



N° 277

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189)

TOME XII

**SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

PAR MME VALÉRIE FOURNEYRON,

Députée.

---

---

Voir le numéro : 276 (annexe n° 43).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- UN BUDGET EN DIMINUTION</b> .....	7
A. UN BUDGET QUANTITATIVEMENT DÉCEVANT .....	7
1. Les crédits du programme « Sport » en diminution .....	7
2. Les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » en diminution également .....	9
3. Les crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » en très légère augmentation.....	9
4. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), acteur budgétaire de l'État ?.....	10
B. UN BUDGET QUALITATIVEMENT INCERTAIN.....	12
1. L'incertitude sur les acteurs.....	12
2. L'incertitude sur les procédures .....	13
3. L'incertitude sur les politiques à moyen terme .....	14
<b>II.- LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS AUJOURD'HUI : POUR OU CONTRE LE SPORT ?</b> .....	15
A. LES ÉQUIPEMENTS POUR LE SPORT.....	16
1. L'évolution de la demande impose une évolution de l'offre .....	16
a) <i>La diversification des pratiques</i> .....	16
b) <i>Le sport et la santé</i> .....	17
c) <i>Les équipements sportifs et l'éducation physique et sportive</i> .....	19
2. L'évolution de l'offre passe par une évolution des pratiques .....	21
a) <i>La question de l'adaptation du patrimoine</i> .....	21
b) <i>La nécessaire mutualisation des moyens</i> .....	25
B. LES ÉQUIPEMENTS CONTRE LE SPORT .....	25
1. Des interrogations sur les acteurs .....	26
a) <i>Une répartition des compétences peu lisible</i> .....	26
b) <i>L'illusion de l'intercommunalité ?</i> .....	27

2. Des interrogations sur les moyens .....	28
<i>a) Le choix délicat du mode de gestion des équipements .....</i>	28
<i>b) La cotation en bourse des clubs sportifs.....</i>	30
<i>c) La question de la fixation des normes applicables aux équipements .....</i>	31
C. LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	32
1. Renouveler les pratiques sportives .....	32
<i>a) La politique de développement des équipements sportifs : une nécessaire cohérence interne .....</i>	32
<i>b) La politique de développement des équipements sportifs : au service de l'aménagement du territoire.....</i>	33
2. Renouveler les politiques sociales .....	35
<i>a) L'équipement sportif conçu comme « lieu de vie » et comme politique sociale .....</i>	35
<i>b) Des exemples concrets à Strasbourg.....</i>	36
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>39</b>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>53</b>
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	53
ANNEXE 2 : LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS PUBLICS .....	55

## INTRODUCTION

Les crédits de la mission du sport, de la jeunesse et de la vie associative pour 2008 – 761 814 519 euros en autorisations d'engagement et 782 461 116 euros en crédits de paiement – sont en diminution de 0,30 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 s'agissant des autorisations d'engagement, en diminution de 0,32 % s'agissant des crédits de paiement.

Ces mêmes crédits représentent, en autorisations d'engagement, 0,21 % de la totalité des crédits du budget général tels qu'ils sont ouverts à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2008 ; ce même taux est de 0,22 % en crédits de paiement. Les seuls crédits du programme « Sport » représentent quant à eux 0,05 % du même total en autorisations d'engagement, 0,06 % en crédits de paiement.

Encore faudrait-il tenir compte des effets de périmètre, desquels le gouvernement semble ne pas hésiter à jouer : le projet de loi de finances pour 2008 réintègre un montant de 14 millions d'euros correspondant aux frais de location acquittés par l'administration centrale du ministère, somme qui ne figurait pas dans le projet de loi de finances pour 2007.

Quoi qu'il en soit, ces chiffres valent à eux seuls de longs discours. « *Le sport porte les valeurs dont la société française a besoin* », déclarait Nicolas Sarkozy à l'attention du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en février 2007, ajoutant vouloir allouer au sport « 3 % du budget de l'État ». Comment ne pas partager le constat et l'objectif ? Pourquoi ne pas se donner les moyens ?

Le contexte budgétaire n'explique pas tout. La volonté politique doit être accompagnée d'un soutien financier effectif. Une brève analyse des crédits (le détail relevant de la compétence du rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan), compte tenu de ceux du Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public administratif qui se caractérise pourtant par son autonomie budgétaire mais dont le gouvernement assimile les ressources à la présente mission pour afficher une augmentation totale de 2,7 %, montre que les moyens ne sont, à l'évidence, pas au rendez-vous.

La rapporteure pour avis n'a toutefois pas souhaité entrer dans de vaines polémiques ; la discussion budgétaire doit être l'occasion de recentrer le débat sur les enjeux essentiels des politiques publiques. S'agissant tout particulièrement de la politique du sport – mais l'impact sur la jeunesse et la vie associative est évident –, la question des équipements sportifs est déterminante. Le sport évolue aujourd'hui, l'essor des activités physiques de pleine nature (APPN) en est un exemple. Cette évolution requiert, à tout le moins, une adaptation des équipements sportifs. La discussion budgétaire pour 2008 peut être l'occasion d'un bilan de ces équipements, une trentaine d'années après les politiques volontaristes des années

1960 et 1970 qu'illustraient le développement des Complexes sportifs évolutifs couverts (COSEC) et des salles de 44 x 22 m ou le plan « 1 000 piscines ». Les équipements sont-ils à la hauteur des défis nouveaux lancés par le développement des nouvelles pratiques sportives aujourd'hui ? Ou au contraire entravent-ils ce développement ?

Ce débat en apparence simple, voire accessoire, est loin d'être anodin. Il permet en effet de revenir sur la notion même d'équipement sportif et de redécouvrir sa place centrale au cœur des politiques d'aménagement du territoire ainsi que, de façon plus générale, des politiques sociales.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

La rapporteure pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 17 septembre. À cette date, **39 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **100 %**. La rapporteure pour avis souhaite remercier l'ensemble des services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports pour ce résultat exemplaire.

## I.- UN BUDGET EN DIMINUTION

Les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour 2008 sont en diminution.

La création d'une nouvelle entité ministérielle ambitieusement dédiée à la santé, à la jeunesse et aux sports, pouvait pourtant susciter des espérances. La réalité n'a en fait pas changé : le décalage entre l'apparence et la dégradation permanente des moyens consacrés à la mission subsiste. Symbole majeur de cette dérive, l'action prioritaire annoncée avec force en faveur des jeunes scolaires – même si nul ne songe à en contester la finalité – sera financée par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui se voit contraint d'y affecter les moyens nécessaires.

En outre, une observation plus qualitative montre que, si de nombreux sujets sont pris en compte, les questions restent, trop souvent, sans réponse.

### A. UN BUDGET QUANTITATIVEMENT DÉCEVANT

La mission ministérielle « Sport, jeunesse et vie associative » comporte trois programmes.

#### 1. Les crédits du programme « Sport » en diminution

Le programme « Sport » est destiné à développer le sport, dans sa double dimension de sport de haut niveau et de sport pour tous. Il a pour but également d'insister sur la fonction éducative et sociale du sport et ses valeurs éthiques, en particulier par la lutte contre le dopage.

Que ce soit en autorisations d'engagement (186,85 millions d'euros) ou en crédits de paiement (207,73 millions d'euros), ces crédits sont en diminution pour 2008 par rapport aux montants de la loi de finances pour 2007 (respectivement de - 4,88 % et - 0,95 %). Il faut noter tout particulièrement la diminution, de l'ordre de 50 %, du montant des crédits de l'action « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » (22,28 millions d'euros), entre la loi de finances initiale pour 2007 et le projet de loi de finances pour 2008 (respectivement - 46,3 % et - 46,6 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Comparés aux montants inscrits en loi de finances pour 2006, ces crédits connaissent une diminution de 60 %. Pour 2008, les crédits affectés à cette action représentent 11 % de la totalité des crédits du programme.

Faut-il comprendre que le gouvernement actuel, dans la droite ligne du précédent, abandonne la quasi-totalité de ce secteur au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS) ?

Pour ce qui concerne l'action « *Développement du sport de haut niveau* », 151,8 millions sont prévus pour 2008 en crédits de paiement. Cette somme représente 73 % de l'ensemble des crédits de paiement du programme et une augmentation de 13 % par rapport à la loi de finances pour 2007. Mais cette dernière évolution correspond, à périmètre constant, à une diminution de 11 % des crédits car il faut y réintégrer la somme de 32 millions d'euros de compensations d'exonérations sociales versées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). En effet, les compensations des allègements de charges au titre du droit à l'image des sportifs professionnels à l'ACOSS atteignent 32 millions d'euros dans le présent budget, montant en augmentation de 113 % par rapport à 2007 et qui représente 21 % du montant des crédits affectés au sport de haut niveau et 175 % des crédits alloués au développement de la vie associative. Par ailleurs, la portée de cette mesure reste très incertaine : il est vrai que les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports estiment à 1172 (639 en football, 136 en basket et 397 en rugby) le nombre des sportifs bénéficiant du dispositif. Mais d'autres questions restent en suspens, à commencer par les perspectives à moyen terme, par exemple à cinq ans, de l'application de la mesure.

Au total, c'est bien une réduction du périmètre d'action du sport de haut niveau qu'il faut constater.

S'agissant de l'action « *Prévention par le sport et protection des sportifs* », les crédits stagnent à hauteur de 15 millions d'euros pour 2008, comme en loi de finances initiale pour 2007 (8 % du programme).

La subvention accordée à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) s'élève à 7,31 millions d'euros quand le budget prévisionnel de l'agence est évalué à 7,8 millions d'euros : c'est dire l'absence de perspectives d'investissements et les difficultés à mettre en œuvre un meilleur ciblage des contrôles, une véritable politique de recherche voire même le suivi « *préolympique* » des jeux de Pékin.

S'agissant du suivi médical, un indicateur des projets annuels de performances montre que celui-ci n'a été complet en 2007 que pour 73 % des sportifs « espoirs ». En outre, le ministère note dans ce même document qu'il compte, à partir de 2008, « *accorder une participation financière dégressive (...) au suivi médical des sportifs de haut niveau, les fédérations étant appelées à prendre le relais sur leurs ressources propres* »...

Enfin, l'action « *Promotion des métiers du sport* », avec des crédits à hauteur de 17,97 millions d'euros, connaît une diminution de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 alors même que ce secteur est essentiel à la structuration des clubs sportifs ainsi qu'à l'encadrement sportif des heures périscolaires.



## **2. Les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » en diminution également**

Le programme « Jeunesse et vie associative » a pour but de favoriser l'accès des jeunes à la vie sociale par divers moyens : information, accès aux activités éducatives, soutien aux différentes initiatives, *etc.* Il permet aussi le développement des projets associatifs ainsi que le soutien à l'activité bénévole et à l'emploi associatif, en particulier dans le secteur de l'animation.

Ce programme important connaît, avec des crédits de 132,1 millions d'euros (soit environ 17 % du budget de la mission) également une diminution des crédits alloués pour 2008, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 (respectivement - 0,02 % et - 2,91 %).

On peut s'interroger sur l'intérêt que trouve le gouvernement à afficher une telle compétence jeunesse, lorsque l'on sait combien la compétence relative à la vie associative s'est déjà érodée en 2007. Il faut reconnaître que l'on trouve, pour l'essentiel, dans ce programme un catalogue d'objectifs vertueux à l'adresse des collectivités territoriales.

## **3. Les crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » en très légère augmentation**

Ce programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » regroupe notamment l'ensemble des crédits de personnel. C'est le seul des trois programmes, avec un montant de 442,6 millions d'euros en crédits de paiement (soit 56,6 % des crédits de la mission), qui connaît une augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 (+ 1,69 % en autorisations d'engagement et + 0,79 % en crédits de paiement). Cependant, là où le projet de loi de finances pour 2007 avait envisagé 7 292 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), le projet de loi de finances pour 2008 en prévoit 7 044, ce qui représente une diminution de 248 ETPT, soit de 3,4 %<sup>(1)</sup>. Cette tendance est d'autant plus difficile à défendre que par ailleurs ont été créés – à quelles fins précisément ? – cinq nouveaux emplois d'inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports.

En outre, il faut souligner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts, seule à même pourtant d'assurer une présentation budgétaire lisible de la mission en faisant correspondre crédits logistiques et crédits « opérationnels ».

---

(1) Cette diminution s'analyse comme suit : 151 ETPT au titre d'une correction technique du plafond d'emplois ; 17 ETPT au titre de mesures de transfert ; 20 ETPT en application du « schéma emploi 2008 » ; 37 ETPT en raison de la mise en place du partenariat public privé de l'INSEP ; 23 ETPT au titre de l'extension en année pleine du « schéma emploi 2007 ».

Enfin, une dernière observation s'impose : le ministère serait-il davantage préoccupé par son image et sa propre survie que par une perspective d'intervention au profit de la fonction sociale et citoyenne du sport ? La rapporteure pour avis ne veut pas le croire. Mais il est vrai qu'un indicateur figurant dans les projets annuels de performance pour 2008 laisse apparaître pour l'année 2008 un coût complet d'occupation des locaux par agent de 23 170 euros s'agissant de l'administration centrale, contre 1 668 euros – soit quatorze fois moins – s'agissant des services déconcentrés.

#### **4. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), acteur budgétaire de l'État ?**

Créé à la suite de l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, cet établissement public a succédé au Fonds national pour le développement du sport (FNDS), clôturé au 31 décembre 2005 par la loi de finances pour 2006. Il a vocation à 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 et le rayonnement international du sport français.

Le budget du CNDS est principalement alimenté par des ressources qui lui sont affectées par la loi de finances :

– Le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, produit évalué à 40 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

– 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 d'euros indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac (contre un taux de 1,78 % pour 2007) ; un prélèvement complémentaire de 0,7 % plafonné à 63 millions d'euros (contre 0,45 % pour 2007)<sup>(1)</sup>. Ce dernier prélèvement est destiné à contribuer au financement du programme national pour le développement du sport (PNDS). Ce programme, dont le principe a été annoncé par le Président de la République et le Premier ministre en juillet 2005, après l'échec de la candidature parisienne à l'organisation des jeux olympiques de 2012, a une triple ambition : développer la pratique sportive pour le plus grand nombre ; mieux préparer les élites sportives pour les grandes compétitions internationales ; renforcer le rayonnement sportif international de la France.

---

(1) Les augmentations des taux de ces deux prélèvements sont prévues par l'article 24 du projet de loi de finances pour 2008.

Au total, les ressources prévisionnelles globales du CNDS s'élèvent à 266 millions d'euros pour 2008, contre 236 millions d'euros pour 2007, ce qui représente une augmentation de 12,8 %.

Cette tendance positive ne dispense pas d'une réflexion de fond sur le rôle et l'avenir du CNDS. Finalement, la question est simple : le CNDS peut-il continuer indéfiniment à être la soupape du budget de l'État ? Après l'affectation des dépenses au titre du PNDS – dont, au demeurant, l'avenir au-delà de 2009 est plus qu'incertain –, voilà que sont, avec le présent projet de budget, portées au budget du CNDS les dépenses relatives au renforcement de la pratique sportive des élèves en temps périscolaire, particulièrement des collégiens (+ 21,3 millions d'euros par rapport à 2007), programme « de l'orphelin de seize heures », dont on verra toutes les incertitudes. Est-ce à dire que demain, ce seront peut-être les compensations des allègements de charges au titre du droit à l'image des sportifs professionnels à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui seront imputées sur le budget du CNDS ? Tout cela pour un dispositif dont on ne peut qu'être inquiet sur la durée de vie.

Car l'avenir du financement du CNDS passe par la résolution d'un certain nombre de questions relatives aux recettes de l'établissement public. Le 27 juin 2007, la Commission européenne a adressé à la France un « avis motivé » lui demandant une ouverture partielle à la concurrence du marché des paris sportifs sur internet. Il est vrai que les conséquences financières de cette procédure porteront avant tout sur l'activité du Pari mutuel urbain (PMU) et dans une moindre mesure seulement sur celle de la Française des jeux : le chiffre d'affaires de cette dernière s'élève à 9,5 milliards d'euros en 2006, dont seulement 10 millions d'euros sont relatifs aux paris sportifs en ligne.

Par ailleurs, la perspective proche du lancement (en novembre 2007) de l'appel d'offres de la Ligue de football professionnel (LFP) sur les droits de retransmission du championnat de la Ligue professionnelle soulève certaines questions. L'estimation du montant de ces droits donne en effet lieu à débat depuis quelques mois (actuellement, la société Canal + paie 600 millions d'euros par an pour l'exclusivité des droits audiovisuels).

S'agissant des possibilités effectives de dépenses de l'établissement, finalement, les soutiens aux clubs locaux s'amenuisent, alors même que c'était là la destination originelle de ces crédits extrabudgétaires. Le CNDS apparaît bel et bien dénaturé.

Lors de sa réunion du 11 octobre 2007, le CNDS a estimé que certaines subventions pèsent peu rapportées au budget moyen d'un club sportif et que l'on peut dès lors douter de leur caractère incitatif à la réalisation d'actions correspondant aux priorités fixées par le CNDS, alors que leur coût d'instruction, de gestion administrative et d'évaluation pour l'établissement est estimé à 225 euros en moyenne.

Il convient en outre de mentionner un élément tout particulièrement positif, à savoir l'attribution des subventions accordées par le CNDS pour la mise en accessibilité aux personnes handicapées des équipements sportifs existants, à un rythme estimé pour 2007 à un niveau deux fois supérieur à celui des financements attribués en 2006.

## B. UN BUDGET QUALITATIVEMENT INCERTAIN

Un budget peut-il n'être qu'une boîte à outils ? Les priorités pour 2008 ne manquent pas s'agissant du sport : accent mis sur le développement de la pratique sportive chez les jeunes scolarisés et les habitants des quartiers en difficultés, notamment les zones franches urbaines ; aide à l'accès à la pratique sportive régulière de publics qui en sont éloignés, tels les jeunes filles, les personnes handicapées et les personnes en difficulté d'insertion ; le développement du sport de haut niveau, avec l'effort à l'occasion de la participation de la France aux jeux olympiques et paralympiques de Pékin ; l'action en faveur de la lutte contre le dopage dans sa triple dimension : prévention, recherche, contrôle ; *etc.* Pour ce qui est de la vie associative et de la politique de la jeunesse, un certain nombre de pistes sont aussi ouvertes : développement des missions de volontariat associatif ; formation des bénévoles et mesures générales à destination de l'ensemble du secteur associatif jeunesse et éducation populaire ; poursuite du programme « parcours animation sport ; développement du dispositif « Envie d'agir ! » ;... pour ne citer que certains exemples. Ces annonces dissimulent imparfaitement un certain nombre d'incertitudes, comme l'illustrent les exemples présentés ci-après.

### 1. L'incertitude sur les acteurs

Le financement de la politique du sport par des partenaires privés est aujourd'hui fréquemment évoqué<sup>(1)</sup>. Mais comment se traduit-il en pratique ? S'agit-il de permettre le financement d'équipements d'initiative privée par des fonds publics, en complément des dispositifs déjà existants ? Ou ne peut-on imaginer d'autres propositions, par exemple des mesures fiscales incitatives nouvelles – en sus des mesures il est vrai déjà existantes – telles des déductions fiscales sur des opérations de sponsoring ou de mécénat d'équipements sportifs ?

En tout état de cause, il serait pour le moins naïf d'y voir une solution « miracle » aux difficultés manifestes que le gouvernement rencontre dans l'élaboration de son budget. Est-ce pour se rassurer ou par un trait d'esprit que celui-ci présente le programme « Sport » dans les projets annuels de performances en rappelant que « *placé au cœur d'un système dans lequel les intervenants sont multiples, le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports fait jouer à plein les « effets de levier » : ses actions et interventions contribuent directement à la*

---

(1) Selon la lettre de l'économie du sport en date du vendredi 5 octobre, le cabinet de la ministre en charge des sports « parle même d'un éventuel financement par des partenaires privés. La solution serait en effet toute trouvée de s'appuyer sur des entreprises extérieures pour atteindre les huit milliards d'euros promis par le Président de la République ».

*mobilisation concertée et cohérente des financements publics et privés complémentaires (...) » ?*

## **2. L'incertitude sur les procédures**

L'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), qui participe à la politique nationale de développement des activités physiques et sportives en particulier dans le domaine du sport de haut niveau, fait l'objet d'un ambitieux programme de rénovation : les équipements sportifs sont financés par l'État à hauteur d'un total d'environ 70 millions d'euros, la rénovation et la construction des équipements fonctionnels et logistiques faisant l'objet d'un contrat de partenariat avec la société Sport-Partenariat (GTM) pour un montant total de 88 millions d'euros en autorisations d'engagement, sur lesquels 20 millions d'euros de crédits de paiement sont avancés par l'État. En contrepartie de l'investissement et de l'exploitation des équipements fonctionnels et logistiques, l'État devra verser un loyer à partir de 2008, « *qui atteindra près de 10 millions d'euros par an en régime de croisière pour une période de trente ans* », selon les informations transmises par les services du ministère. Par-delà l'intérêt évident de la rénovation, ces montants, qui représentent environ 80 % du budget actuel de l'établissement, laissent songeurs.

De manière générale, on ne peut manquer de s'interroger sur le bien-fondé du recours au contrat de partenariat public-privé, initialement présenté comme un symbole de la modernité. L'absence d'étude d'impact préalable – ni sur le court, ni sur le moyen, ni sur le long terme – n'est pas étrangère à l'explosion de la charge financière pour l'État et aux risques de l'émergence de tarifs inaccessibles aux fédérations. Il n'est pas étonnant que soient requis dès maintenant des abondements budgétaires.

Certaines questions restent en outre ouvertes, par exemple celle de la diminution des emplois correspondant au départ des personnels administratifs et TOS (techniciens, ouvriers et de service) dans le cadre du plan d'externalisation des métiers de service prévu par le contrat de partenariat (de 2007 à 2008, les prévisions des emplois rémunérés par l'opérateur passent de 19 à 17, et celles des autres emplois en fonction dans l'opérateur de 396 à 349).

Dans le même ordre d'idées, en application de l'article 2 de la loi n° 2006-1294 du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres, les sommes perçues par les arbitres et les juges sportifs sont exonérées d'impôt sur le revenu, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année. Cette dépense est évaluée à 15 millions d'euros dans le budget pour 2008. Il serait intéressant que le gouvernement puisse clarifier, à l'occasion de la séance publique, de quelles indemnités en pratique les arbitres de Ligue 1 et de Ligue 2 de football ou les juges peuvent bénéficier et, partant, quel sera *in fine* le montant de l'avantage ainsi accordé.

### **3. L'incertitude sur les politiques à moyen terme**

Les contrats de projet État-Régions envisagés pour la période 2007-2013 prévoient, selon les termes des services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, « *de recentrer l'intervention de l'État sur des grands projets d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales* ». Au total, ces contrats ont été signés pour un montant de 56,24 millions d'euros au titre des équipements sportifs. Ils seront financés pour l'essentiel sur les ressources du CNDS (à hauteur de 53,44 millions d'euros). Le programme « Sport » de la mission finance le reste.

Rapporté à chacune des régions concernées, ce montant représente une somme de 2 millions d'euros, soit encore une annuité moyenne (si l'on considère six années) de 35 000 euros. Quand on sait que le coût de la réalisation d'un grand complexe sportif s'élève au minimum à 30 millions d'euros, on comprend aisément que les opérations projetées concernent, pour l'essentiel, des « rénovations », « efforts » et « soutiens » divers relatifs à des équipements sportifs déjà existants. L'essentiel restera donc à la charge des collectivités territoriales. Pourtant, les équipements sportifs constituent un élément déterminant pour le développement du sport aujourd'hui.

## II.- LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS AUJOURD'HUI : POUR OU CONTRE LE SPORT ?

Le sport et les équipements entretiennent de longue date des relations à la fois évidentes et complexes.

Évidentes, car la pratique sportive requiert des équipements, dans le sens littéral des équipements collectifs entendus comme ensemble de locaux et installations nécessaires à la vie d'une collectivité : il faut des équipements pour faire du sport. Sans doute les spécialistes hésitent-ils à considérer la plage du jogger comme un équipement sportif, mais force est de reconnaître que, le plus souvent, le sportif a besoin d'un espace adapté, qu'il soit piscine, gymnase ou stade, pour ne prendre que quelques exemples bien connus.

Ces relations sont cependant aussi complexes et même, pourrait-on dire, de plus en plus complexes. Il peut sembler commun de revenir sur la mutation des pratiques sportives aujourd'hui, mutation marquée au premier chef par la diversification. Mais de fait, depuis les années 1970, les pratiques sportives se sont multipliées, comme l'illustre l'apparition de nouvelles disciplines de glisse. En outre, le sportif devient « zappeur » : les grandes évolutions sociologiques ont entraîné l'apparition d'un nouveau sportif, urbain, jeune ou moins jeune, sensible aux préoccupations environnementales. Autre élément marquant : le sport n'est pas à lui-même sa propre finalité. Désormais, le sport contribue plus généralement à l'épanouissement individuel et familial et le lieu du sport devient « lieu de vie », comme l'atteste la demande croissante de « club-houses » attenants à divers équipements.

La pratique sportive a ainsi nécessité une évolution des équipements : la nature a été aménagée pour faciliter la pratique de l'escalade – on peut songer aux *via ferrata* – ou des activités en eaux vives. Mais à l'inverse, les équipements urbains ont eux aussi été transformés pour favoriser la pratique des activités physiques ou sportives de nature en ville : si le beach-volley est bien apparu sur les plages, il se pratique aujourd'hui dans des espaces urbains spécialement conçus à cet effet.

Ce sont ces entrelacs, propres aux relations contemporaines entre sport et équipements, qui motivent la présente réflexion. Celle-ci trouve naturellement aussi sa place dans le cadre de la discussion budgétaire, dans la mesure où les équipements sportifs ont un coût. Si, dès l'origine, ces équipements sont pensés pour faciliter la pratique sportive – autrement dit « pour » le sport –, leur coût ne doit pas entraver ce développement. Du reste, l'enjeu est non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, car une meilleure gestion des équipements, par exemple au moyen d'une « mutualisation » des moyens, peut s'avérer nécessaire.

L'observation attentive des mécanismes de prise de décision en matière d'équipements sportifs invite toutefois à la prudence : l'intervention d'acteurs

financiers multiples, au premier rang desquels l'État et les collectivités locales, le recours à de nouvelles modalités d'« aides à la décision », tel le recensement des équipements sportifs, ou encore le choix du mode de gestion des équipements donnent lieu à des questionnements nouveaux et peuvent laisser craindre que les équipements ne deviennent un obstacle au développement du sport aujourd'hui, comme l'ont montré les très nombreuses auditions réalisées par la rapporteure pour avis.

Ces inquiétudes ont heureusement tôt fait d'être levées par l'observation de certains cas exemplaires, comme l'a constaté la rapporteure pour avis sur le terrain. L'équipement sportif s'y révèle au cœur des politiques contemporaines d'aménagement du territoire et, plus généralement encore, des politiques sociales. L'équipement sportif conçu comme « lieu de vie » redynamise les quartiers. Ce n'est plus seulement le sport qui requiert l'équipement, mais c'est aussi l'équipement qui, grâce au sport, se découvre une vocation nouvelle.

## **A. LES ÉQUIPEMENTS POUR LE SPORT**

Les équipements sont bien sûr avant tout au service de la pratique sportive et plus encore des sportifs : la demande induit donc l'offre.

### **1. L'évolution de la demande impose une évolution de l'offre**

#### ***a) La diversification des pratiques***

Sans doute l'histoire du sport est-elle avant tout celle d'une diversification, dans le sens de l'apparition de sports nouveaux <sup>(1)</sup>. Il reste qu'aujourd'hui, le développement des activités physiques de pleine nature (APPN) est, pour connu et souvent rappelé qu'il soit, sans précédent <sup>(2)</sup>. L'essor du thème de l'écologie et du développement durable, le faible coût qu'engendre cette pratique pour les usagers ou encore l'accessibilité aux seniors, expliquent en partie ce phénomène.

Le ministère en charge des sports accompagne cette évolution. Récemment, la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a confié au département la charge de créer une instance de concertation regroupant les acteurs concernés (la commission départementale des espaces, sites et

---

(1) Comme le rappelle le CNOSF dans son livre blanc, le sport moderne naît en Angleterre vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'escrime et l'équitation, pour connaître peu à peu d'autres formes. Le Conseil économique et social évoque de même la multiplication des sports à partir des années 1970, avec l'apparition d'une quarantaine de disciplines (triathlon, VTT, parapente, funboard, canyoning, monoski, surf des neiges, freeride, nage en eaux vives, ultra marathon, rollerblading, street football, sambo, ...) et la labellisation par les Jeux olympiques d'un certain nombre de pratiques sportives (beach-volley, planche à voile, ski de bosse, ski artistique, ...).

(2) Comme l'attestent certains chiffres : un Français sur trois déclare pratiquer des sports de nature ; près de trois millions de licences sont délivrées par les fédérations sportives dans le champ des sports de nature, chiffre en croissance forte depuis plusieurs années ; 41 % des licenciés sports de nature sont des licenciées ; 25 801 clubs, soit 23 % du nombre total de clubs sportifs, sont des clubs de sports nature ; ...



itinéraires – CDESI) et d'établir un plan de gestion des lieux de pratiques (le plan départemental des espaces, sites et itinéraires – PDESI). En juillet 2007, 18 CDESI étaient fonctionnelles et trois plans départementaux votés. 20 CDESI devraient être mises en place et 8 PDESI élaborés d'ici la fin de l'année 2007, tandis que près de 40 autres départements ont initié la démarche.

En 2006, le ministère consacrait 29,3 millions d'euros aux activités physiques de nature : 27 millions dans le cadre des conventions d'objectifs avec les fédérations, soit près de 30 % du budget total consacré aux conventions ; 0,7 million au niveau central pour, notamment, accompagner le pôle ressources national des sports de nature situé au centre régional d'éducation populaire et de sport (CREPS) Rhône-Alpes, site de Vallon-Pont-d'Arc ; et 1,6 million distribués par les services déconcentrés pour les actions menées au plan local.

Mais la diversification des sports aujourd'hui se caractérise aussi par une demande plus diversifiée. Un même individu souhaite pratiquer des activités multiples, de manière ponctuelle. Plus encore, l'examen des évolutions démographiques – développement du sport chez les femmes, les seniors, les tout petits enfants, les personnes handicapées ou encore développement des pratiques familiales – est riche d'enseignements. Les conséquences sont multiples en termes de conception des équipements. Ce constat pourrait conduire à imaginer des moyens de favoriser le développement des activités physiques de nature en milieu urbain par une politique spécifique de développement des équipements sportifs à cet effet, qui permette de concilier encouragement des nouvelles pratiques et responsabilité de la collectivité <sup>(1)</sup>.

Les enjeux liés au sport sont donc multiples et évolutifs dans le temps. L'actualité récente conduit à privilégier deux liens particuliers, entre le sport et la santé d'une part, entre l'éducation physique et sportive et l'école d'autre part.

### ***b) Le sport et la santé***

Le lien entre le sport et la santé n'est pas nouveau. Il peut même paraître évident : on fait du sport pour être en bonne santé. Dans son livre blanc sur le sport, la Commission européenne commence le développement qu'elle consacre au « rôle sociétal du sport » par des paragraphes sur l'amélioration de la santé publique par l'activité physique <sup>(2)</sup>. De fait, le ministère en charge du sport développe une politique traditionnelle destinée à promouvoir les équipements sportifs adaptés à des activités physiques et sportives d'entretien de la santé :

---

(1) Conformément au souhait émis par Mme Edwige Avice dans le rapport de la Commission nationale des espaces, sites et itinéraires (CNESI) sur le bilan et les perspectives du développement des sports de nature (2005).

(2) « Le manque d'activité physique favorise l'apparition de surcharge pondérale, l'obésité et une série de pathologies chroniques telles que les maladies cardiovasculaires et le diabète, qui réduisent la qualité de la vie, font peser une menace sur la vie des personnes et sont une charge pour les budgets de la santé et l'économie ».

piscines, parcours de santé, itinéraires de randonnées pédestres, cyclotouristiques ou nautiques, salles d'activités de forme, d'équilibre et d'expression, *etc.*

Mais plus encore, le développement du sport ne saurait se concevoir comme mettant en péril la santé des individus. C'est l'une des raisons d'être de la politique importante de lutte contre le dopage. Sans revenir dans le détail sur les mesures prises en cette matière, on rappellera que le mandat de l'actuel président de l'agence mondiale anti-dopage (AMA), le canadien Richard Pound, touche à sa fin et que le vice-président en exercice de l'agence, Monsieur Jean-François Lamour, ancien ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a été jusqu'à une date récente candidat à ce poste pour la période 2008-2010. Cet événement peut conduire à regretter que la France pèse trop peu sur la scène sportive internationale. Mais on ne peut qu'espérer que l'action de l'AMA continuera d'être décisive en matière de lutte contre le dopage, car l'existence d'une institution de cette nature constitue à l'évidence une chance pour la lutte contre le dopage.

Dans la perspective de l'étude plus particulière des équipements sportifs, il faut souligner les efforts constants des pouvoirs publics destinés à limiter les risques d'accidents brutaux, mais aussi à prévenir les risques d'atteinte à moyen et long terme à la santé des usagers.

C'est ainsi qu'interrogés sur cette question par la rapporteure pour avis, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ont rappelé – outre le corpus législatif et réglementaire relatif à l'hygiène et la sécurité, « classique » en la matière –, l'existence d'une large palette d'instruments au service de cet objectif : le suivi de l'adaptation des équipements aux normes de l'Agence française de normalisation AFNOR (dans le cadre des travaux du comité de pilotage « sport » de cette association) ; l'existence des normes françaises et européennes relatives aux sols sportifs ; le développement des services médicaux et d'unités de récupération dans les établissements publics nationaux ; les réglementations spécifiques propres à l'activité des buvettes à l'occasion des manifestations sportives ; *etc.*

Récemment, le décret n° 2007-705 du 4 mai 2007 est venu autoriser toute personne, même non médecin, à utiliser un défibrillateur automatisé externe, face aux dizaines de milliers de cas de morts subites dues à des arrêts cardiaques constatés en France chaque année. Encore la généralisation de l'installation des défibrillateurs doit-elle être assurée dans les différents lieux publics, et notamment dans les enceintes sportives. La ministre de la santé, de la jeunesse et des sports a redit devant l'Assemblée nationale récemment sa « *ferme volonté de voir se généraliser l'installation de défibrillateurs, notamment dans les équipements sportifs qui sont sous [sa] responsabilité, par exemple à l'occasion des restructurations entreprises par le Centre national pour le développement du sport, en lien avec les collectivités territoriales qui sont les maîtres d'ouvrage de*

*ces équipements* »<sup>(1)</sup>. Il conviendra d'être attentif à ce que ce souhait puisse être effectivement mis en œuvre dans les faits.

Un autre point particulier doit être souligné : interrogés sur cette question, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ont rappelé dans une note à la rapporteure pour avis que le chlore, utilisé pour la désinfection de l'eau des piscines, produit des chloramines, fruit de la rencontre du chlore et des impuretés apportées par les baigneurs. La chloramine peut se décrire comme un gaz stagnant au-dessus de la surface de la piscine et se formant dans l'eau. Elle se caractérise par une odeur d'eau de javel et se trouve responsable des irritations des yeux, du nez ainsi que de la gorge. Le ministère a estimé que des quatre procédés de désinfection des eaux de piscine existants (recours au chlore, au brome, à l'ozone ou au PHMB – Polymère d'hexaméthylène biguanide), *« la chloration est le plus développé et le moins onéreux pour les piscines publiques malgré les risques qu'il peut présenter. Le PHMB a été expérimenté en France dans six piscines publiques depuis cinq ans. Il représente une bonne alternative à la chloration et son utilisation tend à se développer »*.

Il semble que la simple évocation de ces « risques » justifie une mesure de prudence, dont les modalités d'application devront certes être précisément expertisées, à savoir la suppression du recours au chlore pour la désinfection des piscines.

### ***c) Les équipements sportifs et l'éducation physique et sportive***

Le sport est pratiqué en France en milieu scolaire dans le cadre de l'enseignement obligatoire d'éducation physique et sportive qui fait l'objet d'un programme mis en œuvre au sein des établissements d'enseignement placés sous l'autorité du ministère en charge de l'éducation nationale<sup>(2)</sup>. En outre, en complément de cette pratique obligatoire d'éducation physique et sportive pendant le temps scolaire, le sport est pratiqué au sein de trois fédérations sportives scolaires<sup>(3)</sup>.

En théorie, en Europe, la France se place en très bonne position pour le nombre d'heures obligatoires consacrées à l'éducation physique et sportive dans les établissements : deuxième position en primaire (derrière la Slovénie) avec 522 heures et première position dans le secondaire avec 540 heures obligatoires. En outre, le nombre de licenciés au sein des trois fédérations sportives scolaires

---

(1) *Assemblée nationale, Première séance publique du mardi 2 octobre 2007 (séance de questions orales sans débat).*

(2) *On privilégie dans le présent développement la question scolaire, mais il est vrai que les liens qu'entretiennent le sport et l'université soulèvent de nombreuses questions également, notamment en termes de lisibilité de l'offre, comme l'ont mis en évidence les différentes auditions.*

(3) *L'Union nationale du sport scolaire (UNSS) pour les élèves du secondaire de l'enseignement public (907 443 licenciés en 2006) ; l'Union sportive de l'enseignement primaire (USEP) pour les élèves du primaire de l'enseignement public (829 071 licenciés en 2006) ; l'Union sportive de l'enseignement libre (UGSEL) pour tous les élèves fréquentant un établissement d'enseignement privé (738 237 licenciés en 2006).*

est en augmentation de 0,8 % en 2006 par rapport à 2005. La réalité est plus nuancée, comme l'ont confirmé les différentes auditions. La question de l'accès aux équipements sportifs n'y est pas étrangère : lorsque trois heures hebdomadaires d'éducation physique et sportive sont prévues, il n'est pas rare que dans les faits, en raison du temps de déplacement nécessaire pour se rendre sur le lieu des équipements sportifs, ce ne soit que deux heures réellement effectuées.

Cet exemple montre combien les notions d'accessibilité aux équipements et de disponibilité des équipements sont capitales. Là encore, les auditions ont montré que l'éducation physique et sportive n'a pas toujours toute sa place dans les équipements sportifs. Le débat sur l'adaptabilité des équipements est à cet égard essentiel : les espaces de sport modernes doivent aussi comprendre une certaine fonctionnalité (voir *infra* le débat sur la mutualisation des moyens). En outre, le débat ne peut se cantonner à l'appréciation quantitative des équipements : la qualité doit être prise en considération. Il n'est pas possible de pratiquer l'éducation physique et sportive dans des espaces sportifs vétustes.

De fait, les équipements sportifs conditionnent la qualité de l'éducation physique et sportive. En ce domaine plus que dans un autre, on mesure l'importance du rapport entre les moyens et la fin. L'éducation physique et sportive doit permettre en priorité de doter les enseignants des moyens adaptés pour faire accéder les élèves à une meilleure connaissance et appropriation de leur corps.

De manière connexe à la question du développement de l'EPS, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, le gouvernement annonce son intention de « *développer de façon intensive la pratique sportive en direction des jeunes scolarisés et des jeunes des quartiers en difficulté dans les zones franches urbaines, notamment. L'augmentation significative de crédits consacrés à cet objectif en 2008 (+ 21,3 millions d'euros par rapport à 2007) est à destination de la pratique sportive des élèves en temps périscolaire, particulièrement des collégiens* ». Est visé le créneau horaire entre 16 heures et 18 heures. Le ministère précise que ces crédits sont aussi destinés à « *aider à la construction des équipements sportifs indispensables à un tel développement* ».

Cette annonce soulève autant de questions qu'elle n'apporte de réponses à un enjeu pourtant essentiel. Quel personnel pour l'encadrement, puisqu'on sort apparemment du cadre de l'éducation physique et sportive ? Quelle articulation avec les après-midis du mercredi déjà pris en charge par les fédérations sportives scolaires ? Et bien sûr, quelles infrastructures lorsque l'on sait déjà les difficultés innombrables qui existent pour trouver des créneaux horaires disponibles ? Immanquablement, la question de la proportion des moyens alloués au regard de l'objectif visé va se poser<sup>(1)</sup>. Quel coût pour les collectivités locales ? Quel

---

(1) D'ores et déjà, le comité national olympique et sportif français s'est livré à un calcul selon lequel les 11,7 millions d'euros du CNDS affectés au programme d'accompagnement éducatif (part des 21,3 millions d'euros consacrée aux subventions de fonctionnement à l'attention des associations) permettront de financer 12 316 semestres à raison d'une séquence hebdomadaire de deux heures pendant dix-huit

engagement de leur responsabilité ? Pourquoi n'avoir pas fait précéder l'annonce d'une telle mesure d'une concertation minimale avec les acteurs intéressés ? Il n'est pas trop tard pour ce faire, tant les questions d'articulation des temps scolaire et périscolaire sont complexes.

## **2. L'évolution de l'offre passe par une évolution des pratiques**

Si à l'évidence l'évolution de la demande induit une évolution de l'offre et donc « du bâti », on voit bien qu'au fil de cette évolution du bâti, évoluent les manières d'agir : pratiques de conception, de construction, de financement...

### ***a) La question de l'adaptation du patrimoine***

Faire évoluer l'offre nécessite l'élaboration d'outils d'aide à la décision. Il est en effet indispensable de disposer d'instruments permettant d'établir une offre correspondant exactement aux besoins. Encore faut-il créer ces instruments.

L'existence de structures de réflexion peut y contribuer. Ainsi, l'Association pour l'information et la recherche sur les équipements de sport et de loisirs (AIRES), fondée en 1994, se donne pour objectif de fédérer différentes réflexions au service de l'accès de tous aux installations sportives.

#### ***• Le bilan pour le moins mitigé du recensement des équipements sportifs***

À la suite, notamment, du rapport établi le 1<sup>er</sup> octobre 2003 par Pierre Martin, sénateur, consacré à « une méthodologie pour un recensement des équipements sportifs au niveau national », le ministère en charge des sports a mené, à partir du mois d'août 2004, une démarche de recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques. La première phase de collecte des données a duré jusqu'au 31 décembre 2005.

Au 15 janvier 2007, on dénombre 251 300 équipements sportifs et 73 100 espaces et sites de pratiques de sports de nature, soit un total de 324 400. Au premier semestre 2006, trois outils d'exploitation, sous la forme de sites intranet et internet<sup>(1)</sup>, ont été créés, à l'attention respectivement du « grand public », des partenaires et du ministère. Ces outils contiennent des données de nature statistique et cartographique. Selon les projets annuels de performance concernant le projet de loi de finances pour 2008, « *les services du ministère sont mobilisés pour faciliter l'appropriation de l'outil par leurs partenaires et piloter l'actualisation en continu des données recueillies (conformément à l'instruction n° 06-154 JS du 21 septembre 2006). À cet égard, le décret n° 2006-992 du 1<sup>er</sup> août 2006 pris pour application notamment des articles L. 131-8, L. 312-2 et*

---

*semaines. Ce sont donc seulement 6 158 établissements qui pourraient ainsi bénéficier d'une séquence de deux heures par semaine pendant l'année civile 2008 (deuxième semestre 2007-2008 et premier semestre 2008-2009).*

*(1) Adresse internet pour accéder aux données du recensement : [www.res.jeunesse-sports.gouv.fr](http://www.res.jeunesse-sports.gouv.fr).*

*L. 312-3 du code du sport précise les obligations incombant aux propriétaires d'équipements sportifs en matière de déclaration ».*

Si le ministère, interrogé sur ce point par la rapporteure pour avis, estime que le RES « *ne constitue pas, bien évidemment, une politique d'équipements sportifs* » mais « *un travail préalable nécessaire à son élaboration* », il met en avant les exploitations locales auxquelles il a pu d'ores et déjà servir de base.

Ainsi, selon ces mêmes informations transmises par les services du ministère : le RES a permis au conseil régional du Limousin de prendre des initiatives dans les domaines du sport, du tourisme et de l'environnement (représentation des itinéraires de randonnées, adaptation de l'implantation des nouveaux équipements sportifs, établissement des scénarios de développement, élaboration du schéma directeur d'équipements sportifs, réflexion pour le développement de l'athlétisme...) ; le pays de Centre-ouest Bretagne a engagé une réflexion sur les activités de pleine nature pratiquées sur le canal de Nantes à Brest à partir des informations du RES ; le pays d'Auray intègre le RES dans ses réflexions pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale afin de mieux prendre en compte la thématique du sport.

Ces résultats doivent naturellement être salués. On ne peut que se féliciter de l'appropriation, au plan local, des résultats de ce que le ministère désigne comme « *d'abord une photographie quantitative des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques décrits à travers une cinquantaine de variables obligatoires permettant d'identifier leurs caractéristiques principales* ». Photographie à un instant donné, le recensement des équipements sportifs l'est à l'évidence. Le simple bon sens commande toutefois d'apprécier cet outil au regard de son utilisation pratique effective. Or force est de reconnaître, à la suite de nombreux avis convergents recueillis par des acteurs divers au sein du monde sportif à l'occasion des auditions, que l'opérationnalité du RES reste à prouver. C'est pourtant la question centrale : le RES est-il ou non, en matière d'équipements sportifs, un outil d'aide à la décision ?

Les principales limites RES peuvent être ainsi décrites :

– Le RES donne il est vrai certaines informations sur les équipements mais celles-ci sont assez lacunaires. Sur le site internet consacré au RES figure expressément l'information selon laquelle le recensement « *donne un premier niveau de caractéristiques techniques (...) et de caractéristiques d'usage (...)* » : mais on comprend aisément que ce niveau est insuffisant pour mener un travail de praticien des équipements sportifs, que l'on soit maître d'ouvrage, programmiste, architecte ou ingénieur, ainsi que l'ont fait observer de nombreuses personnalités entendues. De ce fait, le RES se caractérise surtout par une très forte hétérogénéité des équipements décrits.

Dans son ouvrage consacré aux *Espaces du sport*, l'architecte François Vigneau n'estimait-il pas, dès la fin des années 1990, que « *pour dresser l'état du*

*patrimoine, il est nécessaire de dépasser le simple dénombrement des équipements existants et de prendre en compte leur fonction et leur capacité d'utilisation instantanée et cumulée (dimensions, matériel immobilier, état, périodes d'ouverture, tarifs, localisation, accessibilité,...). En effet, un recensement qui répertorierait de la même manière la pelouse du stade de France et un terrain en stabilisé ou en gazon synthétique ouvert à tous ne serait d'aucune utilité » ? Il ajoutait : « En outre, avant de pouvoir déterminer la corrélation quantitative entre pratiques et équipements, il serait nécessaire de mener une recherche approfondie sur les critères d'adéquation qualitative de la conception et de l'exploitation des seconds aux finalités et modalités des premières ».*

– Le site internet précité détaille fort à propos la méthodologie suivie pour l'élaboration du recensement et notamment la réunion de comités de pilotage composés « *des responsables publics et privés les plus concernés* » : mais, par définition, tous les acteurs n'ont pu être impliqués dans la conduite du projet, comme l'ont confirmé les auditions.

– L'actualisation du site se fait sur la base d'une obligation déclarative, au titre de l'obligation légale qui incombe à tout propriétaire d'un équipement en application de l'article 41 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 : on peut comprendre la souplesse recherchée par un tel dispositif mais, dans le même temps, comment ne pas s'interroger sur la compatibilité d'une telle méthode avec le souci de fiabilité statistique qui doit inspirer toute démarche de recensement ?

Ces quelques éléments sont problématiques mais ils ne sauraient à eux seuls condamner la démarche de recensement. La véritable difficulté est ailleurs et de portée bien plus grande : dans la définition même qui est donnée à ce recensement, à savoir une « *photographie* », qui n'est pas « *un exercice prospectif ou de programmation* », selon les termes mêmes du ministère sur le site du RES, qui ajoute : « *sur les bases des résultats enregistrés, des analyses et des stratégies plus efficaces pourront être définies au profit du développement du sport. Au final, un beau défi collectif à relever* ». Une telle affirmation pourrait faire sourire si le débat n'était si important.

Au mieux, le RES semble apparaître comme un outil parmi d'autres dans le processus de prise de décision. C'est du reste l'utilisation qui paraît en avoir été faite au plan local. Pour le reste, l'utilisateur est renvoyé à plus tard et à lui-même, comme le montre encore cette remarque conclusive du site internet : « *L'outil RES sera amené à évoluer, à s'adapter, à répondre à de nouvelles préoccupations ou questions qui apparaîtront à l'avenir. Cette étape ne constitue que la première phase de création d'un outil pertinent au service des acteurs du sport* ».

Ce n'est pas un hasard si les ressources allouées au RES sont évoquées, sur le même site internet, sur le mode passé : « *D'un point de vue budgétaire, deux dotations arrêtées en conseil de gestion du Fonds national pour le développement du sport, l'une d'un montant global de 1,15 million d'euros (au 1<sup>er</sup> juillet 2004) et l'autre d'un montant de 3,2 millions d'euros (au 25 janvier 2005), ont d'ores et*

*déjà été allouées au titre de l'année 2004* ». Depuis, rien de plus apparemment <sup>(1)</sup>. Tout au plus peut-on imaginer qu'une fois encore, les collectivités territoriales auront dû procéder aux ajustements nécessaires. Comment alors inventer la deuxième étape ? Est-il possible de parfaire le RES dans un sens « qualitatif », en enrichissant la base de données d'éléments précis et opérationnels pour les professionnels concernés ?

Il est vrai que c'est ici que les outils font véritablement défaut. Interrogés par la rapporteure pour avis sur l'appréciation du taux d'utilisation des équipements sportifs, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ont répondu qu'il s'agit d'« *un exercice lourd et délicat. L'Etat n'a la main que sur moins de 2 % des équipements sportifs, la presque totalité (84% [donnée RES, août 2007]) appartenant aux collectivités territoriales. La base de données informatiques mutualisée avec les collectivités locales et le mouvement sportif dénommée « recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique » mise en service depuis mai 2006 permet cependant au ministère chargé des sports d'avoir une connaissance des caractéristiques techniques quantitatives de chacun des équipements sportifs sur le territoire national. Mais cet outil n'intègre pas les données relatives à l'utilisation de ces équipements* ».

- *Le rôle du comité de programmation du CNDS*

Par la politique d'attribution de subventions tant de fonctionnement que, surtout, d'équipement, le CNDS et son comité de programmation (chargé de donner un avis au conseil d'administration sur l'attribution des subventions d'équipement proposées par le directeur général) constitue en soi une structure d'aide à la décision en matière d'équipements sportifs.

Lors de sa réunion du 11 octobre 2007, le conseil d'administration du CNDS a décidé de modifier le règlement général de l'établissement de manière à prendre en compte les projets d'équipements sportifs de proximité permettant le développement de la pratique sportive des jeunes scolarisés ou des habitants des quartiers en difficulté, dans le cadre de l'attribution au niveau local d'une partie des subventions d'équipement de l'établissement. Ainsi sont conciliés deux impératifs : une certaine refonte des procédures applicables à la prise de décision au CNDS, dans le sens d'une déconcentration, dont on doit se féliciter ; la mise en œuvre du projet gouvernemental précité.

Toutes les difficultés ne sont pas levées pour autant : alors que les collectivités territoriales sont encore à peine représentées dans les instances locales du CNDS, un transfert des responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales est à craindre. Par-delà les dépenses en faveur des équipements entendues au sens strict, restent de nombreuses autres charges : surveillance des équipements, encadrement, prise en charge de l'entretien des équipements, *etc.* Ici

---

(1) *A l'exception des crédits du Centre national pour le développement du sport, consacrés à l'actualisation et l'exploitation des données du RES : 450 000 euros prévus chaque année pour 2006, 2007 et 2008 pour recruter des vacataires enquêteurs : soit moins de 20 000 euros par région chaque année...*



encore, les politiques envisagées posent plus les questions qu'elles n'apportent les réponses.

### ***b) La nécessaire mutualisation des moyens***

La dualité entre grands équipements et équipements de proximité n'est pas nouvelle : le baron de Coubertin ne condamnait-il pas, dès 1921, la conception des grands équipements ne visant qu'à « réunir le plus grand nombre de sports sous les yeux du plus grand nombre de spectateurs » ?

De fait, les grands équipements obéissent toujours aujourd'hui à une logique propre, en raison même de leur dimension, comme le rappelle l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

Il en résulte des pratiques et des règles spécifiques <sup>(1)</sup> : le choix du recours à l'intercommunalité dans la mesure où le public accueilli a vocation à dépasser le territoire communal ; compte tenu des coûts de construction et des contraintes tarifaires, la nécessité d'un subventionnement, en l'absence d'un équilibre financier du fait des sommes en jeu ; l'affectation juridique au service public, fondée sur l'intérêt général de l'organisation de manifestations sportives à destination d'un large public ; le choix des modalités juridiques de réalisation puis de gestion du projet ; les modalités de mise en place d'une procédure de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution d'un contrat ; *etc.*

Pour autant, certains enjeux sont communs aux grands équipements et aux équipements de proximité, comme l'ont montré les auditions. Ainsi, de manière générale, les architectes déplorent aujourd'hui l'insuffisante fonctionnalité des équipements construits, trop peu ancrée dans la culture française, qui va de pair avec une forme de résistance des clubs sportifs à la mutualisation des équipements. Bref, un effort d'adaptabilité serait nécessaire, dans le sens de cette « fonctionnalité » plus grande des équipements <sup>(2)</sup>.

## **B. LES ÉQUIPEMENTS CONTRE LE SPORT**

En matière de politique en vue du développement des équipements sportifs, il existe certaines interrogations sur les acteurs et sur les moyens, qui parfois sont susceptibles de freiner le développement des équipements.

---

(1) Voir sur l'ensemble de ces questions le dossier consacré aux grands équipements sportifs dans *Intercommunalités*, n° 113, juin 2007.

(2) Voir les longs développements consacrés à cette question dans *Les équipements sportifs*, *Le moniteur*, 2006, Catherine Sabbah et François Vigneau : la « fonctionnalité » permet d'éviter le double écueil de la polyvalence (il est difficile de concevoir des sols, des éclairages ou des volumes qui conviennent à de nombreux sports en même temps) et de la spécialisation (dont les inconvénients sont nombreux aux plans économique et social).

## 1. Des interrogations sur les acteurs

« Qui fait quoi ? » pourrait-on demander de manière sans doute trop directe, mais révélatrice des incertitudes qui affectent aujourd'hui la répartition des compétences en matière sportive entre les différentes collectivités publiques.

### *a) Une répartition des compétences peu lisible*

Historiquement, chacun s'accorde pour reconnaître le rôle décisif des collectivités locales dans la multiplication des équipements sportifs. Dans le même temps, il n'est pas besoin de longs développements pour rappeler que les lois de décentralisation ont, d'une certaine manière, oublié le sport. Certains y ont vu le signe d'un maintien de la totalité des engagements de l'État vis-à-vis de l'activité sportive, d'autres l'ont interprété comme un transfert implicite de compétences au profit des collectivités locales.

Dans les faits, les collectivités territoriales développent des politiques sportives en s'appuyant sur la clause générale de compétence. En outre, certaines collectivités ont des compétences particulières : les départements pour établir et entretenir les itinéraires de promenades et de randonnées ; les régions pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que l'aménagement du territoire, exercent naturellement des compétences en matière sportive. Interrogés par la rapporteure pour avis sur l'évolution de la part respective de l'État et des collectivités territoriales en matière de financement des équipements sportifs de 1995 à aujourd'hui, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports se sont révélés incapables de répondre, signe de cette confusion.

Néanmoins, ces mêmes services ont apporté les éléments d'information suivants : la dépense des collectivités territoriales en faveur du sport s'élève à environ 9,1 milliards d'euros en 2005. La participation la plus importante est celle des communes et de leurs groupements, qui représente 8 milliards d'euros en 2005 : 53 % en fonctionnement et 47 % en investissement. Elle est principalement constituée par le soutien à la construction et au fonctionnement d'équipements sportifs ou à l'éducation physique et sportive, les subventions aux associations sportives pour la réalisation de leurs projets, le soutien à des manifestations sportives ainsi que la prise en charge des services locaux gérant le sport.

En 2005, la dépense des départements est estimée à 700 millions d'euros (54 % en fonctionnement et 46 % en investissement) et celle des régions à 380 millions d'euros (60 % en fonctionnement et 40 % en investissement).

Au total, pour l'année 2005, selon l'estimation réalisée par le ministère, la partie des dépenses consacrées aux investissements par les collectivités est estimée à 4 234 millions d'euros qui se décomposent comme suit : 152 millions d'euros pour les régions ; 322 millions d'euros pour les départements ; 3 760 millions d'euros pour les communes.

### ***b) L'illusion de l'intercommunalité ?***

On observe que les données présentées ci-dessus ne distinguent pas, s'agissant de l'intervention des collectivités territoriales, entre les interventions à titre principal et celles au titre de l'intercommunalité. Or l'intercommunalité peut constituer une réponse adaptée à une offre correspondant à une demande excédant le territoire d'une collectivité donnée ou exigeant des moyens importants. Dans son avis consacré au *Sport au service de la vie sociale* (2007), le Conseil économique et social s'interroge sur la perspective d'un « sport intercommunal ».

Selon l'observatoire de l'association des communautés de France, en 2006, 62,2 % des communautés déclarent mener une action dans le domaine du sport : 61 % des communautés de communes, 73,1 % des communautés d'agglomération et 66,7 % des communautés urbaines. Il convient cependant de souligner que :

– Les EPCI peuvent développer des politiques sportives sans nécessairement prendre la compétence et en particulier en attribuant des fonds de concours pour le financement d'équipements supra-communaux. C'est ainsi qu'une étude réalisée par l'AdCF des statuts déposés en préfecture révèle un taux de seulement 50 %.

– À l'inverse, dans son livre blanc de septembre 2006 (*La raison du plus sport*), le CNOSF estime que 77 % des communautés d'agglomération ont retenu le sport mais que « *ce pourcentage avantageux ne reflète pas pour autant le choix d'une politique sportive ou l'implication dans un projet sportif* ». Or il est malaisé de déterminer quel est le taux d'exercice effectif de la compétence prise par une intercommunalité.

– Par ailleurs, comme le souligne le Conseil économique et social dans son rapport précité, le domaine de prédilection des EPCI est les équipements, non la politique d'animation sportive.

– Enfin, l'observatoire de l'AdCF, à partir des compétences « sport » déclarées en préfecture, met en évidence la variété de l'intervention des EPCI et leur caractère fortement évolutif.

La multiplication des partenaires en matière de financement des équipements sportifs induit une forme de dilution des responsabilités, au détriment d'une politique publique claire en matière sportive. Dans le même temps, il faut reconnaître que cette pluralité d'intervenants favorise aussi la multiplication des sources de financements.

Peut-être serait-il opportun de développer les démarches de nature économétrique consistant par exemple à systématiser le recours à la comptabilité analytique, en lien avec le projet communautaire visant à établir une méthode statistique de mesure de l'incidence économique du sport (en vue de l'élaboration d'un « compte satellite européen pour le sport ») ?

## 2. Des interrogations sur les moyens

### *a) Le choix délicat du mode de gestion des équipements*

- *Les modes de gestion des équipements sportifs publics*

La plupart des équipements publics<sup>(1)</sup> sont gérés directement par la personne publique qui en est propriétaire. C'est le cas, par exemple, des universités, écoles et instituts nationaux de sport, ou encore des centres régionaux d'éducation populaire et de sport. Pour ce qui est des collectivités territoriales, ce sont les communes qui possèdent et assurent la gestion de l'essentiel des équipements sportifs français<sup>(2)</sup> : on peut considérer qu'environ deux tiers des communes gèrent directement leurs propres équipements.

Pour autant, l'existence du recours à des opérateurs privés pour la gestion des équipements sportifs n'est pas marginale. Différents partenaires peuvent être sollicités à cet effet, par le biais d'outils juridiques divers. La tendance est même à un accroissement du recours aux modes de gestion privée des équipements sportifs aujourd'hui et elle va de pair avec une certaine complexité des instruments (*cf.* annexe 2 sur les différents modes de gestion des équipements sportifs publics).

- *La question spécifique du recours à la délégation de service public*

Une collectivité peut avoir recours à une convention de délégation de service public dans le cas où le club sportif gestionnaire des installations sportives : bénéficie d'installations faisant partie du domaine public communal ; se voit imposer par la ville des conditions d'exploitation qui permettent de caractériser l'existence d'un service public ; et perçoit des recettes d'exploitation représentant une part substantielle de ses recettes d'exploitation<sup>(3)</sup>. La mise en place d'une délégation de service public repose sur une procédure de mise en concurrence et débouche sur trois principaux types de contrats : l'affermage, la concession de service public et la régie intéressée.

Les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports rappellent que moins de 8 % des piscines et patinoires propriétés des collectivités territoriales sont gérées par des tiers. Les collectivités ont recours à la délégation de service public pour les équipements sportifs à accès payant dont le coût de

---

(1) On se concentre dans le présent développement sur les équipements sportifs publics : le plus souvent, l'équipement sportif constitue un ouvrage public dans la mesure où il s'agit d'un immeuble appartenant à une collectivité publique ou sur lequel elle dispose des attributs du propriétaire et qu'elle affecte, au moyen d'un aménagement spécial, à une pratique sportive reconnue d'intérêt général.

(2) Les régions et les départements sont rarement propriétaires d'infrastructures sportives, même si les politiques sportives qu'ils élaborent peuvent les conduire à réaliser des équipements et à les gérer. Il en va ainsi, par exemple, des départements et des régions, qui gèrent les équipements sportifs des collèges et lycées. Ces informations et l'ensemble du présent développement s'inspirent des informations contenues dans *Droit du sport*, F. Buy, J.M. Marmayou, D. Poracchia, F. Rizzo, L.G.D.J., 2006.

(3) Ces éléments sont rappelés par Patrick Bayeux et Brigitte Clavagnier, « Les modes de gestion des équipements sportifs utilisés par les clubs professionnels », *Actualité juridique du droit administratif*, 11 juillet 2005.

fonctionnement est lourd. En pratique, les centres aquatiques, les centres nautiques les patinoires et les golfs sont concernés.

Depuis quelques années, le développement du recours à la délégation de service public (DSP), pour limité qu'il est, s'accroît cependant et engendre de nouvelles questions :

– La première est presque une question de principe : dans quelle mesure le régisseur, dont l'activité se distingue par son caractère lucratif, va-t-il pouvoir mettre en œuvre une mission de service public ? Les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports observent qu' *« une délégation de service public mal négociée peut avoir pour conséquence une hausse des tarifs d'accès du public, et donc être préjudiciable à l'activité des associations sportives. Le ministère chargé des sports recommande donc aux collectivités délégantes d'associer le mouvement sportif à l'élaboration des cahiers des charges des délégations de service public »*. Encore faut-il garder à l'esprit que les « effets secondaires néfastes » du recours à ce mode de gestion peuvent n'être pas seulement financiers. Cette question, pour importante qu'elle est, ne semble pas insoluble. Il est en effet possible à la collectivité publique de prévoir dans le contrat de délégation des clauses qui rappellent la nécessité du respect d'un certain nombre de principes.

***Le choix de la délégation de service public à la patinoire Iceberg de Strasbourg : entre contrainte économique et respect des principes du service public***

*Ainsi qu'a pu le constater la rapporteure pour avis lors de son déplacement à Strasbourg, la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) a fait le choix d'une délégation de service public pour la gestion de sa nouvelle patinoire « Iceberg ».*

*L'objectif de l'équipement étant sa vocation ludique, force était de proposer une offre commerciale aussi large que possible. C'est presque une question de compétence qui a conduit au recours à un opérateur privé sous cette forme. La spécificité de l'équipement (une patinoire sportive « et ludique ») rendait nécessaire ce recours à une société privée.*

*Pour autant, le cahier des charges de la régie intéressée pour l'exploitation de la patinoire impose au régisseur intéressé un nombre non négligeable d'obligations : respect des principes de continuité du service public et d'égalité entre les usagers ; mise en œuvre d'un certain nombre de missions : accueillir les différentes catégories de publics et notamment les scolaires, clubs sportifs et associations à caractère éducatif ; mener une politique dynamique susceptible d'attirer au maximum le grand public ; mettre en place une école d'initiation aux sports de glace ; organiser des spectacles dans le cadre de l'animation culturelle communautaire ; etc.*

– Une autre difficulté peut provenir de ce que la mise en concurrence, dans un certain nombre de cas de figure, est difficile dans les faits, pour la simple raison que le seul club local est en mesure de répondre à la demande de la collectivité. Il est alors difficile de satisfaire au respect des règles de mise en concurrence.

– Une autre question centrale mêle considérations de principe et aspects pratiques. Elle est posée notamment par le professeur en droit du sport Patrick Bayeux et l’avocate Brigitte Clavagnier dans l’article précité : « *Peut-on réellement mettre en concurrence un club sportif professionnel, dans le cadre d’une délégation de service public, par exemple pour la gestion d’un stade ou d’une salle de la ville où réside le club ?* ». Les auteurs montrent que certainement, il est en théorie possible de mettre en concurrence des gestionnaires d’espaces sportifs et le club résident : dans le cas où le gestionnaire retenu ne serait pas le club, ce dernier louera ensuite la salle au gestionnaire. Au plan politique, la réponse est moins évidente : « *Qu’advient-il si le club résident descend d’une division, ne dispose plus des mêmes recettes et n’est plus à même de louer le stade au gestionnaire dans les mêmes conditions ? Est-ce à la collectivité d’assumer la charge ? Le risque mesuré, la collectivité pour des raisons politiques et économiques préférera confier la gestion de son équipement directement au club résident* ».

En définitive, il semble que ce type de conventions puisse être opportun dans le cadre d’équipements de nature multifonctionnelle, tels les palais des sports – c’est le cas par exemple du stade de France –, qui n’ont pas de lien privilégié avec un club sportif particulier et peuvent assurer une programmation annuelle pluridisciplinaire. Il pourrait être utile, s’agissant de ces questions à la fois délicates et majeures pour les collectivités locales de favoriser une remontée des « bonnes pratiques » au niveau national, de manière à développer des formes nouvelles d’assistance technique.

### ***b) La cotation en bourse des clubs sportifs***

L’article 68 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l’actionnariat salarié et portant diverses dispositions d’ordre économique et social, codifié à l’article L.122-8 du code du sport, a autorisé les sociétés anonymes sportives à recourir à l’appel public à l’épargne, à la suite d’un avis motivé de la Commission des communautés européennes du 13 décembre 2005. Le gouvernement avait aussi estimé, par cette mesure, selon l’expression de l’exposé des motifs du projet de loi, que « *la détention de droits réels sur leurs enceintes sportives permettra aux sociétés sportives d’ajouter au projet sportif des éléments de nature à le renforcer* ».

Il est un peu tôt pour effectuer un bilan de cette mesure. Interrogés sur cette question, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports précisent en effet que si, le 26 janvier 2007, l’Olympique lyonnais groupe a annoncé le lancement de son introduction en bourse en vue de l’admission aux négociations de ses actions sur le marché Eurolist d’Euronext Paris, aucune autre société sportive n’a recouru à l’appel public à l’épargne à ce jour.

### *c) La question de la fixation des normes applicables aux équipements*

Cette question, longtemps très discutée, est aujourd'hui largement en voie de règlement. On ne fera ici que rappeler les principaux termes du débat <sup>(1)</sup>. Il y a quelques années, aux yeux des collectivités publiques propriétaires ou gestionnaires des équipements sportifs, les fédérations sportives et, souvent, par délégation, les ligues professionnelles, exerçaient de façon trop extensive le pouvoir réglementaire qui leur est reconnu par la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, en matière de définition des normes applicables aux installations et équipements sportifs. Il en résultait des coûts substantiels pour les collectivités concernées.

Il n'est pas inintéressant de se rappeler l'événement « déclencheur » de l'ensemble de l'évolution réglementaire, à savoir la saisine du Conseil d'Etat à la demande de la commission des normes – alors présidée par la rapporteure pour avis – du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) : en effet, en avril 2002, la Ligue de football professionnel avait enjoint la ville d'Angoulême de construire des tribunes supplémentaires car son équipe était susceptible d'accéder en Division 2. C'est ainsi, comme l'avait précisé la rapporteure pour avis lors de son audition dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle consacrée aux « normes édictées par les fédérations et les ligues sportives » <sup>(2)</sup>, que « le 29 mai 2002, [la commission des normes du CNAPS avait] émis un avis défavorable, considérant que ces prérogatives ne relevaient pas du pouvoir réglementaire de la fédération et demandant au ministre de saisir le Conseil d'Etat pour édicter un cadre juridique formel. Le ministre des sports [Mme Marie-George Buffet], début 2003, a donc saisi le Conseil d'Etat », qui a rendu son avis en novembre 2003.

Moins de trois années plus tard, le décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives mentionnées à l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée est venu conférer une portée réglementaire à l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 20 novembre 2003 sur la question de l'interprétation des dispositions de la loi du 16 juillet 1984. Il est désormais clairement établi, notamment, que les fédérations sportives ont pouvoir pour définir « *les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent, c'est-à-dire à l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement de ces compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes.* »

---

(1) Pour une présentation détaillée des principaux enjeux et des éléments juridiques, voir par exemple le récent article de Laurent Vallée, « La fixation par les fédérations sportives et les ligues professionnelles des normes applicables aux stades et équipements sportifs », *Actualité juridique du droit administratif*, 10 septembre 2007.

(2) Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle et présenté par MM. Denis Merville et Henri Nayrou (mai 2005).

En revanche, les exigences exclusivement dictées par des impératifs d'ordre commercial, comme celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou la détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée ou radiophonique des compétitions, excèdent le champ des compétences des fédérations délégataires. En ces domaines, les fédérations ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

Par ailleurs, le même décret impose aux fédérations de prévoir des « *délais raisonnables* » pour la mise en conformité des installations existantes à de nouvelles règles et prévoit que les fédérations transmettent au ministre chargé des sports tout projet de règlement en matière d'équipements sportifs ou tout projet de modification de celui-ci en vue de son examen par le Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS).

Un guide pratique relatif aux règles fédérales édictées en matière d'équipements sportifs a été rédigé par le ministère en charge des sports et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Enfin, les services du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports indiquent que certaines des propositions du rapport parlementaire précité sont encore à l'étude. Il en va ainsi de celles relatives à la définition d'un « *indicateur annuel* » rendant compte des surcoûts liés à l'édiction des normes relatives aux équipements sportifs, à la rédaction d'un « *document annuel sur l'état de la réglementation fédérale* », à la création d'une « *instance nationale de concertation au niveau du CNOSF* » et de celle visant à « *renforcer la position du CNAPS* ».

Il reste que ce dossier est incontestablement marqué par les progrès considérables réalisés, et la rapporteure pour avis souhaite souligner ces avancées importantes s'agissant d'un domaine déterminant pour le développement des équipements sportifs.

## **C. LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES**

L'étude de quelques cas concrets permet de dépasser le simple bilan « coût-avantages » en matière d'équipements publics et de placer la politique de développement des équipements sportifs au cœur de l'ensemble des politiques publiques.

### **1. Renouveler les pratiques sportives**

#### ***a) La politique de développement des équipements sportifs : une nécessaire cohérence interne***

La politique de développement des équipements sportifs doit, à l'évidence, avant tout reposer sur une forme de cohérence interne. Il existe, d'une certaine



manière, un « cycle de vie » de l'équipement sportif. On ne peut détailler dans le présent développement toutes les étapes de la genèse d'un équipement mais il faut garder à l'esprit leur multiplicité : rôle initial du maître d'ouvrage ; établissement d'une étude préalable ; réalisation d'un préprogramme puis d'un programme par un cabinet spécialisé, le programmiste ; prise en charge de la maîtrise d'œuvre par un architecte (études d'esquisse, études d'avant-projet, études de projet) ; réalisation des travaux par les ingénieurs et entreprises compétents <sup>(1)</sup>.

Or la cohérence entre ces différents moments n'est pas toujours, loin s'en faut, optimale, comme l'ont fait observer de nombreuses personnalités entendues. Dans un certain nombre de cas, il est reproché au maître d'ouvrage d'être insuffisamment présent : c'est lui qui pourtant pense le premier le projet et le contact permanent avec les intervenants ultérieurs devrait favoriser une mise en œuvre optimale du projet. Par ailleurs, les architectes souffrent souvent de programmes trop imprécis : or « *faute de tels cahiers des charges fonctionnels, le travail des architectes suscite souvent des récriminations de la part des utilisateurs (...)* ». Bref, une logique de coopération entre les différents acteurs est véritablement nécessaire tout au long de l'élaboration de l'équipement sportif <sup>(2)</sup>. Ne pourrait-on imaginer à cet effet la rédaction d'une « charte du cycle de vie de l'équipement sportif », somme des bonnes pratiques en matière de construction et de gestion des équipements sportifs ?

### ***b) La politique de développement des équipements sportifs : au service de l'aménagement du territoire***

Lors de son déplacement en Alsace, en particulier sur le site de La Rotonde à Strasbourg (quartier nord-ouest de Cronembourg), et dans la commune de Truchtersheim (à une vingtaine de kilomètres au nord-ouest de Strasbourg), la rapporteure pour avis a eu l'occasion de prendre la mesure de l'état d'avancement et des résultats du programme, initié par le conseil général du Bas-Rhin, destiné à accroître le nombre de terrains de football en gazon synthétique (*voir encadré*). Ce programme, qui connaît un succès indéniable, illustre parfaitement de quelle manière une politique menée en matière d'équipements sportifs peut s'inscrire dans une politique plus globale d'aménagement du territoire tout en favorisant le renouvellement des pratiques. Ce n'est pas un hasard si l'engagement de cette programmation départementale pour l'aménagement de terrains de grands jeux en gazon synthétique s'est inscrite dans le cadre du lancement d'une initiative locale dédiée à l'aménagement du territoire – « Des hommes et des territoires » –,

---

(1) Voir pour une description détaillée de ces différentes phases, Patrick Bayeux, *Le sport et les collectivités territoriales, Que sais-je ?*, Presses universitaires de France, 2006. On rappellera la spécificité française selon laquelle il y a séparation entre programmation par un cabinet spécialisé et conception par l'architecte, aux termes du code des marchés publics (le maître d'ouvrage définit ses besoins dans un programme et les architectes répondent à un appel d'offres dans le cadre d'une procédure de concours).

(2) Voir sur ce sujet Catherine Sabbah et François Vigneau, *Les équipements sportifs*, Le moniteur, 2006 : de nombreux développements sont consacrés à la nécessité d'une réflexion approfondie à tous les stades de l'élaboration de l'équipement (et à la nécessité d'une réponse aux questions : quelles intentions et quels objectifs ? Pour qui ? Où ? Comment ?). Seul un « programme fonctionnel » permettra de véritablement élaborer le « projet politique ».

comportant des volets multiples, prenant en compte notamment la question des équipements et au sein de cette dernière la question des équipements sportifs.

***L'aménagement du territoire... par l'aménagement des terrains : l'exemple de la programmation pour l'aménagement de terrains de grands jeux en gazon synthétique dans le Bas-Rhin***

*L'exemple de la programmation départementale de l'aménagement des terrains de grands jeux en gazon synthétique est d'abord édifiant parce qu'il illustre le caractère pluridisciplinaire de la réflexion sur les équipements sportifs.*

***1. L'inspiration au fondement de la programmation***

*L'aménagement du territoire est bien sûr au fondement de ce programme : l'objectif est d'assurer un maillage cohérent du territoire à hauteur des besoins et une égalité d'accès aux équipements du plus grand nombre. Mais le rapport établi par la commission des sports du conseil général du Bas-Rhin préalablement à l'adoption de cette initiative révèle aussi la diversité des enjeux sous-tendant ce projet :*

*– enjeux sportifs : l'accroissement de la polyvalence des équipements sportifs, l'allongement de leur temps d'usage, l'ouverture des équipements aux non licenciés ;*

*– enjeux environnementaux : prendre en compte les contraintes climatiques d'une région ; économiser les ressources naturelles, notamment l'eau d'arrosage, tout en préservant la qualité de la nappe phréatique du fait de l'absence d'engrais ;*

*– enjeux économiques : le coût de l'investissement pour un terrain oscille entre 530 000 et 690 000 euros : ce coût est plus élevé que pour un terrain d'honneur en herbe, mais la surface synthétique est praticable par tout temps et sans limite horaire de fréquentation ; les frais d'entretien sont faibles ; l'amortissement est réalisé sur une durée de sept ans ;*

*– enjeux sociaux : il s'agit d'assurer la mise à disposition de ces terrains pour l'ensemble des activités scolaires, mais aussi socio-éducatives.*

***2. Présentation du dispositif***

*Un découpage du département en 26 territoires homogènes a été réalisé, qui tenait compte de la population, du nombre de clubs de football ainsi que du nombre de licenciés. Le travail de localisation a été mené en concertation avec la Ligue de football.*

*34 projets ont été définis, répartis sur ces 26 territoires et financés à hauteur de 50 % de la dépense subventionnable hors taxe en cas de projet unique sur un territoire. Ce taux a été plafonné à 50 % de la dépense subventionnable hors taxe en cas de projets multiples sur un même territoire.*

*La programmation s'étale de 2003 à 2008. Il est possible de remplacer un désistement dans la liste originelle par une nouvelle candidature (ex : Dossenheim-sur-Zinsel a été remplacé par Ittenheim).*

*Pour les nouveaux projets engagés de 2006 à 2008, le conseil général a acté le principe d'une aide majorée : de 5 % si le terrain se fait sous maîtrise d'ouvrage intercommunale ; de 5 % si le terrain est implanté dans une commune comportant un collège et que ce dernier a accès au terrain.*

*Il existe des contreparties à l'aide départementale, destinées à ce que puissent être atteints les différents objectifs de la programmation. La commune ou le groupement de communes bénéficiant de l'aide départementale devra, dans le cadre d'une convention avec le département, s'engager à transmettre au département, chaque année et pendant toute la durée de la convention, un planning d'occupation prévisionnel du terrain et un bilan des activités qui s'y sont déroulées l'année précédente ainsi qu'à respecter les prescriptions techniques du cahier des charges.*

*En outre, de manière à favoriser une utilisation optimale du terrain, la collectivité bénéficiaire doit : accorder des créneaux d'utilisation correspondant aux besoins exprimés par les établissements scolaires (écoles, collèges et lycées) pour la pratique de l'éducation physique et sportive et pour l'organisation de rencontres dans le cadre des fédérations sportives scolaires ; ouvrir l'installation aux activités péri et extra-scolaires, notamment celles organisées par les centres de loisirs sans hébergement ; ouvrir l'installation aux groupes de jeunes non constitués en association pour la pratique du football-loisirs organisé ; autoriser la LAFA (Ligue d'Alsace de football association) à organiser des compétitions sur ce terrain ; encourager l'organisation de stages de formation pour les jeunes durant les congés scolaires ; faire apparaître sur le terrain en gazon synthétique un tracé pour le jeu du football à sept.*

*Enfin, afin de garantir une qualité optimale de ces terrains, le versement de la subvention départementale est subordonné à la production d'une attestation de contrôle de conformité aux normes d'homologations par un organisme de contrôle compétent et agréé.*

### **3. Bilan intermédiaire de la programmation 2003-2008**

*À ce jour, 25 des 34 terrains programmés ont été financés : 22 sont achevés ; 5,4 millions d'euros sur les 6,8 millions de subventions promises ont été versés.*

*En prenant en compte les terrains existants avant la mise en place du dispositif, le département dispose d'ores et déjà de 34 terrains en gazon synthétique. L'aboutissement de la programmation et les candidatures supplémentaires devraient porter ce nombre à 46 courant 2008.*

## **2. Renouveler les politiques sociales**

Les équipements sportifs n'ont pas pour seule vocation de favoriser le renouvellement des pratiques sportives. Ils tendent aussi à participer au renouvellement des politiques sociales.

### ***a) L'équipement sportif conçu comme « lieu de vie » et comme politique sociale***

Le développement des pratiques sportives aujourd'hui – et en particulier sa dimension intergénérationnelle croissante – tend à faire des équipements sportifs non seulement des espaces pour le sport, mais aussi des espaces de vie. Une enquête assez récente montre que les raisons premières invoquées par les pratiquants des activités physiques et sportives sont la détente, le bien-être et la santé, alors que l'amélioration des performances, les sensations ou le risque n'arrivent qu'au dernier rang selon un sondage CSA pour le ministère en charge du sport et l'INSEP réalisé en 2000.

Il existe donc une véritable réflexion sur la question de l'« *optimisation de l'appropriabilité et de la sociabilité* » d'un équipement sportif, selon l'expression de Catherine Sabbah et François Vigneau dans l'ouvrage précité, qui passe par des éléments multiples : réflexion sur les volumes ; traitement acoustique et thermique de l'équipement ; réalisation d'espaces de rencontres pour les usagers ; *etc.* Plus encore, l'équipement sportif est de plus en plus conçu dans sa dimension sociale au même titre qu'une autre politique sociale. Certainement, cette dimension de l'équipement sportif en particulier, et du sport en général, n'est plus à démontrer. De très nombreuses personnes entendues au cours des auditions l'ont confirmé. Les publications récentes consacrées aux politiques du sport<sup>(1)</sup> l'ont toujours, d'une manière ou d'une autre, souligné.

Mais aujourd'hui se développe tout particulièrement une réflexion très vivace sur le choix de l'emplacement, l'accessibilité, la population visée, *etc.*, comme l'ont illustré les exemples concrets dont a pris connaissance la rapporteure pour avis sur le terrain.

### ***b) Des exemples concrets à Strasbourg***

Le déplacement à Strasbourg a permis de prendre la mesure concrète de la manière dont la dimension sociale des équipements sportifs peut être traduite en pratique.

#### ***La patinoire Iceberg de Strasbourg, équipement sportif et « lieu de vie » au service de la redynamisation d'un quartier***

*La construction de la patinoire Iceberg de Strasbourg a été envisagée au début des années 2000, dans le but de remplacer l'ancienne patinoire devenue trop vétuste. Le projet s'inspirait de l'exemple de la patinoire sportive et ludique Végapolis de Montpellier, inaugurée le 16 décembre 2000, l'une des premières patinoires de France à offrir plus de 3000 mètres carrés de glace sur deux pistes séparées mais joignables, ouverte toute l'année, positionnée dans un lieu accessible par le tramway et face à un complexe de salles de cinémas.*

##### ***1. Présentation du projet***

*Le plan de financement de la patinoire était le suivant (sommes toutes taxes comprises) : étude de faisabilité pris en charge par l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) à hauteur de 5 050 euros ; participation : du Fonds national pour le développement du sport (750 000 euros) ; du département (2 556 672 euros) ; de la région (892 809 euros) ; de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) (17 014 839,01 euros), pour un total de 21 219 370,01 euros.*

*La patinoire a été inaugurée le 19 décembre 2005. Elle possède deux pistes : l'une d'une surface de 61 m x 30 m (1830 m<sup>2</sup>) pour la patinoire sportive ; l'autre d'une surface de 1500 m<sup>2</sup> pour la patinoire ludique ; soit un total de 3300 m<sup>2</sup> de surface de glace. Les deux pistes sont reliées par un tunnel de glace.*

---

(1) Voir aussi bien le rapport du Conseil économique et social de 2007 dont le titre est assez éloquent – « *Le sport au service de la vie sociale* » –, que *Le livre blanc de la Commission européenne (2007)* ou encore celui du CNOSF (*La raison du plus sport – 2006*).

## **2. La patinoire, lieu de vie**

*L'équipement a été conçu de manière à favoriser non seulement la pratique sportive mais également des pratiques plus ludiques :*

*– Le bâtiment a vocation à fonctionner tous les jours de l'année, ce qui impose certaines contraintes : la température ambiante à 1,5 m de la glace doit être de 12°C et celle dans les gradins d'environ 19°C. Une gestion technique du bâtiment (GTB) et un système intégré de gestion d'énergie (SIGE) permettent le contrôle de l'équipement et des dépenses énergétiques.*

*– Différents créneaux horaires sont établis pour l'accueil des différents publics (jeudi soir de 17 h à 19 h, accueil des adultes ; dimanche matin, accueil des familles ; vendredi et samedi soir, accueil des jeunes ; mercredi soir, accueil des entreprises ; etc...).*

*– Des lieux spécifiques ont été prévus : cafétéria de 400 m<sup>2</sup> ouverte sur la piste ludique ; emplacement pour un disc-jockey au centre de la glace ; pôle associatif comprenant un espace de rencontre et des bureaux ; salle polyvalente de 100 m<sup>2</sup> ; espace d'accueil de 290 m<sup>2</sup>.*

## **3. La patinoire, au service de la redynamisation du quartier**

*La redynamisation du quartier passe, selon les informations recueillies par la rapporteure pour avis lors du déplacement, par deux éléments : l'aspect esthétique de l'équipement (la pureté de ses lignes, la transparence grâce aux baies vitrées, l'architecture en forme de prisme rappelant la forme d'un iceberg) ; la qualité intrinsèque du projet et la manière dont les collectivités locales et les clubs ont été associés à son élaboration.*

*La présence du tramway a en outre constitué un élément déterminant dans la réussite du projet, de même que la proximité de l'accès autoroutier. La clientèle de la patinoire vient pour l'essentiel de la CUS (à 83 %).*

*La patinoire réserve un large accueil aux scolaires, de la maternelle jusqu'au lycée (162 classes primaires ont été accueillies en 2006) ainsi qu'aux clubs sportifs (patinage artistique, hockey, curling). Au total, fin 2006, on dénombre 220 000 entrées tous publics confondus, dont 150 000 entrées grand public, 60 000 entrées associations et 5 000 entrées scolaires.*

Le cas de la patinoire de Strasbourg, pour emblématique qu'il est, n'est pas isolé. La rapporteure pour avis a eu l'occasion, lors du même déplacement, de visiter un gymnase placé sur le même site – en instance d'inauguration – et qui a été programmé, conçu et réalisé suivant les mêmes impératifs : larges baies vitrées assurant une intégration « en transparence » à la vie de quartier, proximité d'un mode de transport public (tramway), présence d'un vaste espace dédié aux rencontres (« club-house »), etc. Ces exemples ne sont pas isolés. Ils sont révélateurs d'une préoccupation et d'une exemplarité qui se diffusent peu à peu, parfois trop lentement en raison d'obstacles financiers.

Mais les entraves à cette diffusion des bonnes pratiques ne sont pas seulement financières. De ce point de vue, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable d'imaginer une structure, peut-être de niveau régional, à même à la fois de fédérer et d'encourager ce type d'initiatives en accroissant la cohérence et

l'efficacité des politiques mises en œuvre tout en veillant à l'inclusion d'une préoccupation sociale.

Dans son Livre blanc intitulé *La raison du plus sport*, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) rejoint cette préoccupation : « *Afin de conjuguer les proximités fédérales et territoriales, le mouvement sportif propose la création de Conférences régionales du sport, dont les états généraux avaient déjà souligné la nécessité. Le niveau départemental devrait bénéficier d'une interface identique compte tenu de son engagement permanent et de l'impact positif de sa médiation, comme l'illustre la mise en place des commissions départementales espaces, sites et itinéraires. Le rôle des structures déconcentrées du CNOSF est fondamental à ce niveau* ».

La rapporteure pour avis estime qu'il est désormais temps de passer aux actes et d'instituer de telles commissions régionales du sport, regroupant l'ensemble des acteurs publics du monde sportif, y compris des représentants des commissions régionales du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Ainsi seraient prises en compte toutes les dimensions des équipements sportifs : dimensions économique et sociale, normative, environnementale,... Bref, le sport serait envisagé dans sa richesse et sa diversité, comme révélateur des évolutions de notre société.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Valérie Fourneyron, les crédits pour 2008 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »** au cours de sa seconde séance du mardi 30 octobre 2007.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure pour avis.

**M. Alain Néri** a salué le travail très fouillé présenté par la rapporteure pour avis mais a constaté avec regret qu'en matière sportive, les années se suivent et se ressemblent, avec leur lot de restrictions budgétaires. Une fois encore, le budget du sport est un budget de déception.

Tous les espoirs étaient cependant permis avec les promesses électorales du candidat Nicolas Sarkozy – qui s'était engagé à porter le budget du sport à 3 % du montant du budget général – et le rattachement du secteur du sport au ministère en charge de la santé. La désillusion est d'autant plus grande, car les crédits consacrés au sport, à la jeunesse et à la vie associative pour 2008 atteignent péniblement 0,38 % du budget de l'Etat. Et encore, ce chiffre tient compte de ce que, pour éviter d'afficher un budget en diminution, le gouvernement a rattaché à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » les crédits du CNDS.

Il convient en particulier de déplorer les conditions de préparation du présent budget du sport, le secrétaire d'Etat chargé de ce portefeuille prenant ces fonctions ces jours-ci seulement, après une nomination intervenue quatre mois auparavant. Si le budget manque de cohérence, c'est aussi que sa préparation a été très aléatoire.

Ce projet de budget consacre en outre le dévoiement du CNDS, détourné de la mission initiale de son prédécesseur, le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), à savoir le financement des petites associations et des petits clubs. Aujourd'hui, les crédits consacrés à de tels financements sont littéralement noyés dans la masse. C'est le sport de haut niveau qui consomme de plus en plus de crédits. Il faut y voir l'un des effets pervers des mesures législatives sur le droit à l'image des sportifs : les plus fortunés vont bénéficier de la manne publique liée au dispositif de compensation des allègements de charges au titre du droit à l'image des sportifs professionnels. À ce sujet, il serait intéressant de connaître, par discipline sportive, le montant des exonérations ainsi accordées aux sportifs de haut niveau. Pour résumer, on ne peut que déplorer qu'il y ait trop d'argent dans le sport mais pas assez pour le sport.

Concernant la question du dopage, il faut regretter ce qui ressemble à une « non-acceptation » de la candidature au poste de président de l'Agence mondiale anti-dopage (AMA) de M. Jean-François Lamour. Cette attitude en dit long sur la conception qu'ont certains pays de la lutte contre le dopage, quand la France veut en faire un instrument de prévention pour sauvegarder la santé des sportifs et une

arme contre les pratiques déloyales contraires à l'éthique du sport. Des progrès ont certes été réalisés depuis les premières lois destinées à lutter contre le dopage, et notamment les lois du 28 juin 1989 dite loi « Bambuck » ou du 23 mars 1999 dite « loi Buffet » ; mais beaucoup reste à faire, faute de moyens adéquats.

Les crédits consacrés à la lutte contre le dopage sont toujours insuffisants : avec 7,31 millions d'euros de subventions de l'État dans le présent budget, il ne sera pas possible à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) de réaliser suffisamment de contrôles, notamment chez les jeunes espoirs, pour lesquels il est pourtant indispensable de prévenir tout risque de diffusion de telles pratiques. Il convient plus généralement de rappeler la nécessité de ne pas ralentir les efforts dans la lutte contre le dopage, car aucun sport n'est à l'abri : les médias ont trop tendance à se focaliser sur certains sports où le dopage serait plus présent, comme le cyclisme par exemple. En réalité, il n'en est rien : certains cas de dopage concernent la pratique du badminton ou du billard, ainsi que M. Alain Néri a pu le constater alors qu'il était rapporteur du projet de loi relatif au dopage qui allait devenir la « loi Buffet ».

Il serait opportun d'intensifier les contrôles anti-dopage, tout particulièrement pendant les périodes d'entraînement. Il est aussi nécessaire de mettre fin à l'hypocrisie des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (AUT), qui permettent de recourir à des substances chimiques actives pour de prétendues raisons médicales. Si les sportifs professionnels ont des problèmes de santé, ils doivent, comme tout un chacun, demander un arrêt de travail et non être autorisés à consommer des substances qui peuvent avoir un effet dopant. Quant aux sportifs amateurs, s'ils sont malades, ils peuvent renoncer temporairement à une compétition. Mais pour mener à bien de telles politiques, il est vrai que des crédits supplémentaires sont nécessaires.

Les restrictions budgétaires ont aussi pour conséquence le développement des partenariats public-privé (PPP), modes de gestion des équipements sportifs qui ne sont pas toujours exempts de risques, comme on pourra le démontrer lors de la séance publique.

S'agissant des crédits du programme « Jeunesse et vie associative », ceux-ci, avec un montant de 132 millions d'euros, sont en diminution de 2,9 % par rapport à l'année dernière. Il faut tout particulièrement relever les coupes dans les crédits destinés à la rénovation des centres de vacances, ce qui ne va pas sans poser de réelles difficultés en termes d'intégration sociale et plus généralement de développement de la mixité sociale.

Au total, avec ce budget, force est de constater que l'on n'est pas passé à la vitesse supérieure afin d'atteindre les objectifs assignés, à savoir des crédits à hauteur de 3 % du montant du budget général, ni même d'ailleurs de 1 %. De fait, les augmentations homéopathiques de crédits ne peuvent suffire. La diminution globale des crédits par rapport à l'année dernière laisse monter un sentiment de tristesse. Il y a loin de la coupe aux lèvres...



**M. Bernard Depierre** a regretté que le budget consacré au sport stagne à 0,22 % du budget général. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette stagnation, en particulier des résultats sportifs préoccupants. Ainsi, la France n'est pas qualifiée aux prochains Jeux olympiques pour le volley-ball, le basket-ball et le handball. Elle n'est pas encore qualifiée pour les championnats d'Europe de football et sa place de quatrième au récent championnat du monde de rugby constitue un résultat très moyen. En ce qui concerne l'athlétisme, les résultats – trois médailles, dont une seule en or – obtenus aux derniers championnats du monde sont décevants.

On peut en outre avoir un regret : l'utilisation du droit à l'image et l'évolution de ce dernier pénalisent le budget du sport pour 2008. Ainsi, l'imputation, dans ce budget, des 32 millions d'euros liés à l'exonération du droit à l'image des sportifs professionnels pèse sur des crédits qui pourraient être employés à des fins plus utiles, en particulier s'agissant du sport de haut niveau, notamment à l'approche d'une année olympique.

En ce qui concerne le recensement des équipements sportifs, le travail réalisé sur le terrain avec les comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs a donné des résultats probants. Mais il est vrai qu'il serait opportun, conformément au souhait de la rapporteure pour avis, de renforcer la représentation des collectivités locales dans les commissions territoriales du CNDS. Ce sont effectivement elles qui apportent l'essentiel des crédits en matière d'équipements sportifs. Si les collectivités locales investissent beaucoup dans le domaine du sport et permettent ainsi à cette activité de se maintenir ou de se développer, les différentes lois de décentralisation n'ont jamais mis le sport à la charge de ces collectivités locales, ce qui entraîne des différences de comportement entre les communes – selon la personnalité des élus – préjudiciables au développement de cette activité.

Le budget du sport doit être à la hauteur des enjeux que recouvre cette activité dans le secteur de la santé et le secteur social ou en matière de communication et permettre au pays d'améliorer ses résultats dans tous les domaines, et en particulier dans les compétitions européennes ou mondiales.

Avec le budget étriqué présenté aujourd'hui, on est loin du compte : les associations n'auront pas les moyens d'assurer le fonctionnement des équipements. Or, l'argent qui est consacré à soutenir la pratique sportive d'un jeune peut permettre d'économiser, par ailleurs, les crédits consacrés au suivi judiciaire ou social de ce même jeune qui, sinon, serait exclu de la société.

Le recours au mode de gestion partenariat public-privé (PPP) constitue une source d'espérance dans ce contexte budgétaire restrictif. Il faut que cet instrument se développe pour que les financements du sport dans ses diverses acceptions (sport amateur, sport, professionnel, *etc.*) puissent être assurés.

Cette solution ne doit évidemment pas empêcher une augmentation, indispensable, des moyens du Centre national pour le développement du sport (CNDS), par le relèvement des taux des prélèvements qui y sont affectés. En conclusion, tout doit être fait pour développer une activité au service de l'animation des villes et villages, des régions et des pays.

**M. Michel Ménard** a jugé que, compte tenu des ordres de grandeur des montants du budget du sport, une augmentation ou une diminution de quelques points des crédits n'est pas très significative en soi.

Finalement, c'est le sport de haut niveau qui seul tire son épingle du jeu, alors que c'est le secteur qui a le moins besoin des financements publics. Il faut noter en revanche que les crédits consacrés à la vie associative et au « sport pour tous » ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il y a quelque chose de risible à constater le décalage entre les objectifs assignés aux actions de ce budget et la faiblesse des crédits qui y sont affectés.

À titre d'illustration, on relèvera que l'État prévoit de consacrer 1,8 million d'euros aux centres de vacances alors que le coût de construction d'un seul de ces centres représente très exactement cette somme. Incontestablement, l'objectif de l'action 4 de ce programme « Jeunesse et vie associative », présenté dans les projets annuels de performances comme permettant à l'État « *d'assurer la sécurité physique et morale et la protection des mineurs accueillis collectivement hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs* » semble incontestable. Mais les moyens manquent. Ce désengagement de l'État peut avoir des effets dramatiques car ce ne sont pas les associations propriétaires de ces centres qui vont pouvoir financer leur fonctionnement sur leurs fonds propres. Les fonds publics se révèlent nécessaires.

L'action 1 de ce même programme est présentée dans les mêmes documents comme résultant du constat selon lequel : « *L'existence d'un tissu associatif vivant, diversifié, ancré dans la réalité des territoires, est pour notre pays un élément essentiel de préservation et de développement de la cohésion sociale* ». Le constat ne coûte rien. Mais cette action est dotée de crédits à hauteur de 18 millions d'euros, ce qui est assez dérisoire, surtout si l'on rapporte cette somme au montant des exonérations au titre du droit à l'image au profit des sportifs de haut niveau, soit 32 millions d'euros. Ce déséquilibre montre bien où se situent les priorités du gouvernement.

On peut enfin regretter que le soutien accordé aux centres d'information et documentation jeunesse (CIDJ) et aux centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ) diminue d'année en année. Or les collectivités locales ne peuvent à l'évidence prendre, dans ce domaine, le relais de l'État, comme l'illustre l'exemple de l'évolution de ces centres en pays-de-Loire.

En conclusion, on ne peut que marquer son accord avec le fait que le manque de crédits destinés au sport, tôt ou tard, se traduit par des dépenses

supplémentaires pour assurer la répression ou le suivi social de jeunes en difficulté.

**M. Régis Juanico** a salué le travail très précis de la rapporteure pour avis. Toutefois, certaines questions complémentaires doivent être posées : le recensement des différents équipements sportifs a-t-il permis de constater des besoins particuliers qui ne seraient pas satisfaits ? Les équipements continueront-ils d'être financés localement par les crédits de l'État ? Quels sont la fréquentation et le taux d'occupation des différents équipements sportifs recensés ? Enfin, au vu des faiblesses constatées au niveau des équipements, faut-il accroître le budget du sport pour y remédier ?

**M. Jean-Luc Pérat** a considéré que la diminution du budget du sport porte un coup à une activité qui constitue pourtant d'une certaine façon le terreau dynamique des territoires. Une question particulière peut être évoquée : le problème des « zones blanches » d'accès aux piscines – autrement dit, l'existence de zones totalement dépourvues d'équipements –, qui peut empêcher les jeunes d'exercer ce sport. Une solution peut certes être trouvée dans le recours à l'intercommunalité. L'accessibilité des personnes handicapées aux équipements sportifs soulève aussi des questions. Les élus ayant l'obligation d'assurer un accès de ces personnes aux infrastructures et aux pratiques sportives, il convient de s'interroger sur les moyens dont ils disposent pour la respecter. Enfin, s'agissant de la nécessité de prévoir des défibrillateurs dans les infrastructures sportives, les collectivités locales, communes ou communautés de communes, doivent être encouragées financièrement pour que les élèves aient accès à un matériel qui s'avère aussi indispensable que les extincteurs.

**M. Philippe Boënnec** a souligné l'intérêt qu'il y aurait à distinguer, parmi les équipements sportifs, ceux qui correspondent à un intérêt communautaire – qui peuvent être gérés par un établissement public de coopération intercommunale – et ceux qui répondent aux besoins d'une seule commune. En matière de gestion des équipements sportifs, l'État ne doit pas tout réglementer « *par le haut* », mais laisser le choix se faire sur le terrain, bien évidemment dans le respect de la loi. L'expérience montre les avantages que présente une telle gestion souple des différents équipements. Les collectivités locales doivent pouvoir décider librement, par exemple, de recourir à une régie ou à une délégation de service public. Il importe que les équipements sportifs ne soient pas tous intégrés dans le même moule de gestion.

**Le président Pierre Méhaignerie** a estimé que, de manière générale, il serait plus efficace pour la commission de faire des propositions de meilleure gestion, plutôt que de regretter éternellement le montant insuffisant des budgets. Dans le cas présent, la rapporteure pour avis se demande si les moyens sont à la hauteur des défis et se réfère aux années 1970. Or, à cette époque, la croissance était de 3, 4 voire 5 % et la question du vieillissement de la population ne se posait pas encore. Dans le contexte actuel, la seule chose que l'on puisse faire, c'est de proposer des redéploiements, des alternatives. La question de la lisibilité des

différents intervenants en matière sportive aujourd'hui doit en outre être appréhendée dans toutes ses dimensions : le recours au CNDS correspond à un certain degré d'information des intéressés. Quant aux modalités de mise en œuvre du programme d'accroissement de la pratique sportive après 16 heures, elles seront essentielles, pour prendre effectivement en charge ces jeunes. Enfin, le coût moyen de 225 euros évoqué par la rapporteure dans son avis à propos des subventions du CNDS correspond-il à une dépense globale ou simplement à un coût administratif ?

**La rapporteure pour avis** a précisé qu'il s'agit du seul coût d'instruction. **Le président Pierre Méhaignerie** a demandé des éclaircissements sur l'opportunité de diffuser les défibrillateurs et considéré, s'agissant du rôle respectif des communes et des intercommunalités, question difficile, que l'on doit éventuellement envisager de séparer le problème de l'investissement du problème de la gestion.

Enfin, revenant à son propos liminaire, **le président Pierre Méhaignerie** a conclu qu'une piste de redéploiement serait de mobiliser les 32 millions d'euros prévus pour la compensation des exonérations de charges sociales au titre du droit à l'image des sportifs professionnels.

En réponse aux intervenants, **la rapporteure pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– Le montant des compensations au titre du droit à l'image est effectivement considérable et sa forte croissance, + 113 % pour 2008, doit aussi être relevée ; et encore, certains sports ne rémunèrent pas encore le droit à l'image mais devraient le faire prochainement.

– Les moyens prévus pour la lutte contre le dopage sont insuffisants pour suivre les sportifs qui participeront aux Jeux olympiques de Pékin. L'État, selon les documents budgétaires eux-mêmes, cherche à s'en désengager en sollicitant les ressources propres des fédérations, ce qui suscite à juste titre certaines inquiétudes étant donné les moyens limités de certaines d'entre elles.

– Pour ce qui est des partenariats public-privé (PPP), l'exemple de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) est pour le moins troublant, avec notamment la perspective d'un loyer annuel qui atteindra près de 10 millions d'euros pendant trente ans, soit environ 80 % du budget actuel de l'établissement. Quel en sera par exemple l'impact sur les tarifs d'accès pour les stagiaires ? Ce type de questions doit être regardé sans dogmatisme.

– Plusieurs membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales se retrouvent sur l'idée d'une commission régionale qui pourrait débattre des équipements sportifs sur des territoires structurants ; on peut s'en féliciter.

– Le RES fait effectivement apparaître que les principales « zones blanches » en termes d'équipements sportifs concernent les piscines. Cela dit, c'est aussi en faveur de ces équipements que l'on constate aujourd'hui le plus gros effort de construction et de rénovation. Cela pose la question des modes de gestion. En tout état de cause, l'objectif n'est pas de trancher en faveur de tel ou tel mode de gestion, mais de donner des éléments d'aide à la décision en la matière, ce qu'illustre fort à propos l'exemple de la délégation de service public pour la gestion de la patinoire de Strasbourg.

– Pour ce qui est de l'accessibilité des équipements aux personnes handicapés, on constate que l'enveloppe budgétaire prévue au CNDS n'a pas été entièrement dépensée.

– Dix-huit commissions départementales des espaces, sites et itinéraires (CDESI) sont fonctionnelles. La CDESI constitue une institution pertinente, qui permet de progresser vers une pratique sportive plus familiale et plus orientée vers la santé publique. Des départements ont mis en place parallèlement des plans départementaux du tourisme (plans départementaux des espaces, sites et itinéraires – PDESI). S'agissant de l'ensemble de ces enjeux, les départements ont effectivement un rôle structurant.

– Le RES ne peut pas être considéré en l'état comme un outil d'aide à la décision, notamment parce qu'il recense les équipements sans tenir compte suffisamment de leur fonction et de leur capacité d'utilisation. Pour valoriser cet instrument, il faudrait en outre le confronter avec d'autres outils de diagnostic, notamment géographiques. C'est pourquoi il est essentiel d'envisager une deuxième étape de ce recensement, ce qui correspond à l'objet d'un amendement déposé. Pour autant, il n'est bien sûr pas question de remettre en cause le RES.

– Le coût du développement des activités périscolaires correspond à une préoccupation réelle. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) a montré récemment les limites du chiffrage du programme à hauteur de 10 millions d'euros s'agissant des subventions de fonctionnement à l'attention des associations.

– Concernant l'intercommunalité, il ne s'agit pas de prendre partie ni de prôner un modèle unique, mais de faire quelques constats. L'implication potentielle de tous les niveaux d'administration dans le sport conduit à une forme de saupoudrage. Pour ce qui est des nouveaux équipements, les structures intercommunales sont souvent prêtes à financer les investissements et une coordination se met en place ; en revanche, quand il s'agit de la gestion des équipements existants, les villes-centre ont plus de difficultés à faire participer leur périphérie.

– Mieux gérer la pénurie du budget du sport est certes un bel objectif. Il est urgent de penser un peu plus à la santé publique : les personnes de plus de

cinquante ans pratiquent en France deux fois moins d'activités physiques que dans les pays scandinaves.

– Enfin, on considère que, sur 40 000 décès subits par an dus à un accident cardiaque, environ 10 % pourraient être évités grâce à l'usage immédiat d'un défibrillateur. La législation permet cet usage par des personnes n'appartenant pas au corps médical ; il est clair que l'État devrait s'engager et accompagner les collectivités locales qui installent des équipements et organisent des formations. De telles formations revêtent en outre un grand intérêt civique pour les jeunes.

**M. Alain Néri** a relevé avec intérêt l'observation du président Pierre Méhaignerie quant à l'hypothèse d'un redéploiement des crédits de financement du droit à l'image. Le groupe socialiste va étudier les possibilités d'amendements en ce sens.

Puis, la commission est passée à l'examen des amendements.

#### *Après l'article 51*

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis visant à étendre le champ de la contribution de 5 % actuellement assise sur la cession aux services de télévision des droits de diffusion des manifestations ou de compétitions sportives, à l'ensemble des cessions de droits à un éditeur ou à un distributeur de service de télévision ou de vidéos à la demande (VoD).

**La rapporteure pour avis** a précisé que l'amendement vise à accroître les moyens du Centre national pour le développement du sport (CNDS), en élargissant l'assiette de la contribution, dite « taxe Buffet », aux nouveaux modes de diffusion des images des manifestations sportives par le satellite, le câble, internet ou encore la téléphonie mobile. Au-delà du rendement de cette contribution, estimé à trois millions d'euros, le dispositif proposé permet de prendre en compte le développement des nouvelles technologies, dans la perspective notamment des prochains Jeux olympiques en 2008.

**M. Alain Néri** a estimé que l'on ne peut qu'être favorable à l'amendement, d'autant plus que la création de cette contribution avait en son temps suscité de vives inquiétudes de certains grands clubs sportifs et que ces inquiétudes ont pu apparaître excessives avec le recul, ces clubs vivant aujourd'hui parfois sur un grand-pied.

**Le président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la portée exacte de l'amendement, en particulier au regard de la perspective proche du lancement de l'appel d'offres de la Ligue de football professionnel (LFP) sur les droits de retransmission du championnat de la Ligue.

**M. Alain Néri** a répondu n'avoir aucune inquiétude à ce sujet, si l'on en juge par l'allongement de trois à quatre ans de la durée du contrat relatif aux droits

de diffusion audiovisuelle que semble avoir obtenu le président de la Ligue de football professionnel, M. Frédéric Thiriez.

La commission a *rejeté* l'amendement.

*Article additionnel après l'article 51*

**Institution d'un prélèvement supplémentaire de 0,5 % sur les jeux exploités par la Française des jeux au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS)**

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis prévoyant d'instituer un prélèvement supplémentaire de 0,5 % sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux.

**La rapporteure pour avis** a indiqué que, dans le prolongement de l'amendement précédent, il s'agit d'affecter des ressources supplémentaires au développement du mouvement sportif, afin de compenser notamment les deux principales mesures qui pénalisent les crédits de la mission du sport, de la jeunesse et de la vie associative pour 2008 : les compensations des allègements de charge au titre du droit à l'image des sportifs professionnels à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) d'une part, l'exonération de l'impôt sur le revenu des sommes perçues par les arbitres et les juges sportifs, d'autre part. Dans ce but, il est proposé d'instituer un prélèvement supplémentaire plafonné à 45 millions d'euros par an sur le chiffre d'affaires de la Française des jeux, afin d'augmenter à due concurrence les moyens d'intervention du CNDS.

**M. Alain Néri** s'est déclaré très favorable à l'amendement, en soulignant qu'il répond également aux préoccupations dont ont fait part d'autres orateurs au cours de la discussion.

La commission a *adopté* l'amendement.

*Après l'article 51*

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis ayant pour objet d'instituer une contribution de 1 % sur le produit brut des jeux automatiques de casinos régis par la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

**La rapporteure pour avis** a expliqué qu'il s'agit là encore de renforcer les moyens d'intervention du CNDS dans la mesure où des incertitudes pèsent sur le financement de cet établissement, au regard notamment des nouvelles missions qui lui sont confiées. Le produit de cette nouvelle contribution est estimé à environ 24 millions d'euros.

**M. Alain Néri** a estimé qu'il s'agit d'une excellente idée pour promouvoir le développement du mouvement sportif.

**La rapporteure pour avis** a précisé que l'on évoque certes parfois le fait que la situation financière des casinos s'est dégradée par rapport à une période que l'on pourrait qualifier d'âge d'or, comme l'a fait par exemple en novembre 2006 un rapport d'information établi par le sénateur M. François Trucy. Il convient cependant de rappeler quelques chiffres : le nombre de « machines à sous » est passé de 2 110 en 1989 à 17 873 en 2005 et le produit brut des jeux total des casinos est en hausse de plus de 573 % de 1991 à 2005. Le chiffre d'affaires des plus gros groupes de casinos semble suffisant pour leur permettre de supporter cette nouvelle contribution, même s'il est vrai que ce secteur d'activité fait l'objet d'une réelle pression fiscale

**Le président Pierre Méhaignerie** a rappelé qu'il existe déjà un certain nombre de prélèvements sur les produits bruts des jeux des casinos, à commencer par la contribution sociale sur les sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux prévue par le code de la sécurité sociale.

**M. Philippe Boënnec** a estimé que l'on ne peut adopter de telles dispositions à la va-vite, d'une certaine façon à la sauvette car, comme l'a rappelé la rapporteure pour avis, les casinos sont d'ores et déjà assujettis à un certain nombre de prélèvements. Si l'amendement prévoit de prélever une contribution directement sur les casinos et non pas de faire bénéficier le CNDS d'une fraction des taxes actuellement perçues par l'État, il faudrait alors être particulièrement attentif aux conséquences qu'il pourrait produire.

**M. Alain Néri** s'est déclaré très favorable à l'amendement, en soulignant que les casinos réalisent des profits importants, sur lesquels il serait opportun de demander au gouvernement des précisions lors de l'examen des crédits de la mission en séance publique. Le législateur pourra certainement se prononcer en toute connaissance de cause sur cette question dans la mesure où le secrétaire d'État chargé de la jeunesse et des sports semble être un orfèvre en la matière.

**M. Philippe Boënnec** a rappelé que les casinos sont actuellement confrontés à une concurrence vive des jeux en ligne, en développement important.

**Le président Pierre Méhaignerie** a indiqué que, sur les 2,6 milliards d'euros du produit brut des jeux de casinos, environ 55 % sont prélevés par l'État et les communes, le reste étant soumis aux impôts de droit commun. Il convient donc d'appréhender avec prudence l'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires qu'entraînerait l'adoption de l'amendement pour ce secteur d'activité.

**M. Frédéric Reiss** s'est également déclaré très réservé sur l'amendement, en rappelant notamment l'impact positif de l'activité des casinos sur celle des équipements environnants.



**M. Jean-Jacques Gaultier** s'est par ailleurs interrogé sur le taux de 1 % proposé pour cette contribution et celui de 0,5 % prévu par l'amendement pour le prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des jeux.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis demandant que le gouvernement présente au Parlement un rapport dressant le bilan de la mise en œuvre du recensement des équipements sportifs (RES) et définissant les modalités selon lesquelles le RES permettrait d'établir une véritable politique publique de développement des équipements sportifs.

**Le président Pierre Méhaignerie** a demandé si un rapport de bilan n'avait pas déjà été établi.

**Mme Valérie Fourneyron, rapporteure pour avis**, a précisé que l'on ne dispose pour l'heure que du seul rapport remis en octobre 2003 par M. Pierre Martin, sénateur, sur la méthodologie pour un recensement des équipements sportifs au niveau national, élément donc préalable à l'établissement du RES.

Après que la commission a *rejeté* l'amendement, **le président Pierre Méhaignerie** a souligné les excès bureaucratiques auxquels donne lieu la multiplication des demandes de rapports qui, trop souvent, le moment venu, ne sont même pas lus. Néanmoins, le bilan des équipements sportifs a été insuffisamment exploité et il serait donc souhaitable que les directions départementales et régionales compétentes transmettent aux collectivités locales les éléments dont elles disposent.

\*

Contrairement aux conclusions de la rapporteure pour avis, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des **crédits pour 2008 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**.



## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

*Après l'article 51*

**Amendement présenté par Mme Valérie Fourneyron, rapporteure pour avis :**

« Sport, jeunesse et vie associative :

« Le 1 du III de l'article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un prélèvement supplémentaire de 0,5 % est effectué sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par La Française des jeux. Ce prélèvement supplémentaire est plafonné à 45 millions d'euros par an. Son produit est affecté à l'établissement public chargé du développement du sport pour le financement sur l'ensemble du territoire d'actions agréées par le ministre chargé des sports ».



## **ANNEXE 1**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

#### *À l'Assemblée nationale*

- **Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS)** – Mme Edwige Avice, présidente, et M. Michel Mazeran, secrétaire général
- **Union nationale sportive Léo Lagrange** – M. Philippe Nicolino, directeur national
- **Association pour l'information et la recherche sur les équipements de sport et de loisirs (AIRES)** – M. Roger Bonnenfant, représentant du ministère en charge des sports au conseil d'administration
- **Fédération sportive des ASPTT** – M. Michel Darcy, secrétaire général
- **Union nationale des centres sportifs en plein air (UCPA)** – M. Laurent Martini, directeur général-adjoint
- **M. Denis Merville**, auteur d'un rapport parlementaire d'information sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives
- **Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP)** – M. Philippe Machu, président, et M. Michel Mazaré, directeur technique national
- **Direction régionale de la jeunesse et des sports d'Alsace (DRJS)** – M. Jean-Jacques Bonhomme, directeur
- **Centre national pour le développement du sport (CNDS)** – M. Bertrand Jarrige, directeur général, et Mme Roselyne Etori, chef du département des subventions d'équipement
- **Ingénierie sportive et culturelle (ISC)** – M. Michel Rochereau, gérant, et M. Gérard Baslé, maître de conférences
- **Fédération française du sport universitaire (FFSU)** – Mme Monique Paulou, directrice nationale, et M. Martin Raynaud, vice-président
- **Syndicat national d'éducation physique (SNEP)** – M. Jean Lafontan, secrétaire national et responsable du secteur jeunesse et sport, et Mme Martine Le Ferrand, secrétaire générale-adjointe et responsable du secteur équipement
- **Sports Nature** – M. Jean Corneloup, président
- **Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, direction des sports** – Mme Dominique Laurent, directrice, Mme Claudie Sagnac, sous-directrice de l'action territoriale, et M. Christian Moisan, adjoint au chef de bureau des équipements sportifs

- **Comité de programmation du Centre national pour le développement du sport (CNDS)** – M. Georges Planchot, président, et M. Denis Cheminade, directeur de la mission développement
- **Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)** – M. Jean-Michel Sautreau, président national, Mme Françoise Petit, vice-présidente nationale, et M. Christian Marchal, directeur national
- **Syndicat des programmistes en architecture et aménagement (SYPAA)** – Mme Évelyne Dams, présidente, et M. Jean-Claude Achard, adhérent, ancien trésorier et représentant auprès de l'Association pour l'information et la recherche sur les équipements de sport et de loisir (Aires)
- **Vert Marine** – M. Jean-Pascal Gleizes, directeur général
- **Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT)** – M. Jean-Pierre Grené, membre de la direction, et M. Rolland Besson, responsable juridique
- **Union nationale du sport scolaire (UNSS)** – M. Jean-Louis Boujon, président, et M. Laurent Lejeune, directeur national-adjoint
- **Cabinet d'architectes Chabanne & Partenaires** – M. Jean Chabanne, président-directeur général
- **Association nationale des élus en charge du sport (ANDES)** – M. Jacques Thouroude, président, et Mme Jacqueline Fauth, conseillère régionale du Nord-Pas-de-Calais
- **Agence française de lutte contre le dopage (ALFD)** – M. Pierre Bordry, président, M. Michel Rieu, conseiller scientifique, M. Philippe Dautry, secrétaire général, et M. Philippe Sagot, adjoint au secrétaire général

### *À Strasbourg*

- **Direction régionale de la jeunesse et des sports d'Alsace** – M. Jean-Jacques Bonhomme, directeur, et M. Damien Kleinmann, directeur-adjoint
- **Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)** – M. Jacques Quantin, directeur du sport et de la jeunesse, M. Jean-François Moynard, chef du service « Vie sportive », et M. Allan Carriou, directeur de la patinoire « Iceberg »
- **Conseil général du Bas-Rhin** – M. Daniel Zetter, conseiller général, Mme Fabienne Metzger, chef du service des sports, M. Hervé Jactin, conseiller territorial des activités physiques et sportives

*Par ailleurs, l'Assemblée des départements de France (ADF), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et M. Patrick Bayeux, maître de conférence à l'Université Paul Sabatier de Toulouse, ont fait parvenir une contribution écrite à la rapporteure pour avis.*

## ANNEXE 2

### LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS PUBLICS

Le plus souvent, la personne publique propriétaire procède au choix du mode de gestion. Toutefois, dans le cas où une collectivité publique a la maîtrise d'ouvrage d'un équipement public sans en être propriétaire, elle en exerce cependant la gestion et procède donc aussi à ce choix. On peut distinguer différents modes de gestion des équipements :

- *La régie* : la collectivité à laquelle revient la charge de gérer l'équipement souhaite assurer elle-même l'exploitation. Ce mode de gestion est en général justifié par le caractère non rentable de l'équipement ; il permet en outre à la collectivité de conserver la maîtrise totale de l'installation. On distingue deux hypothèses :

- la régie directe ou simple : la collectivité gère directement le service des sports, les équipements sportifs, les animations, ... ; les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la politique sportive sont prélevés sur le budget de la collectivité ;

- la régie dotée de l'autonomie financière : l'établissement géré dispose d'un budget autonome par rapport à celui de la collectivité gestionnaire. La gestion financière est donc totalement individualisée. Ce mode de gestion est utilisé en particulier pour la gestion de certaines piscines ou patinoires, activités pouvant faire l'objet d'un service public industriel et commercial.

- *Les conventions d'exploitation* : la collectivité publique propriétaire ou maître d'ouvrage ne souhaite pas ou ne peut pas financièrement assurer la gestion de son équipement. Elle se tourne alors vers une personne privée, qui peut être : une association (en général pour des infrastructures de petites dimensions) ; une société commerciale de droit privé (lorsque l'activité sportive représente une source de profits potentiels) ; une société d'économie mixte (lorsque sont nécessaires des investissements importants, par exemple pour la gestion des remontées mécaniques ou des circuits automobiles) ; une société commerciale sportive. On distingue plusieurs types de conventions possibles :

- *La délégation de service public* : il s'agit d'un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (voir *infra*).

- *Le marché public* : dans ce cas, le cocontractant est rémunéré directement par l'administration : l'intérêt de l'opération pour celle-ci est donc moindre et cette procédure est peu utilisée en pratique.

- *Le bail emphytéotique* : c'est un contrat d'occupation du domaine public pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, qui confère un droit réel au preneur susceptible d'hypothèque. Une telle convention se révèle intéressante si elle n'exige pas la mise en œuvre préalable d'une procédure de concurrence susceptible d'aboutir à l'affectation de la gestion de l'équipement en cause à un partenaire commercial différent du club sportif local, qui perdrait alors tout avantage à ce type de contrat.

- *Le contrat de partenariat public-privé* : il s'agit d'une forme nouvelle de contrat, créée par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 dans le but de confier au cocontractant

de la collectivité territoriale une mission globale et, le plus souvent, de lui faire supporter le financement d'équipements publics immobiliers ou mobiliers. Mais la mise en œuvre de ce contrat est subordonnée à des conditions strictes, notamment l'existence d'un besoin « urgent ou complexe » de la collectivité locale concernée.

– *Le contrat d'occupation du domaine public* : la collectivité loue son équipement sportif en contrepartie du versement par le locataire, en général un club, d'un loyer. Mais cette convention ne contraint pas le locataire à gérer l'infrastructure dans le cadre d'une mission de service public : est simplement requis le respect des principes de liberté du commerce et de l'industrie et d'égalité des usagers du service public.