

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, 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. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, MM. Denis Detcheverry, Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Philippe Goujon, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, 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, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 32) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
A. UN DÉCOUPAGE DES PROGRAMMES QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ	7
1. <i>La question du programme « support »</i>	7
2. <i>Une politique de la jeunesse encore trop immature ?</i>	8
3. <i>Des améliorations notables</i>	9
B. PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR LE SPORT, LA JEUNESSE ET LA VIE ASSOCIATIVE	10
1. <i>La répartition des crédits</i>	11
2. <i>Le Centre national pour le développement du sport, acteur essentiel de la politique sportive</i>	11
C. UN PROGRAMME SPORT AUX OBJECTIFS MULTIPLES	13
1. <i>Le sport pour tous et tous pour le sport</i>	15
2. <i>Un effort financier important pour le sport de haut niveau</i>	16
a) <i>Objectif Pékin pour le sport de haut niveau</i>	16
b) <i>La poursuite du plan de modernisation de l'INSEP</i>	18
c) <i>Le sport professionnel</i>	19
3. <i>Sport et santé, même ministère, même combat</i>	19
a) <i>Prévenir plutôt que guérir</i>	19
b) <i>Doper la lutte antidopage</i>	22
c) <i>La recherche en matière de dopage</i>	23
4. <i>La promotion des métiers du sport</i>	24
D. LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	24
1. <i>Les actions en faveur de la jeunesse</i>	25
a) <i>L'analyse des dépenses d'intervention</i>	25
b) <i>Le cas de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)</i>	26
2. <i>Les actions en faveur de la vie associative</i>	27
a) <i>La réussite du volontariat associatif</i>	27
b) <i>Le « parcours animation sport » à la croisée des chemins</i>	28
c) <i>Les centres de ressources et d'information des bénévoles passés au crible</i>	28

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CLUBS PROFESSIONNELS : DES LIAISONS DANGEREUSES ?	30
A. LES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET CLUBS PROFESSIONNELS	31
1. <i>Qu'est-ce qu'un club professionnel ?</i>	31
2. <i>Réalité et fonctions des subventions locales aux clubs professionnels</i>	32
3. <i>Une communauté d'intérêt légitimant le soutien local ?</i>	34
B. LE SOUTIEN FINANCIER APPORTÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX CLUBS PROFESSIONNELS	36
1. <i>Subventionner les clubs sportifs professionnels</i>	36
a) <i>Le fondement juridique du soutien financier des collectivités</i>	36
b) <i>Les limitations fixées au versement de ces subventions</i>	37
c) <i>Le contrôle de ces subventions</i>	39
d) <i>Les subventions qui ne peuvent être accordées qu'aux associations « support »: une voie détournée ?</i>	39
2. <i>Les contrats de prestation de services</i>	41
3. <i>Les garanties financières accordées aux clubs professionnels</i>	42
C. LA MISE À DISPOSITION DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : LA QUADRATURE DU STADE	44
1. <i>La convention d'occupation du domaine public</i>	44
2. <i>La délégation de service public</i>	46
3. <i>Le bail emphytéotique administratif</i>	47
4. <i>Le contrat de partenariat</i>	48
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU AYANT APPORTÉ UNE CONTRIBUTION	53

Mesdames, Messieurs,

En dépit d'une contrainte budgétaire forte, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2008 à 1 048 millions d'euros, en hausse de 2,7 % par rapport en 2007.

Cette augmentation est consacrée aux priorités fixées par le Président de la République, c'est-à-dire le développement des activités et équipements sportifs des collégiens en temps périscolaire et l'amélioration de l'accès à la pratique sportive des publics qui en sont éloignés, notamment les jeunes filles, les personnes handicapées et les personnes en difficulté d'insertion.

Vos rapporteurs pour avis se félicitent d'autant plus de ces engagements financiers ciblés qu'ils correspondent aux orientations qu'ils avaient préconisées l'an dernier.

Mais si la politique en faveur du sport pour tous est largement renforcée, le haut niveau bénéficie également d'un budget en hausse de plus de 10 %, conforme aux besoins d'une Nation préparant les Jeux olympiques. Parallèlement, l'heureuse création d'un ministère regroupant les politiques sportives et de santé favorise, d'une part, la prise en compte des problématiques de prévention par l'activité physique pour l'ensemble de la population et, d'autre part, la lutte contre le dopage pour les athlètes de haut niveau. Si la mutualisation des moyens et les synergies possibles entre les missions « Santé » et le programme « Sport » ne sont pas encore parfaitement exploitées, elles commencent déjà à se concrétiser, ce qui sera démontré dans ce rapport. Vos rapporteurs pour avis seront au demeurant très attentifs à ce que la création de ce ministère unique soit également suivie d'un rapprochement entre les services ministériels et du développement rapide de programmes communs.

Bien que la politique de la jeunesse ait un caractère très largement interministériel et qu'il semble donc difficile de dégager une spécificité pour chacun de ses acteurs, sa prise en charge par le ministère de la santé, de la

jeunesse et des sports est aujourd'hui arrivée à maturité : des priorités géographiques, au niveau national en faveur des quartiers populaires, et au niveau international en direction de l'Allemagne et du Québec, ont été dégagées, et les moyens utilisés, notamment le versement de bourses sur projet, s'avèrent efficaces.

Enfin, les actions en faveur de la vie associative sont confirmées avec le maintien de l'engagement dans le « Parcours animation sport » et auprès des centres de ressources et d'information des bénévoles, et même renforcées du fait de la mise en place du volontariat associatif par la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, dont l'impact budgétaire (près de 4 millions d'euros) est le signe de la réussite.

I. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UN DÉCOUPAGE DES PROGRAMMES QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ

La mission « Sport, jeunesse et vie associative », regroupe, comme son nom l'indique, trois politiques. Elle comprend trois programmes qui ne recourent pas les contours de ces politiques. En effet :

- le sport fait l'objet d'un programme éponyme, unique et cohérent ;
- les politiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative sont regroupées au sein d'un même programme dans la mesure où leurs objectifs se recoupent en partie ;

- et un troisième programme n° 210 intitulé « conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », dit programme « support », regroupe l'ensemble des moyens humains et la majeure partie des moyens d'intérêt commun nécessaires à la mise en œuvre des politiques conduites en faveur du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

Cette répartition programmatique pose deux problèmes, d'une part, la réunion des emplois de la mission dans le programme « support » nuit à la bonne gestion des ressources humaines, et d'autre part, les politiques de la jeunesse et de la vie associative peinent parfois à trouver leur cohérence.

1. La question du programme « support »

Le programme « support », qui regroupe **56,6 % des crédits de paiement de la mission**, soit 442,6 millions d'euros de crédits de paiement, est surdimensionné, principalement parce qu'il regroupe en son sein l'ensemble des emplois rémunérés inclus dans le plafond du ministère, à savoir 7 044 emplois temps plein travaillé (ETPT).

Selon l'avis rendu par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur le rapport d'audit n° 2007 R 63-01 de juin 2007, cette répartition a trois conséquences :

- les responsables des programmes n° 219 « Sport » et n° 163 « Jeunesse et vie associative » ne disposent pas des leviers nécessaires pour atteindre leurs objectifs, ni en termes de fongibilité des crédits, ni s'agissant de la politique de ressources humaines ;

- en outre, elle ne facilite pas la lisibilité des documents budgétaires, ce que vos rapporteurs pour avis regrettent bien naturellement ;

- et enfin, elle prive les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux de marges de manœuvre, en termes de fongibilité, sur les crédits de fonctionnement mis à leur disposition.

Vos rapporteurs pour avis s'interrogent par ailleurs sur les conditions de mise en œuvre de l'objectif de non-remplacement d'un tiers des départs à la retraite, alors que le responsable du programme concentrant la majorité des emplois n'est pas forcément celui qui connaît le mieux les missions prioritaires¹. S'ils saluent au demeurant l'effort de productivité réalisé par le ministère, grâce auxquels 20 ETPT² ont été supprimés (soit une économie d'un million d'euros), **vos rapporteurs pour avis s'interrogent néanmoins sur la répartition de ces suppressions, qu'ils souhaiteraient voir apparaître plus clairement dans le rapport annuel de performance.**

La mise en place du programme « support » est d'autant plus étonnante que les crédits relatifs aux personnels sont répartis distinctement dans deux actions dites « miroir » au sein du programme pilote et que, selon les enquêtes temps, le temps de travail des personnels du programme « Sport » consacré au soutien d'actions relatives au programme « Jeunesse et vie associative » (et inversement) est faible (autour de 6-7 %). Les crédits relatifs aux Centres d'éducation populaire et de sport (CREPS), qui figurent pour l'instant dans une action spécifique du programme pilote, pourraient quant à eux être aisément reversés dans le programme « Sport ».

Si vos rapporteurs pour avis estiment donc **qu'il serait rationnel de supprimer le programme pilote**, ils s'opposent en revanche à la suggestion émise dans le rapport de la mission d'audit précitée visant à fusionner l'ensemble des programmes, dans la mesure où le sport, d'une part, et la jeunesse et la vie associative, d'autre part, ont des objectifs clairement différents.

2. Une politique de la jeunesse encore trop immature ?

La stratégie du programme « Jeunesse et vie associative » s'organise selon deux axes : il s'agit, d'une part, d'aider les jeunes à devenir des citoyens actifs, et d'autre part, de favoriser le maintien du lien social en aidant l'action des associations et les projets éducatifs des collectivités territoriales.

Vos rapporteurs pour avis partagent cette vision stratégique qui tend à insérer la politique de la jeunesse menée par le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, dans une stratégie globale de soutien à la vie associative.

¹ *Le rapport de la mission d'audit précitée, commandé par le CIAP note à ce titre que « le titre 2 du programme 210 a souffert dans sa construction de l'absence d'une politique prévisionnelle globale de gestion des ressources humaines, se traduisant par une présentation peu fiable des catégories d'emplois, dont le responsable du programme n'a pas seul la maîtrise et les responsables des programmes de politique n'ont pas une vision suffisante ».*

² *La baisse du nombre d'ETPT (248) dans le PLF 2008 par rapport au PLF 2007 est également liée à une correction technique du décompte des ETPT (151), à la mise en place du partenariat public privé de l'INSEP (37), et à des transferts vers d'autres départements ministériels, l'AFLD ou le CNDS (17).*

Selon la Cour des comptes¹, l'action spécifique du ministère en direction de la jeunesse est pourtant difficile à caractériser, dans la mesure où elle fait l'objet de politiques très diverses de la part d'autres départements ministériels. Il résulterait de cette incertitude une « *imprécision sur les objectifs propres que le ministère poursuit, et cette imprécision [serait] accrue par l'accumulation d'actions ne faisant que rarement l'objet de remises en cause et dont le degré de priorité fluctue selon les responsables ministériels successifs* ».

Est ainsi donné comme exemple l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), établissement public national placé sous tutelle et principal opérateur du programme, qui ne cesserait « *d'accumuler des missions multiples et mal délimitées* ». Par ailleurs, bien que le ministère signe désormais avec les associations nationales des conventions pluriannuelles qui exigent un compte rendu précis de l'utilisation des subventions et des actions mises en œuvre, la mesure de la performance et l'évaluation des politiques conduites en direction des jeunes resteraient des démarches balbutiantes.

Si vos rapporteurs pour avis reconnaissent à cet égard que les indicateurs de performance pourraient encore être améliorés, **ils considèrent que les efforts fournis par le ministère tant dans la gestion que dans la mesure de la performance de la politique de la jeunesse ont porté leur fruits** et que le programme « Jeunesse et vie associative » du projet annuel de performance pour 2008, devenu « adulte », permet de mener des analyses intéressantes.

3. Des améliorations notables

Vos rapporteurs pour avis sont tout d'abord satisfaits du rattachement des crédits relatifs à la compensation des exonérations de charges sociales sur la rémunération du droit à l'image des sportifs de haut niveau au programme « Sport » plutôt qu'au programme support, dans la mesure où cela permet de constater clairement l'effort réalisé en faveur du sport de haut niveau.

La réalisation du recensement des équipements sportifs suite au rapport de M. Pierre Martin² offre, ensuite, un **cadre de référence pour la programmation des investissements du Centre national du développement du sport (CNDS) et apporte à ses travaux une réelle plus-value**. Selon la Cour des comptes, le recensement a permis une meilleure répartition des équipements sur le territoire.

Considérant cependant que le recensement n'avait pas eu l'utilité escomptée du fait de sa sous-exploitation, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à imposer au Gouvernement de remettre au Parlement un

¹ Remarques de la Cour des comptes concernant la jeunesse et les sports, juin 2007.

² Rapport remis au Premier ministre par M. Pierre Martin intitulé « Une méthode pour un recensement des équipements sportifs au niveau national – conditions d'engagement d'actualisation et d'usage » (1^{er} octobre 2003).

rapport sur l'usage fait du recensement. **Vos rapporteurs pour avis sont favorables à cette initiative, qui a pour objectif louable que le recensement des équipements sportifs soit utilisé le plus efficacement possible.**

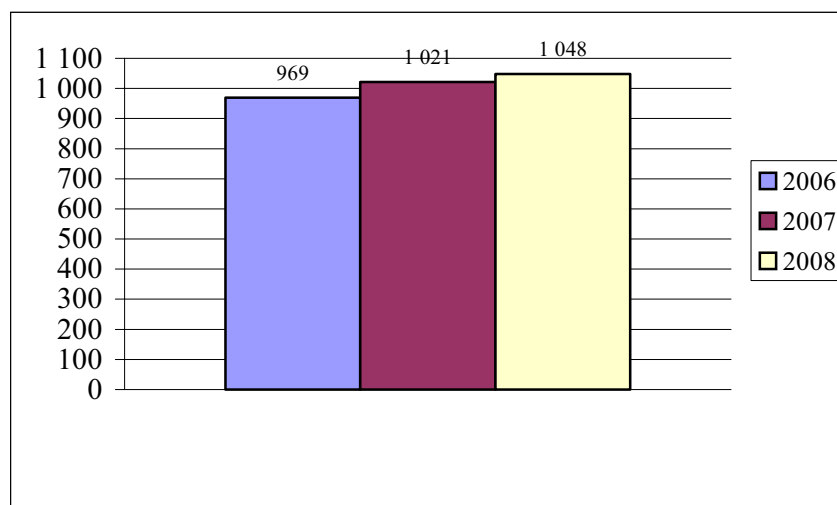
L'approbation en conseil d'administration du Centre national de développement du sport (CNDS) du document de performances de cet opérateur et les conventions d'objectifs passées avec les fédérations sportives témoignent en outre d'une **forte implication du ministère dans le processus de mesure des performances**. La Cour des comptes estime cependant que plusieurs améliorations doivent être mises en œuvre dans la démarche de gestion par la performance, qu'il s'agisse de l'INSEP, des CREPS ou de la relation contractuelle avec l'Agence française de lutte contre le dopage.

Vos rapporteurs pour avis observent sur ce dernier point que les indicateurs de performance relatifs à la lutte contre le dopage donnent une vision assez nette du travail effectué mais que **l'analyse de l'efficacité de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) passe indéniablement par un renseignement de l'indicateur 5.2 relatif au coût global des contrôles (« en » et « hors compétition ») et des analyses antidopage, qui nécessite que l'agence se dote d'une comptabilité analytique.**

B. PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS POUR LE SPORT, LA JEUNESSE ET LA VIE ASSOCIATIVE

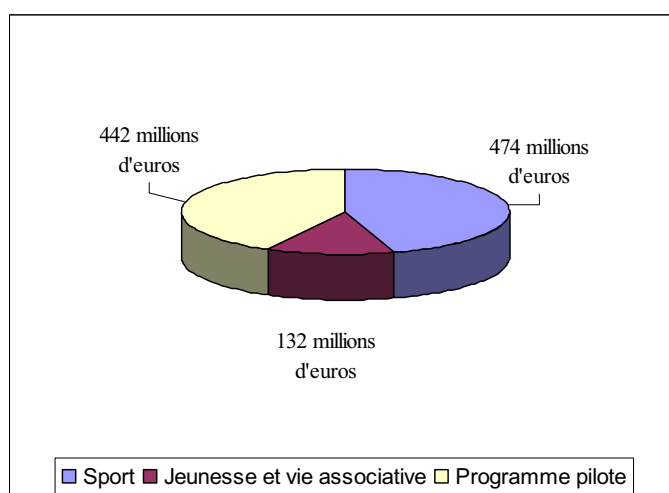
En dépit d'une contrainte budgétaire forte, le budget 2008 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » s'établit à **1 048 millions d'euros**, dont 266 millions d'euros inscrits au budget du CNDS. **Ces moyens sont en hausse de 2,7 % par rapport à 2007**, avec une augmentation des crédits de 27,5 millions d'euros.

BUDGET CONSOLIDÉ (mission + CNDS)
Crédits de paiement



1. La répartition des crédits

Sur ce budget, 474 millions d'euros sont attribués au sport, 132 millions d'euros à la jeunesse et à la vie associative et 442 au programme pilote.

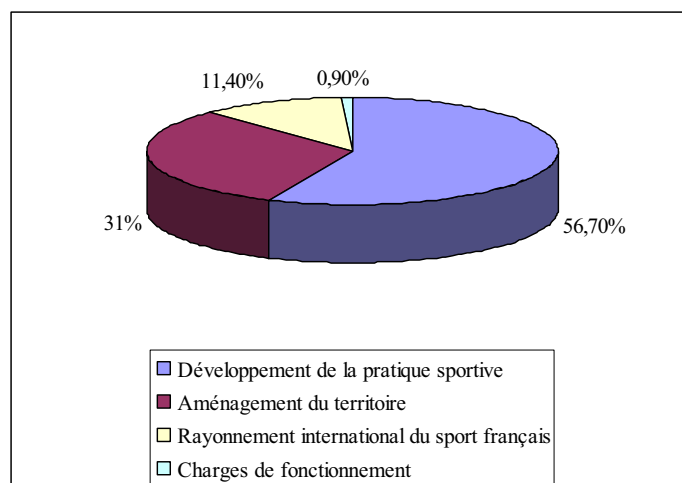


2. Le Centre national pour le développement du sport, acteur essentiel de la politique sportive

Les articles R. 411-2 à R. 411-28 du code du sport précisent le régime juridique du Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère des sports, qui a trois missions :

- soutenir le développement de la pratique sportive par tous les publics ;
- contribuer à l'aménagement du territoire dans le domaine sportif ;
- et favoriser la promotion du rayonnement international du sport français.

Il répartit son effort financier en direction de ces missions de la façon suivante en 2008 : 56,7 % des crédits pour le développement de la pratique sportive par tous les publics, 31 % pour l'aménagement du territoire, 11,4 % pour le rayonnement international du sport français et 0,9 % pour les charges de fonctionnement.



Sa contribution au développement du sport et de la pratique sportive **passse uniquement par des subventions**, qui se répartissent en deux types :

- les **subventions de fonctionnement de la part territoriale**. Le CNDS promeut ainsi le développement de la pratique sportive en apportant un soutien financier **aux projets présentés par les associations sportives**. L'attribution de ces aides est opérée dans chaque région ou département, après avis de la commission régionale ou départementale du CNDS. **Vos rapporteurs pour avis se félicitent que les collectivités territoriales soient désormais associées à la gestion de ces aides aux côtés de l'État et du mouvement sportif¹** ;

- les **subventions d'équipement sportif**. Afin de contribuer à l'aménagement du territoire, le CNDS subventionne la construction et la rénovation des équipements sportifs des collectivités territoriales, aide à la réalisation des grands équipements sportifs prévus dans le cadre du Programme national du développement du sport (PNDS), exécute les engagements pris par l'État dans le cadre des contrats passés avec les collectivités territoriales, et assure les engagements financiers antérieurement consentis par le FNDS et le budget de l'État envers les maîtres d'ouvrage d'équipements sportifs.

Le financement du CNDS est assuré par les recettes affectées provenant :

- du produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet », évalué à 40 millions d'euros² ;

¹ Ce n'était pas le cas lorsque ces aides étaient distribuées par le Fonds national pour le développement du sport auquel s'est substitué le CNDS.

² Signalons, à ce titre, que l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à soumettre les droits de diffuser ces manifestations sportives sur la télévision mobile à la « taxe Buffet ».

- et de deux prélèvements sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des Jeux, respectivement de 1,8 % dans la limite d'un plafond en 2008 de 163 millions indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac, et en 2008, d'un prélèvement complémentaire de 0,7 % plafonné à 63 millions d'euros.

Bien que les rapporteurs de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » de l'Assemblée nationale le contestent, vos rapporteurs pour avis considèrent que les actions menées par le CNDS participent pleinement de la politique menée par le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports. En effet, les subventions accordées par le CNDS prennent en charge les grands objectifs fixés par le ministre chargé des sports et il est normal à ce titre de présenter un budget globalisé.

Aussi l'Etat a-t-il souhaité que, pour 2008, le CNDS prenne en charge à hauteur de 20 millions d'euros le développement des activités et équipements sportifs des élèves en temps périscolaire, particulièrement au bénéfice des collégiens entre 16 heures et 18 heures.

Considérant le rôle éminent joué par le CNDS, principal opérateur de la mission, **vos rapporteurs pour avis estiment que les actions menées par l'opérateur au cours de l'année pourraient utilement faire l'objet d'une information détaillée annuelle auprès du Parlement.**

C. UN PROGRAMME SPORT AUX OBJECTIFS MULTIPLES

Les articles L. 100-1 et L. 100-2 du code du sport **fondent l'intervention de l'État en matière sportive**, les activités physiques et sportives constituant « *un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé* ». Sont ainsi reconnues les différentes vertus du sport, qui favorise :

- la **transmission de valeurs éducatives**, par le respect des règles et le partage avec les partenaires. Dans cette optique, la volonté exprimée par le Président de la République d'accroître l'offre d'activités sportives au profit des élèves en temps périscolaire, tout particulièrement au bénéfice des collégiens entre 16 heures et 18 heures, est une excellente initiative saluée par votre rapporteur ;

- la **prévention des risques sanitaires**, grâce à une pratique sportive adaptée et sécurisée. La constitution d'un grand ministère de la santé, de la jeunesse et des sports est, à cet égard, une innovation très intéressante et devrait renforcer la prise en compte de la dimension sanitaire dans les actions de promotion des activités physiques. Mme Roselyne Bachelot, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, a au demeurant insisté sur cet aspect, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, en expliquant que

la pratique du sport « *répondait à plusieurs impératifs de santé publique, en matière de lutte contre les pathologies liées à la sédentarité, contre l'obésité infantile ou de problèmes liés à la croissance, mais aussi à un souci de mieux préserver le capital-santé de la population* »¹ ;

- **l'intégration sociale**, notamment lorsque des efforts particuliers sont fournis en faveur des publics socialement défavorisés et des personnes handicapées. L'augmentation de 30 millions d'euros des recettes affectées au CNDS en 2008 (266 millions d'euros contre 236 en 2007) permettra de soutenir les projets facilitant l'accès à la pratique sportive régulière de publics qui en sont éloignés, notamment, les **jeunes filles**, les **personnes handicapées** et les **personnes en difficulté d'insertion**, conformément aux souhaits qu'avait exprimés votre rapporteur dans son avis budgétaire de l'an dernier ;

- et **l'aménagement harmonieux du territoire**. En effet, la présence d'équipements sportifs est structurante pour les collectivités, comme la présence du stade de France à la Plaine Saint-Denis a pu le démontrer.

Ces atouts du sport justifient ainsi pleinement le soutien qui lui est apporté.

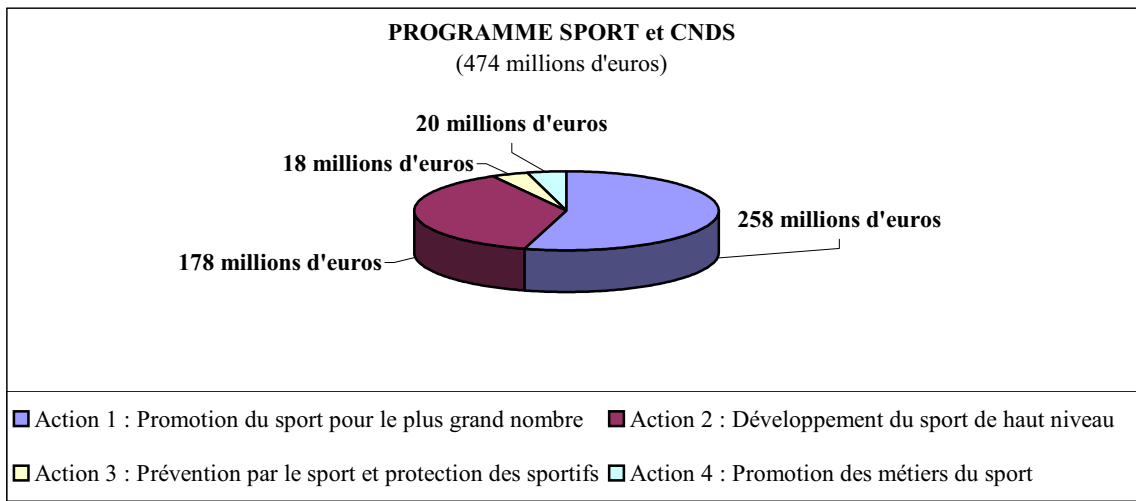
Le soutien de l'Etat à la pratique du sport se décline en quatre actions. L'action n° 1 relative à la promotion du sport pour le plus grand nombre réunit logiquement les crédits les plus importants. **Le soutien au sport de haut niveau (action n° 2) se justifie, selon votre rapporteur pour avis, parce qu'il est le meilleur moyen d'inciter les Français à pratiquer un sport.** Il permet également de renforcer le rayonnement international de la France, qui doit légitimement faire l'objet d'une attention gouvernementale.

Votre rapporteur s'était inquiété à ce titre dans son questionnaire budgétaire que les Français soient de moins en moins présents dans les postes de direction des fédérations internationales. Cette impression a effectivement été confirmée par le ministère, une baisse de la présence des Français de l'ordre de 23 % aurait été constatée dans ces postes entre 2004 et 2007. Afin de mettre les autorités françaises en mesure de disposer à intervalles réguliers d'indicateurs plus fiables concernant la représentation des Français dans les instances sportives internationales, et d'un nouvel outil d'aide à la décision pour la promotion des dirigeants sportifs français sur la scène internationale, le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports est en train de mettre en place avec l'aide d'une entreprise spécialisée une base de données dynamique permettant à la fois le recensement des personnes et des organisations et la réalisation d'opérations de statistiques descriptives sur les données recueillies.

Outre les politiques générales de santé liées à la prévention par le sport, l'aide en faveur de la lutte contre le dopage est par ailleurs poursuivie (action n° 3). Enfin, en soutien de cette politique, des personnels bien formés sont nécessaires (action n° 4).

¹ Audition du jeudi 8 novembre 2008.

La répartition des crédits entre les actions est la suivante :



1. Le sport pour tous et tous pour le sport

L'effort de l'État dans ce domaine s'élèvera en 2008 à 258 millions d'euros **dont 22,3 millions d'euros prévus à l'action n° 1¹ et 235,8 millions d'euros au titre du CNDS.**

Les principales actions directement menées par le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports sont les suivantes :

- le **soutien aux fédérations sportives** qu'il a agréées conformément à l'article L. 131-14 du code du sport, à hauteur de **7,55 millions d'euros**. Selon les indications fournies par le rapport annuel de performance, les actions des fédérations qui seront subventionnées en 2008 seront celles qui sont destinées en priorité aux publics cibles, notamment les femmes et les personnes handicapées (6,55 millions d'euros). Le million d'euros restant sera consacré au financement de manifestations exceptionnelles qui contribuent à la promotion des disciplines concernées. Il est par ailleurs précisé que les autres actions des fédérations entrant dans les priorités gouvernementales 2008 et notamment le développement de la pratique sportive des jeunes scolaires et des habitants des quartiers défavorisés et plus particulièrement des zones franches urbaines, seront quant à elles financées, sur les crédits du plan national de développement du sport (CPNDS), à travers le CNDS ;

- **celles menées au niveau local par les services déconcentrés**. Elles peuvent consister en un soutien à des associations dont l'objectif est de favoriser la pratique sportive de public connaissant des difficultés

¹ Les comparaisons effectuées par rapport au projet annuel de performance 2007 sont difficiles du fait des changements de périmètre intervenus. Les sommes envisagées au titre des différentes actions sont globalement constantes.

particulières, notamment au titre des projets éducatifs locaux¹ (**6,25 millions d'euros**). Il peut également s'agir de mesures concrètes en faveur du développement des pratiques sportives (**3,59 millions d'euros**), telles que la mise en place de ramassages sportifs, l'organisation de stages ou la prise en charge de licences sportives ;

- et le financement de projets relevant de programmes de la conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES), et de l'action internationale des fédérations dans le cadre d'accords intergouvernementaux (**1,36 million d'euros**).

2. Un effort financier important pour le sport de haut niveau

Les trois principaux postes de dépenses pour l'action n° 2 « développement du sport de haut niveau » du programme n° 219, sont liés à **la préparation des Jeux olympiques**, à la poursuite du **plan de modernisation de l'INSEP** (25,6 millions d'euros) et au **financement des compensations des exonérations de charges** accordées au titre de la rémunération au droit à l'image des sportifs professionnels (32 millions d'euros).

a) Objectif Pékin pour le sport de haut niveau

Le soutien à la préparation des sportifs aux Jeux olympiques fait bien évidemment partie d'une **politique plus générale d'aide, en amont, au sport de haut niveau** qui se traduit par :

- des **subventions aux fédérations sportives** concernant la préparation et la participation des sportifs aux stages et compétitions des équipes de France (**43,2 millions d'euros**). Le ministère verse également des sommes correspondant à l'emploi de 643 agents d'encadrement sportif (directeurs techniques nationaux, entraîneurs nationaux...), à hauteur de 3,5 millions d'euros ;

- un soutien financier en faveur des **structures d'encadrement des sportifs de haut niveau** : Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) et centres régionaux d'éducation populaire et sportive (CREPS) ;

- la **participation aux actions de formation et d'insertion sociale et professionnelle des sportifs**, à hauteur de **12,1 millions d'euros**. Pour soutenir les meilleurs sportifs dans des disciplines peu médiatisées (mais néanmoins pourvoyeuses de médailles), des aides personnalisées sont prévues (9,3 millions d'euros).

¹ Les mesures mises en œuvre dans le cadre du plan « banlieues » ont ainsi permis de soutenir 636 associations sportives ayant touché 120 000 jeunes (dont 37 % de filles). Ces associations ont été, selon le projet annuel de performance, soutenues pour leurs actions dans les quartiers urbains sensibles, sur la base d'un cahier des charges précis, justifiant un accompagnement significatif.

En 2006, un montant de 9,1 millions d'euros a été versé en faveur de 3 221 sportifs de haut niveau de 50 fédérations. L'aide moyenne est évaluée à 3 253 euros pour les sportifs des fédérations olympiques et à 1 414 euros pour les fédérations sportives non olympiques gérant des disciplines reconnues de haut niveau. En 2007, 9,3 millions d'euros y ont été consacrés, l'effort étant maintenu pour 2008. On peut préciser que les aides personnalisées ne sont assujetties ni aux cotisations sociales, ni à la CSG dans la limite d'un forfait égal à 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

Afin de **favoriser la mise en place du double projet sportif et professionnel pour les sportifs qui le souhaitent**, des mesures spécifiques d'insertion professionnelle sont également prévues (à hauteur d'**environ 2,8 millions d'euros**), notamment pour le financement des conventions signées avec des employeurs partenaires ;

- et le soutien aux fédérations pour le **suivi de la santé des sportifs de haut niveau**, à hauteur de 3 millions d'euros. Les fédérations sont aujourd'hui appelées à prendre le relais de cette action lancée à l'initiative de l'Etat, cette somme devrait donc baisser dans les prochains projets de loi de finances.

Mais les années olympiques impliquent également de provisionner des dépenses spécifiques :

- la préparation olympique et paralympique, mise en place par le décret n° 2007-512 du 3 avril 2007 recevra ainsi 150 000 euros du programme « sport » en 2008 ;

QU'EST-CE QUE LA POP ?

La Préparation Olympique et Paralympique (POP), est un service à compétence nationale rattaché au ministre chargé des sports. Sa mission consiste à apporter, par son expertise, un soutien à la préparation des équipes de France aux compétitions organisées dans les disciplines sportives olympiques et paralympiques. Plus précisément, ses domaines d'intervention sont précisés à l'article 2 du décret n° 2007-512 du 3 avril 2007, indiquant que la POP est chargée :

- a) de l'évaluation et de l'analyse du programme de préparation olympique et paralympique ;
- b) du recueil d'informations relatives à l'organisation et aux évolutions du sport au plan international ainsi que de l'analyse des résultats sportifs dans les compétitions nationales et internationales ;
- c) d'assurer une mission de conseil et d'expertise auprès des fédérations olympiques et paralympiques pour la préparation des Jeux olympiques et paralympiques et, dans ce cadre, d'assister plus particulièrement les directeurs techniques nationaux et les entraîneurs nationaux ;
- d) d'apporter une expertise à la direction des sports pour l'instruction des demandes de subventions formulées dans le cadre des conventions d'objectifs par les fédérations olympiques et paralympiques en vue de la préparation aux échéances olympiques et paralympiques et de donner son avis sur les projets de filières dans le cadre du processus de validation des filières d'accès au sport de haut niveau ;
- e) de contribuer, avant chaque échéance olympique et paralympique, à la définition des quotas de sportifs et des critères de qualification ;
- f) d'étudier des prévisions de résultats et de procéder, après chaque échéance, à l'analyse des résultats ;

- g) de concourir à la définition des règles de sélection fixées par chaque fédération ainsi qu'au processus de sélection ;
- h) de conseiller l'Institut national du sport et de l'éducation physique sur le contenu des actions de formation des conseillers techniques sportifs ;
- i) et de donner un avis sur les actions de recherche soutenues par le ministre chargé des sports.

- le ministère a par ailleurs provisionné **4,7 millions d'euros pour le versement des primes versées aux médaillés olympiques**, les primes relatives aux jeux olympiques et paralympiques étant alignées pour la première fois (50 000 euros pour une médaille d'or, 20 000 euros pour une médaille d'argent et 13 000 euros pour une médaille de bronze). La dotation est évaluée sur la base d'une prévision (optimiste) de 58 médaillés aux Jeux olympiques et 120 aux Jeux paralympiques.

Enfin, sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 **11,5 millions d'euros au titre de la participation de l'État à la mise en œuvre de grands événements sportifs¹**, et **6,76 millions d'euros correspondant aux sommes garanties par l'Etat au concessionnaire du stade de France**. Suite à l'enquête menée par le rapporteur spécial du Sénat sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », cette garantie serait surestimée. Un amendement visant à réduire cette provision de 3 millions d'euros pour les attribuer à des associations a donc été adopté par la commission des finances. Votre rapporteur pour avis se réjouit que le concessionnaire se soit engagé dans un processus de valorisation du stade de France et se déclare totalement favorable à l'amendement.

b) La poursuite du plan de modernisation de l'INSEP

Le détail du projet, notamment s'agissant du contrat de partenariat public-privé signé à la fin de l'année 2006, avait été décrit par votre rapporteur dans son avis budgétaire relatif à la loi de finances pour 2007.

Afin de constater l'avancement des travaux et soucieux de l'impact de cette modernisation sur la préparation des Jeux de Pékin, les membres du groupe d'études du sport du Sénat ont visité l'INSEP en février dernier.

Votre rapporteur pour avis a pu être rassuré sur les mesures mises en œuvre afin de maintenir de bonnes conditions de préparation pour les athlètes et considère que la rénovation du bâtiment garantit à moyen terme une préparation optimale des athlètes français.

¹ En 2008, la France organisera ainsi les championnats d'Europe de tir à l'arc, de gymnastique, de bowling et sport de quilles, de jeux des greffés du cœur golf (benjamins – minimes), de canoë-kayak (wave ski), et les championnats du monde de ski (fond longue distance et biathlon), de pêche au coup, d'aéromodélisme (vol circulaire), de hockey sur glace, de course d'orientation et de karaté.

² Avis n° 79 (2006-2007 de MM. Bernard Murat et Pierre Martin, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 23 novembre 2006.

Il sera toutefois attentif aux évolutions budgétaires liées au partenariat public-privé, notamment parce qu'il estime que cet outil pourrait prochainement être assez largement utilisé par les collectivités territoriales pour rénover leurs principaux équipements sportifs, notamment ceux dédiés aux clubs professionnels (voir II).

c) Le sport professionnel

La loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel a prévu un dispositif d'exonération de charges sociales accordé au titre de la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels. Le financement du coût de la compensation versée à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) poursuit une évolution ascendante pour atteindre 32 millions d'euros en 2008, selon les estimations du ministère. Ce dispositif, dont l'objectif est intéressant, puisqu'il s'agit de favoriser la compétitivité du sport français¹, commence à prendre une importance budgétaire considérable, signe de son efficacité. Toutefois, votre rapporteur pour avis est attentif à l'augmentation en charge de cette exonération et est favorable à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale imposant au Gouvernement de remettre un rapport sur le sujet. Il note, au demeurant, que le rapporteur spécial du Sénat sur la mission, M. Michel Sergent, a lui-même mené une étude sur ce dispositif qui devrait aboutir prochainement, et qui permettra sans aucun doute au Sénat d'être éclairé sur la question et sur les éventuelles amodiations à apporter au dispositif.

3. Sport et santé, même ministère, même combat

a) Prévenir plutôt que guérir

Dans le domaine de l'activité physique, les connaissances scientifiques issues de la recherche au cours des dernières années montrent **la nécessité de promouvoir l'activité physique en tant que facteur positif sur la santé**. Le ministère chargé des sports s'est activement engagé dans ce domaine depuis plusieurs années.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce que le nouveau périmètre ministériel, regroupant la santé et les sports, conforte l'intérêt des actions conduites. Il espère que les synergies qui en découleront permettront d'intervenir avec encore plus d'efficacité sur ces questions.

¹ Votre rapporteur pour avis avait souhaité que les services du ministère lui transmettent une note sur les comparaisons de l'attractivité fiscale et sociale du sport professionnel des pays européens, qui fait apparaître que celles-ci sont difficiles, voire impossibles, compte tenu de la complexité des systèmes nationaux...

- **Sportifs amateurs**

Les actions conduites par le ministère chargé des sports s'intègrent dans les programmes de santé publique, notamment le programme national nutrition santé (PNNS2 2006-2010) et le plan « Bien Vieillir ».

Le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports a indiqué à votre rapporteur pour avis que, dans le cadre du PNNS2, le Pr. Ambroise Martin avait été chargé de produire un rapport sur la formation des professionnels à la nutrition, qui permettra d'affiner les orientations des politiques publiques. La direction des sports devrait s'appuyer sur les conclusions du rapport pour initier une action « formation » en direction des éducateurs sportifs.

Votre rapporteur pour avis sera attentif aux conclusions de ce rapport et aux suites qui pourront y être données.

En direction des seniors, le plan national « Bien vieillir » prévoit la création d'un **annuaire des structures sportives proposant des activités spécifiques pour ce public**, qui devrait voir le jour à la mi-2008.

Sur le public des plus jeunes, le programme EPODE (Ensemble prévenons l'obésité des enfants) a été mis en œuvre et son caractère innovant a été salué par l'Union européenne. La direction des sports et les fédérations ont été associées afin de définir les grandes lignes du dispositif « ingénierie de projet activité physique » qui sera mis en place prochainement dans les villes EPODE.

Ces programmes sont en général assez récents et montrent que la prise en compte de la problématique des liens entre santé et sport est elle-même assez nouvelle. Elle semble pour autant essentielle à votre rapporteur pour avis, qui souhaite un approfondissement des recherches sur ce thème.

- **Sportifs de haut niveau**

Pour les sportifs de haut niveau, le suivi médical est un aspect essentiel de la prévention des risques pour la santé. L'indicateur 5.1 présenté dans le programme sport montre qu'en dépit des objectifs fixés, ce suivi ne concerne pas encore l'intégralité des sportifs concernés. Cet état de fait s'explique selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, non par le manque de moyens des fédérations sportives pour financer le coût des examens de suivi (les subventions afférentes n'étant pas toujours consommées) mais du fait des difficultés liées à l'organisation de la médecine fédérale et de la médecine du sport sur notre territoire.

**NOMBRE DE SPORTIFS DE HAUT NIVEAU OU « ESPOIRS »
AYANT SATISFAIT AUX OBLIGATIONS DE SUIVI MÉDICAL COMPLET
AU COURS DE L'ANNÉE RAPPORTÉ AU NOMBRE TOTAL
DE SPORTIFS DE HAUT NIVEAU OU ESPOIRS**
(du point de vue citoyen)

	<i>En %</i>					
	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2010 Cible
Nombre de sportifs de haut niveau ayant bénéficié d'un suivi médical complet / Nombre de sportifs de haut niveau sur la liste du ministère	69	72	95	84	95	100
Nombre de sportifs « espoirs » ayant bénéficié d'un suivi médical complet / nombre de sportifs « espoirs » sur la liste du ministère	59	61	90	73	90	100

Source : rapport annuel de performance 2008.

Afin de rendre la médecine sportive plus attractive, **votre rapporteur pour avis estime nécessaire à terme la création d'une véritable spécialité en médecine du sport**, via une reconnaissance au niveau du Conseil national des universités. Cela permettrait d'accompagner efficacement l'augmentation souhaitée de l'activité sportive en France, et notamment celle des seniors.

- **Sport et lutte contre la violence**

Sur un sujet connexe à celui des rapports entre sport et santé, mais qui tient à cœur à votre rapporteur pour avis, à savoir celui de la **prévention de la violence dans les stades**, le ministère chargé des sports consacre 0,39 million d'euros, dans le cadre de partenariats avec la fédération des associations de supporters et la fédération française de football (mise en place en 2007 de l'observatoire national de la violence dans le football amateur), et du soutien à certains contrats locaux de sécurité.

Dans l'espoir que le sport soit aussi un facteur de diminution de la violence, ce dont votre rapporteur pour avis est convaincu, le ministère gère par ailleurs 20 emplois de jeunes issus des filières Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) avec le ministère de la justice, pour un montant de 430 000 euros par an, afin de développer la pratique sportive en milieu pénitentiaire ou pour les jeunes placés sous main de justice et confiés à l'attention de la protection judiciaire de la jeunesse.

Votre rapporteur encourage ces initiatives qui démontrent les possibilités qu'offre le sport en matière de régulation sociale, mais qui

montrent également que les effets positifs du sport sont fortement renforcés dès lors qu'il est encadré et financé.

b) Doper la lutte antidopage

Les moyens budgétaires consacrés à la lutte contre le dopage, hors actions de prévention mises en place par les fédérations sportives, sont les suivants :

	2007	2008
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	7 180 000	7 306 947
Actions de prévention	400 000	550 000
Antennes médicales de prévention du dopage (AMPD)	600 000	600 000
N° vert (Ecoute-Dopage)	244 000	244 000
Agence mondiale antidopage (AMA)	503 000	556 500
Convention UNESCO	40 000	0
Actions régionales de prévention (BOP régionaux)	<i>non encore chiffré</i>	<i>non encore chiffré</i>
TOTAL GÉNÉRAL	8 967 000	9 257 447

Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

Ces sommes consacrées à la lutte contre le dopage sont fondamentales aux yeux de votre rapporteur pour avis.

Il estime cependant, au vu des tâches confiées à l'Agence française de lutte contre le dopage, que les crédits qui lui sont attribués seront insuffisants.

En effet, le **coût du contrôle des demandes d'autorisations à usage thérapeutique n'a pas été évalué** par l'État lors de la création de l'agence. Or, il est un élément essentiel de la politique antidopage et **représente une charge croissante**. En outre, la mise en place du passeport biologique, qui est une excellente initiative de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, supposée aboutir avant le Tour de France 2008, n'a pas été budgétée non plus. Enfin, 2008 est une **année olympique hypermédiatisée** pendant laquelle il serait extrêmement dommageable que la France, fer de lance de la lutte antidopage dans le monde, compte dans ses rangs des sportifs contrôlés positifs pendant les Jeux.

Votre commission a donc adopté un amendement tendant à transférer 300 000 euros du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » au programme « Sport » afin d'abonder la dotation de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). **Votre rapporteur tient à préciser que les sommes transférées devront entraîner une hausse des dépenses d'intervention de l'Agence et non une hausse des dépenses de personnels. Il effectuera à ce titre un contrôle en 2008, afin de vérifier la bonne utilisation des nouveaux crédits qui seraient affectés à l'Agence.**

c) La recherche en matière de dopage

La recherche dans le domaine du dopage est une compétence conférée à l'AFLD par la loi, qui l'exerce en lançant des appels à projets sur des dispositifs spécifiques, conformément aux préconisations de la loi de programme pour la recherche.

Le Gouvernement a pourtant souhaité créer une nouvelle structure, l'Institut de recherche médicale et d'épidémiologie du sport (IRMES), rattaché à l'INSEP et doté de 200 000 euros dans le PLF 2008, qui effectue également des recherches en matière de dopage¹. Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, le financement des projets de recherche sélectionnés en 2007 se fera selon la répartition suivante :

• **Sur les crédits alloués par la direction des sports**

En euros

Intitulé	Montant de la subvention prévue
Étude épidémiologique de la performance	3 000
Retentissement de l'entraînement sur la masse osseuse et l'axe gonadotrope (Fédération française de football)	2 000
Enquête nutritionnelle sur les sportifs de haut niveau à l'INSEP	4 000
Questionnaire médico-social INSEP	10 000
Suivi psychologique des sportifs de haut niveau	22 000
Registre du suivi médical longitudinal	30 000
Mutation HFE et érythropoïèse chez le skieur de fond (FF de ski)	62 000
Artériopathie de l'arcade palmaire du volleyeur (FF de volley-ball)	48 000
Mort subite et sport de haut niveau	40 000
Total	221 000

¹ Le CNDS contribuera également au fonctionnement de l'IRMES par l'allocation de subventions, à hauteur de 100 000 euros en 2008.

- **Sur la subvention allouée par le Centre national pour le développement du sport au titre du PNDS**

En euros

Intitulé	Montant de la subvention prévue
Sténose médullaire cervicale (FF de judo)	10 000
Traumatisme du rachis cervical (FF de rugby)	30 000
Rupture du ligament croisé (FF de basket-ball)	12 000
Cartilage de conjugaison chez le gymnaste (INSEP)	8 000
Séquelles nodulaires digitales (FF de judo)	10 000
Total	70 000

Si votre rapporteur pour avis avait pu s'inquiéter du fait que les recherches effectuées par l'Institut ne recourent pas trop celles de l'INSEP et ne soient pas effectuées conformément aux orientations de la loi de programme pour la recherche précitée, il estime, au vu des informations recueillies, que son champ d'analyse s'oriente sur des sujets assez diversifiés et que les partenariats mis en place (notamment avec l'Institut national de la santé et de la recherche médicale) sont intéressants.

4. La promotion des métiers du sport

Les crédits inscrits dans le projet annuel de performance pour 2008 au titre du soutien à l'emploi dans le sport s'élèvent à 18 millions d'euros, en baisse de 1,5 % par rapport à 2007.

Les sommes engagées correspondent notamment :

- aux subventions en direction de l'école nationale d'équitation, l'école nationale de voile et l'école nationale de ski et d'alpinisme (**6,38 millions d'euros**) ;

- à l'organisation des certifications (**3 millions d'euros**) ;

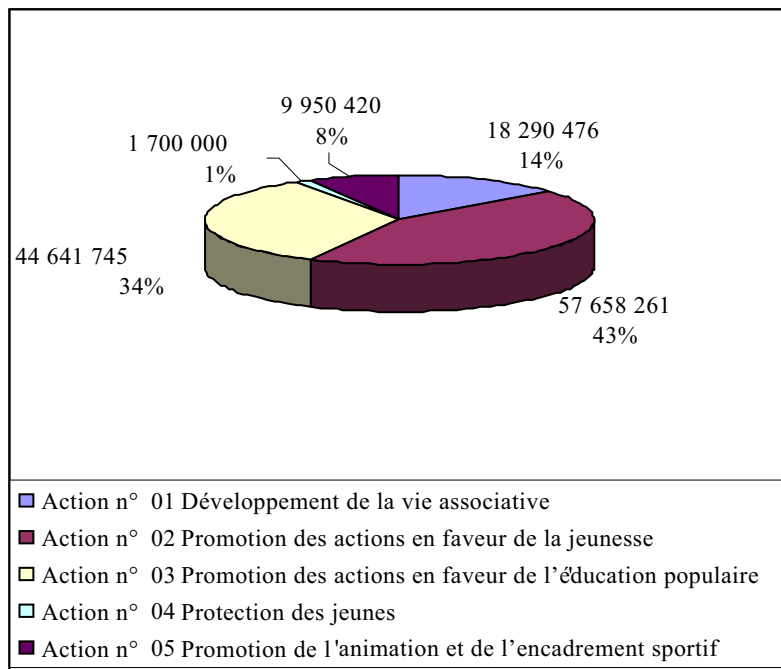
- et au dispositif « Parcours animation sport », qui permet à des jeunes issus des 752 zones urbaines sensibles d'acquérir une formation, un emploi d'animateur ou d'éducateur dans le champ et de l'animation, tout en bénéficiant d'un contrat aidé. **2,5 millions d'euros y sont consacrés.**

D. LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Le programme « Jeunesse et vie associative », doté de 132 millions d'euros en 2008, ce qui constitue une légère baisse par rapport à 2007, est

divisé en 5 actions, dont deux s'adressent à la jeunesse (les actions n° 2 et n° 4 relatives respectivement à la promotion des actions en faveur de la jeunesse et à la protection de la jeunesse) et trois à la vie associative (actions n° 1, n° 3 et n° 5 relatives respectivement au développement de la vie associative, à la promotion en faveur de l'éducation populaire, et à la promotion de l'animation et de l'encadrement sportif).

Les crédits sont répartis de la façon suivante (*en euros*) :



1. Les actions en faveur de la jeunesse

Elles regroupent 59,1 millions d'euros dans le projet annuel de performances 2008.

a) L'analyse des dépenses d'intervention

Le **soutien directement affecté aux individus** se fait dans le cadre de l'opération « Envie d'agir », dont les crédits s'élèvent en 2008 à 7,37 millions d'euros. Il est opéré par le **versement aux jeunes de 11 à 30 ans de bourses leur permettant de réaliser leurs projets**.

Les dispositifs sont divers : en 2008, 2300 projets seront ainsi ouverts dans le cadre des **fonds départementaux d'aide à l'initiative des jeunes**, et 950 projets **ayant un impact sur le parcours d'insertion professionnelle** ou sociale des jeunes, notamment ceux de création ou de reprise d'activité seront financés. Selon le PAP 2008, le ministère fera porter l'effort sur le soutien aux projets initiés par les jeunes des quartiers populaires : l'objectif est ainsi

d'accompagner et de financer 500 projets dont 50 % à finalité professionnelle, représentant un coût de 2 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette définition d'une priorité géographique qui lui semble constituer un bon moyen de renforcer l'efficacité de ces dispositifs.

Il lui semble qu'un dispositif similaire en direction de zones rurales particulièrement défavorisées serait tout à fait pertinent.

Les transferts aux collectivités territoriales à travers la participation aux projets éducatifs locaux et les transferts aux offices franco-allemand pour la jeunesse et québécois pour la jeunesse représentent quant à eux respectivement **16,2 millions d'euros¹** et **10,5 millions d'euros**.

Enfin, les crédits destinés à la rénovation des centres de vacances et de loisirs sont principalement versés à des associations chargées d'assurer leur gestion. Le ministère alloue 1,7 million d'euros en crédits d'engagement à ces organismes.

b) Le cas de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

L'INJEP est un établissement public administratif qui a pour mission de promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse.

Concrètement, cet opérateur de l'État :

- gère et actualise le portail internet gouvernemental associations.gouv.fr ;

- participe au fonctionnement du Conseil national de la jeunesse ;

- constitue une documentation accessible aux associations et aux professionnels de l'animation ;

- et conçoit et réalise des formations destinées aux fonctionnaires intervenant en matière d'éducation populaire.

La diversité des actions qui lui sont confiées avait été critiquée dans le rapport d'information n° 3459 de M. Denis Merville, sur les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction des jeunes, dans la mesure où celles-ci s'apparentent par trop à celles menées par le ministère. Rien n'a semble-t-il été fait pour mieux préciser le domaine de compétence de l'opérateur qui souhaitait devenir un organisme informant les pouvoirs publics en matière de politiques publiques de jeunesse.

¹ Plus précisément, le transfert aux collectivités est évalué à 9,3 millions d'euros, le reste étant transféré directement à des associations partenaires, conformément aux prescriptions des contrats signés avec les collectivités pour la mise en place des projets éducatifs locaux.

L'ancien ministre chargé du sport, M. Jean-François Lamour, avait quant à lui déclaré devant la commission des affaires culturelles du Sénat¹ que l'établissement serait appelé à jouer un rôle pilote dans la délivrance de l'agrément des associations ainsi que dans la mise en œuvre du programme « Envie d'agir », et devrait donc exercer une influence importante sur le développement du volontariat.

Le projet annuel de performance 2008 ne fait apparaître aucune évolution dans un sens ou dans l'autre, le décret n° 90-544 du 2 juillet 1990 fixant son statut n'ayant au demeurant pas été modifié.

La subvention allouée par le ministère sur les crédits inscrits au programme « jeunesse et vie associative » s'élève à 5,475 millions d'euros, destinés en premier lieu à couvrir la rémunération de 90 ETPT de l'établissement à hauteur de 4,077 millions d'euros. Le budget total de l'institut était de 17,2 millions d'euros en 2007.

Votre rapporteur pour avis qui estime très utile l'action menée par l'INJEP s'interroge toutefois sur les sommes qui lui sont consacrées sur ce budget, alors que les crédits européens qu'il reçoit sont en forte augmentation (9,3 millions d'euros en 2007, contre 7,6 millions d'euros en 2006)².

C'est pourquoi l'amendement tendant à abonder de 300 000 euros le budget de l'Agence française de lutte contre le dopage opère un transfert de crédits consacrés à l'INJEP par l'État : cette ponction portant sur des crédits d'étude ne devrait pas avoir d'incidence sur le fonctionnement de l'établissement.

2. Les actions en faveur de la vie associative

Ces actions qui prennent de très nombreuses formes, regroupent 72,8 millions d'euros. **Votre rapporteur pour avis souhaite mettre en lumière certaines politiques qui lui paraissent importantes.**

a) La réussite du volontariat associatif

Le volontariat est une forme d'engagement qui répond à l'aspiration de nombreux citoyens de consacrer une période de leur existence à la **réalisation d'une mission d'intérêt général dans le cadre d'une association.**

La loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a institué un nouveau statut du volontaire dont le dispositif souple a clairement déjà permis de remédier aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du volontariat civil de cohésion sociale

¹ Audition du 15 novembre 2006.

² Le budget de l'INJEP est ainsi passé de 15,3 millions d'euros en 2006 à 17,2 en 2007.

et de solidarité, qui de 2004 à 2006, n'avait concerné que 400 personnes¹. En effet, **5 800 volontaires du nouveau dispositif ont déjà reçu l'agrément** du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, 7 000 seraient prévus en 2008, et 9 000 en 2009, selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur.

Pourtant, le projet annuel de performance n'inscrit que 3,81 millions d'euros de crédits à ce titre dans le projet de loi de finances qui correspondent à la compensation des exonérations de charges dont bénéficieraient **4 900 volontaires**, auprès des organismes de sécurité sociale et d'assurance vieillesse².

Votre rapporteur pour avis, très satisfait de la montée en charge du dispositif qui est le signe de sa réussite, s'interroge sur cette limitation financière, alors même que les objectifs chiffrés annoncés étaient bien supérieurs.

b) Le « parcours animation sport » à la croisée des chemins

Le « parcours animation sport » permet à des jeunes issus notamment des zones urbaines sensibles **d'acquérir une formation pour accéder à un emploi d'animateur ou d'éducateur dans le champ du sport** et de l'animation (donc le plus souvent des associations), tout en bénéficiant d'un contrat aidé prévu par le plan de cohésion sociale. Ce plan est à la croisée des programmes « Sport », et « Jeunesse et vie associative ».

7,1 millions d'euros devraient être consacrés à ce dispositif en 2008 (2,8 millions d'euros sur le programme « Jeunesse et vie associative », 2,5 millions d'euros sur le programme « Sport » et 1,8 million d'euros au titre du PNDS) **pour assurer les formations des jeunes aux métiers du sport par le ministère.**

c) Les centres de ressources et d'information des bénévoles passés au crible

Les centres de ressources et d'information pour les bénévoles (CRIB) assurent un **soutien aux dirigeants et animateurs bénévoles dans leurs tâches administratives, comptables et juridiques**. Ce dispositif concerne essentiellement les associations de taille modeste.

Initialement mis en place pour répondre à la demande exprimée à l'occasion des États généraux du sport en particulier par les responsables bénévoles des associations sportives, **leur champ d'intervention a été étendu**

¹ Le nombre de volontaires financés à ce titre est estimé aujourd'hui à 135, pour lesquels sont prévus des crédits de 0,05 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

² Le dispositif légal prévoit que l'indemnité versée aux volontaires n'est pas assujettie aux cotisations et contributions sociales pour ce qui concerne le volontaire et que ce dernier est affilié obligatoirement aux assurances sociales du régime général, moyennant le versement par « l'employeur » des cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail, maladies professionnelles et vieillesse.

à l'ensemble des associations à la suite de la Conférence nationale de la vie associative qui s'est tenue le 23 janvier 2006.

La nature des actions menées par les CRIB concerne :

- la délivrance d'un premier niveau d'information en matière sociale ;
- l'orientation vers d'autres sources ;
- l'accompagnement et le suivi des dossiers (montage de plans de financement, étude de contrat de travail, formalités employeur...) ;
- et la formation.

L'aide financière apportée aux CRIB s'effectue par le biais de **subventions du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) pour la création d'emplois pérennes**. Pour 2008, les postes supplémentaires prévus pour les CRIB seront répartis de manière à **finaliser l'effort de mutualisation régionale en partenariat avec les collectivités territoriales**.

	2006	2007	2008
Postes FONJEP CRIB	120	140	182

Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

En conclusion, les différentes actions consacrées au développement de la vie associative, pour intéressantes qu'elles soient, donnent parfois l'impression d'être éparpillées.

Votre rapporteur pour avis déplore à ce titre l'absence de secrétaire d'État chargé de la vie associative assurant le pilotage direct des politiques mises en œuvre.

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CLUBS PROFESSIONNELS : DES LIAISONS DANGEREUSES ?

L'action des collectivités dans le domaine sportif, qui représente environ 9 milliards d'euros prend des formes très diverses : formation de personnel, subventions, dépenses d'investissement et de mises aux normes pour les équipements sportifs. Elle est mise en œuvre essentiellement par les communes qui y participent à hauteur de 90 % à ces dépenses.

Une grande partie de ces mesures a pour objet de soutenir l'activité **des 170 000 clubs sportifs français**, qui regroupent 14 millions d'adhérents. Selon une étude réalisée en 2005 par le Centre national de la recherche scientifique, le montant des financements publics des collectivités territoriales en direction des associations sportives serait de 2,9 milliards d'euros (dont 1,8 milliard pour les communes et 500 millions d'euros pour les départements et les régions). Parmi elles, 75 % reçoivent des subventions des communes, 21 % des départements et 8 % des régions

Ce soutien financier apporté aux clubs intervient essentiellement sous forme de subventions. Toutefois d'autres formes d'aide sont possibles, mais sont à ce stade plus difficilement quantifiables (mise à disposition de personnel, de locaux ou d'équipements sportifs).

Le fondement politique de ces interventions diffère selon que les subventions sont destinées aux clubs amateurs ou professionnels.

Dans le premier cas, la collectivité soutient l'activité sportive afin qu'elle puisse exprimer ses vertus premières : renforcement du lien social, amélioration de la santé des adhérents, aménagement du territoire, intégration sociale de certaines populations...

Dans le second cas, le choix municipal est davantage dicté par le souhait **de valoriser l'image de son territoire** (Lyon semble ainsi avoir acquis une réputation européenne grâce à son équipe de football, ainsi qu'Auxerre au niveau national), ou de **renforcer l'identification des habitants à la collectivité** (tous les Marseillais soutiennent leur Olympique et les Brivistes leurs « Blancs et Noirs »).

Le fondement juridique est quant à lui tout aussi solide, sans être explicitement prévu par la loi. Si l'article 100-2 du code du sport précise ainsi que « *l'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées* », c'est la clause générale de compétence qui permet aux collectivités territoriales de mettre en place une vraie politique sportive en direction du sport professionnel, qui trouve son fondement dans l'intérêt local.

Pourtant cette **relation entre collectivités territoriales et clubs professionnels pose de nombreux problèmes**, de nature à la fois politique (contestation de l'intérêt de subventionner des clubs constitués sous la forme de société commerciale, remise en cause de soutien après des alternances) et juridique (doutes sur la légalité de certaines subventions, difficulté de mettre en place un cadre juridique clair pour la rénovation des équipements sportifs).

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur pour avis a souhaité, dans ce rapport, faire le point sur l'état du droit relatif aux liens entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels, tant sur le plan de leurs relations financières que de l'utilisation par les clubs des équipements publics.

A. LES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET CLUBS PROFESSIONNELS

1. Qu'est-ce qu'un club professionnel ?

Aux termes des articles L. 122-1 et R. 122-1 du code du sport, **les associations sportives dont les recettes de manifestations payantes dépassent 1,2 million d'euros ou¹ dont les rémunérations versées aux sportifs dépassent 800 000 euros, doivent constituer une société commerciale, pour la gestion de ces activités².**

Selon l'article R. 122-2 du code du sport, les recettes susmentionnées comprennent le montant hors taxe de l'ensemble des produits des manifestations payantes organisées par le groupement et notamment le montant des entrées payées, sous quelque forme que ce soit, pour avoir accès à ces manifestations, le montant des recettes publicitaires de toute nature et le produit des droits d'exploitation audiovisuelle versés à l'association, y compris celui des droits de reproduction.

Le montant des rémunérations mentionné à l'article R. 122-1 est quant à lui constitué par l'ensemble des salaires, primes, vacations, avantages en espèces ou en nature, habituels ou exceptionnels, reçus par les sportifs employés par l'association ; il ne comprend pas les charges fiscales et sociales afférentes à ces rémunérations.

Sont prises en compte, pour déterminer si ces montants sont atteints, les moyennes des recettes perçues et des rémunérations versées au cours des trois derniers exercices connus, telles que ces recettes et ces rémunérations résultent des documents comptables de l'association sportive.

La création de la société sportive ne fait pas disparaître l'association. En effet, le club professionnel est constitué conjointement d'une association sportive (dite association « support ») et de la société qu'elle a créée conformément à l'article L. 121-1 du code du sport, ou de son propre chef.

La société commerciale exploite le spectacle sportif grâce au stade et aux recettes liées, mais peut aussi développer une politique très approfondie de marchandisage (ou « merchandising ») avec la création de boutiques, ou

¹ La loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999 a fait de ces seuils des critères alternatifs et non plus cumulatifs, ce qui a permis de faire entrer dans ce cadre les clubs cyclistes professionnels.

² Elles peuvent en tout état de cause le faire même lorsque ces seuils ne sont pas dépassés.

même diversifier son activité (voyages et taxis pour l'Olympique lyonnais, hôtellerie pour le Football club d'Istres).

L'association support gère, quant à elle, le club amateur et exerce la plupart des missions d'intérêt général.

L'article L. 122-14 du code prévoit **qu'une convention doit être passée entre l'association support et la société qui définit leurs relations.**

Cette convention contient les stipulations suivantes :

1° La définition des activités liées au secteur amateur et des activités liées au secteur professionnel dont l'association et la société ont respectivement la responsabilité ;

2° **la répartition entre l'association et la société des activités liées à la formation des sportifs, ce qui a son importance pour le subventionnement des collectivités territoriales ;**

3° les modalités de participation de la société aux activités qui demeurent sous la responsabilité de l'association ;

4° les conditions dans lesquelles les terrains, les bâtiments et les installations seront utilisés par l'une et l'autre parties et, le cas échéant, les relations de celles-ci avec le propriétaire de ces équipements ;

5° les conditions, et notamment les contreparties, de la concession ou de la cession de la dénomination, de la marque ou des autres signes distinctifs de l'association ;

6° la durée de la convention, qui doit s'achever à la fin d'une saison sportive, sans pouvoir dépasser cinq ans ;

7° et les modalités de renouvellement de la convention, qui ne doivent pas inclure de possibilité de reconduction tacite.

La société constituant le club professionnel peut prendre plusieurs formes expressément prévues par l'article L. 122-2 du code du sport : soit celle d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), soit d'une société anonyme à objet sportif (SAOS), soit enfin d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP), dont les statuts types sont définis par décret en Conseil d'État.

Il est prévu à l'article L. 122-12 du code du sport que les sociétés d'économie mixte sportive locale (SEMSL) constituées avant la publication de la loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives puissent continuer à exercer leur activité sous cette forme juridique.

2. Réalité et fonctions des subventions locales aux clubs professionnels

A partir d'une étude réalisée sur les données des ligues et les informations des directions nationales des contrôles de gestion, M. Patrick Bayeux, maître de conférences en gestion et droit du sport à l'Université de Toulouse, a établi des statistiques sur le soutien public consacré aux clubs professionnels et comparé les sports entre eux. Les résultats de ses analyses sont synthétisés dans le tableau ci-après :

	Foot L1	Foot L2	Rugby	Basket-ball	Volley-ball	Handball
Nombre de matchs	19	19	13	17	13	13
Capacité des stades	28 929	15 190	12 144	4 350	2 379	2 174
Moyenne de spectateurs par match	20 361	6 306	8 432	3 280	1 206	1 200
Budget moyen (en millions d'euros)	42,55	9,43	10,24	3,36	1,25	1,83
Budget (en euros)/place dans l'équipement	1 471	621	843	771	527	840
Soutien public	4 %	11 %	12 %	31 %	65 %	65 %
Soutien public moyen (en euros)/Club	1 701 800	1 037 300	1 229 143	1 040 222	814 821	1 186 714
Soutien public(en euros) / Nombre places dans l'équipement	59	68	101	239	343	546
Soutien public(en euros) / match à domicile	89 568	54 595	94 549	61 190	62 679	91 286
Subvention moyenne (en euros) / fréquentation totale spectateurs à l'année	4,40	8,66	11,21	18,65	51,98	76,07

Source : fiche pratique du sport de M. Patrick Bayeux, maître de conférences en gestion et droit du sport à l'Université de Toulouse

Ce tableau montre que le soutien public, qui vient des collectivités territoriales, est **une source essentielle de financement pour le sport professionnel**, notamment pour les disciplines qui ne comptent des clubs professionnels que depuis récemment, puisque les subventions constituent en moyenne 65 % des budgets du volley-ball et du handball¹.

Le rôle que joue la subvention publique est en fait complètement différent selon les sports :

- en Ligue 1 de football, les financements publics ont pris de moins en moins d'importance dans le budget des clubs (moins de 5 %), qui ont diversifié leurs revenus, et profité de la manne télévisuelle. **Le rôle de la**

¹ Jean-François Bourg a quant à lui estimé les subventions directes des collectivités territoriales à 160 millions d'euros par an, soit 12,5 % du total du chiffre d'affaires des clubs, pour 212 clubs évoluant dans 5 disciplines et 14 championnats.

subvention est dès lors marginal, mais peut réduire en partie les risques liés l'aléa sportif ;

- en Ligue 2 et en rugby, la baisse régulière du poids relatif des subventions est également constatée, mais elles gardent une **fonction importante de stabilisation des recettes**, du fait de leur régularité¹ ;

- dans les autres sports moins médiatisés et drainant moins de sponsors enfin, les subventions publiques sont supérieures à 30 % de leurs recettes et jouent un **rôle moteur dans leur développement**.

Tout se passe donc comme si les collectivités territoriales avaient un rôle **d'accompagnateur vers le professionnalisme**, en diminuant les risques liés à l'aléa sportif et en palliant le déficit de médiatisation. Il reste à savoir jusqu'où ce modèle peut fonctionner notamment concernant le basketball, le volley-ball et le handball.

3. Une communauté d'intérêt légitimant le soutien local ?

La présence d'un club professionnel dans une commune, un département ou une région est un atout à plusieurs titres, ou à tout le moins un enjeu, dont il faut se préoccuper. En effet, le club professionnel :

- **renvoie une image de la collectivité à l'extérieur**, du fait de la couverture médiatique du sport de haut niveau. Ainsi une ville comme Nantes dispose-t-elle d'une notoriété très importante liée à son club de football et aux joueurs qui y sont passés ;

- crée un **ciment d'identification locale** essentiel pour la cohésion d'une collectivité. Les liens unissant Marseille à son club sont à cet égard archétypiques. Ce n'est pas un hasard si des entreprises comme Peugeot à Sochaux ou Michelin à Clermont-Ferrand ont subventionné des équipes de football et de rugby : ils s'agissaient de réunir leurs ouvriers sous une même bannière, de les faire appartenir à une même famille. Pour la vie d'une collectivité, il y a de la même façon un intérêt local réel à ce que les habitants se sentent membre d'une même communauté. Mme Béatrice Barbusse, présidente de l'US Ivry Handball, auditionnée par votre rapporteur pour avis, a souligné à cet égard l'importance que des joueurs issus de la collectivité soient présents dans les équipes, citant le cas de Luc Abalo pour son club.

- **crée du lien social dans la commune où se déroule la rencontre sportive**, du fait de la mixité sociale dans les stades, de l'atmosphère qui y règne la plupart du temps, et de la mise en place de groupes de soutien à l'équipe. Mme Béatrice Barbusse s'est ainsi félicitée que les actions menées par son club (qui n'est pas encore professionnel, mais qui devrait prochainement entamer une mutation), participent à la politique de

¹ Jean-François Bourg souligne ce paradoxe de la traditionnelle stabilité de la subvention publique, alors qu'elle a juridiquement la spécificité d'être facultative, précaire et conditionnelle.

renforcement du lien social menée par la municipalité. Elle a cité à cet égard le tournoi « Marianne des quartiers » qui permet à plus de 3 500 jeunes de participer à une rencontre sportive et à 350 d'entre eux de rencontrer les joueurs professionnels ;

- est un **vecteur d'animation et d'aménagement du territoire**, notamment à une heure où les stades deviennent des lieux de vie et de socialisation ;

- enfin, il tend indéniablement à **renforcer la pratique sportive de la population**¹, avec les conséquences positives que cela peut avoir. A Ivry, les entraîneurs des clubs amateurs sont ainsi formés par ceux du club « professionnel », ce qui améliore leurs compétences. Par ailleurs près de 95 % des classes d'Ivry sont concernées par des actions menées autour du handball.

Ces aspects psychologiques, civiques et culturels sont les facteurs majeurs expliquant l'engagement des élus locaux auprès des clubs professionnels, les retombées économiques de leurs activités pour les collectivités territoriales étant souvent extrêmement faibles².

De son côté, le **club professionnel a tout intérêt à appuyer son développement sur la collectivité :**

- c'est en effet en **incarnant les valeurs de la ville que le club attirera les spectateurs dans le stade** et fera l'objet d'une attention médiatique ;

- pour les sports dont l'activité professionnelle est récente (rugby, basket-ball, volley-ball, handball), le soutien financier apporté par les collectivités territoriales est en outre un atout fondamental (voir supra pour les éléments chiffrés) ;

- mais surtout, dans un pays où les infrastructures sportives sont très majoritairement publiques (seuls les clubs d'Auxerre et d'Ajaccio sont propriétaires de leur stade en ligues 1 et 2), les **clubs n'ont pas d'autre choix que de s'appuyer sur les collectivités propriétaires des enceintes sportives.**

¹ La plupart des spectateurs sont eux-mêmes des sportifs (les seules statistiques dont on dispose à ce titre sont relatives aux personnes interdites de stades, parmi lesquelles 90 % sont licenciées).

² Selon Jean-François Bourg, le commerce réalisé dans les enceintes sportives enrichit les clubs au détriment des autres commerces (effet de transfert), leur chiffre d'affaires se substitue à celui d'autres opérateurs économiques (cinéma, théâtre, ou restaurants, etc.) et les hauts salaires versés aux joueurs sont bien souvent utilisés à l'extérieur de la collectivité (effet de fuite). Les retombées économiques des clubs professionnels sont donc faibles.

Votre rapporteur pour avis estime donc qu'il existe bel et bien une communauté d'intérêts entre les clubs professionnels et les collectivités locales qui les pousse à entretenir des relations suivies. Toutefois ce rôle de soutien à des sociétés privées doit avoir des limites et surtout être le plus transparent possible afin que :

- d'une part, les collectivités ne deviennent pas les otages de clubs professionnels très puissants, « faisant jouer la corde sensible » de la renommée sportive de la ville¹, ce qui pourrait entraîner des dérives financières importantes ;

- d'autre part, que l'équité sportive soit maintenue avec un encadrement des interventions publiques, notamment afin d'éviter la course aux subventions entre les collectivités².

Cette transparence dans les relations passe probablement par un **nouveau mode de partenariat** tant sur la question des financements que sur celle de l'utilisation des installations, que votre rapporteur pour avis essaiera d'évoquer sur quelques points de son rapport.

B. LE SOUTIEN FINANCIER APPORTÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX CLUBS PROFESSIONNELS

1. Subventionner les clubs sportifs professionnels

a) Le fondement juridique du soutien financier des collectivités

L'article L. 113-2 du code du sport dispose que, **pour des missions d'intérêt général**, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent **peuvent recevoir des subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements**³.

¹ Dans son article sur « le contrôle des collectivités locales sur les associations subventionnées : l'exigence d'efficacité confrontée au quotidien », in *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, Sylvie Schmitt parle de « devoir moral » de soutien au club qui s'impose souvent aux collectivités.

² Cette équité devrait en outre être respectée au niveau européen. C'est la raison pour laquelle M. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport, vient de proposer la création d'une direction européenne de contrôle et de gestion des clubs qui contrôle l'endettement des clubs de la même manière que la direction nationale du contrôle de gestion.

³ Les aides économiques aux sociétés sportives sont quant à elles formellement prohibées par l'article L. 122-11 du code général des collectivités territoriales.

b) Les limitations fixées au versement de ces subventions

L'article R. 113-1 du même code prévoit, d'une part, que les montants **maximum des subventions versées par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements, ne peuvent excéder 2,3 millions d'euros par saison sportive** et précise, d'autre part, que **les missions d'intérêt général concernent :**

1) **la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formations agréés.**¹ Les subventions des collectivités peuvent donc 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. En revanche, selon la circulaire NOR/INT/B/02/00026/C des ministres de l'intérieur et de la jeunesse et des sports, du 29 janvier 2002, ces subventions ne peuvent avoir pour objet de prendre en charge les rémunérations éventuellement versées aux jeunes sportifs du centre.

Ce dispositif permet aux collectivités territoriales de participer aux dépenses essentielles relatives à la formation des joueurs, ce qui incite les clubs à utiliser ces centres comme un vivier de joueurs pour leur équipe professionnelle.

Votre rapporteur pour avis estime que cette promotion des joueurs issus des centres de formation fait la spécificité et la force du système français, et explique en partie les bons résultats des équipes de France, notamment en football. Il déplore toutefois qu'en football, ces joueurs évoluent pour la plupart dans des équipes étrangères.

Selon le courrier adressé par la Commission européenne à la France le 25 avril 2001 suite à la notification du régime d'aide, la validité du dispositif est notamment conforme au droit communautaire, dans la mesure où les autorités françaises se sont engagées à effectuer un contrôle adéquat de l'affectation des subventions, qui empêchera toute surcompensation du coût net de la formation et donc tout subventionnement croisé, notamment par l'obligation de tenir une comptabilité imprimée séparée entre les actions de formation et les activités économiques des clubs sportifs professionnels. La circulaire précitée du 29 janvier 2002 rappelle ce principe selon lequel les associations ou sociétés sportives qui gèrent un centre de formation agréé sont tenues d'établir une comptabilité analytique séparée pour le fonctionnement dudit centre, celle-ci devant être produite à l'appui de leurs demandes de subventions. Mme Dominique Laurent, directrice des sports au ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, lors de son audition devant votre rapporteur, a toutefois reconnu que tous les centres de formation ne répondaient pas

¹ *La Commission européenne a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard du régime de subventions publiques aux clubs sportifs professionnels possédant des centres de formation de jeunes agréés par les pouvoirs publics dans la mesure où ce soutien « concerne la scolarité et la formation initiale ».*

encore à cette obligation et qu'un effort devait donc encore être fourni dans ce domaine.

Votre rapporteur pour avis estime que cette obligation doit impérativement être contrôlée car les pratiques de mise à disposition gratuite de personnels du centre de formation au club professionnel qui n'apparaissent donc pas dans la comptabilité des clubs lui semblent monnaie courante. La Cour des comptes, qui étudie actuellement la question des rapports entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels, devrait, à cet égard, fournir des éléments factuels.

Par ailleurs, le fonctionnement des centres de formation qui peuvent bénéficier de l'aide des collectivités territoriales est soumis à un strict encadrement juridique. En effet, ces centres doivent être agréés par le ministre chargé des sports, sur proposition de la fédération délégataire concernée et après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau. Un arrêté du 15 mai 2001 fixe les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément et prévoit que les centres de formation demandant ledit agrément devront respecter un cahier des charges établi par chaque fédération sportive concernée précisant : l'effectif maximal des jeunes ayant passé une convention avec le centre, les modalités de l'enseignement scolaire, de la pratique sportive, du suivi médical, les conditions d'hébergement et de restauration, la nature des installations sportives et enfin la qualification des personnels d'encadrement.

2) la participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale.

La circulaire du 29 janvier 2002 précitée donne l'exemple de la prise en charge de dépenses liées à la participation des sportifs professionnels salariés de la société à des **actions organisées dans le domaine scolaire, à des animations dans les quartiers visant à promouvoir les activités physiques et sportives**, telles que la distribution de matériels, d'équipements, et la prise en charge d'entraînements.

Votre rapporteur pour avis est favorable au soutien d'actions de ce type auxquelles les clubs professionnels apportent de la notoriété, de la crédibilité et de la compétence. Toutefois, il souhaiterait que de telles interventions, qui participent de la construction d'une image pour le club professionnel s'appuient systématiquement sur une participation financière conjointe des clubs professionnels et des collectivités territoriales¹.

- la mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives.

Les collectivités peuvent ainsi participer au financement d'actions destinées à la sensibilisation et l'éducation du public à la lutte contre la violence, la xénophobie et le racisme dans les enceintes sportives lors des manifestations. La circulaire du 29 janvier 2002 cite l'exemple de campagnes d'affichage et de formation de l'encadrement des clubs de supporters. Elle précise que **la formation des personnels chargés de l'accueil du public et de la sécurité² peut également être prise en charge**, sans toutefois que ces

¹ M. Patrick Bayeux, auditionné par votre rapporteur pour avis, propose d'engager une réflexion sur l'utilisation de l'outil juridique de la Fondation pour mettre en place ce type de partenariat.

² Il s'agit des stadiers.

subventions ne servent à couvrir la rémunération des forces de police et de gendarmerie, ou celles versées aux personnels des entreprises de sécurité.

c) Le contrôle de ces subventions

• **Le contrôle de légalité**

A l'appui de leurs demandes de subventions, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent doivent fournir les documents suivants :

- les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée ;

- un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ;

- et enfin un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées.

Ces documents doivent être annexés à la délibération qui décide l'octroi de la subvention, laquelle délibération doit en outre préciser la saison au titre de laquelle la subvention est accordée (article R. 113-4 du code du sport) et être transmise au préfet, afin qu'il exerce le contrôle de légalité.

• **La passation d'une convention**

L'octroi des subventions est conditionné à la passation d'une **convention entre l'association sportive ou la société et la collectivité ou le groupement concerné**. Cette convention prévue à l'article L. 113-2 du code du sport fixe les obligations de chacune des parties et mentionne l'ensemble des sommes reçues des collectivités, y compris celles versées dans le cadre de contrats de prestations de service. Elle permet de fixer un cadre strict aux subventions versées et favorise le contrôle de légalité.

d) Les subventions qui ne peuvent être accordées qu'aux associations « support » : une voie détournée ?

Il ressort de la clause générale de compétence des collectivités territoriales et de la jurisprudence administrative qu'elles peuvent accorder 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. Le Conseil d'État a admis que les associations sportives sont chargées d'une mission éducative et sociale, ce qui légitime un soutien financier des collectivités territoriales (CE, 31 mai 2000, Ville de Dunkerque).

Par conséquent, les associations sportives et **notamment les associations « support » des clubs professionnels** peuvent bénéficier, en tant qu'organisme à but non lucratif, de **subventions sans restrictions**

particulières, sinon celles prévues dans la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, et à **la condition que leur activité présente un intérêt public local.**

Aux termes de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, un certain nombre de règles encadrent les modalités de versement et de suivi des subventions :

- lorsque la subvention attribuée dépasse un montant annuel de 23 000 euros, la collectivité doit conclure une convention avec l'association sportive bénéficiaire, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention ;

- lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association sportive bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier attestant la conformité des dépenses avec l'objet de la subvention, déposé auprès de la collectivité territoriale attributaire de la subvention, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été octroyée ;

- auparavant, les associations sportives ayant reçu annuellement de l'ensemble des collectivités territoriales une subvention supérieure à 153 000 euros devaient déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social, leur budget, leurs comptes, les conventions précitées et les comptes-rendus de l'emploi des subventions reçues, pour pouvoir y être consultés. **Ce n'est plus le cas depuis l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005.**

- par ailleurs, l'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales impose qu'une association bénéficiant d'une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % de son budget remettra chaque année les comptes certifiés à la collectivité publique qui l'a financée. L'ordonnance précitée du 28 juillet 2005 a introduit une nouvelle disposition complétant cet article, afin que lesdits comptes certifiés soient dans certains cas transmis au préfet.

La circulaire du 29 janvier 2002 précise que les subventions versées dans ce cadre ne peuvent concerner les « missions d'intérêt général relatives au sport professionnel » citées précédemment à l'article L. 113-2 du code du sport, sans que l'on sache bien de quelle source juridique elle s'inspire pour tirer cette conclusion¹.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur aucune jurisprudence ne serait intervenue relative, par exemple, à une collectivité qui aurait dépassé le plafond des aides prévues à l'article L. 113-2 du code du sport arguant que les subventions qu'elle alloue ont un intérêt local (un centre de formation ne peut-il pas avoir un intérêt local ?) et qu'elles s'inscrivent donc dans le cadre de leur clause générale de compétence².

Il reste qu'il s'agit probablement d'une hypothèse d'école et qu'en prévoyant un système d'aide spécifique pour les clubs professionnels, le législateur avait effectivement l'intention de limiter les interventions des collectivités en faveur des clubs professionnels.

¹ Dès lors que les aides trouvent leur fondement dans le principe de libre administration des collectivités territoriales, il semble difficile de les limiter.

² Si ces missions d'intérêt général peuvent aussi être d'intérêt local et être gérées directement par l'association support, la question de l'intérêt d'autoriser les collectivités à subventionner directement les sociétés sportives pourrait se poser...

Par ailleurs, la circulaire du 29 janvier 2002 appelle l'attention des préfets « *sur les éventuels détournements de procédure qui pourraient permettre à certaines sociétés sportives d'obtenir des aides non prévues par la loi pour financer leurs activités, par l'intermédiaire des subventions accordées aux associations supports* ».

En effet, **il existe un véritable risque que les associations « support » utilisent les subventions qu'elles reçoivent (quel que soit leur fondement juridique) pour aider les clubs professionnels¹**. A ce titre, les collectivités doivent utiliser au maximum les facultés de contrôles dont elles disposent, afin de vérifier que les sommes soient attribuées aux actions auxquelles elles étaient destinées : c'est tout l'enjeu du régime spécifique mis en place en direction des clubs professionnels.

Votre rapporteur considère que cette tâche doit être effectuée avec le plus grand sérieux, et avec le soutien des chambres régionales des comptes, afin de préserver l'équité sportive entre les clubs d'une part, et de protéger les collectivités², d'autre part.

En conclusion, votre rapporteur estime que le régime de subventionnement des clubs sportifs, en dépit des améliorations qui lui ont été apportées, manque encore de clarté. Il appelle à une réflexion sur sa simplification³.

La question du statut des clubs de formation lui paraît constituer un point essentiel de cette réflexion. En effet, s'ils étaient systématiquement gérés par les associations supports, et dans la mesure où ils constituent la principale justification du régime d'aide spécifique aux clubs professionnels, la question de l'interdiction de subventionnement des sociétés sportives pourrait être abordée. Il serait donc utile qu'une étude soit menée sur les caractéristiques et les enjeux des centres de formation. Le débat sur la prohibition des subventions pourrait par ailleurs s'accompagner d'un questionnement sur la limitation des contrats de prestation de service.

2. Les contrats de prestation de services

Une autre forme de relation peut exister entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels, qui correspond à une transaction

¹ *Pratique fréquente dans les années 1990... Un prochain rapport de la Cour des comptes devrait permettre d'apporter un éclairage nouveau sur cette question.*

² *Jean Christophe Lapouble, dans un article sur « Les chambres régionales des comptes et la gestion des clubs sportifs », AJDA, 2002, s'appuyant sur les observations formulées par les chambres et de nombreux exemples précis, montre que l'accès au haut niveau engendre des pressions auxquelles il paraît difficile de résister, aussi bien pour les dirigeants sportifs que pour les élus locaux.*

³ *D'autant que ce flou entretient des critiques récurrentes sur la légitimité de toute intervention financière des collectivités territoriales en faveur de clubs professionnels. Voir notamment à ce titre, l'article de Fabrice Bolot, « Les aides apportées par les collectivités territoriales aux clubs sportifs : le cas de l'aide aux clubs de football », Gazette du Palais, 8 février 2005.*

commerciale : il s'agit des **contrats de prestation de service prenant différentes formes.**

Ainsi les achats de places dans les stades, l'apposition du nom ou du logo de la collectivité sur divers supports de communication ou l'achat d'espaces publicitaires lors des manifestations sportives constituent-ils des prestations de service, qui n'entrent bien évidemment pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2 précité.

Le décret n° 2001-829 du 4 septembre 2001 prévoit, conformément à l'article L. 113-3 du code du sport, que les **sommes afférentes à ces prestations sont également plafonnées**, à hauteur, de 30 % du total des produits du compte de résultats de l'année précédente, et en valeur absolue, à 1,6 million d'euros par saison sportive.

La circulaire du 29 janvier 2002 précitée précise que l'ensemble des recettes doit être prise en compte dans les produits du compte de résultat, y compris les subventions et les sommes reçues en exécution de contrats de prestation de service.

Même s'il en comprend parfaitement la logique, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le plafonnement de ces prestations de service. En effet, soit l'on considère qu'il s'agit de relations commerciales pour lesquelles aucune limitation en valeur absolue ne doit être prévue, conformément au principe de libre administration des collectivités locales, soit il s'agit de **subventions déguisées** sous les aspects d'une politique de communication, et il faut les comptabiliser dans le plafond prévu à l'article L. 113-2 précité.

Il espère à cet égard que l'étude menée par la Cour des comptes permettra de juger de la pertinence du plafonnement.

3. Les garanties financières accordées aux clubs professionnels

L'article L. 113-1 du code du sport pose un principe d'interdiction de garanties d'emprunt ou de cautionnement aux associations sportives et aux sociétés anonymes mentionnées aux articles L. 121-1 et L. 122-2 du code du sport. Après avoir posé ce principe, la loi prévoit toutefois que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent accorder leur garantie aux emprunts contractés en vue de l'acquisition de matériels ou de la réalisation d'équipements sportifs par des associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excède pas 76 224,51 euros.

De telles garanties d'emprunt doivent respecter les conditions relatives au montant annuel maximum des recettes et d'affectation de l'emprunt, **celui-ci ne pouvant avoir pour objet de financer la rémunération des sportifs ou des salariés de l'association.**

Encore, une fois, pour le calcul du plafond, il convient de prendre en compte l'ensemble des recettes perçues au cours du dernier exercice connu (y compris les subventions et les sommes reçues en exécution de contrats de prestation de services), telles que ces recettes résultent des documents comptables de l'association sportive. Par ailleurs, les garanties d'emprunt pouvant être accordées aux associations sportives par les collectivités territoriales sont

soumises aux dispositions des articles L. 2252-1, L. 3231-4 et L. 4253-1 du code général des collectivités territoriales qui encadrent les garanties d'emprunt à travers les règles de ratios (établis par rapport aux recettes réelles de fonctionnement de la collectivité, au partage du risque entre les débiteurs et au partage du risque entre les collectivités créancières et les organismes bancaires).

La circulaire du 29 janvier 2002 considère que les articles du code du sport ayant organisé un dispositif de financement public spécifique pour les sociétés sportives, aucun autre concours que ceux expressément prévus n'est a contrario possible, ce qui rend illégaux les prêts, bonifications d'intérêt, et les avances en faveur des sociétés sportives.

En revanche, les associations support sont soumises au droit commun et peuvent à ce titre bénéficier de prêts de collectivités territoriales (CE, 31 mai 2000, Ville de Dunkerque), à la condition que le prêt ait un intérêt local...

	Associations sportives (association seule et association support)	Sociétés à objet sportif (EUSRL, SAOS, SASP, SEMSL)
Subventions versées au titre des missions d'intérêt général	OUI Pour l'association support et la société qu'elle a créée dans la limite de 2,3 millions d'euros (ce plafond s'applique au montant cumulé des subventions versées à l'association et à la société)	
Subventions versées en faveur des organismes à but non lucratif	OUI Pour l'ensemble des associations sportives	NON
Contrats de prestations de services	OUI	OUI Dans la double limite de 30 % des recettes de la société et de 1,6 million d'euros
Garanties d'emprunts	OUI Pour les emprunts qui financent des acquisitions de matériels et d'équipements en faveur des associations sportives dont les recettes sont inférieures à 76 224,51 euros (500 000 francs)	NON
Autres garanties financières	NON	NON
Prêts	OUI De manière exceptionnelle	NON

C. LA MISE À DISPOSITION DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : LA QUADRATURE DU STADE

La France entre dans un cycle de rénovation de ses infrastructures et les projets de modernisation ou de remplacement des stades ou des salles se multiplient. Les investissements à réaliser sont très importants et les clubs souhaitent que les nouvelles enceintes constituent des leviers de croissance pour leur activité.

A cette occasion, la question de la nature du lien entre les communes et les clubs professionnels se pose de manière particulièrement aigüe, dans la mesure où les premières sont souvent propriétaires des enceintes sportives, et les seconds leurs occupants.

Bien que dans la pratique, la mise à disposition d'équipements aux clubs professionnels semble courante et aisée, cette problématique est sans conteste celle qui pose le plus de questions sur le plan juridique.

Les relations contractuelles mises en place dépendent en effet grandement des **besoins des collectivités**, de la **volonté des clubs** et de **l'état des infrastructures sportives**.

Votre rapporteur s'est attaché à décrire les différentes solutions qui s'offrent aux municipalités propriétaires d'une enceinte sportive.

1. La convention d'occupation du domaine public

S'il s'agit simplement de mettre à la disposition du club professionnel l'équipement appartenant à la collectivité, cette dernière continuant à supporter les coûts relatifs à son entretien et à son fonctionnement courant, la solution la plus simple est la convention d'occupation privative du domaine public¹.

Cette relation contractuelle a plusieurs caractéristiques :

- la convention est précaire et révocable ;
- elle n'est pas soumise à une obligation de publicité et de mise en concurrence préalables, dès lors qu'il s'agit simplement de mettre l'équipement à la disposition du club. La collectivité territoriale peut donc aisément mettre à disposition du club de la ville, dit « résident », l'équipement dont elle est propriétaire ;
- elle donne obligatoirement lieu au **paiement d'une redevance par le club**. Depuis l'entrée en vigueur, en 2006, du nouveau code général de la propriété des personnes publiques (article 2125-1), il est en effet prévu que les occupations privatives du domaine public ne peuvent plus être accordées à

¹ La plupart des équipements sportifs font partie du domaine public de la collectivité propriétaire par affectation à une mission de service public dès lors qu'ils ont été spécialement aménagés en vue de la pratique sportive ou du spectacle sportif.

titre gratuit. Le nouveau code demeure toutefois muet quant au montant et aux modalités de cette redevance.

Dans le cas des associations sportives et des centres de formation, dont l'activité est désintéressée et concourt à la satisfaction d'un intérêt général, l'avantage économique induit par l'occupation ou l'utilisation du domaine public est extrêmement faible. Dès lors, le ministère de l'intérieur considère-t-il que les collectivités peuvent leur octroyer des titres d'occupation **dont le montant pourra être, au vu de l'appréciation de la collectivité territoriale, minimal, voire symbolique** (réponse à une question écrite n° 635 de M. Gérard Collomb, JO Sénat du 12 juillet 2007).

S'agissant des clubs professionnels, le contrat doit prévoir une contrepartie financière. Selon la jurisprudence (TA de Lyon, décision du 10 mars 2005, Lavours c/ Ville de Lyon) et les réponses ministérielles, les principes généraux suivants semblent pouvoir être dégagés :

- la redevance est déterminée en fonction d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public concernée, et **d'une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire** du titre d'occupation du domaine public. Constitue un avantage non seulement l'utilisation effective qu'en fait le club, mais aussi l'indisponibilité du domaine, qui tient au fait que le club peut occuper prioritairement le stade sans préavis. Une redevance d'un montant insuffisant s'analyserait, au regard du droit communautaire, comme une aide financière illégale de la collectivité publique à une société privée. Or il semble aujourd'hui que de nombreux clubs professionnels continuent à bénéficier pour des sommes très faibles des équipements municipaux. **Votre rapporteur pour avis estime donc que le ministère doit mettre en place une communication spécifique sur cette question auprès des élus locaux (voir *infra*).**

La ville de Brive-la-Gaillarde mène actuellement une étude pour déterminer :

- la valeur locative du complexe sportif qu'elle met à disposition de la Société anonyme sportive professionnelle du Club Athlétique Brive Corrèze Limousin (CABCL) : elle sera déterminée par le service des Domaines, à la demande de la collectivité ;

- les avantages découlant de l'occupation du complexe et notamment les recettes provenant de l'activité commerciale dans l'enceinte du stade. L'étude portera sur les trois dernières années sportives, une moyenne étant établie ;

- et les charges annuelles liées aux équipements et supportées par la collectivité : travaux, entretien et maintenance, assurances, amortissements...

- quand un club sportif est, en application des dispositions de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, **composé d'une association sportive (association « support ») et d'une société**, la collectivité locale doit alors conclure **deux conventions distinctes** de mise à disposition de l'équipement concerné : l'une avec l'association sportive, l'autre avec la société (et ce, même si l'association en est actionnaire) ;

- enfin, la mise à disposition des équipements sportifs ne peut en aucun cas être intégrée dans les subventions accordées par les collectivités territoriales aux sociétés sportives, et la redevance due **ne doit donc pas être retranchée** du montant maximum de subventions qu'une collectivité peut accorder à ce titre.

Les trois principales difficultés relatives la convention d'occupation privative du domaine public sont les suivantes :

- le **calcul du montant de la redevance par les collectivités territoriales** est très complexe. Le code général de la propriété des personnes publiques n'a en effet pas défini de critères précis. L'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) estime à ce titre qu'il serait tout à fait possible de dégager des principes pour définir cette redevance. **Votre rapporteur pour avis appelle quant à lui à une modification du code visant à introduire des critères précis de fixation des redevances afin de diminuer le risque juridique des collectivités.** A tout le moins, une circulaire pourrait tenter de décrire des modalités de fixation de cette redevance pour les équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels¹ ;

- le **risque de gestion de fait** est réel, dans la mesure où les recettes provenant de l'exploitation des espaces publicitaires, des boutiques et des loges qui devraient normalement être perçues par les communes, sont encaissées par les clubs qui n'agissent pas sous le contrôle d'un comptable public ;

- enfin, le fait que l'entretien, la gestion et les **lourds investissements de rénovation restent à la charge des communes.**

Lorsqu'il s'agit non seulement de mettre l'équipement sportif communal à la disposition du club sportif, mais également **de confier à ce dernier son entretien et sa gestion**, voire sa construction, il convient de recourir à la délégation de service public, au bail emphytéotique administratif, ou au contrat de partenariat.

2. La délégation de service public

Dans le cas de la délégation de service public, le club sportif supporte seul le risque économique lié à l'entretien et à l'exploitation de l'équipement.

La délégation de service public est la situation la plus courante. Elle présente toutefois plusieurs inconvénients :

- elle **repose sur une procédure de mise en concurrence** et le club de la ville n'est ainsi, théoriquement, pas certain d'obtenir l'exploitation de l'enceinte sportive. Un gestionnaire d'enceinte sportive peut certes candidater

¹ La circulaire du 29 janvier 2002 précitée indique uniquement qu'il est nécessaire que le montant de la redevance « tienne compte des coûts supportés par la collectivité notamment s'agissant de l'entretien et du fonctionnement des équipements concernés ».

puis louer ensuite l'équipement au club, mais qu'advient-il alors en cas de descente du club en division inférieure ?

- La DSP est réservée aux cas où la rémunération directe du cocontractant par l'exploitation de l'équipement est substantielle. Ce peut être le cas pour le sport professionnel, avec les recettes provenant des tribunes, des loges ou de la publicité. Mais le montant des subventions accordées par la collectivité au club sportif ne doit pas être de nature à « neutraliser » financièrement le risque économique supporté par ledit club, sous peine de requalification du contrat en marché public, avec des conséquences financières désastreuses pour la collectivité ;

- et le club doit être disposé à exercer des missions de service public confiées au délégataire : accueil de public particulier, respect de tarifs spécifiques, occupation du terrain par certains publics...

3. Le bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif (BEA) a pour vocation de permettre à une personne publique de conclure avec un partenaire privé un contrat portant sur la construction (transformation, rénovation), sur une dépendance domaniale, d'un équipement affecté au service public ou à l'intérêt général. Il peut avoir une durée variant de 18 et 99 ans.

Dans le cas des équipements sportifs, il sera utilisé lorsque :

- la collectivité disposera d'un équipement vétuste qu'elle souhaite rénover ;

- et **souhaitera que le club sportif supporte, à la fois le risque d'exploitation et le risque de construction** (maîtrise d'ouvrage, commande des travaux, etc...).

L'intérêt du BEA est l'équilibre financier du contrat. Ainsi, le BEA de 50 ans passé entre le Racing Club de Lens et la municipalité a-t-il permis la prise en charge par le club des travaux réalisés, la redevance payée étant parallèlement assez faible. En outre, le preneur dispose d'un droit réel sur le bien immobilier (ce qui peut faciliter son introduction boursière) et la convention d'exploitation peut autoriser la personne privée à réhabiliter les installations comme elle le souhaite.

Il reste que la question de l'obligation de mise en concurrence n'est pas tranchée en droit. Selon Patrick Bayeux et Brigitte Clavagnier¹, la seule hypothèse qui subsiste d'un BEA sans mise en concurrence « *est que l'opération, bien que d'intérêt général, soit d'initiative purement privée* ».

¹ Patrick Bayeux et Brigitte Clavagnier, « Les modes de gestion des équipements sportifs utilisés par les clubs professionnels », *AJDA*, 2005.

Dans la plupart des cas, un opérateur autre que le club pourrait donc candidater à un appel à la concurrence lancé par la collectivité et le club professionnel n'être alors que le simple locataire de l'opérateur.

4. Le contrat de partenariat

Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels une personne publique « *confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée* ». Il ne peut être mis en œuvre que si la collectivité doit faire face à un besoin complexe ou urgent.

Cette formule présente deux caractéristiques :

1) Elle est particulièrement adaptée dans le cas de la construction d'une enceinte ou de sa rénovation.

2) Elle suppose une **mise en concurrence**. Dès lors quelle est la place du club « résident »? Dans une première hypothèse, le club professionnel tente d'être le partenaire de la collectivité et se voit imposer une prise de risque financière importante, avec des risques évidents de contentieux s'il obtient le contrat. Dans une seconde hypothèse, le club est un élément du cahier des charges proposé, et il devra partager l'équipement avec d'autres acteurs (ce qui est plus aisé dans le cas d'une salle de sport que pour un stade).

Ce dispositif juridique est celui qui a été retenu dans les cas de la construction du nouveau stade de Lille.

*

* *

Ce rapide tour d'horizon des méthodes de mise à disposition des équipements sportifs aux clubs professionnels fait apparaître plusieurs points :

- l'état de l'enceinte sportive (existence ou non d'un stade, état de l'équipement public...) et le lien que la collectivité territoriale veut entretenir avec le club déterminera sa stratégie ;

- en parallèle, s'agissant du club professionnel, sa vitalité, la situation du sport concerné, et la préexistence ou non d'enceintes sportives adaptées modifieront ses perspectives. Il existe ainsi des cas où des clubs souhaiteront

engager des stratégies uniquement individuelles (cas de l'Olympique lyonnais) avec construction d'un stade, financement original (introduction en bourse, « naming »), et un minimum de coopération de la collectivité (choix du terrain, desserte du stade). D'autres clubs en situation de dépendance préféreront quant à eux payer un loyer à la collectivité, qui pourra être remis rapidement en cause en cas de descente du club en division inférieure.

Dans ce jeu à plusieurs acteurs, les situations semblent donc très diverses et il ne paraît pas évident que les formules juridiques qui sont à la disposition des collectivités territoriales permettent de répondre à tous les cas de figure.

Votre rapporteur pour avis estime donc nécessaire d'approfondir la réflexion afin de proposer un cadre réglementaire adapté qui permette de prendre en compte à la fois les intérêts des collectivités territoriales, le souhait de développement des clubs professionnels et les contraintes liées à la commande publique.

*

* *

Votre rapporteur pour avis appelle globalement de ses vœux l'organisation d'une rencontre entre les associations d'élus, les clubs professionnels, et l'État afin d'évoquer les voies de la modernisation et de la clarification des rapports entre les collectivités territoriales et le sport professionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 novembre 2007, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **MM. Bernard Murat et Pierre Martin** sur les **crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »** dans le **projet de loi de finances pour 2008**.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs pour avis.

Critiquant de manière globale les crédits consacrés au sport dans le projet de loi de finances pour 2008, **M. Jean-François Voguet** a ensuite exprimé son désaccord sur deux points :

- il a, d'une part, déploré que 32 millions d'euros soient consacrés à une disposition visant à exonérer de charges sociales les rémunérations liées au droit à l'image des joueurs professionnels, souvent très bien payés ;

- il a regretté, d'autre part, sur la forme, que l'amendement proposé par le rapporteur pour avis tende à diminuer les crédits consacrés à la vie associative et a précisé, qu'en termes de communication et au vu des événements récents, il lui semblait plus intéressant de supprimer des crédits relatifs à la garantie accordée au concessionnaire du Stade de France.

M. Jean-Marc Todeschini a, quant à lui, considéré que si la lutte antidopage, notamment en termes de prévention, n'était pas suffisamment dotée, il ne pouvait être favorable à un amendement tendant à supprimer des crédits destinés à la vie associative. Il a estimé que la gestion de la pénurie incombait au Gouvernement.

Insistant sur le fait que l'Etat ne pouvait intervenir sur tous les sujets, **M. Louis de Broissia** a rappelé que les collectivités territoriales jouaient un rôle éminent en matière sportive.

M. Pierre Martin, corapporteur pour avis, a rappelé que la mesure d'exonération de charges accordée au titre de la rémunération au droit à l'image des sportifs professionnels s'inscrivait dans un cadre européen concurrentiel et qu'elle permettait incontestablement d'améliorer l'attractivité des clubs français.

M. Serge Lagauche a estimé que le contrat de partenariat passé par l'Etat pour la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) laissait des questions en suspens et qu'il serait utile d'y retourner afin de constater l'évolution des travaux.

En réponse aux différents intervenants, **M. Bernard Murat, corapporteur pour avis**, a souhaité apporter les précisions suivantes :

- il a considéré que le problème de l'exonération de charges sur le droit à l'image se posait surtout pour le football, mais que le dispositif permettait dans l'ensemble de soutenir des clubs professionnels naissants en basket-ball, volley-ball et hand-ball ;

- s'agissant de l'amendement, il a bien précisé que les crédits retirés à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, organisme d'étude sur la vie associative, ne réduisaient en rien l'action de l'institut, du fait de l'augmentation concomitante de ressources issues de l'Union européenne, à missions constantes. Il a indiqué qu'il n'était pas possible de prélever les crédits sur les dotations du stade de France, qui figurent dans le même programme que la dotation à l'Agence française de lutte contre le dopage.

M. Jacques Valade, président, a brossé le bilan sportif de la visite d'Etat du Président de la République en Chine à Pékin, à laquelle il a participé. Il a estimé que les constructions olympiques seraient largement prêtes pour les Jeux de Pékin, que le stade olympique était une réalisation impressionnante et que les problèmes de pollution et de circulation feraient très certainement l'objet de mesures radicales avant et pendant les Jeux.

Suivant les conclusions de ses rapporteurs pour avis, et après avoir adopté **un amendement** abondant les crédits de l'Agence française de lutte contre le dopage, la commission a décidé de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.**

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU AYANT APPORTÉ UNE CONTRIBUTION

- Mme Béatrice BARBUSSE, présidente de l'US Ivry Hand-ball ;
- M. Patrick BAYEUX, maître de conférences en gestion et droit du sport, université de Toulouse ;
- M. Jean-François BOURG, professeur et chercheur au Centre de droit et d'économie du sport (CDES) ;
- M. Cyril CLOUP, coordinateur de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) ;
- Mme Dominique LAURENT, directrice des sports au ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ;