeants associatifs, qui réclament des mesures de simplification administrative.

« *Au final, la multiplication des contrats n'a fait qu'exacerber la confusion du paysage* », estiment les membres du groupe.

L'examen des clauses contractuelles de quelques-unes des conventions liant les collectivités territoriales aux clubs sportifs, notamment les conventions de prestations de services, montre que les élus poursuivent essentiellement deux objectifs :

- « marquer » le territoire de la commune par le sport ;
- contrôler l'utilisation par le club de l'argent public versé.

¹ Précitée.

² Les conclusions ont été rendues à la fin de l'année 2002.

1. Profiter des retombées positives de la notoriété du club : une logique à double tranchant

« *Les élus ont cherché à marquer leur territoire grâce au sport* » soulignent les membres du groupe de travail précité, dans les actes des Etats généraux du sport.

La convention de prestations de services conclue entre la ville de Castres et la SASP Castres Olympique en 2003/2004 est, à cet égard, exemplaire. Il faut rappeler que le Castres Olympique est le club sportif phare du département et que son rayonnement se fait sentir dans toute la région.

En préambule des clauses contractuelles, l'objectif général de la convention est ainsi résumé :

« *L'histoire du club est liée de façon indissociable à la Ville de Castres. Le rugby de haut niveau, tant en championnat de France qu'en Coupe d'Europe, est à même de contribuer à la renommée de la Ville, ainsi cette dernière souhaite développer des actions de promotion de son identité et de partenariat avec l'équipe première gérée par la SASP Castres Olympique.* »

C'est dans cet esprit que la ville s'appuie sur le club pour développer des actions de notoriété auprès de personnalités qu'elle souhaite faire bénéficier d'un traitement privilégié.

Les articles 1^{er} et 2 de la Convention stipulent notamment que la « *SASP s'engage à mettre à la disposition de la Ville dix cartes Prestige plus donnant accès à la tribune « Prestige » du stade Pierre-Antoine pour les rencontres du Championnat de France et de Coupe européenne, ainsi que dix cartes annuelles cessibles Privilège donnant accès à la tribune Privilège du stade Pierre-Antoine (...)* ».

Une véritable stratégie de communication est élaborée, afin d'associer l'image de la ville au nom du club, et inversement.

Ainsi, l'article 5 de la Convention engage le club à **placer le logo de la ville sur le stade Pierre-Antoine**, étant précisé que « *le logo devra être d'une taille équivalente à celle des principaux partenaires de la Ligue nationale de rugby et placé de façon visible notamment lors des rencontres télévisées tant en Championnat de France qu'en Coupe européenne* ».

Dans le même esprit, l'article 6 cherche à créer des synergies entre les outils de communication de la ville et ceux du club : « *la SASP s'engage à faire apparaître le partenariat de la ville de Castres sur le site Internet du Castres olympique et à créer un lien direct avec le site Internet de la ville.* »

La réussite de cette stratégie, qui vise à créer un cercle vertueux entre les performances sportives du club et l'image de la municipalité d'accueil, est néanmoins soumise à l'aléa sportif.

Comme le soulignaient les représentants de l'ANDES (Association nationale des élus du sport), en cas de retournement des résultats sportifs, voire de rétrogradation du club, une telle politique peut s'avérer dangereuse.

En tout état de cause, comme le souligne l'ANDES, le recours au contrat doit permettre aux élus locaux de surveiller l'utilisation par le club de l'argent public.

2. Surveiller l'utilisation par le club de l'argent versé : la « critérisation » des subventions

Le développement des politiques sportives locales a progressivement amené les élus à :

- rendre plus transparente la démarche d'attribution des subventions ;
- contrôler l'utilisation par le club de l'argent versé.

a) Rendre plus transparente la démarche d'attribution des subventions : l'exemple de la ville de Blagnac

Depuis 1998, la ville de Blagnac s'est engagée dans une démarche de transparence vis-à-vis des associations sportives bénéficiaires des subventions versées dans le cadre de la politique sportive municipale.

Un document type a été élaboré, à l'intention des associations requérantes, que ces dernières doivent joindre à leur demande de subvention.

La ville a ainsi défini un certain nombre de critères, notamment le nombre total de licenciés sportifs, le total d'adhérents associatifs par catégorie, le nombre de participants compétitifs et leurs résultats classés par rubriques, dont voici un extrait :

Critère 1 : nombre de licenciés

Pondération : « nombre de licenciés blagnacais/nombre de licenciés non blagnacais »

Nombre de blagnacais	Coefficient
5 %	0,05
15 %	0,18
25 %	0,33
45 %	0,87
50 %	1
60 %	1,52
70 %	2,40
78 %	2,49
85 %	5,78

Ce coefficient multiplicateur va accentuer à la hausse ou à la baisse le nombre de licenciés blagnacais existants au club. Un club ayant recruté des « mercenaires » verrait ici son nombre de licenciés pondérés à la baisse par comparaison à une association qui recrute essentiellement des blagnacais.

Ce critère a pour objectif de **favoriser les clubs ayant beaucoup d'adhérents blagnacais.**

Critère 2 : nombre de licenciés « jeunes »

Pondération : nombre de licenciés jeunes blagnacais/nombre de licenciés extérieurs.

L'objectif poursuivi est de **favoriser l'accès des jeunes blagnacais dans les clubs de la ville.**

Critère 3 : éducation des jeunes

Ce critère est décliné en deux points, respectivement relatif :

- à la quantité et à la qualification des éducateurs de l'association

PONDÉRATION DES QUALIFICATIONS DES ÉDUCATEURS	
Brevet d'Etat d'éducateur sportif 3 ^e degré	10 000 points
Brevet d'Etat d'éducateurs sportif 2 nd degré	5 000 points
Brevet d'Etat d'éducateur sportif 1 ^{er} degré	2 500 points
Éducateur fédéral 2 nd degré	500 points
Éducateur fédéral 1 ^{er} degré	300 points
Initiateur fédéral	50 points

- au nombre d'éducateurs intervenant dans le club.

Ce critère vise à **soutenir et favoriser les qualifications de l'encadrement**, point indispensable à la qualité du service et à sa performance tant en compétition qu'en loisir ou en prévention.

Critère 4 : niveau compétitif

Un certain nombre de points est attribué à chaque strate compétitive. Pour déterminer ces points, le niveau de difficulté d'accessibilité à la compétition est pris en compte.

	Dames	Hommes	
Niveau 1	30 000	30 000	Nationale 1a
Niveau 2	25 000	25 000	Nationale 1b
Niveau 3	20 000	20 000	Nationale 1c
Niveau 4	8 000	8 000	Nationale 2
Niveau 5	5 000	5 000	Nationale 3
Niveau 6	3 000	3 000	Nationale 4
Interrégional	300	300	
Régional	100	100	
Départemental	50	50	

Ce critère vise à **pondérer les subventions en fonction des résultats sportifs des clubs.**

Critère 5 : impact médiatique et notoriété

L'objectif de ce critère est de prendre en compte le retentissement régional des activités des associations sportives.

L'outil d'évaluation est la presse quotidienne régionale (PQR) et la presse sportive qui se font l'écho des actions et des résultats des associations. Un dossier de presse est constitué, à la vue duquel un nombre de points est attribué (de 0 à 50 points).

Critère 6 : participation à la vie locale

Critère subjectif au premier abord, il correspond à la présence de l'association dans l'ensemble des actions organisées par la municipalité. Une évaluation comprise entre 0 et 20 points est ainsi accordée en fonction de l'implication de l'association.

Critère 7 : capacité d'autofinancement

L'objectif de ce critère est de mesurer l'autonomie financière des associations d'une part, mais aussi d'inciter ces dernières à rechercher des moyens budgétaires complémentaires aux subventions municipales. Les actions en faveur du développement des partenariats et des échanges de services sont incitées. L'évaluation de cette capacité d'autofinancement est calculée à partir des renseignements fournis sur le dossier de demande de subvention.

Critère 8 : résultats et titres

A l'occasion de la fête des sports annuelle, les sportifs et les associations ayant obtenu les meilleurs palmarès de la saison écoulée sont récompensés au travers des lauriers sportifs.

Sont décernés : un laurier d'or, un laurier d'argent, un laurier de bronze et 5 accessits.

Ces distinctions sont intégrées dans l'évaluation de la performance de l'association en utilisant le tableau ci-dessous :

Lauriers	Clubs	Individuels
Or	10 000 points	1 000 points
Argent	7 500 points	500 points
Bronze	5 000 points	200 points
Accessits	2 000 points	50 points

L'ensemble de ces données, traitées, constitue les éléments déterminants du montant de l'aide octroyée par la ville de Blagnac.

C'est au travers des renseignements fournis par ce document que la politique sportive municipale se définit.

La mise en œuvre de cette politique a permis à la ville :

- de réorienter la ventilation des aides dans le sens de **plus d'équité entre les associations et entre les usagers des diverses disciplines.**

Cette recherche d'équité a conduit la ville à appliquer aux données des pondérations qui viendront « lisser » les spécificités et les particularités sportives des uns et des autres (notoriété, niveau de pratique, résonance socio-sportive, etc.) ;

- de **réviser à la baisse le montant total attribué** aux associations sportives et de quitter ainsi une spirale de « toujours plus ».

Comme le soulignait le secrétaire général de l'ANDES, la contractualisation des relations entre les collectivités territoriales et le mouvement sportif doit, en premier lieu, permettre un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics.

b) Contrôler l'utilisation par le club de l'argent versé : les critères d'attribution des subventions

D'après les chiffres de l'enquête nationale du sport, réalisée en 2004 par l'Association nationale des élus du sport (ANDES), **74,3 % des villes appliquent des critères d'attribution des subventions.**

Ces chiffres sont confirmés par ceux de l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), selon lesquels deux tiers des communes utilisent des critères pour attribuer des subventions aux clubs sportifs.

Les résultats des deux enquêtes convergent pour montrer que ce pourcentage augmente avec la taille des communes : ainsi, seulement 46,2 % des villes de moins de 5 000 habitants appliquent ces critères.

Les critères utilisés varient bien entendu avec la taille de la commune.

Le soutien à la pratique et le degré d'engagement, notamment financier (« effort d'autofinancement »), du club apparaissent nettement prioritaires par rapport à d'autres aspects.

On trouve ainsi par ordre d'importance :

- **le nombre de jeunes et le nombre de licenciés**, ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant, ces critères « objectifs » traduisant l'ancrage et la légitimité de l'association au plan local ;

- **la participation à l'animation sportive de la commune**, aux objectifs de la politique sportive municipale, voire à des actions de prévention, d'insertion, d'animation scolaire et péri-éducatives. Les maires semblent ainsi attendre des associations qu'elles participent pleinement à l'activité de la commune au-delà même de l'exercice proprement dit de leur discipline ;

- **l'effort d'autofinancement du club.**

Même si le niveau de compétition atteint par le club, et donc les charges sans doute qui y sont liées, est un critère important (la commune se donne un objectif de soutien à son club engagé dans une compétition), les aspects liés aux seuls résultats obtenus sont nettement moins prioritaires.

Sont ainsi cités dans les dernières positions :

- le classement du club,
- le nombre de spectateurs,
- les difficultés d'accession en division nationale,
- le classement du club (avec pour ce dernier critère un intérêt plus marqué pour les communes de grande taille).

Un examen approfondi des documents élaborés par les villes a permis de classer les critères, en fonction de la fréquence de leur utilisation par les communes.

Il en ressort le tableau ci-après :

LA NATURE DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Taille des villes/critères	< 5 000	5-10 000	10-30 000	30-80 000	> 80 000	Total
% de villes possédant des critères d'attribution de subventions	46,2 %	75 %	77,1 %	76,7 %	86,7 %	74,3 %
Nombre de licenciés dans le club	83,3 %	75 %	77,8 %	86,4 %	100 %	83,8 %
Nombre de licenciés jeunes	100 %	100 %	77,8 %	81,8 %	76,9 %	83,8 %
Niveau de compétition des équipes	33,3 %	75 %	74,1 %	95,5 %	84,6 %	78,8 %
Participation à l'animation sportive de la ville	50 %	75 %	66,7 %	63,6 %	61,5 %	65 %
Participation à la renommée de la ville	33,3 %	41,7 %	51,9 %	36,4 %	23,1 %	40 %
Nombre d'équipes engagées en compétition	16,7 %	33,3 %	40,7 %	45,5 %	46,2 %	40 %
Effort d'autofinancement du club	16,7 %	41,7 %	25,9 %	45,5 %	30,8 %	33,8 %
Nature de la discipline sportive	33,3 %	16,7 %	25,9 %	40,9 %	53,9 %	33,8 %
Nombre de licenciés résidant dans la commune	33,3 %	50 %	25,9 %	40,9 %	15,8 %	32,5 %
Participation aux actions de prévention et d'insertion	16,7 %	33,3 %	22,2 %	31,8 %	53,9 %	31,3 %
Autres	33,3 %	36,4 %	34,6 %	31,8 %	46,2 %	35,9 %

Les critères les plus fréquemment utilisés sont : le nombre de licenciés, le nombre de licenciés jeunes, le niveau de la compétition, la participation à l'animation sportive de la ville.

C. LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : COMMENT SORTIR DE L'IMPASSE ?

La gestion des équipements sportifs constitue aujourd'hui la principale pierre d'achoppement dans les relations entre les dirigeants des clubs et les élus locaux.

Cette situation s'explique par le fait qu'en France, la quasi-totalité des équipements sportifs utilisés par les clubs appartient aux collectivités territoriales. M. Jacques Thouroude, président de l'ANDES, rappelait ainsi que ces dernières étaient **propriétaires de plus de 86 % des équipements**. Or, la loi confie aux fédérations le pouvoir d'édicter les normes relatives aux enceintes dans lesquelles se déroulent les compétitions.

Les collectivités, propriétaires d'équipements sportifs, doivent par conséquent composer avec l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 qui stipule que « *les fédérations bénéficiant d'une délégation ou, à défaut, les fédérations agréées peuvent définir, chacune pour leur discipline, les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.* »

Cette disposition, en apparence claire, pose en réalité un véritable problème d'interprétation.

Jusqu'où peut aller le pouvoir des fédérations et des ligues professionnelles en matière d'édiction des règles techniques propres à leur discipline ?

C'est la question sur laquelle s'opposent, depuis plusieurs mois, d'un côté les grandes institutions des sports collectifs (football, rugby, basket-ball, handball ou volley) et, de l'autre, les collectivités locales représentées, en ce domaine, par l'Association nationale des élus du sport (ANDES).

Alors que le mouvement sportif soumis aux exigences, d'une part, des diffuseurs des captations audiovisuelles des rencontres sportives et d'autre part, des instances internationales, a interprété ses compétences de manière extensive, les élus locaux assument les conséquences financières d'autant plus durement que les marges budgétaires s'amenuisent.

Saisi par le ministre des sports en 2003, le Conseil d'Etat a rendu un avis qui vise à encadrer plus strictement le pouvoir des fédérations sportives. Cet éclaircissement juridique n'a pas permis de mettre un terme à certaines pratiques en contradiction avec la législation en vigueur.

C'est pour donner une force obligatoire aux recommandations du Conseil d'Etat que, dans le droit fil des préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)¹ saisie de la question, le ministère s'apprête à publier un décret.

Sans attendre la publication du texte, les instances du sport professionnel ont manifesté leur « opposition » dans un communiqué paru le 11 octobre dernier.

1. L'interprétation extensive donnée par le mouvement sportif à l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984

Pour M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue de football professionnel (LFP), « accéder au système professionnel est un choix que font

¹ Voir le rapport d'information de MM. Denis Merville et Henri Nayrou, en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives (Doc. AN n° 2295, 10 mai 2005).

les clubs et les collectivités locales, qui doivent accepter les critères d'accession à ce système »¹.

Pour les instances représentatives du sport professionnel, ce choix implique de disposer de stades capables d'accueillir des manifestations sportives de haut niveau.

- **L'ancienneté du parc des équipements sportifs en France**

Le contexte est d'autant plus difficile que le parc des équipements sportifs en France nécessite, sans aucun doute, d'être remis à niveau.

L'association AIRES a réalisé en 1996 une étude sur la modernisation des équipements sportifs. Cette étude a mis en évidence l'ancienneté du parc français. A titre d'exemple :

- **plus de la moitié des piscines ont été mises en service dans les années 70** (51 % des piscines dont la date de mise en service était renseignée). Parmi les piscines construites récemment (après 1990) moins de 20 % sont des piscines de plein air ;

- **un tiers des salles d'APS dont la date de mise en service est renseignée ont été mises en service dans les années 70** et 20 % sont récentes (après 1990) ;

- la construction des terrains de grands jeux s'échelonne, pour la plus grande partie (**80 % des terrains de grands jeux** dont la date de mise en service était renseignée) **entre 1960 et 1990**. Il n'y a, a priori, pas de décennies où l'on a construit massivement ce type d'équipement, comme c'est le cas pour les piscines ;

- **2/3 des patinoires** dont l'année de mise en service était renseignée ont été construites **dans les années 70**.

L'outil national d'exploitation du recensement des équipements sportifs, qui devrait être finalisé avant le 30 mars 2006² devrait permettre d'actualiser l'ensemble de ces données.

Depuis l'été 2004, il a en effet été procédé à un **recensement exhaustif de ces équipements, avec une approche quantitative mais aussi qualitative**, dans le droit fil du guide méthodologique remis au ministère des

¹ Il est cité dans un article du Monde du jeudi 27 octobre 2005, intitulé : « l'aménagement des stades, objet d'un débat tendu ».

² L'opération de recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique, menée en très étroit partenariat avec les collectivités territoriales, a pour but de dresser un état des lieux du patrimoine sportif et de constituer une base de données nationale contenant les informations recueillies lors de la visite des enquêteurs recrutés et formés à cet effet. La phase de collecte de ces données est actuellement en cours : fin août 2005, ce sont plus de 120 000 équipements sportifs, espaces et sites de pratique qui auront été saisis par les quelques 290 agents habilités à cet effet. Cette phase de collecte sera terminée fin 2005.

sports par votre rapporteur des crédits de la jeunesse¹, ce que ne permettait pas l'actuel inventaire communal de l'INSEE.

L'exemple du championnat du monde de basket-ball 2010, pour lequel la France était candidate et qui fut finalement attribué à la Turquie, illustre le handicap français. « *Pour l'organisation du championnat du monde 2010, nous avons été battus par la Turquie, précisément à cause de l'absence de grandes installations* », explique Yvan Mainini, président de la Fédération française de basket-ball (FFBB). *Rien que pour le premier tour, il fallait disposer de salles de 10 000 places ; nous ne pouvions donc compter que sur Bercy et, avec une petite dérogation, sur Pau.* ».

Or, parallèlement, le niveau d'exigence des réglementations nécessaires à l'homologation des enceintes sportives s'élève pour la plupart des disciplines sportives.

- **La réglementation des normes sportives sous contrainte**

Le poids des médias et des fédérations internationales a aujourd'hui profondément modifié le cadre impératif de définition des équipements sportifs.

Le rapport d'information de la MEC le souligne : « *Les fédérations françaises sont aujourd'hui soumises à une double dynamique de modernisation des structures et d'alignement sur des standards internationaux toujours plus exigeants, voire élitistes. Les influences extérieures directes ont un impact croissant sur les projets d'équipements : les règles d'homologation des fédérations sportives françaises sont soumises à l'évolution des règlements édictés par les fédérations internationales. De plus en plus, les projets d'équipements sportifs sont définis en fonction de considérations environnementales et urbanistiques* ».

Dans un document de synthèse consacré à l'impact économique des normes et des règlements sur les équipements sportifs², le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) classe ainsi les facteurs qui contribuent à la définition ou à la réhabilitation de tout projet d'équipement sportif.

¹ Voir le rapport « *Une méthode pour un recensement des équipements sportifs au niveau national – conditions d'engagements d'actualisation et d'usage* » remis en octobre 2003 à M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, par le Sénateur Pierre Martin.

² Rapport du CNOSF sur les « *équipements sportifs : étude de l'impact économique des normes et règlements* ». Ce document de synthèse fait suite à un colloque co-organisé avec l'association des maires de France, le ministère des sports et le CNAPS.

NORMES ET RÉGLEMENTS NATIONAUX	INFLUENCES EXTÉRIEURES DIRECTES	INFLUENCES EXTÉRIEURES INDIRECTES
Règlements fédéraux concernant la pratique sportive et le spectacle sportif	Evolution des règlements internationaux	Modification des méthodes de management et de gestion
		Impact de la professionnalisation et du poids des clubs résidents
Concernant le bâti, la sécurité, la construction, l'hygiène dans le respect des codes de la construction, de l'urbanisme, du travail, de la santé pour l'homologation des enceintes sportives sécurité des ERP	Prise en compte des contraintes de site : étude d'impact	Importance de l'image de l'équipement sur les thèmes : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Insertion urbaine ➤ Valorisation et promotion de la politique sportive de la collectivité ➤ Enjeux sociaux ➤ Enjeux économiques
	Apparition des notions HQE et de développement durable	
Liés à l'organisation et à l'encadrement de la pratique pour l'EPS, le sport de haut niveau, la sécurité	L'évolution des politiques fédérales	Les représentants des professionnels (syndicats...)
	L'évolution des règlements ministériels (MEN, MDS,...)	Evolution des goûts et des comportements
	Les effets de la jurisprudence	Niveau européen

Par ailleurs, les retransmissions télévisuelles valorisent la discipline sportive, qui de ce fait attire plus de spectateurs. La pratique attirant plus de spectateurs suscite un intérêt plus important auprès des partenaires et des annonceurs. Les instances fédérales, conscientes de cet effet, **s'efforcent d'adapter le déroulement des rencontres pour en optimiser l'effet de spectacle**. Les conséquences sur la conception de l'équipement concernent principalement les dimensions de mise en scène du spectacle sportif et de sécurisation des différents acteurs.

Il en résulte que **le niveau d'exigence des réglementations nécessaires à l'homologation des enceintes sportives s'élève** pour la plupart des disciplines sportives. Les sports collectifs les plus pratiqués (football, rugby, basket) sont les plus exposés.

Deux points en particulier ont fait l'objet de débat entre les clubs et les élus locaux :

- le premier concerne la personne compétente pour édicter les normes : dans la plupart des cas, aujourd'hui, les fédérations ont délégué leur pouvoir aux ligues. Ces dernières, représentant exclusivement les intérêts du sport professionnel, sont d'autant plus sensibles aux exigences des annonceurs et des médias ;

- le second concerne l'étendue du pouvoir normatif : quel sens faut-il donner aux règles techniques et quelles sont les frontières de l'aire de jeu ?

S'agissant de la compétence, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a précisé que « *la loi du 1984 sur*

le sport donne aux fédérations sportives un pouvoir normatif qui permet à ces dernières – et non pas aux ligues professionnelles – d'imposer des règles d'organisation des compétitions et de la pratique du sport »¹.

Cette interprétation a été confirmée par l'avis rendu par le Conseil d'Etat en novembre 2003 : en indiquant que **seules les fédérations sportives ont compétence pour vérifier la conformité aux règles qu'elles édictent du matériel**, des dimensions, de la nature des matériaux et des installations édifiées sur l'aire de jeu, le Conseil d'Etat interdit la délégation aux ligues de la définition, du contrôle des règles techniques et de l'homologation des équipements sportifs.

Quant à l'étendue des pouvoirs, le Conseil d'Etat a considérablement réduit le champ de compétences des fédérations.

2. L'avis du Conseil d'Etat n'a pas levé toutes les ambiguïtés

Répondant à l'exaspération des élus, et également pour clarifier les champs de compétences respectifs de l'Etat, des fédérations et des ligues s'agissant de la production normative applicable aux équipements, le ministère chargé des sports a sollicité un avis du Conseil d'Etat en novembre 2003.

a) L'encadrement de l'étendue des compétences déléguées

Dans son avis, le Conseil d'Etat a tout d'abord limité le pouvoir normatif des fédérations, en précisant que ces dernières pouvaient édicter - soit d'elles-mêmes, soit par transposition des règles internationales – des règles applicables aux équipements et nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, **dans la limite des aires de jeu, vestiaires et locaux anti-dopage**.

Par cette lecture, le Conseil d'Etat a subordonné l'exercice du pouvoir réglementaire à plusieurs éléments :

- **le caractère nécessaire des nouvelles règles à l'exécution de la mission de service public**. Ce faisant, il a considéré qu'une norme destinée à améliorer le confort du public ou basée sur des impératifs commerciaux (dispositifs de retransmission audio et télé) serait illégale ;

- **la proportionnalité de la mesure aux exigences de l'activité sportive réglementée**. Le pouvoir réglementaire des fédérations faisant partie des actes susceptibles d'être déférés devant la juridiction administrative, le juge se réserve par conséquent le droit d'annuler une réglementation qui serait trop contraignante par rapport aux objectifs poursuivis ;

- la consultation préalable du CNAPS. Précisant que cette règle de forme est une condition de la légalité de l'édition des normes, le Conseil d'Etat permet l'annulation d'une décision qui aurait méconnu cette obligation.

¹ Dans l'article du Monde, précité.

Il est également indiqué, dans un souci de faisabilité, qu'il est nécessaire de prévoir des délais raisonnables de mise en conformité.

b) Des ambiguïtés qui demeurent

Le débat se concentre sur les exigences des ligues en matière d'éclairage et de capacité des stades.

• ***La capacité des stades : une affaire de sécurité ?***

Selon les fédérations et les ligues, il est normal de pouvoir exiger que les clubs des plus hautes divisions de leurs compétitions jouent dans des stades dont les capacités d'accueil sont importantes : ainsi, la Ligue de football professionnel (LFP) impose aux clubs de Ligue qu'ils disposent d'un stade de 20 000 places au minimum.

Pour son président, ces dispositions sont commandées par le souhait de maintenir un certain standard de qualité de la compétition, mais aussi par un souci de sécurité. Selon lui, il s'agit notamment d'éviter des débordements en dehors du stade, dus à des supporters qui ne pourraient pas trouver des places. Il dit vouloir aussi éviter que ne se reproduise le drame du stade de Furiani, à Bastia, lorsqu'en mai 1992 une tribune temporaire s'était effondrée, provoquant la mort de 15 spectateurs.

Pour le président de l'ANDES, au contraire, si l'impératif de sécurité « *ne se discute pas* » lorsqu'il s'agit de vidéosurveillance, de présence de places assises sur tout le stade ou de procédures d'évacuation, en revanche, **la capacité des stades n'est pas une affaire de sécurité**, mais une question commerciale et de recettes de billetterie. « *La sécurité est réglementée dans les salles de spectacles et les théâtres, sans qu'elles soient obligées d'offrir un niveau de capacité minimale* », note-t-il.

Sur ces deux points spécifiques (éclairage et capacité des stades), le Conseil d'Etat s'est prononcé de la façon suivante : « *lorsqu'elles imposent un niveau de capacité de places assises minimal, les fédérations ne font qu'émettre des recommandations, à vocation commerciale, qui n'ont pas valeur contraignante.* »

La question de la force obligatoire des décisions prises par les fédérations et précisément au cœur du problème : les élus considèrent que les ligues, qui « *mettent parfois le couteau sous la gorge des clubs et des collectivités locales* »¹, selon Jacques Thouroude, font de leurs suggestions des contraintes.

Ce qui aboutit parfois à des décisions irrationnelles : l'exemple d'Istres en championnat de France de football qui, montant de Ligue 2 en Ligue 1 en 2004, a dû « *réaliser précipitamment un agrandissement de son stade à un niveau de 12 000 places, sous peine de rétrogradation, et se*

¹ Dans le Journal du Monde, précité.

retrouve aujourd'hui à nouveau en Ligue 2 avec un taux de remplissage de 25 % », est représentatif.

C'est la raison pour laquelle les élus demandent qu'une meilleure concertation s'installe, et que soit mieux prises en compte les situations individuelles des clubs, en fonction des bassins de population des villes qui les hébergent.

Ce souhait fait précisément l'objet d'une des recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, qui vise à favoriser l'échange et la concertation entre les instances sportives locales et les élus avant toute prescription nouvelle en matière d'équipement, afin d'assurer une bonne adaptation aux réalités du terrain. Il s'agit surtout d'éviter les crispations inutiles en associant le plus possible les élus aux réflexions et aux décisions des instances sportives en matière d'équipements et de stades.

Le décret en cours de préparation au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative s'inscrit dans la même ligne.

Interrogé sur les suites qu'il entendait donner aux préconisations du rapport de la MEC, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué que :

- **un guide destiné à l'information des élus locaux** sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations serait prochainement diffusé.

Le ministre a indiqué que ce guide serait élaboré en pleine concertation avec les associations nationales d'élus locaux, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et le Conseil national des activités physiques et sportives ;

- une concertation serait engagée avec le CNOSF sur **un projet de décret** donnant une portée réglementaire à l'avis du Conseil d'Etat relatif aux « normes fédérales » dans la perspective d'être soumis au Conseil d'Etat ;

- **la mission de conciliation** que la loi du 16 juillet 1984 confie au CNOSF serait étendue aux litiges qui opposeraient une fédération à une collectivité territoriale.

Ces déclarations n'emportant pas l'unanimité du mouvement sportif, l'annonce de la prochaine publication du décret a suscité la parution, le 11 octobre dernier, d'un communiqué commun dans lequel les instances représentatives du sport professionnel¹ expriment leur « opposition » au décret.

¹ *Le communiqué a été signé par MM. André AMIEL, Président de la Fédération Française de Hand-ball, Serge BLANCO, Président de la Ligue Nationale de Rugby, Pierre COQUAND, Président de la Ligue Nationale de Volley-ball, Bernard LAPASSET, Président de la Fédération Française de Rugby, René LEGOFF, Président de la Ligue Nationale de Basket-ball, Yvan MAININI, Président de la Fédération Française de Basket-ball, Alain SMADJA, Président de la Ligue Nationale de Hand-ball et Frédéric THIRIEZ, Président de la Ligue de Football Professionnel.*

3. Vers le transfert de la propriété des stades aux clubs sportifs ?

« Le problème des normes édictées pour les installations sportives préoccuperait moins si les collectivités locales n'étaient pas propriétaires des stades », est-il indiqué dans le rapport de la MEC.

Certains commentateurs voient dans cette proposition la seule issue possible à la situation actuelle : ainsi, dans « la lettre de l'économie du sport » du 19 mai 2005, un journaliste considère que *« transférer aux clubs les problèmes qu'ils créent aux collectivités via leur ligue professionnelle : voilà une solution miracle »*.

En effet, les clubs de football sont aujourd'hui des sociétés commerciales qui sont amenées, à terme, à devenir propriétaires de leur outil de travail : le stade.

Le ministre chargé des sports a d'ailleurs confirmé, lors de son audition devant la MEC, qu'une réflexion était en cours pour donner plus de visibilité aux clubs professionnels, sans tomber dans l'écueil de l'entrée en bourse.

Votre commission estime que des outils financiers pourraient certainement être mis en place afin de permettre aux clubs professionnels d'acquérir des actifs et d'inciter les investisseurs à les accompagner. Cela aurait notamment pour effet de permettre aux collectivités locales de ne plus supporter de trop lourds investissements.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mercredi 23 novembre 2005**, la commission a examiné le rapport pour avis de **MM. Bernard Murat et Pierre Martin** sur les **crédits pour 2006 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**.

A la suite de l'exposé des rapporteurs, **Mme Annie David** s'est interrogée sur la possibilité d'associer le ministère de l'emploi au financement du dispositif « Envie d'agir ! », compte tenu de son élargissement aux projets d'entreprises. Elle a ensuite souhaité savoir si les gels de crédits touchant les associations de jeunesse et d'éducation populaire s'inscrivaient dans le cadre du décret global de novembre 2005.

M. Pierre Martin, rapporteur pour avis, a confirmé que les 15 millions de crédits évoqués représentaient une partie des 50 millions d'euros de crédits gelés en novembre dernier et estimé que l'association du ministère de l'emploi au financement du dispositif « Envie d'agir ! » méritait de faire l'objet d'une réflexion approfondie. Il a indiqué qu'il interrogerait le ministre en ce sens en séance publique.

La commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen ayant voté contre.

ANNEXE

-

AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS LAMOUR, MINISTRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

La commission des affaires culturelles a entendu, **mardi 22 novembre 2005, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative**, sous la présidence de M. Jacques Valade, président.

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a tout d'abord indiqué que, tels qu'ils figuraient dans le projet de budget 2006, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » s'établissaient à 989,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 919,5 millions d'euros de crédits de paiement, destinés à financer trois programmes, « Sport », « Jeunesse et vie associative » et « Conduite et pilotage », ce dernier regroupant notamment l'ensemble des dépenses de personnel.

Il a annoncé à la commission que le Gouvernement déposerait deux amendements, avant la fin de la discussion du budget devant le Parlement, le premier tendant à augmenter la capacité d'intervention du futur Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) afin de mettre en place un grand programme sportif national qui mobilisera, sur 3 ans, 100 millions d'euros, le second visant à renforcer, à hauteur de 15 millions d'euros supplémentaires, le soutien aux associations dans les quartiers, dans le cadre du plan d'actions, annoncé par le Premier Ministre, à la suite des événements survenus ces dernières semaines dans les banlieues.

Au total, les crédits consolidés du ministère seront portés, après l'adoption des amendements, à 1,04 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et à 967,5 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse significative de + 10,3 % par rapport au budget consolidé 2005 à structure constante. Les effectifs du ministère connaîtront par ailleurs en 2006, une baisse limitée à 15 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a précisé ensuite que trois grandes priorités guideraient l'action de son ministère en 2006 : le développement du sport en France, le soutien aux politiques de jeunesse, le développement de la vie associative et la contribution du ministère à la mobilisation nationale pour l'emploi.

Il a indiqué, en premier lieu, qu'un grand programme sportif national avait été élaboré sur 3 ans (de 2006 à 2008), conformément aux engagements pris par le Président de la République et le Premier ministre, financé par la création d'un fonds dédié au sein du futur CNDS. Ce fonds bénéficiera, d'une part, du produit de l'augmentation temporaire du taux de prélèvement sur les recettes de la Française des Jeux (porté de 1,78 % à 2 %) et, d'autre part, de celui du prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission télévisuelle.

Le programme « Sport » sera ainsi porté à 409 millions d'euros, y compris les fonds du CNDS, soit une progression de près de 20 %, permettant la mise en oeuvre de trois grandes priorités : le développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, le renforcement du rayonnement sportif international de la France et l'optimisation de la préparation des élites sportives. Si les amendements du Gouvernement sont adoptés, le CNDS verra ses moyens portés de 180 à 213 millions d'euros dès sa première année d'existence, soit + 63 millions d'euros par rapport à 2005.

S'appuyant sur les études conduites à l'occasion de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012, selon lesquelles il existe un potentiel de 4 millions de nouveaux pratiquants sportifs, le ministère a décidé de consacrer 263,5 millions d'euros à la promotion du sport pour tous en 2006, étant entendu que l'accès au sport des populations qui en sont le plus éloignées reste un objectif prioritaire.

A cet égard, le ministre a annoncé la consolidation du réseau des pôles ressources nationaux, la poursuite de la promotion du sport féminin à laquelle seront consacrés plus de 4 millions d'euros en 2006 et le développement des politiques en faveur des sportifs handicapés. Plus de 9 millions d'euros y seront consacrés en 2006.

Estimant que la valorisation du sport comme outil d'insertion sociale a montré sa pertinence et son efficacité, en particulier dans les quartiers sensibles, il a souhaité par ailleurs que soit accentué le soutien aux projets sportifs présentant une dimension sociale et éducative, et que soient encouragées les initiatives telles le « Livret du jeune sportif », visant à encourager l'implication des plus jeunes dans la vie de leur club.

Dans le cadre des synergies existant entre la pratique sportive et l'amélioration de la santé, les actions favorisant le développement du sport chez les seniors ou la prévention des risques sanitaires comme l'obésité seront encouragées en 2006. A cet égard, le ministre a souhaité que le projet de loi relatif au dopage et à la santé des sportifs, qui crée notamment l'Agence française de lutte contre le dopage, soit définitivement adopté avant les Jeux Olympiques de Turin.

Par ailleurs, dans le cadre du recentrage des missions du ministère sur les actions de prévention, la création au sein de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), d'un centre de ressources biologiques et médicales doit rassembler et valoriser l'ensemble des moyens de la recherche en médecine du sport.

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué ensuite que 112 millions d'euros seraient consacrés en 2006 au soutien du sport de haut niveau. Cette politique recouvre essentiellement deux types d'actions :

- l'organisation de grands événements sportifs internationaux. A cet égard, le ministre a rappelé que la France se préparait à accueillir la Coupe du monde de rugby et le Mondial de handball féminin en 2007, ainsi que les Championnats du monde de ski alpin en 2009 à Val d'Isère. Les grands équipements structurants prévus dans le dossier de candidature de Paris 2012 (le vélodrome de Saint-Quentin-en-Yvelines, la base nautique de Vaires-sur-Marne, la piscine olympique d'Aubervilliers et le centre de tir de Versailles Satory) seront réalisés ;

- la redéfinition du dispositif des filières de haut niveau et de la préparation olympique, dans la perspective, notamment, des Jeux Olympiques de Pékin en 2008, puis de Londres en 2012. Le ministre a indiqué, par ailleurs, que le plan de rénovation de l'INSEP, évalué à 115 millions d'euros, serait achevé en 2008, précisant que le projet de loi de finances pour 2006 intégrait, à hauteur de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement, le montant du contrat de partenariat public-privé prévu pour cette opération.

Abordant le programme de la mission consacré aux politiques de jeunesse et de développement de la vie associative, M. Jean-François Lamour s'est félicité que, dans le cadre du renforcement du soutien aux associations présentes dans les quartiers, 11,25 millions d'euros supplémentaires viennent abonder le programme « Jeunesse et vie associative », dont les moyens sont ainsi portés de 125 à plus de 136 millions d'euros, soit une progression de 10,5 % par rapport à 2005, ciblés en priorité sur les territoires qui en ont le plus besoin.

Dans le droit fil du discours du Président de la République, le ministre a indiqué que ses services seront mobilisés en 2006 pour répondre au désir d'engagement et de réalisation des jeunes, notamment au travers du soutien au volontariat associatif, dont il a rappelé qu'il constituait un pilier du service civil volontaire annoncé par le chef de l'Etat : plus de 10 000 jeunes pourraient ainsi être concernés à échéance de deux ans.

L'accès à des activités sportives, culturelles et de loisirs dans les quartiers sensibles sera par ailleurs encouragé en 2006, notamment au travers du renforcement du soutien aux projets éducatifs locaux (PEL) dans les champs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, par l'affectation de 5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2005.

L'opération Solidar'été sera enfin renforcée, afin d'accueillir dans les établissements du ministère 12 000 jeunes qui ne partent pas en vacances.

Abordant la troisième priorité, le ministre a insisté sur l'importance de la contribution de son ministère à la mobilisation nationale pour l'emploi,

en particulier au travers du dynamisme du secteur associatif, gisement exceptionnel de créations d'emplois.

Il s'est fixé pour objectif d'aider à la création de 45 000 contrats aidés dans le champ associatif, précisant que plus de 18 000 contrats étaient déjà signés, dont 90 % de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et 10 % de contrats d'avenir (CA). Afin de pérenniser ces emplois, il a indiqué avoir cosigné avec le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement les premiers accords-cadre de développement de l'emploi avec les employeurs des grands champs associatifs du sport et le réseau « information jeunesse ».

L'inscription de ces emplois dans la durée constituant une priorité, le ministre a annoncé que 3,5 des 15 millions d'euros supplémentaires seraient mobilisés en 2006 pour permettre à 2000 à 3 000 jeunes issus des quartiers de suivre des formations en alternance dans le secteur de la jeunesse et du sport. Ces formations doivent leur permettre d'obtenir des qualifications du type Brevet professionnel jeunesse et sport et Brevet d'Etat d'éducateur sportif, dont les taux d'insertion dans l'emploi sont excellents.

Dans le même esprit, le dispositif de soutien à l'initiative des jeunes, désormais réuni sous le label unique « Envie d'agir ! » (4.500 bourses au total en 2006), fera une place accrue aux projets débouchant sur une création d'activités associatives ou entrepreneuriales.

L'édition 2006 des « Jobs d'été » connaîtra en outre un accroissement significatif, le travail en réseau et la remontée des offres devant permettre de proposer aux jeunes plus de 110 000 offres d'emplois saisonniers, à comparer aux 40 000 offres de 2005.

Concernant le secteur associatif, le ministre s'est réjoui de ce que les moyens complémentaires accordés en 2006 permettent :

- d'augmenter le soutien à la formation des bénévoles au travers du Centre de développement de la vie associative (CDVA), doté de 9,3 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de plus de 30 % par rapport à la loi de finances 2005 ;

- de renforcer les subventions aux réseaux nationaux de jeunesse et d'éducation populaire investis dans les quartiers, qui bénéficieront d'un financement supplémentaire de plus de 2,5 millions d'euros, soit près de 27 % de plus par rapport à 2005.

Le ministre a par ailleurs précisé que la dotation 2006 du FONJEP permettrait de financer près de 3 700 postes FONJEP dans les secteurs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Bernard Murat, rapporteur des crédits du sport et de la vie associative, après s'être félicité de la création du CNDS (Centre national de développement du sport), a souhaité que soit mieux reconnue au sein de son

conseil d'administration la place des élus locaux, propriétaires de près de 97 % des équipements sportifs, et en particulier des représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans le cadre de l'accélération de la mise en œuvre du dispositif de volontariat associatif, suite à l'annonce par le chef de l'Etat de la création d'un service civil volontaire pour aider à résoudre la crise dans les banlieues, il s'est interrogé sur la possibilité de revoir à la hausse la dotation initiale d'un million d'euros prévue dans le projet de budget pour 2006 pour l'accompagnement de la mise en œuvre de 1 000 projets de volontariat associatif.

Evoquant son rapport d'information consacré au bénévolat associatif, dans lequel il est notamment suggéré de mettre en place un passeport du bénévole, il s'est enquis des réalisations concrètes que le ministère comptait mettre en œuvre.

Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les catégories de « jeunes » qui bénéficieront dans les quartiers sensibles des aides ciblées du ministère, dans le cadre du soutien à la professionnalisation des emplois subventionnés.

En réponse à ces interrogations, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a apporté les réponses suivantes :

- conformément aux conclusions des Etats généraux du sport qui ont réaffirmé le rôle des « trois piliers » du développement du sport en France (Etat, mouvement sportif et collectivités territoriales), la composition du futur CNDS sera tripartite. Pour la première fois, trois membres représentant les collectivités territoriales siègeront au sein du conseil d'administration. Les commissions régionales et départementales associeront également des représentants des collectivités territoriales. Le Conseil de programmation comprendra également un représentant de ces collectivités, désigné par le président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES). Enfin, le ministre s'est engagé à choisir un représentant d'EPCI parmi les personnalités qualifiées désignées par son ministère au sein du conseil d'administration ;

- la dotation d'un million d'euros initialement prévue pour soutenir la mise en place du dispositif de volontariat associatif sera augmentée de 1,5 million d'euros, soit au total 2,5 millions d'euros ;

- le « Passeport du bénévole » est en cours d'expérimentation au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Les premiers résultats de l'évaluation, disponibles au cours du premier trimestre 2006, devraient permettre d'envisager sa généralisation sur l'ensemble du territoire ;

- il incombe aux maires et aux nouveaux préfets délégués à l'égalité des chances de détecter parmi les jeunes non seulement des quartiers sensibles, mais aussi des territoires ruraux, ceux qui ont le plus besoin d'une action de

soutien à l'emploi et à la formation. A titre d'exemple, ce dispositif doit servir à pallier le manque de 1.000 maîtres nageurs.

M. Pierre Martin, rapporteur pour avis des crédits du programme « Jeunesse et vie associative », alerté par un certain nombre d'associations de jeunesse et d'éducation populaire à propos du gel de 10 à 15 millions d'euros des crédits au titre de l'année 2005, a souhaité savoir quelles garanties le ministère pouvait leur donner pour 2006.

Après avoir rappelé que le recensement national des équipements sportifs avait débuté à l'été 2004, il s'est interrogé sur l'échéance prévue pour disposer d'une carte précise et sur la façon dont le ministère comptait l'exploiter.

Enfin, **M. Pierre Martin, rapporteur pour avis**, s'est inquiété du désengagement des caisses d'allocations familiales (CAF) dans la prise en charge d'une partie des cotisations acquittées par les familles dont les enfants sont accueillis dans un centre de vacances. Estimant que les familles les plus en difficulté sont les premières concernées, il a souhaité une meilleure coordination avec le ministère des affaires sociales à ce sujet.

En réponse à ces interrogations, **M. Jean François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative**, a apporté les précisions suivantes :

- suite au rapport remis par le sénateur Pierre Martin et à la publication du « Guide méthodologique » de recensement des équipements sportifs, 200.000 fiches ont pu, à l'heure actuelle, être renseignées. Grâce, notamment, à la collaboration active des associations et des collectivités territoriales, l'outil national d'exploitation du recensement des équipements sportifs devrait être finalisé avant le 30 mars 2006, pour la première réunion du CNDS. Afin de permettre l'actualisation nécessaire de l'ensemble de ces données, le ministère prévoit de proposer la modification de l'article 41 de la loi du 16 juillet 1984 relative aux activités physiques et sportives, relatif à l'obligation de déclaration des équipements sportifs ;

- la politique de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) vise à recentrer le dispositif des contrats éducatifs locaux, et donc l'implication des CAF, sur les territoires les plus en difficulté. La nouvelle marge de manœuvre financière offerte par l'augmentation des crédits, dans le cadre du renforcement du plan de cohésion sociale, devrait permettre d'assouplir cette politique ;

- en dépit de la contrainte budgétaire forte imposée en 2005, les associations de jeunesse et d'éducation populaire ont néanmoins pu bénéficier en 2004 et 2005 de 75 millions d'euros d'aides, dont notamment 17 millions d'euros sous forme de subventions et 48 millions d'euros sous forme de postes FONJEP et de crédits du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA). Par ailleurs, le Comité national pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation

populaire (CNAJEP), qui rassemble 15 % des associations nationales agréées JEP par le ministère, concentre à lui seul 75 % des subventions ministérielles et deux tiers des postes FONJEP.

M. Jean-François Voguet a ensuite attiré l'attention sur les difficultés budgétaires rencontrées tant par les collectivités territoriales que par certains clubs sportifs, et s'est inquiété de l'augmentation corrélative des cotisations d'adhésion, rendant la pratique d'un sport trop onéreuse, en particulier pour les foyers les plus en difficulté. Il a estimé que l'absence de soutien de l'Etat aboutirait à faire régresser le sport de masse, en contradiction avec les ambitions affichées par le Gouvernement.

Rappelant que le dispositif des contrats éducatifs locaux (CEL) avait bénéficié, au cours des années antérieures, de plus de 20 millions d'euros, il a regretté que le recentrage des CEL ne défavorise en premier lieu les « préadolescents », classe d'âge autour de 13 ans, particulièrement vulnérable.

Il a enfin demandé des précisions sur le contenu du « Grand programme de développement du sport » et relayé la déception du monde associatif face au faible montant de l'enveloppe budgétaire supplémentaire accordée suite aux violences dans les quartiers, 100 millions d'euros ayant été initialement annoncés par le Premier ministre.

M. Alain Dufaut s'est félicité de la présence d'élus locaux au sein des organes de gestion du futur CNDS, mais a néanmoins souligné l'inquiétude du mouvement sportif face à l'abandon du principe de gestion paritaire. Il s'est interrogé sur la possibilité de cibler une partie des 4 millions d'euros devant soutenir la pratique sportive féminine sur un public particulièrement sensible : les jeunes filles maghrébines dans les quartiers difficiles, pour lesquelles le rôle émancipateur du sport est fondamental.

Mme Marie-Christine Blandin a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de réintégration et le nombre des personnels de l'Education nationale mis à la disposition des grandes associations nationales.

M. Ivan Renar a regretté que la réponse du Gouvernement à la crise des banlieues n'ait pas été traduite dans un grand collectif budgétaire, associant les ministères chargés des sports, de l'éducation nationale et de la culture, privilégiant ainsi une action d'envergure sur un « raccomodage » hâtif.

M. Michel Thiollière s'est interrogé sur les modalités concrètes de contrôle du « fléchage » des crédits supplémentaires sur les actions mises en œuvre par le secteur associatif et a déploré la lenteur de la mise à disposition effective des fonds, dans la plupart des cas.

M. Jean-François Picheral, enfin, a demandé quels étaient les services compétents pour soutenir les élus locaux dans la mise en œuvre du volontariat associatif.

En réponse à l'ensemble de ces interrogations, **M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative**, a apporté les précisions suivantes :

- même si l'action des municipalités et des services déconcentrés du ministère en faveur de la promotion du sport pour le plus grand nombre est exemplaire, on ne peut plus aujourd'hui se satisfaire de la politique d'essaimage d'un certain nombre d'équipements sportifs dans les quartiers les plus en difficulté. Parce que la présence d'éducateurs de qualité est un facteur essentiel de réussite de cette politique, les actions de formation des éducateurs, auxquelles contribue le centre ressources (CREPS) de Franche-Comté, doivent être encouragées. Les crédits correspondant à la « part régionale » du CNDS, qui devraient être augmentés en 2006 de plus de la moitié des 63 millions d'euros supplémentaires du Centre, sont destinés par ailleurs à soutenir les clubs de proximité, qui peuvent décider de prendre en charge une partie des cotisations de leurs adhérents ;

- s'agissant du redéploiement des crédits des CAF, un effort de coordination interministériel doit, sans aucun doute, être entrepris ;

- le président de la République annoncera prochainement les mesures inscrites dans le plan de développement du sport, notamment celles destinées à accroître l'offre sportive en France ;

- les 100 millions d'euros supplémentaires annoncés par le Premier ministre concernent l'ensemble du secteur associatif, au sein duquel les associations sportives, de jeunesse et d'éducation populaire bénéficieront de 15 millions ;

- la crise que vient de traverser la France a contraint le Premier ministre à reporter en début d'année 2006 l'annonce des conclusions de la Conférence nationale de la vie associative (CNVA), en accord avec la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) ;

- le principe de parité avec le mouvement sportif n'a jamais prévalu pour la gouvernance de l'ex-Fonds national de développement du sport (FNDS), que ce soit au niveau national ou local : les commissions régionales et départementales étaient présidées par les préfets. L'ensemble des commissions étaient consultatives. Il y a donc une évolution significative dans le projet de décret avec la coprésidence avec le mouvement sportif des commissions régionales et départementales ou la présidence du Comité de programmation du futur CNDS (président du Comité nommé sur proposition du mouvement sportif). En mai 2002, seule la budgétisation pure et simple du FNDS était d'actualité. L'évolution actuelle tant sur le plan des modalités de gestion que sur le plan des moyens alloués au CNDS, sont largement à l'avantage des instances représentatives du sport ;

- le club sportif doit pleinement jouer son rôle de creuset d'intégration : c'est en ce sens que la formation des éducateurs sportifs est essentielle ;

- le renforcement des actions soutenant la pratique sportive féminine, en particulier en faveur des jeunes filles qui en sont exclues, doit être poursuivi : la remise des prix « Sport et femmes » sera l'occasion de le rappeler ;

- en faisant le choix de la mise en œuvre de mesures ponctuelles et ciblées proposées dans le projet de loi de finances en cours de discussion, le Gouvernement a fait le choix de l'efficacité et de la rapidité ;

- pour mettre en œuvre sur le terrain les actions de soutien aux associations dans le cadre du plan d'urgence, les services déconcentrés du ministère, dont l'efficacité et la qualité sont exemplaires, ainsi que les nouveaux préfets délégués à l'égalité des chances s'appuieront sur l'expertise des maires et des élus locaux. Parce que l'amélioration des services de proximité nécessite aujourd'hui moins un renforcement des moyens financiers qu'une meilleure coordination des acteurs de terrain, les services déconcentrés sont mobilisés pour mettre à la disposition des maires et des préfets délégués les moyens et les savoir-faire dont ils disposent ;

- enfin, le dispositif du volontariat associatif devrait être opérationnel dans le courant du second trimestre 2006, après l'adoption définitive du projet de loi par le Parlement. Les directions départementales de la jeunesse et des sports et les délégués départementaux à la vie associative apporteront un soutien actif à l'ensemble des acteurs concernés.