

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Projet de loi de finances pour 2008 :
- Examen des crédits de la mission « Santé » (*M. Jean-Marie Rolland, rapporteur pour avis*)..... 2
- Examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (*Mme Valérie Fourneyron, rapporteure pour avis*)..... 9

Mardi

30 octobre 2007

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de  
Pierre Méhaignerie**  
*Président*



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Marie Rolland**, les crédits pour 2008 de la mission « Santé ».

**M. Jean-Marie Rolland, rapporteur pour avis**, s'est félicité de pouvoir aborder un thème de santé publique immédiatement après l'examen du projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 2008 et a indiqué qu'il ne retracerait pas l'évolution par programme et par action des crédits qui, dans le cadre de la mission « Santé », sont consacrés par l'État à la prévention, au pilotage de l'offre de soins et à la coordination interministérielle autour de la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Le projet de loi de finances prévoit que les crédits de la mission « Santé » s'élèvent en 2008 à plus de 432 millions d'euros en autorisations d'engagements et à 430,35 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une hausse de 0,39 %. Compte tenu de la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires pour 2008, leur maintien au niveau de 2007 mérite d'être salué.

Le projet de loi de finances conforte les priorités de santé publique fixées par la loi du 9 août 2004, notamment en matière de lutte contre le cancer et contre le virus du Sida, et permet de financer de nouvelles actions de santé publique, comme le futur « plan Alzheimer ». De même, il faut insister sur le fait que ce budget permettra de développer les stages de sensibilisation à la médecine générale pour les étudiants de deuxième cycle, de renforcer les moyens de la Haute autorité de santé et de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), ainsi que de moderniser la gestion des personnels hospitaliers.

Les spécialistes noteront que la baisse apparente des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (la MILDT) s'explique par le transfert à un autre programme des crédits du groupement d'intérêt public (GIP) de téléphonie sociale DATIS (Drogues alcool tabac info service) et des actions d'éducation à la santé relatives aux toxicomanies.

La partie thématique de l'avis est consacrée cette année à un sujet « à la mode » puisqu'elle dresse un bilan de la régionalisation de la politique de santé publique, dans la perspective de la création d'agences régionales de santé (ARS).

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, dont les personnes auditionnées ont toutes souligné l'importance dans l'histoire de notre système de santé, a profondément rénové la gouvernance de la santé publique en lui donnant une gestion à la fois déconcentrée et partenariale. Il s'agit en effet d'une organisation déconcentrée, parce que la loi a fait du niveau régional l'échelon territorial de référence pour la définition et la mise en œuvre des actions de santé publique et partenariale, parce qu'elle vise à mettre en cohérence les actions de santé publique menées jusque-là de façon éclatée par l'État, les différentes caisses d'assurance maladie et les collectivités territoriales (régions, départements, mais aussi communes et groupements intercommunaux).

Dans chaque région, une conférence régionale de santé (CRS) est censée réunir tous les acteurs concernés par la politique de santé publique (les professionnels, les établissements, les administrations, les caisses, les collectivités territoriales, les usagers et des personnalités qualifiées) pour établir un bilan de la santé de la population régionale, qui permet de mieux prendre en compte les spécificités régionales dans la définition des objectifs pluriannuels de santé publique.

Ces objectifs sont déclinés pour chaque région dans un plan régional de santé publique (PRSP), qui est élaboré en concertation avec la conférence régionale de santé (CRS) puis arrêté par le préfet de région. Ce plan a vocation à intégrer les multiples plans, priorités et objectifs nationaux fixés par la loi du 9 août 2004, tout en les adaptant aux spécificités régionales. Il intègre aussi des volets spécifiques consacrés aux personnes les plus démunies, aux risques liés à l'environnement général et au travail, à la santé scolaire, aux détenus et à la sécurité sanitaire. Il peut aussi comprendre des programmes régionaux correspondant aux objectifs spécifiques que le conseil régional décide de retenir.

La mise en œuvre du plan régional est confiée à un groupement régional de santé publique (GRSP). Il s'agit, selon la loi, d'un groupement d'intérêt public (GIP), structure administrative souple, censée rassembler au minimum l'État, l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES), l'Institut national de veille sanitaire (InVS) et l'assurance maladie, qui sont membres d'office, ainsi que les collectivités territoriales mais sur la base du volontariat.

Il faut toutefois souligner que même régionalisé et organisé sur un mode partenarial, le pilotage de la politique de santé publique réformé par la loi du 9 août 2004 reste contrôlé par l'État. C'est le préfet de région qui nomme les membres de la conférence régionale de santé, qui approuve la convention constitutive du GRSP et nomme son directeur. Les auditions menées ont montré que c'est justement cette prééminence de l'État sur les GRSP qui explique certaines insuffisances de ce pilotage. L'État assure seul le secrétariat des conférences régionales de santé, ce qui limite leur autonomie et donne à leurs travaux un caractère très formel, en dépit des efforts réels des directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales (DRASS) pour animer ces lieux de démocratie sanitaire.

Pour ce qui concerne les plans régionaux de santé publique, leur élaboration a créé un véritable dynamisme autour des enjeux de santé publique qui permet aux acteurs de prendre conscience de l'importance de ces problèmes, mais leur contenu pourrait être plus opérationnel et plus centré sur les spécificités régionales car les PRSP donnent souvent le sentiment de se contenter de décliner les objectifs et les plans nationaux.

Les groupements régionaux de santé publique présentent un bilan moins satisfaisant. Ils ont été mis en place de façon tardive et n'ont pas toujours réussi à susciter l'adhésion de tous les acteurs. En effet, alors qu'ils ont été créés par la loi le 9 août 2004, les décrets d'application nécessaires n'ont été publiés que le 26 septembre 2005, soit plus d'un an après. En conséquence, les GRSP n'ont été mis en place qu'en 2006 et 2007, soit près de trois ans après le vote de la loi.

Surtout, et c'est le plus grave, les GRSP n'ont pas réussi à fédérer les acteurs régionaux de la santé publique et n'ont pas réussi à mobiliser suffisamment les collectivités territoriales : 9 régions sur 26 et 32 départements sur 100 ont ainsi refusé d'y adhérer. En outre, les différents régimes d'assurance maladie ne jouent pas non plus pleinement le jeu de la mutualisation financière : dans le cadre de leurs conventions d'objectifs et de moyens, ils ont obtenu de conserver la maîtrise exclusive d'une partie de leurs fonds de prévention, qui s'élève pour le régime général à près de 25 %. Quant à l'INPES, il participe peu aux GRSP et conserve la maîtrise de ses appels à projets, même lorsque ceux-ci comportent un volet régional.

Au vu de ce bilan, la dynamique créée par la loi du 9 août 2004 en faveur de la santé publique doit être pérennisée autour d'institutions consolidées, plus solides que les GRSP et dans le cadre d'un pilotage unifié du système de santé.

Il ressort des auditions que les insuffisances constatées dans le pilotage régional de la politique de santé publique ont apparemment trois causes principales :

- des capacités d'expertise sanitaire inégales d'une région à l'autre ;
- une articulation encore imprécise du pilotage national de cette politique avec ses échelons territoriaux ;
- et surtout le cloisonnement de la prévention, du secteur sanitaire et du secteur médico-social.

Pour être efficaces, les plans régionaux de santé publique doivent donc être suivis et évalués. Sans évaluation des dispositifs préexistants et sans observation de la santé de la population régionale, ils ne peuvent pas être adaptés aux besoins spécifiques de chaque région. L'évaluation de plans aussi importants gagne à ne pas être effectuée de façon ponctuelle, mais à découler d'un dispositif de suivi au jour le jour de la mise en œuvre des plans. Or une telle évaluation suppose des capacités scientifiques et administratives que tous les observatoires régionaux de la santé (ORS) n'ont pas. C'est pourquoi il est indispensable de renforcer les capacités de connaissance et d'observation de la santé en région, notamment par un partage accru de toutes les données et des moyens d'observation qui existent mais qui sont éclatés entre différents acteurs, comme par exemple les fichiers des caisses primaires, le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), les réseaux de l'InVS ou les systèmes d'information des conseils généraux pour la protection maternelle et infantile. Tous ces acteurs disposent de statistiques qui doivent être utilisées.

Le pilotage de la politique de santé publique, l'articulation entre le niveau national, l'échelon régional et les territoires doit également être clarifiée. Le niveau national est bien sûr pertinent pour hiérarchiser les priorités de santé publique, trop nombreuses telles qu'issues de la loi du 9 août 2004, et animer le réseau des GRSP, si possible en leur donnant un interlocuteur unique au niveau national. L'échelon régional doit constituer un niveau d'adaptation, d'appropriation et de déclinaison opérationnelle de ces priorités, dans lequel les GRSP doivent servir de « relais de management » des grandes orientations de santé publique fixées au niveau national. Cela suppose qu'ils disposent de marges de manœuvre financières, et pas seulement de crédits fléchés ou consacrés à des dépenses obligatoires, comme c'est le cas aujourd'hui notamment pour la prévention du cancer. Mais si la politique de santé publique peut être organisée à l'échelon régional conformément au souhait du législateur, c'est au plus près du terrain qu'elle doit être mise en œuvre, en lien avec les acteurs locaux (organisations départementales des professions de santé, caisses d'assurance maladie, communes et intercommunalités, *etc.*). Or la territorialisation des actions de santé publique se heurte aujourd'hui à deux difficultés : un manque d'ingénierie administrative mais aussi des difficultés à déterminer le zonage pertinent. Pour y remédier, il appartient aux instances régionales d'inciter les associations à professionnaliser leurs pratiques ; diverses expériences locales sont entreprises dans ce sens, qui méritent d'être évaluées et, le cas échéant, étendues. Quant au zonage à retenir pour territorialiser les actions de santé publique, il ne semble pas utile d'en créer un nouveau et il faut constater que, sauf exception, ce sont les territoires de santé délimités dans le cadre des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) qui

semblent constituer l'échelon le plus pertinent pour mettre en œuvre les actions de santé publique.

Adopter les territoires du SROS pour mettre en œuvre le PRSP, c'est d'ailleurs aller dans le sens d'une meilleure articulation de la politique de santé publique avec le pilotage de l'offre de soins de ville, la planification hospitalière et l'organisation du secteur médico-social. Aujourd'hui, le pilotage territorial du système de santé est éclaté, alors que la santé publique, les soins et les services médico-sociaux forment un champ professionnel cohérent. Si les textes prévoient une articulation du PRSP avec le SROS, ce n'est pas le cas pour les autres instruments territoriaux de planification du système de santé, comme les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), la politique des réseaux et certains schémas médico-sociaux des départements, comme les schémas gérontologiques, les schémas « enfance et famille », « enfants et adultes handicapés », « accès aux soins », « pratiques addictives », les plans départementaux d'insertion et les plans départementaux « solidarité santé ».

Pour toutes ces raisons, il semble que l'intégration de la politique de santé publique dans le champ de compétences des futures agences régionales de santé (ARS) est souhaitable. S'il revient bien évidemment à la mission d'information présidée par M. Yves Bur d'en décider l'architecture, le présent avis examine si la santé publique sera mieux promue si elle relève des compétences des futures ARS ou si elle demeure isolée du pilotage régional du système de santé.

Les trois quarts des interlocuteurs auditionnés considèrent qu'au sein d'une ARS la politique de santé publique serait pilotée par une administration plus forte que le GRSP et, logiquement, mieux articulée avec les autres secteurs du système de santé. Si les ARS sont compétentes à la fois en matière de santé publique, d'offre de soins et de services médico-sociaux, il sera apparemment difficile à l'assurance maladie et aux collectivités locales de ne pas s'y impliquer plus que dans les GRSP.

On peut cependant craindre de voir la santé publique négligée par des ARS au périmètre trop large compte tenu notamment de la relative faiblesse de ses enjeux financiers. Cette crainte peut être écartée si les moyens de la santé publique sont garantis par un mécanisme non technocratique de « fongibilité asymétrique » des crédits au sein des ARS, c'est-à-dire l'utilisation des crédits du soin pour la santé publique et non l'inverse, et si l'État, garant de la politique de santé publique, est représenté au sein des ARS, même sans être majoritaire.

En conclusion, la politique de santé publique aurait beaucoup à gagner à être incluse dans les ARS.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**Le président Pierre Méhaignerie** a observé que la multitude de structures de santé publique existantes et des sigles qui les accompagnent sont de nature à décourager les élus. Il faut changer de cap pour simplifier cette organisation. Un grand cabinet spécialisé devrait pouvoir faire des propositions de remise en ordre dans cet empilement de structures administratives, au sein desquelles se trouve pourtant une somme d'informations importante mais non valorisée.

**Mme Catherine Génisson** a indiqué qu'elle ne ferait qu'un seul commentaire sur le projet de budget de la santé pour 2008, à savoir son périmètre rétréci. Par ailleurs, le rapporteur doit être chaleureusement remercié pour le choix de son sujet d'étude et le fait qu'il a été traité de manière tout à fait intéressante. Bien que son organisation soit complexe, la santé publique est un sujet citoyen par excellence. Or, si la loi du 9 août 2004 a recentré beaucoup de décisions en matière de santé publique sur l'État, elle a mis un frein à beaucoup d'initiatives locales efficaces. Le rapport fait état, à juste titre, de l'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais qui a rencontré de grandes difficultés pour mettre en œuvre la nouvelle architecture administrative créée par la loi, car elle avait déjà mis en place des programmes de santé publique adaptés à ses indicateurs sociaux et sanitaires difficiles. Elle a ainsi été conduite à simplifier cette architecture pour la rendre efficace envers son public.

Les agences régionales de santé (ARS) sont invoquées continuellement et on attend d'elles des solutions à tous les problèmes non résolus jusqu'à présent. Il convient d'être prudent. Il est évoqué la possibilité pour les conseils régionaux d'intégrer les ARS pour participer au pilotage du système de santé, mais rappelons qu'ils peuvent déjà rentrer dans les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et que seule la région Nord-Pas-de-Calais l'a fait à ce jour. Or le périmètre de compétences des ARS n'est toujours pas défini et l'exercice de définition ne sera pas simple. Pour susciter l'adhésion des collectivités territoriales aux ARS, il faudra donc être rigoureux et clair dans les propositions : ce sera d'ailleurs la tâche de la mission d'information présidée par M. Yves Bur.

**M. Yves Bur** a indiqué que le rapporteur a bien traduit ce que chaque député ressent dans son département : le désordre administratif n'est pas nouveau et il était prévisible. En effet, la loi du 9 août 2004 a été accaparée par certains services du ministère de la santé. Il ne faut pas dès lors s'étonner que les derniers groupements régionaux de santé publique (GRSP) n'aient été mis en place qu'à la fin du deuxième trimestre 2007. Si leur utilité avait été évidente, ils se seraient mis en place d'eux-mêmes, à la demande des acteurs de la santé publique.

Il faut donc s'interroger sur les conditions permettant une meilleure gestion des politiques de santé publique avec les ARS. Un transfert de la tutelle de la santé publique du préfet à l'ARS n'est pas une condition suffisante. Le gouvernement doit comprendre qu'il faut remettre en question la loi du 9 août 2004 elle-même et les 104 priorités de santé publiques qu'elle fixe ; il n'est en effet pas possible de mobiliser les acteurs sur autant de priorités. Il faut revoir également le désordre institutionnel engendré par la superposition de structures administratives multiples où l'on ne sait plus qui fait quoi. Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, a considéré, devant la mission d'information sur les ARS, que les préfets sont les mieux placés pour garantir le respect de l'intérêt général en matière de santé publique. Le problème est plus profond : la France n'a pas de tradition en matière de conduite des politiques de santé publique.

Concernant les conférences régionales de santé, on pouvait penser qu'elles avaient évolué favorablement au cours de ces dix dernières années, mais tout porte à croire que la situation n'a pas changé et que les conclusions de ces conférences restent rédigées avant même leur réunion. Ces conférences seraient pourtant utiles car elles sont la seule enceinte où tous les acteurs de la santé publique peuvent se rencontrer. Elles devraient permettre d'éviter aux politiques de santé publique de rester abstraites et technocratiques.

En conclusion, il existe une volonté d'aller de l'avant en simplifiant et en donnant de la lisibilité au système de santé avec la création des ARS. C'est pourquoi il est à craindre que

l'intégration aux ARS du secteur médico-social, qui englobe 35 000 établissements et services et est d'une rare complexité, les surcharge à l'excès.

**M. Jean-Luc Prél** a souligné que l'examen du budget de la santé est un exercice curieux puisqu'il conduit à s'intéresser à 430 millions d'euros de crédits de l'État alors que par ailleurs l'Assemblée nationale vient de débattre de 152 milliards d'euros de dépenses de santé dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. On peut relever que les crédits du programme 136 baissent de 26 % : il faudrait absolument veiller à ce que les fonds destinés aux associations et structures d'accueil soient maintenus.

Il faut remettre en perspective le sujet d'étude retenu par le rapporteur par rapport à la loi du 9 août 2004 présentée comme la loi du siècle. Lors de son adoption, trois critiques majeures du dispositif pouvaient être faites :

– 104 priorités de santé publique quantifiées ont été adoptées, ce qui est excessif, et les pathologies concernées devaient diminuer de 25 à 30 % en cinq ans ; quels sont les résultats obtenus à ce jour ?

– les associations et structures de terrain – comités départementaux d'éducation pour la santé (CODES) et comités régionaux d'éducation pour la santé (CRES) – ont été négligées au profit de la création de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) doté de correspondants régionaux : quel est le bilan de l'efficacité de cette structure ?

– la création des GRSP, dont la tutelle a été confiée aux préfets de région, est critiquable. Un de leurs défauts est de séparer les soins de la prévention et de l'éducation.

La mise en place des ARS est indispensable et conduit à revoir l'ensemble des structures de santé publique, y compris les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS). Pour la définition du périmètre des ARS, il convient d'inclure la prévention et l'éducation, la médecine ambulatoire et la formation professionnelle en matière de santé.

Concernant le pilotage du secteur médico-social, il s'agit d'un sujet très important mais en charger les ARS risque de rendre leur fonctionnement très complexe. En outre, les ARS risquent d'entrer en conflit avec les conseils généraux si elles interviennent en matière médico-sociale.

En conclusion, **M. Jean-Luc Prél** a indiqué défendre depuis longtemps les observatoires régionaux de santé. Il faut leur donner des moyens humains suffisants pour leur permettre de fonctionner et éviter de créer des structures aux missions comparables. Quant aux conférences régionales de santé, il est indispensable de les transformer en de véritables conseils régionaux de santé pour parvenir à une vraie maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

Répondant aux intervenants, **le rapporteur pour avis** a souligné que le grand intérêt de la loi du 9 août 2004 est d'avoir introduit la notion de santé publique en France, où beaucoup reste à faire dans ce domaine. De ce point de vue, la création des GRSP a été positive, car ces groupements réunissent des organismes qui, pour certains d'entre eux, ne se préoccupaient jusqu'alors pas – ou peu – de santé publique. En définissant 104 objectifs et 5 plans prioritaires, la loi a fait preuve d'une grande ambition, mais force est de constater dans les faits que les priorités régionales de santé publique varient peu : il faudra donc que les

observatoires régionaux de la santé (ORS) et les associations fassent apparaître des priorités spécifiques à chaque région. S'agissant du Nord-Pas-de-Calais, si le conseil régional n'a effectivement rejoint l'ARH qu'en septembre dernier et n'adhère pas au GRSP, cet élément doit être apprécié à la lumière des efforts spécifiques antérieurement accomplis dans cette région.

L'inégalité des moyens affectés aux ORS est criante : le nombre de personnes dont ils disposent varie ainsi de trois à vingt-deux suivant les régions. Par ailleurs, il faut structurer davantage les réseaux de porteurs de projets, en relations avec les comités départementaux d'éducation à la santé (CODES) et les associations qui œuvrent sur le terrain.

S'agissant des ARS, le présent avis n'a pas évidemment pas pour ambition de constituer un prérapport à la mission confiée à M. Yves Bur. Les auditions menées dans le cadre de la préparation de cet avis ont toutefois permis de faire apparaître un consensus sur les compétences des futures agences, qui devraient s'étendre à la santé publique, aux soins de ville, aux soins hospitaliers ainsi qu'au secteur médico-social, étant précisé que la veille sanitaire, qui demeure certes une compétence de l'Etat, n'en devra pas moins y trouver sa place. Sur leur périmètre d'exercice, l'incertitude semble en revanche plus grande, au vu, par exemple, des différences de taille entre régions ou des situations variables constatées en matière d'intercommunalité : faut-il retenir comme zonage pour la mise en œuvre des actions de santé publique le territoire de santé des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) ? C'est une possibilité parmi d'autres et le débat reste donc ouvert. En tout état de cause, il faut que la santé publique tienne sa place dans les futures ARS, en faisant en sorte que des mécanismes de « fongibilité asymétrique » permettent de garantir les crédits qui lui seront consacrés. De plus, la santé publique restant une compétence de nature régaliennne, les préfets doivent continuer d'y jouer un rôle important.

Enfin, la baisse des crédits du programme n° 136 « Drogue et toxicomanie » tient, d'une part, au transfert des crédits du groupement d'intérêt public de téléphonie sociale DATIS (Drogues alcool tabac info service) au programme n° 204 et, d'autre part, au recentrage des expérimentations de l'action n° 2 (expérimentation par la MILDT des dispositifs préventifs, sanitaires et répressifs innovants pour le compte des différents ministères) sur les projets des ministères, à l'exclusion de ceux du secteur associatif, que le gouvernement juge plus pertinent de financer sur le programme n° 204.

**Le président Pierre Méhaignerie** a déploré le manque de lisibilité des structures de la politique de santé publique, qui a pour conséquence une faible implication des collectivités locales dans ce domaine. Mais lorsqu'un « véritable patron » aura été identifié et disposera de crédits, nul doute que celles-ci auront à cœur de s'associer au processus de décision.

**M. Yves Bur** a insisté sur le fait que l'objectif consistant à mettre en place les ARS au 1<sup>er</sup> janvier 2009 est particulièrement ambitieux : même si une partie du travail est d'ores et déjà anticipée, il suppose que le dispositif législatif ait été adopté au plus tard fin juillet 2008.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2008 de la mission « Santé ».

Puis la commission a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Valérie Fourneyron**, les crédits pour 2008 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**Mme Valérie Fourneyron, rapporteure pour avis**, a indiqué avoir choisi de porter son attention, dans son avis budgétaire, sur les équipements sportifs, une question à ses yeux déterminante pour l'avenir du sport. À cette fin, vingt-trois auditions ont été menées à l'Assemblée nationale, auxquelles il convient d'ajouter deux séries d'entretiens en Alsace, complétés par la visite de différents équipements. Ce travail a permis de confirmer que cette question est effectivement aujourd'hui au cœur des principaux enjeux du sport. En même temps, il a fourni l'occasion de redécouvrir une vocation nouvelle des pratiques sportives contemporaines, véritable moyen, au sein des politiques publiques, de redynamiser les politiques sociales.

Cela étant, le présent avis porte d'abord sur l'ensemble des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». La présentation en commission ne permet pas d'entrer dans le détail de ce budget, mais son analyse n'en est pas moins décevante : les crédits diminueront de 0,32 % en 2008 et même de 8 % à périmètre constant. Ces crédits ne représentent que 0,22 % de l'ensemble des crédits du budget général.

Le problème de la place devenue prépondérante des financements publics *via* le Centre national pour le développement du sport (CNDS), alimenté par une contribution sur les droits de télédiffusion de manifestations ou de compétitions sportives et par deux prélèvements sur les sommes mises sur les jeux, devient réellement préoccupant. Les moyens accordés au suivi des sportifs de haut niveau, à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) mais aussi au sport pour tous subissent des baisses significatives. Il faut également prendre en compte les 32 millions d'euros de compensations d'exonérations sociales versées à la sécurité sociale au titre du droit à l'image des sportifs professionnels – montant en augmentation de 113 % par rapport à 2007 – ainsi que les 15 millions d'euros correspondant à l'exonération d'impôt sur le revenu d'une partie des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs. Quant aux crédits de l'action « Promotion du sport pour le plus grand nombre », ils diminuent, entre la loi de finances initiale pour 2007 et le projet de loi de finances pour 2008, de près de 50 %. Comparés aux montants inscrits en loi de finances pour 2006, ces crédits connaissent même une diminution de 60 %. Au-delà de ces sommes, les crédits affectés à la jeunesse et à la vie associative sont également en diminution.

Puis, **la rapporteure pour avis** a présenté le thème retenu cette année, à savoir la question de l'évolution des relations entre le sport et les équipements.

Les évolutions sociologiques ont entraîné l'apparition d'un nouveau sportif, urbain, jeune ou moins jeune, sensible aux préoccupations environnementales. Les pratiques ont changé, comme l'illustre le développement spectaculaire des activités physiques de pleine nature (APPN) ou des sports dits « de glisse ». Le lien entre sport et santé évolue également, ce dont témoignent à la fois la nouvelle dénomination du ministère et le récent Livre blanc de la Commission européenne. À cet égard, deux points particuliers doivent être mentionnés : l'indispensable installation de défibrillateurs automatiques dans toutes les enceintes sportives, face aux nombreux cas de « morts subites » par arrêt cardiaque, mais aussi la suppression du recours au chlore pour la désinfection des piscines, les auditions ayant fait apparaître qu'il présente certains risques de santé publique. Quant à l'éducation physique et sportive (EPS), si les données présentées par la Commission européenne placent la France dans une position apparemment satisfaisante en nombre d'heures – au deuxième rang pour le primaire et même au premier rang pour le secondaire –, les professionnels concernés reconnaissent l'écart entre

ces chiffres et la réalité : trop souvent, les deux ou trois heures officielles d'EPS ne représentent, au mieux, qu'une ou deux heures effectives, en raison du temps de déplacement, ce qui pose la question de l'accessibilité, de la disponibilité, de l'adaptabilité et, plus généralement, de la qualité des équipements sportifs. En outre, le jeudi après-midi, qui doit être en principe dévolu à ces activités à l'université, est de moins en moins souvent libéré dans les faits.

Enfin, il y a lieu de s'interroger sur le financement de l'accroissement de la pratique sportive des élèves des collèges entre 16 heures et 18 heures : si nul ne peut contester la finalité de ce projet gouvernemental, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) estime toutefois qu'avec les moyens alloués, seuls 6 158 établissements pourraient bénéficier d'une séquence de deux heures par semaine à ce titre durant l'année civile 2008, de telle sorte qu'un grand nombre d'établissements en seraient exclus. Et d'autres questions restent ouvertes : quel encadrement est prévu ? Quels moyens pour la surveillance ou l'entretien des structures ? Quel rôle des fédérations scolaires ? *etc.*

L'évolution des pratiques sportives nécessite une évolution des équipements. Aussi est-il indispensable de disposer d'un outil d'aide à la décision publique. Un instrument a été établi à cette fin, à savoir le recensement des équipements sportifs (RES), mais cet outil montre ses limites, révélant une forme de « péché originel » : il ne donne en effet qu'une photographie à l'instant « t » des équipements existants (on en dénombre 324 400 aujourd'hui). Il faudrait passer à une deuxième étape et disposer d'un véritable outil d'aide à la décision qui rende compte du degré d'occupation des équipements ou de leur accessibilité en termes de tarifs, alors que même le ministère ignore encore aujourd'hui quels sont les taux d'utilisation des différents équipements publics. L'ensemble de ces éléments sont totalement absents du recensement actuel.

Un autre impératif à prendre en considération est la nécessité de la mutualisation des moyens, nécessité mise en évidence par les personnes auditionnées : cette mutualisation constitue un facteur de rationalisation des équipements sportifs, en particulier des grands équipements.

Mais nombreux sont encore les obstacles budgétaires et techniques à la mise en œuvre d'une politique publique efficace en matière d'équipements sportifs.

On constate en effet aujourd'hui un désengagement financier de l'État au profit des collectivités territoriales : de fait, celles-ci sont le contributeur principal en matière de sport en général, avec une dépense totale supérieure à 9 milliards d'euros en 2005, et d'équipements sportifs en particulier : au total, pour la même année, les investissements des collectivités locales sont estimés à 4 234 millions d'euros.

À titre de comparaison, les crédits affectés aux contrats de projets État-Régions (CPER) envisagés pour la période 2007-2013 ne s'élèvent qu'à 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. Au reste, ces montants sont également bien faibles au regard du budget consacré au sport par l'État et le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

L'intervention des intercommunalités pose quant à elle de véritables questions. Comme l'a montré le rapport du Conseil économique et social consacré au *Sport au service de la vie sociale* il y a quelques mois, il serait plus exact de parler de l'illusion de

l'intercommunalité. En effet, les deux tiers des établissements publics de coopération intercommunale déclarent exercer une compétence en matière sportive, mais nul ne sait ce qu'il en est dans les faits.

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.

Une autre question pesant sur l'avenir des équipements sportifs publics est celle des modes de gestion de ces équipements.

Le recours à des délégations de service public comporte des risques pour les collectivités territoriales, notamment celui d'une explosion des tarifs mis à la charge des usagers. Il convient donc que celles-ci accordent le plus grand soin à la rédaction des cahiers des charges afin d'éviter tout risque inflationniste. Cela a par exemple été le cas à Strasbourg : le choix réalisé par la communauté urbaine de Strasbourg de conclure avec une société privée une convention de délégation de service public pour la gestion de la nouvelle patinoire s'est révélé compatible avec la poursuite d'une mission de service public car un certain nombre de clauses du contrat de délégation rendent obligatoire, par exemple, l'accueil des scolaires ou des clubs sportifs. Il est, de manière générale, indispensable d'associer clubs sportifs et associations le plus en amont possible à l'élaboration du projet, dès la rédaction du cahier des charges.

S'agissant de la question des normes des équipements, des progrès importants ont été réalisés. En tant que présidente de la commission en charge des normes du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS), la rapporteure pour avis avait souhaité, au début des années 2000, que le Conseil d'État puisse être saisi de la question des normes par le ministre en charge des sports. Il faut noter avec satisfaction qu'avec l'avis du Conseil d'État en date du 20 novembre 2003 et le décret du 22 février 2006, le pouvoir des fédérations sportives de définir les règles applicables au bon déroulement des compétitions sportives, compte non tenu des exigences exclusivement dictées par des considérations commerciales ou médiatiques, a été juridiquement précisé.

Des progrès restent encore à accomplir pour associer toutes les parties prenantes à la construction des équipements sportifs : une forme de cohérence interne dans l'élaboration de l'équipement sportif doit être assurée, cohérence qui requiert un dialogue permanent entre les différents intervenants (maître d'ouvrage, programmiste, architecte, ingénieurs, club sportif, *etc.*).

Une fois mis en œuvre, un programme d'équipements sportifs est au service d'enjeux multiples, en termes d'aménagement du territoire, environnementaux, économiques ou sociaux. L'équipement devient alors un outil non seulement de renouvellement des pratiques sportives mais véritablement de redynamisation d'un tissu social. L'exemple de la patinoire de Strasbourg – la plus grande surface de glace en France avec deux pistes pour un total de 3 300 m<sup>2</sup> – montre comment un lieu peut être conçu pour accueillir sur un plan sportif mais aussi ludique des publics très différents les uns des autres, y compris les scolaires et les clubs sportifs. Cette patinoire a pu devenir ainsi un lieu de vie – elle comporte notamment un *club-house* – et, desservie par le tramway et proche d'un accès autoroutier, elle contribue à la redynamisation de l'ensemble d'un quartier.

Pour assurer véritablement la dimension fédérative des équipements sportifs, il faudrait créer des commissions régionales du sport, regroupant l'ensemble des acteurs du monde sportif, y compris les représentants des commissions régionales du CNDS. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) avait d'ailleurs appelé de ses vœux la création de telles structures dans son *Livre blanc* en 2006. Il est quand même pour le moins étonnant qu'aujourd'hui, dans les structures locales du CNDS, les collectivités territoriales n'aient qu'une voix consultative, quand on sait l'importance de leur contribution au financement des équipements sportifs.

En conclusion, il faut rappeler la nécessité de dépasser les concepts de COSEC (complexe sportif évolutif couvert) ou de salle de 44 m x 22 m, qui avaient cours dans les années 1960 ou 1970, pour prendre en compte toutes les dimensions des équipements sportifs, notamment économique et sociale, normative ou environnementale. Le sport doit donc être envisagé dans sa richesse et sa diversité, comme révélateur des évolutions de notre société.

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 « Sports, jeunesse et vie associative ».