



N° 2295

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN,
en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle ⁽¹⁾,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. DENIS MERVILLE et HENRI NAYROU,
Députés.

MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, Présidents

sur **LES NORMES ÉDICTÉES PAR LES FÉDÉRATIONS
ET LES LIGUES SPORTIVES**

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, Yves Deniaud, Présidents ; M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, M. Gilles Carrez, Rapporteur général ; MM. Pierre Albertini, Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Jean-Yves Cousin, Jean-Louis Dumont, Jean-Michel Fourgous, Paul Giacobbi, Louis Giscard d'Estaing, Marc Laffineur, Didier Migaud, Mme Béatrice Pavy, MM. Nicolas Perruchot, Jean-Claude Sandrier

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN CLIMAT TROP SOUVENT CONFLICTUEL	7
I.– DES ENJEUX PARFOIS SPECTACULAIRES POUR LE SPORT PROFESSIONNEL	7
A.– LES LIGUES PROFESSIONNELLES OU LE SOUPÇON D'UN ABUS DE POUVOIR	8
B.– LES AMBITIONS SOUVENT LÉGITIMES DU SPORT PROFESSIONNEL.....	10
II.– UN EFFET SOUVENT ABSURDE AU NIVEAU LOCAL ET POTENTIELLEMENT DANGEREUX POUR LA PRATIQUE DU SPORT AMATEUR	13
A.– LE CONSTAT D'UNE EMPILATION EXCESSIVE ET D'UNE SURENCHÈRE PARFOIS ABSURDE	13
B.– UN BESOIN CRIANT D'INFORMATION ET DE DIALOGUE	15
DEUXIÈME PARTIE : DES SOLUTIONS INABOUTIES POUR DES PROBLÈMES QUI DEMEURENT EN SUSPENS	19
I.– DES TENTATIVES DE RÉFORMES ET DES VOIES D'AMÉLIORATION	19
A.– LA MISE AU POINT APPORTÉE PAR L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	19
B.– LA RÉFORME DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PHYSIQUES ET SPORTIVES.....	21
C.– UNE VOLONTÉ DE DIALOGUE ET D'ÉCHANGE PLUS MANIFESTE.....	23
II.– DES PROBLÈMES PERSISTANTS ET DES AMBIGUÏTÉS MANIFESTES	24
A.– DES RÉFORMES ENCORE INSUFFISANTES.....	24
B.– UN VOCABULAIRE QUI EST LOIN D'ÊTRE NEUTRE	25
C.– DES OUTILS DE MESURE TRÈS IMPARFAITS	27
PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE	29
EXAMEN EN COMMISSION	33
AUDITIONS	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43
COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS	45
ANNEXE : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 20 NOVEMBRE 2003	125

INTRODUCTION

Un responsable de club accédant à la promotion d'honneur tenu de numérotter les places assises d'un équipement fréquenté au mieux par une dizaine de spectateurs ; un club tenu de se doter d'un stade de 18.000 places alors que la commune ne compte que 40.000 habitants ; un élu qui en vient à souhaiter que son club ne monte pas en division supérieure ; des terrains et des vestiaires qui s'agrandissent ; des dégagements le long des lignes de touche qui s'étendent ; des enceintes requérant toujours plus d'éclairage, de vidéosurveillance...

Si la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a tenu à se saisir du problème de l'édiction de « normes » par les fédérations et les ligues sportives, c'est non seulement parce que cette question revêt des conséquences sensibles sur les finances locales et le budget des clubs, mais c'est aussi dans l'espoir de **pacifier un débat qui semble reposer, en grande partie, sur des malentendus juridiques et sur une insuffisance de communication et d'information.**

Il ressort des auditions menées par la MEC que des questions aussi simples que : « *qu'est-ce qu'une norme ?* », « *quel est le champ du pouvoir réglementaire délégué ?* », « *où se situe la frontière entre règles de confort et normes de sécurité ?* »... sont loin de trouver une réponse évidente et, encore moins, unanime.

Les travaux de la MEC, reproduits dans ce rapport, permettent aujourd'hui de formuler une série de recommandations animées par le souci de mettre fin à un sujet de crispation et de conflit qui détériore, depuis trop longtemps déjà, les relations entre le mouvement sportif et les élus et qui tend à remettre en question l'autorité des pouvoirs publics comme la portée du pouvoir normatif octroyé aux fédérations sportives et aux ligues qui en sont l'émanation.

Il s'agit par là de bien utiliser l'argent public permettant de développer le sport à la base et d'éviter trop de contraintes à la fois pour les élus et les dirigeants sportifs, mais également pour tous les bénévoles sans lesquels le sport n'existerait pas dans notre pays.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : UN CLIMAT TROP SOUVENT CONFLICTUEL

À l'évidence, les problèmes dont la MEC s'est saisie interviennent dans un climat dégradé et souvent conflictuel, qui se manifeste tant au niveau du sport professionnel qu'à celui de la pratique amateur.

Dans les deux cas, les collectivités locales, propriétaires des équipements sportifs, en ressentent plus directement les conséquences financières, tant le coût d'une « mise aux normes » implique de prendre en compte de nombreux paramètres⁽¹⁾ qui pèsent d'autant plus lourdement sur le maître d'ouvrage que la situation actuelle des finances publiques implique de rechercher des marges de manœuvre étroites et de contenir les dépenses de fonctionnement et d'investissement de chaque niveau de collectivité locale.

On rappellera que le soutien financier des collectivités locales à la pratique sportive et au sport de masse est décisif, notamment en ce qui concerne les équipements et les personnels. On estime qu'en 2002, l'effort financier consenti par l'ensemble des collectivités locales en matière de sport représentait près de 8 milliards d'euros, contre 3 milliards d'euros pour l'État. L'implication des communes est, sans conteste, la plus marquée⁽²⁾. Les États généraux du sport avaient d'ailleurs mis en lumière le fait que les politiques de développement du sport reposent, tant en droit que dans les faits, sur une gestion partagée entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités locales, cette approche et cette organisation originales constituant un facteur clef de la réussite du modèle sportif français.

I.- DES ENJEUX PARFOIS SPECTACULAIRES POUR LE SPORT PROFESSIONNEL

Complexes, les débats juridiques liés au caractère normatif des prescriptions édictées par les instances dirigeantes du sport professionnel font généralement l'objet de discussions passionnées et de controverses teintées d'une certaine forme d'agacement.

(1) Sécurité des enceintes, règles d'hygiène, entretien courant, chauffage, ventilation, qualité des revêtements, normes du matériel sportif, éclairage, vidéo, etc.

(2) Les communes fournissent un effort financier conséquent, outre les mises à disposition – fréquemment à titre gratuit – d'équipements sportifs. Cet effort est néanmoins difficile à évaluer, dans la mesure où il se répartit entre les différentes catégories de dépenses des communes. Pour 2002, il est estimé à 7 milliards d'euros, contre environ 0,9 milliard d'euros pour les régions et les départements. Les départements interviennent principalement pour favoriser la pratique du sport de masse et fournir des aides à l'investissement, notamment pour les équipements sportifs municipaux. Les régions mettent l'accent sur le soutien au sport de haut niveau et fournissent également une aide aux équipements (e.g. pour les gymnases dans les lycées). Par ailleurs, des conseils régionaux participent au financement du sport par l'intermédiaire des contrats de plan État-régions.

A.– LES LIGUES PROFESSIONNELLES OU LE SOUPÇON D'UN ABUS DE POUVOIR

L'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 ⁽¹⁾ précise que les fédérations bénéficiant d'une délégation « *peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés qu'elles ont constituées. Lorsque, conformément aux statuts de la fédération, la ligue professionnelle est une association dotée d'une personnalité juridique distincte, ses statuts doivent être conformes aux dispositions édictées par un décret en Conseil d'État, pris après avis du Comité national olympique et sportif français. Ce décret détermine également les relations entre la ligue et la fédération* ».

La mise en œuvre de ces dispositions législatives apparaît d'autant plus importante pour comprendre les débats actuels que le sport professionnel fait face, dans certaines disciplines en tout cas, à des perspectives de développement et de modernisation parfois contradictoires avec la réalité de la pratique nationale et la limitation des marges de manœuvres budgétaires de la plupart des clubs ou propriétaires d'équipements sportifs.

Et il n'est pas étonnant de constater que les problèmes les plus sensibles ont concerné les sports collectifs les plus pratiqués (football, rugby, basket) et les plus exposés à cette double dynamique de modernisation des structures et d'alignement sur des standards internationaux toujours plus exigeants, voire élitistes.

Il n'est qu'à voir les remous suscités, dans le monde du basket-ball et notamment parmi les clubs des villes moyennes, par le projet de « *Super Ligue* » pour 2008, assorti de critères exigeants dont les deux principaux – pour les clubs professionnels – sont une salle disposant d'une capacité totale d'accueil du public de 4.000 places assises et un budget annuel de 3 millions d'euros.

C'est pourtant le football professionnel qui concentre les problèmes les plus visibles, sinon les plus nombreux, généralement liés à l'édition de « *normes* » relatives à l'éclairage des stades, l'entretien des pelouses et surtout la capacité des tribunes dans les stades.

Des nombreux exemples retracés dans les auditions menées par la MEC, celui du club de Niort, professionnel depuis une vingtaine d'années, est peut-être le plus emblématique. Au début des années 2000, la perspective d'une montée en division supérieure a entraîné des difficultés importantes avec la Ligue de football professionnel, qui exigeait notamment un stade de 20.000 places, un éclairage plus puissant ou encore des aménagements spécifiques pour la vidéo.

(1) Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Niort, ville de 60.000 habitants au cœur d'un bassin d'emploi de 120.000 personnes, ne pouvait raisonnablement pas assumer cette charge ⁽¹⁾. Or, la Ligue menaçait le club de lui interdire de jouer sur son terrain si des travaux n'étaient pas entrepris rapidement. La « résistance » du club de Niort, en appui avec les représentants des élus en charge du sport et avec l'intervention des pouvoirs publics, a finalement permis de faire reculer la Ligue qui s'est bornée à émettre des recommandations.

On relèvera de l'audition du Président de la Ligue de football professionnel que l'exemple de Niort serait « *le seul véritable conflit entre le football et un élu sur une question de capacité de stade* ». Pourtant, Niort est loin de constituer un exemple unique des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une prescription nouvelle, la situation du club d'Istres représentant, à ce titre, un autre type d'illustration ⁽²⁾.

La ville d'Istres, ayant achevé la construction du stade de 17.500 places qui lui était demandé par la Ligue, après avoir dû jouer dans le stade de Nîmes le temps de l'achèvement des travaux, devra néanmoins redescendre, la saison prochaine, en Ligue 2 et supporter une situation financière fortement affectée par la charge que cet investissement important représente pour son propriétaire.

Cet exemple pose la question plus générale de l'échelonnement de l'effet des normes applicables et de l'impact du passage à une division ou un échelon supérieur. Les ligues professionnelles doivent-elles vraiment exiger qu'un club se dote d'un équipement correspondant à une certaine position dans la hiérarchie sportive, position qu'il n'occupera peut-être pas longtemps ?

Les capacités d'accueil des stades ne doivent-elles pas dépendre davantage des besoins des collectivités et de la réalité du bassin de vie que des hypothèses – rarement concrétisées – de grandes affluences à un événement sportif ponctuel ? Ces questions sont probablement au cœur des malentendus qui persistent entre certains dirigeants sportifs et certains responsables des équipements.

Comme le faisait remarquer l'un des représentants d'élus auditionnés devant la MEC, « *quand un club gravit les échelons, c'est bien souvent provisoire* ». Aussi, au lieu d'exiger de la ville d'Istres qu'elle bâtit un stade d'une certaine capacité et s'endette (au détriment éventuel d'autres priorités d'investissements), beaucoup appellent désormais à « *jouer sur la durée* » et

(1) Voir notamment l'audition du vice-Président de l'ANDES : « Quand on demande 1.500 lux au lieu de 1.000, c'est uniquement pour les droits TV, pas pour améliorer les conditions de jeu. Ces travaux nous auraient coûté 916.000 euros quand les clubs encaissent 600 millions de droits TV. Pourquoi exiger une vidéosurveillance jusque dans les vestiaires et les couloirs d'un stade qui attire en moyenne 4.500 spectateurs, sans jamais le moindre incident ? Le total des travaux exigés pour que nous puissions nous maintenir en Ligue 2 avoisinait 3 millions d'euros. (...) J'insiste également sur le risque que la Ligue professionnelle fait prendre à nos clubs. Si les Chamois niortais, actuellement derniers de la Ligue 2, rétrogradent en National, ils ne pourront pas remonter car les difficultés seront trop grandes ; il faudra se séparer de tous les joueurs professionnels et repartir avec le centre de formation et les équipes de jeunes ».

(2) Le Président de la Ligue de football professionnel estime néanmoins qu'à Istres, « il n'y a jamais eu de conflit ».

laisser le temps de voir si le club d'une ville moyenne pourra raisonnablement se maintenir à haut niveau.

B.– LES AMBITIONS SOUVENT LÉGITIMES DU SPORT PROFESSIONNEL

On se gardera néanmoins d'une condamnation par trop unilatérale des exigences formulées par les ligues professionnelles. Les enjeux de développement du sport professionnel apparaissent, en effet, de plus en plus ambitieux, dans un contexte où le « *sport-spectacle* » devient une réalité, voire une exigence des sociétés contemporaines, et l'on comprend que les responsables de clubs aient besoin de conseils pour attirer des *sponsors* et des financements privés, afin que le sport professionnel puisse se développer selon un modèle équilibré et soutenable.

Certains dirigeants assument même une vision intrinsèquement élitiste du sport professionnel actuel, à l'image des déclarations du Président de la Ligue de football professionnel devant la MEC : « *quand on fait le choix du professionnalisme – et personne n'oblige les clubs à le faire – on se voit imposer un certain nombre de contraintes. À défaut de les respecter, on ne peut entrer dans ce cercle fermé* ».

Mais c'est cette conception élitiste ⁽¹⁾ qui justifie les exigences de plus en plus nombreuses qui s'imposent aux clubs professionnels (exigences financières ou sociales, exigences en matière de formation ou d'équipement) et qui aboutissent, en même temps, à un sentiment d'exclusion des clubs les moins bien pourvus ou à une réaction de résistance de la part des collectivités les plus petites ou les plus fragiles.

– Le poids des médias

Le développement des sports les plus populaires passe également par une bonne articulation avec les moyens de promotion de l'image des sportifs et de retransmission des événements, et notamment par la pérennisation de bonnes relations entre les clubs professionnels et les médias télévisuels.

Mais ces relations ne vont évidemment pas sans effets collatéraux. Les auditions menées par la MEC ont ainsi fait apparaître le risque de pressions, exercées notamment par les médias TV – mais également les équipementiers –, pour le choix de telle ou telle norme ou prescription ⁽²⁾.

(1) Cette conception n'exclut d'ailleurs nullement la mise en place de mécanismes de péréquation ou d'aide à l'investissement. Par exemple, la Ligue de football professionnel verse plus de 15 millions d'euros via un fonds d'aide à l'investissement dans les clubs amateurs, qui bénéficie directement aux municipalités propriétaires des installations pour que ces dernières soient améliorées. La France serait ainsi « le seul pays d'Europe où le football professionnel finance le football amateur » (F. Thiriez).

(2) On rappellera que l'article 13-1 du décret n° 2001-252 précise que « les règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs ne peuvent imposer, directement ou indirectement, le choix d'une marque pour un matériel ou un matériau déterminé ».

En effet, où s'arrête le raisonnement purement technique quand l'homologation d'une compétition est subordonnée à l'installation de nouveaux agrès ou d'un matériel particulier ? Que valent les considérations purement sportives lorsque le confort d'une bonne diffusion audiovisuelle prend le pas sur le bon déroulement d'une compétition ? Le représentant de l'ANDES est même allé jusqu'à considérer, devant la MEC, que telle ligue professionnelle était « *une structure très forte, relayée et appuyée par les médias, et qui s'en sert pour enfoncer le clou et mettre les maires au pilori* » ...

– Développement du sport professionnel et standards internationaux

De même, les exigences normatives formulées par les ligues professionnelles ne peuvent pas se comprendre en dehors du contexte international dans lequel elles interviennent et des standards internationaux qui influent sur le développement du sport professionnel en France.

Ainsi est-ce souvent la comparaison qu'opèrent les ligues professionnelles nationales avec les standards retenus chez nos voisins qui motive l'édiction de normes nouvelles. Ce contexte est d'ailleurs plus une opportunité qu'une fatalité ⁽¹⁾, à en juger par les effets de la coupe du monde de football 1998 sur le réaménagement des stades, ou par les attentes liées à l'accueil sur le territoire national de la coupe du monde de rugby en 2007.

C'est en partie à l'aune de ces explications qu'il faut également appréhender le projet de « *Super Ligue* » de basket, précédemment évoqué et qui se donne clairement pour ambition de « *moderniser l'économie d'un basket professionnel exagérément dépendant des subventions publiques* » ⁽²⁾.

L'alignement sur des standards internationaux compétitifs est ainsi appréhendé comme la clef de développement et de valorisation du basket professionnel et explique *a contrario* que « *pour l'organisation du championnat du monde de 2010, nous avons été battus par la Turquie, précisément à cause de l'absence de grandes installations : rien que pour le premier tour, il fallait disposer de salles de 10.000 places ; nous ne pouvions donc compter que sur Bercy et, avec une petite dérogation, sur Pau* » ⁽³⁾.

(1) Voir, à titre d'exemple, l'audition du Président de la Fédération française de basket-ball : « Pour ce qui concerne le très haut niveau, (...) la société a changé et, pour se positionner correctement face à la concurrence européenne, la priorité est d'offrir des surfaces susceptibles d'accueillir les plus grandes équipes. Nous avons recensé les salles existant en Italie, en Espagne, en Allemagne et en Grèce, et il s'avère que celles approchant ou excédant 10.000 places y sont nombreuses. (...) Je demande simplement que, dans les grandes métropoles et ailleurs, des installations suffisamment vastes soient construites pour accueillir dans de bonnes conditions les compétitions majeures de notre sport, mais aussi du handball ou du volley-ball. Je comprends que cela suppose des investissements importants de la part des municipalités, mais, d'un autre côté, cela peut les aider à réduire leur intervention en faveur du fonctionnement des clubs de sport de salle, très gourmands en subventions et en aides diverses. (...) De nos jours, pour évoluer dans le sport de très haut niveau, l'on ne peut se contenter d'une simple aire de jeu, c'est très clair ; l'aménagement de loges, par exemple, est essentiel, comme dans les stades de sports de grand jeu, mais de manière plus modeste, car les dimensions des installations sont sans commune mesure ».

(2) Voir le Livre blanc du basket national élaboré par la Fédération, la Ligue et la société TPS.

(3) Voir l'audition du Président de la Fédération française de basket-ball.

Au demeurant, on ne saurait oublier que le pouvoir des instances internationales du sport est considérable ⁽¹⁾, à l'image de l'UEFA qui impose des normes souvent beaucoup plus strictes que les normes françaises.

– La question de la propriété des équipements

Par ailleurs, on ne peut manquer de constater que la question abordée par la MEC induit nécessairement celle de la propriété des équipements, ne serait-ce que parce que le problème des normes édictées pour les installations sportives préoccuperait moins si les collectivités locales n'étaient pas propriétaires des stades.

En France, en effet, les communes sont propriétaires des stades à 99 %. Ce sont elles qui financent les améliorations et les employés municipaux apportent généralement une contribution essentielle à l'entretien des terrains et des stades.

Mais, pour beaucoup, la situation française est un héritage qui « *ne perdurera pas bien longtemps* » (F. Thiriez). C'est, en quelque sorte, le financement des clubs professionnels par les collectivités locales qui peut être mis en question. Poussant la logique jusqu'au bout, le Président de Ligue de football professionnel considère ainsi que les clubs de Ligue 1 étant désormais tenus d'être des sociétés commerciales, c'est-à-dire de véritables entreprises, il convient de les traiter comme telles et leur retirer toute subvention publique : « *il n'y a aucune raison pour qu'un club ne soit pas propriétaire de son stade* » ⁽²⁾.

Le ministre chargé des sports a d'ailleurs confirmé, lors de son audition devant la MEC, qu'une réflexion était en cours pour donner plus de visibilité aux clubs professionnels, sans tomber dans l'écueil de l'entrée en bourse. Des outils financiers peuvent probablement être mis en place afin de permettre aux clubs professionnels d'acquérir des actifs et d'inciter les investisseurs à les accompagner. Cela aurait notamment pour effet de permettre aux collectivités locales de ne plus supporter de trop lourds investissements.

*

* *

(1) On rappellera aussi que la Fédération internationale de l'automobile avait laissé entendre que les pays dans lesquels la législation antitabac faisait obstacle à la publicité pour les cigarettes seraient rayés de la carte des circuits. Dans un autre registre, on constate aujourd'hui qu'aucune publicité sur la Coupe du monde de football n'oublie de mentionner que cette compétition est du ressort de la FIFA, la Fédération internationale. Cela étant, les exigences de la FIFA rencontrent parfois celles édictées par la loi ou le règlement français, à ceci près que la FIFA, pour le Stade de France, n'avait exigé qu'une fourchette entre 60.000 et 80.000 places, mais que, sous l'influence des instances dirigeantes du football français, seule la barre supérieure avait été retenue dans le débat.

(2) Des réflexions se développent, par exemple, pour donner la propriété des stades aux clubs (à l'image d' Ajaccio ou d'Auxerre) ou pour mettre en place des formules de concession de longue durée où une municipalité percevrait une redevance, tandis que le club serait l'exploitant et le gestionnaire du stade.

II.– UN EFFET SOUVENT ABSURDE AU NIVEAU LOCAL ET POTENTIELLEMENT DANGEREUX POUR LA PRATIQUE DU SPORT AMATEUR

Loin des enjeux particuliers du sport professionnel actuel, le développement des « normes » pose également des difficultés pour la pratique du sport amateur. Le reproche le plus généralement constaté est celui de normes manquant de réalisme (ou de sens de la mesure) et souvent mal adaptées aux réalités locales. Ces normes peuvent hélas freiner le développement de la pratique sportive, voire décourager les bénévoles.

A.– LE CONSTAT D'UNE EMPILATION EXCESSIVE ET D'UNE SURENCHÈRE PARFOIS ABSURDE

Les travaux de la MEC ont permis d'accumuler de très nombreux exemples de pratiques sportives requérant des adaptations des équipements locaux difficilement compréhensibles pour les élus ou les associations sportives, avec à la clé un impact financier important.

La multiplication de ces exemples aboutit souvent au sentiment qu'ont certains élus locaux d'en venir à espérer que leur club ne monte pas en division supérieure...

– Des difficultés affectant toutes les pratiques sportives

Si le catalogue ne saurait être exhaustif, on mentionnera la consternation des élus d'une petite commune, accueillant un championnat de France Élite d'athlétisme, et se voyant exiger de la part de la fédération délégataire le versement de 100.000 euros en contrepartie de la seule possibilité d'organiser cette compétition.

On mentionnera également l'exemple de ce maire propriétaire d'un gymnase équipé d'un éclairage de 800 lux ⁽¹⁾, refusant de financer les 19.000 euros nécessaires pour gagner les 200 lux supplémentaires exigés par les instances locales de la fédération de handball, et faisant la remarque suivante : « *un joueur évoluant en national doit-il y voir mieux que ceux qui évoluent en championnat régional ?* »

De même, l'exemple de cette commune frappée d'une exigence de niveau d'éclairage édictée par une ligue régionale, à un niveau de flux dont elle s'est finalement aperçue qu'il ne figurait dans aucune réglementation fédérale...

– Le football « en ligne de mire »

Comme pour le sport professionnel, ce sont les exigences en matière de football qui suscitent le plus de réactions et apparaissent souvent choquantes.

(1) L'éclairage du terrain est fixé par la fédération à 1.000 lux pour évoluer en championnat national et à 500 lux pour évoluer en championnat régional.

Ainsi peut-on évoquer l'exemple d'une commune de 8.500 habitants, ayant déjà fait l'effort d'un taux d'équipement en bâtiments sportifs équivalent à celui d'une commune de 20.000 habitants, et dont la montée éventuelle du club de football en CFA 2 impliquerait de mettre aux normes le terrain sur une largeur de 68 mètres au lieu de 65 mètres, de prévoir la construction de tribunes assises avec ouverture d'un tunnel pour les joueurs et la pose d'un éclairage d'un montant total de 800.000 euros, de modifier les vestiaires existants pour un coût de 662.400 euros, de répondre aux exigences en matière de vestiaires des officiels et de locaux annexes et de se doter d'un terrain de repli, répondant lui aussi à des normes de dimensionnement et de sécurité nouvelles.

On relèvera aussi cette remarque d'un maire à qui un district de football réclamait une modification des dimensions du terrain : *« si nous convenons tout à fait qu'il faille déterminer une dimension minimale pour tracer un terrain selon la catégorie d'âge de la compétition, nous ne comprenons pas pourquoi au sein d'une même catégorie d'âge, nous nous voyons imposer des dimensions variables. Serait-ce que plus la compétition est élevée, plus les joueurs sont grands par la taille ? »*

On peut également comprendre l'agacement d'une petite commune de Savoie, ayant fait des efforts importants pour mettre aux normes des vestiaires et apprenant qu'un district menace le club de ne pas monter en poule « excellence » si une main courante n'est pas installée autour du terrain.

Agacement relayé par le maire d'une commune normande, tenu de réaliser l'obstruction de la main courante séparant le terrain de la tribune par un grillage ou des panneaux, dont il constatera l'inefficacité *« parce qu'un adulte qui déciderait de passer la main courante pour pénétrer sur le terrain passe en général par-dessus ladite main courante et pas en dessous. Le grillage qui obture la main courante ne change donc rien à la situation »...*

Bref, les exemples sont innombrables. Comme le soulignait, avec pertinence, un responsable sportif local auditionné devant la MEC, *« il y a une centaine d'années, des clubs de football sont nés, puis ils se sont organisés, une fédération a été créée et a reçu délégation de pouvoir du ministère des sports. Théoriquement, les décisions importantes devraient être adoptées démocratiquement, mais, en réalité, nombre d'entre elles sont prises par les présidents de ligue régionale, qui ne tiennent pas compte de l'avis de leurs comités départementaux et encore moins de celui des districts, des clubs et des licenciés : le débat démocratique n'existe plus depuis bien longtemps. Il faudrait que les clubs se battent pour reconquérir leur place naturelle ».*

La multiplication de ces exemples rend d'autant plus surprenante la position adoptée par les instances fédérales du football⁽¹⁾. S'il admet que « les

(1) Tel maire ayant déclaré à la MEC que les relations avec les composantes locales de la Fédération française de football étaient délicates à la fois sur le fond et sur la forme, la « déclinaison du non respect des prescriptions fédérales se [faisant] avec un péremptoire qui laisse peu de place à la discussion ».

hommes sont les hommes » et que « *quand on donne un brin d'autorité à quelqu'un on sait qu'il va parfois plus loin que nécessaire* », on ne peut que s'étonner des déclarations du Président Escalettes devant la MEC : « *S'agissant des incidences sur les collectivités territoriales, il me semble que les obligations prévues pour (...) le football amateur sont tout à fait raisonnables et qu'aucun problème majeur ne se pose en ce qui concerne la surface, les vestiaires, les protections et les tribunes* ».

Et le Président de la Fédération française de football d'ajouter : « *En la matière, tout se fait, en général, en bonne entente avec les conseillers municipaux et généraux. Les membres des commissions sont sur le terrain, ils savent faire la part des choses et prendre en compte les impossibilités techniques avec une grande ouverture d'esprit* ». Il est permis d'en douter, si l'on s'en réfère aux nombreux courriers qui sont parvenus à la MEC...

B.– UN BESOIN CRIANT D'INFORMATION ET DE DIALOGUE

– Entre enjeux de pouvoir et lacunes juridiques

Parmi les réactions écrites que la MEC a recueillies de la part d'élus locaux, le constat d'un maire semble refléter et synthétiser l'opinion de beaucoup :

« Nous sommes confrontés en la matière à un véritable chantage de la part de certaines fédérations et ligues qui imposent des normes et obligations en fonction du niveau de compétition dans lequel le club concerné est inscrit. Ces normes et obligations sont changeantes en fonction des décisions prises, sans concertation avec les collectivités, par les dirigeants de ces organisations sportives.

Si la collectivité ne cède pas à ces obligations, elle expose le club concerné à une impossibilité de disputer son championnat, même si ce dernier a gagné ce droit sur le terrain lors de la compétition antérieure. Dans certains cas, elle expose également le club à des sanctions financières et autres amendes pour lesquelles le club demande alors généralement un effort financier à la municipalité pour couvrir la dépense.

Certes, ces mêmes fédérations et ligues accordent dans leur grande générosité des délais de réalisation aux collectivités pour leur permettre de se mettre aux normes, mais sur le fond le chantage demeure. »

Il semble que les lacunes juridiques des responsables d'équipement ou de club soient souvent à l'origine de malentendus ou de pressions. Les dirigeants de club au niveau local ne peuvent se tenir au courant de toute la législation et de tous les règlements applicables : ils ont besoin d'une expertise technique. Les collectivités locales leur en apportent dans la mesure de leurs moyens... souvent limités.

Le fait que les acteurs locaux se trouvent parfois démunis pour bien analyser la force juridique d'une « norme » nouvelle ou les enjeux techniques d'une modification demandée constitue probablement l'une des clefs des difficultés rencontrées.

D'autant que, comme les travaux de la MEC l'ont fait apparaître, des enjeux de pouvoir et de cumul des responsabilités se mêlent souvent aux motifs d'édiction de normes nouvelles. Certaines ligues et certains districts font parfois du zèle. Faute de bénévoles, leurs dirigeants cumulent les mandats et, comme le faisait remarquer un responsable sportif local, tout le système en vient à tenir sur *« une pyramide à l'envers, les mêmes personnes se retrouvant toujours pour prendre les décisions, ce qui est dangereux pour la démocratie »*.

– Ne pas faire preuve d'angélisme ou de naïveté

Pour autant, il serait caricatural de tenir les fédérations et les ligues comme responsables de tous les maux. On rappellera déjà qu'en raison de l'étroite imbrication entre les règles et les « normes » existantes, les fédérations ne font parfois que prendre en compte et adapter les règles établies par d'autres autorités.

Des situations plus douteuses se rencontrent également, parfois liée à une mauvaise compréhension de ce qui est obligatoire et de ce qui n'est que suggéré... mais que l'on préférera présenter comme obligatoire pour profiter d'une opportunité de développement et de modernisation d'un équipement vieillissant ! Des cas de dramatisation ou d'instrumentalisation des prescriptions nouvelles existent en effet, aboutissant à faire financer par une collectivité un nouvel équipement. Comme le soulignait justement Jean-Pierre Escalettes, *« le président d'un club aura tendance à demander plus et même à aller au-delà des normes, d'autant que ce n'est pas lui qui paye »*.

Mais d'autres cas ont été présentés à la MEC où des ligues régionales utilisent les clubs pour faire pression sur les élus locaux. Or, si de grandes concertations étaient organisées, elles feraient probablement gagner du temps aux élus et économiser de l'argent aux contribuables locaux.

Si l'on peut prendre acte de l'engagement formulé par le Président Escalettes (*« je vous invite à dire à tous les maires qu'en cas de problèmes, ils ne doivent pas hésiter à nous interpeller au niveau national »*), on s'aperçoit que manque cruellement une instance de concertation qui se déclinerait efficacement au niveau local et permettrait de pacifier le dialogue entre les fédérations et les ligues, les responsables de clubs et les élus.

– Des risques pour les élus, les amateurs et les bénévoles

Or, l'ensemble de ces difficultés et de ces attitudes comporte de vrais risques pour le sport, non seulement parce que se développent des pratiques en dehors du champ des fédérations, mais également parce qu'à brandir régulièrement l'épouvantail de la sécurité et de la relégation des équipes, le

mouvement sportif fédéral risque de décourager les collectivités et les bénévoles qui œuvrent activement pour le sport.

Les réalités du terrain ne doivent donc pas être oubliées dans l'édition des prescriptions et recommandations, la MEC se faisant l'écho des attentes exprimées devant elle par l'association nationale des élus en charge du sport, qui souhaite :

– des relations plus directes des élus avec les fédérations, et non *via* les clubs, pour éviter ce qui est parfois ressenti comme un « *diktat* » ;

– des capacités d'accueil déterminées au cas par cas et fixées en fonction des besoins des collectivités, et non des grandes affluences ;

– des délais de mise aux normes prenant en compte les contraintes administratives et l'importance des enjeux financiers ;

– des normes d'éclairage fixées pour le confort visuel des joueurs et des spectateurs, et non pour les besoins d'une retransmission télévisuelle.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : DES SOLUTIONS INABOUTIES POUR DES PROBLÈMES QUI DEMEURENT EN SUSPENS

I.- DES TENTATIVES DE RÉFORMES ET DES VOIES D'AMÉLIORATION

A.- LA MISE AU POINT APPORTÉE PAR L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le cadre juridique devait être précisé, notamment celui fixé par l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984, qui dispose que « *dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports (...). Cette fédération édicte les règles techniques propres à sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à ses licenciés* ».

C'est en partie l'absence de limitation précise du champ de ces dispositions législatives qui est à l'origine des malentendus ou des dérives constatées. De l'aveu même du ministre, lors de son audition devant la MEC, l'État a longtemps été trop peu présent dans cette problématique, laissant les fédérations, les ligues et les clubs « *occuper le terrain* ».

Or, le constat d'un écart entre les pratiques des fédérations et des ligues et le droit administratif imposait de mettre un coup d'arrêt au développement d'une conception exponentielle du pouvoir réglementaire délégué.

Le ministre chargé des sports a donc saisi le Conseil d'État afin d'apporter un éclairage juridique sur l'étendue et les limites du pouvoir réglementaire autonome des fédérations sportives en la matière. L'avis, rendu par l'assemblée générale du Conseil d'État le 20 novembre 2003 ⁽¹⁾, a le mérite d'opérer une mise au point très claire sur la lecture qu'il faut faire des textes en vigueur, et notamment de la loi de 1984.

– L'étendue des compétences déléguées a été précisée

Le Conseil d'État reconnaît d'abord aux fédérations délégataires la compétence d'édicter – soit d'elles-mêmes, soit par transposition des règles internationales – des règles applicables aux équipements et nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives. Et ce, qu'il s'agisse des installations édifiées sur l'aire de jeu ou de celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes.

(1) Cet avis figure en annexe, à la fin de ce rapport.

Ces règles constituent un acte administratif pris pour l'exécution de la mission de service public que la loi confère à une fédération délégataire. En tant que tel, cet acte sera donc susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir par toute personne justifiant d'un intérêt à agir.

Si le Conseil d'État reconnaît à ces fédérations la compétence de modifier ces règles à tout moment (si cette modification est justifiée par la nécessité de les adapter à la réalisation de la mission de service public déléguée), il subordonne l'exercice de ce pouvoir réglementaire à plusieurs éléments : le caractère nécessaire de ces nouvelles règles à l'exécution de la mission de service public déléguée ; la proportionnalité de cette mesure aux exigences de l'activité sportive réglementée ; la publicité de ces règles ; la consultation préalable du CNAPS ; la nécessité de prévoir des délais raisonnables de mise en conformité des installations existants au regard de la nature et de l'importance des travaux que nécessitent ces nouvelles règles.

Enfin, et sous réserve de la compétence exclusive de l'État pour homologuer les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public ⁽¹⁾, le Conseil d'État précise que ces fédérations ont compétence pour vérifier la conformité aux règles qu'elles édictent du matériel, des dimensions, de la nature et des matériaux, ainsi que des installations édifiées sur l'aire de jeu ou qui en constituent le prolongement indispensable au bon déroulement des compétitions qu'elles organisent.

- Les limites de cette délégation et leurs conditions d'exercice ont été clarifiées

Il ressort de l'avis du Conseil d'État que certaines règles claires doivent être respectées :

- les fédérations délégataires excèdent les compétences que la loi leur reconnaît lorsque leur réglementation est dictée par des impératifs commerciaux (tels le nombre de places assises ou les dispositifs et les installations de retransmission audio et télévisuelle) et qu'elles ne peuvent intervenir en ce domaine que par voie de recommandation ;

(1) L'article 42-1 de la loi du 16 juillet 1984 dispose : « sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation applicables aux établissements recevant du public, les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public font l'objet d'une homologation délivrée par le représentant de l'État, après avis de la commission de sécurité compétente ou, dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé des sports, de la Commission nationale de sécurité des enceintes sportives. La délivrance de l'homologation est subordonnée : à la conformité de l'enceinte et des ouvrages qui la composent aux dispositions et normes techniques relatives à la construction, à la desserte et à l'accès des bâtiments qui leur sont applicables ; au respect de toute prescription particulière rendue nécessaire par la configuration de l'enceinte, son environnement ou l'usage auquel elle est destinée. L'arrêté d'homologation fixe l'effectif maximal des spectateurs qui peuvent être admis simultanément dans l'enceinte ainsi que la nature et la répartition des places offertes. Seules des places assises peuvent être prévues dans les tribunes, à l'exception de celles situées dans les enceintes affectées aux circuits de vitesse accueillant des compétitions de véhicules terrestres à moteur ou de bateaux à moteur ».

– une fédération délégataire ne peut subdéléguer les compétences qu'elle détient de par la loi à une personne extérieure à la fédération ;

– seule la fédération délégataire a compétence pour définir et contrôler les règles techniques et d'homologation des équipements sportifs et elle ne peut subdéléguer ce pouvoir réglementaire aux ligues professionnelles ;

– la transposition des règles d'une fédération internationale dans la réglementation d'une fédération française est subordonnée aux conditions de légalité auxquels sont soumis les actes administratifs de la fédération délégataire ⁽¹⁾ ;

– enfin, la consultation du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) est une condition de la légalité des règles techniques édictées par les fédérations et des conditions de leur entrée en vigueur et de l'homologation des équipements sportifs.

B.– LA RÉFORME DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PHYSIQUES ET SPORTIVES

Par ailleurs, le ministre a initié, par un décret du 9 juin 2004 ⁽²⁾, une réforme de la composition et du fonctionnement du CNAPS, dont l'action reste aujourd'hui mal connue ⁽³⁾. Ce décret entrera en vigueur le 13 juin 2005.

– La composition du CNAPS et le rôle de la commission des équipements

L'article 6-1 du décret relatif au CNAPS modifie la composition du conseil national, en l'élargissant notamment à l'intercommunalité. L'existence, au sein du CNAPS, d'une « *commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs* » est également consolidée par le décret. La composition de cette commission est elle aussi modifiée, afin d'assurer la bonne représentation des associations nationales d'élus locaux et de gestionnaires d'installations sportives, tout en resserrant sa composition, initialement fixée à 24 membres.

Désormais, outre son président, désigné par le ministre chargé des sports parmi des personnalités qualifiées, la commission comprend 18 membres : 4 représentants de l'État ⁽⁴⁾, 5 élus locaux, 5 représentants d'associations intéressées par les activités physiques et sportives, 2 représentants d'entreprises intéressées par les activités physiques et sportives et 2 personnalités qualifiées.

(1) Il lui incombe, le cas échéant, de compléter ces règles si elles ne couvraient par l'ensemble des compétences qui lui sont dévolues.

(2) Décret n° 2004-512 du 9 juin 2004 modifiant le décret n° 2001-252 du 22 mars 2001 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national des activités physiques et sportives.

(3) De l'aveu même du Président de la Fédération française de football devant la MEC : « Pour être reconnu, il faudrait d'abord qu'il soit connu... Je ne suis pas sûr que chacun, au sein de la Fédération, connaisse la signification du sigle. De ce point de vue, les autres sports sont allés plus vite que nous ».

(4) À savoir, le directeur des sports, le directeur régional ou départemental de la jeunesse et des sports, le représentant du ministre de l'Équipement et le représentant du ministre de l'Éducation nationale.

- Le rôle de la commission des équipements et l'amélioration des notices d'impact

Le rôle de la commission des équipements a été précisé, afin notamment d'étendre la publicité de ses avis à l'une des publications destinées aux collectivités territoriales et habilitées à recevoir les annonces légales ⁽¹⁾.

Surtout, l'entrée en vigueur de normes nouvelles des fédérations sportives ne pourra désormais intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant l'avis rendu par le CNAPS, la commission des équipements du CNAPS étant désormais chargée d'émettre un avis sur les notices d'impact élaborées par les fédérations et relatives aux normes des équipements sportifs édictées par ces mêmes fédérations ⁽²⁾.

Cette notice d'impact devra notamment renseigner précisément sur le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis à cette réglementation fédérale et sur le bien-fondé de cette réglementation au regard de l'évolution des règles techniques, du niveau de compétition et des objectifs de la politique sportive (locale, nationale ou internationale) attachés à cette réglementation.

Elle devra surtout évaluer les conséquences financières de sa mise en œuvre, tant en fonctionnement qu'en investissement, ainsi que les délais prévus pour la mise en conformité des installations existantes.

Le nouveau dispositif exige enfin – et c'est un point très positif – que la description des concertations préalablement engagées par la fédération avec les associations nationales d'élus locaux figure dans la notice, tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des conséquences financières de cette réglementation fédérale et les délais de sa mise en oeuvre.

Le président du CNAPS, saisi par le ministre qui vérifie le contenu de la notice d'impact, est tenu de transmettre cette notice à la commission des équipements, laquelle se prononce dans un délai de deux mois, à charge pour le président du CNAPS de transmettre l'avis rendu au ministre chargé des sports, lequel le notifie au président de la fédération intéressée.

Lorsque la commission n'a pas statué dans le délai prescrit ou émet un avis défavorable, le président du CNAPS soumet la demande d'avis à la délégation permanente du conseil qui se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine ⁽³⁾. Ainsi est-il prévu d'instituer un second niveau d'examen de la demande auprès de la délégation permanente du CNAPS.

(1) Les avis du CNAPS seront ainsi publiés au bulletin officiel du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, au bulletin des décisions réglementaires fédérales ainsi que dans l'une des publications destinées aux collectivités territoriales et habilitées à recevoir les annonces légales, comme Le Moniteur.

(2) L'article 12 du décret relatif au CNAPS, dans sa version modifiée en 2004, prévoit qu'à compter du 13 juin 2005, « toute fédération délégataire (...) qui édicte ou modifie ses règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives relevant de sa discipline doit, préalablement à leur publication, adresser au ministre chargé des sports [une] notice d'impact ».

(3) À l'issue de travaux auxquels le président de la commission des équipements participe avec voix délibérative.

C.— UNE VOLONTÉ DE DIALOGUE ET D'ÉCHANGE PLUS MANIFESTE

Il serait exagéré – et même faux – de prétendre qu'aucun progrès dans l'information et la communication entre les différents acteurs n'a été enregistré depuis trois ans.

Comme le faisait remarquer devant la MEC la Présidente de la commission des équipements du CNAPS, il est intéressant de constater que, « *hormis certaines grosses ligues professionnelles* ⁽¹⁾, *le mouvement sportif change de logique : il ne cherche plus à imposer ses options mais à apporter une expertise aux élus locaux et à les conseiller* ».

Mais le dialogue n'est pas pour autant bloqué en ce qui concerne le sport professionnel, même s'agissant de questions aussi sensibles que celles des prescriptions en matière de capacité des enceintes sportives ⁽²⁾.

Pour faciliter le dialogue, le ministre chargé des sports a d'ailleurs entrepris de diffuser l'avis du Conseil d'État auprès de l'ensemble des fédérations sportives, des présidents de ligues professionnelles, des associations nationales d'élus locaux, des associations nationales d'élus en charge du sport et des gestionnaires d'équipements sportifs dans les collectivités locales.

Par ailleurs, des actions d'information ont été menées par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), les CROS et les CDOS ⁽³⁾, lors de regroupements nationaux, régionaux et interrégionaux du mouvement sportif, afin – là encore – d'explicitier auprès de ses dirigeants et des personnels des collectivités territoriales la portée de l'avis du Conseil d'État et les dispositions réglementaires qui en ont découlé.

Le ministère a également rappelé, en juillet 2004, aux présidents des ligues professionnelles de football, de rugby et de basket-ball que seule la fédération délégataire avait compétence pour édicter une réglementation relative aux équipements qu'elle utilise pour ses compétitions, et qu'il appartenait à chacune d'elles d'informer et de saisir le ministre chargé des sports de toute modification que sa fédération envisagerait d'apporter à cette réglementation. Ces exigences ont été réitérées à plusieurs reprises, en 2005.

(1) On signalera, conformément aux déclarations de M. Escalettes devant la MEC, qu'à l'issue d'une réunion de concertation associant, le 16 mars dernier, la Fédération française de football, la Ligue professionnelle, la direction des sports et le ministère de l'Intérieur, l'engagement a été pris que les procédures consultatives du CNAPS seront respectées s'agissant des règlements applicables au football.

(2) S'agissant du rugby par exemple, le Président de l'ANDES a reconnu devant la MEC que « Serge Blanco a accepté de renoncer à un seuil, et, en contrepartie, nous ferons en sorte de l'aider à faire évoluer certaines collectivités comme Biarritz pour les doter de stades plus adaptés, mais toujours en tenant compte de leurs possibilités financières ».

(3) Comités régionaux et départementaux du CNOSF.

II.– DES PROBLÈMES PERSISTANTS ET DES AMBIGUÏTÉS MANIFESTES

A.– DES RÉFORMES ENCORE INSUFFISANTES

Tout d’abord, force est de constater que l’avis du Conseil d’État n’a pas fait disparaître les difficultés, d’une part, parce que sa diffusion et son explicitation par le ministère chargé des sports ont probablement été insuffisantes et, d’autre part, parce que son contenu et sa portée ne permettent pas de préjuger de ce que serait l’interprétation contentieuse retenue dans un litige particulier ⁽¹⁾.

De même, il demeure certaines ambiguïtés de fond, en particulier s’agissant de la frontière (particulièrement délicate) à tracer entre sécurité et confort pour les règles relatives à la capacité des stades ⁽²⁾.

Surtout, le Président de la Ligue de football professionnel a indiqué à la MEC qu’il acceptait désormais de transformer les prescriptions en « *recommandations* », mais a immédiatement précisé que ces recommandations, s’adressant aux seuls clubs de Ligue 1 et Ligue 2, pourraient être assorties de « *sanctions commerciales* » ⁽³⁾. Or, une recommandation assortie d’une sanction n’est-elle pas, en réalité, une norme obligatoire ? On peut raisonnablement considérer qu’un tel comportement constitue « *une forme de détournement de la loi* », comme l’a justement souligné la directrice des sports devant la MEC. Au-delà, on doit se demander si tout cela ne révèle pas une faille plus profonde dans le dispositif juridique actuel, voire dans les termes de l’avis du Conseil d’État.

Par ailleurs, le rôle du CNAPS a parfois été contesté au cours de la MEC, généralement pour regretter soit l’entrée en vigueur très tardive du décret du 9 juin 2004 ⁽⁴⁾, soit l’absence d’une instance de concertation déconcentrée. Cette dernière permettrait, en effet, de favoriser le dialogue au niveau local tout en réunissant les responsables locaux dans une même enceinte et en associant les élus locaux, pour leur permettre d’unifier et de renforcer leur position comme leur expertise. Mais cette instance ne pourrait être que distincte du CNAPS.

(1) *La position de Frédéric Thiriez sur l’avis du Conseil d’État est plus radicale encore* : « je suis obligé de dire qu’il ne s’agit, pour important qu’il soit, que d’un avis et de rappeler que le mouvement sportif n’a absolument pas été impliqué dans la procédure ».

(2) *On rappellera la position du Président de la Ligue de football professionnel devant la MEC* : « Nous aurions aimé pouvoir dire au Conseil d’État que la capacité fait partie de la sécurité. Prenons un exemple : quand le club d’Istres joue en première division un match contre son voisin marseillais dans un stade de 10.000 places, que fait-il donc des 20.000 Marseillais qui vont venir tenter d’assister au match ? L’avis du Conseil d’État ne répond hélas pas à cette question. J’ajoute que la catastrophe de Furiani a fait, de la façon la plus horrible qui soit, la démonstration que les normes sont indispensables : si Bastia avait respecté les normes, on n’aurait pas eu besoin de construire des tribunes métalliques en urgence pour accueillir un match avec un public considérable ».

(3) *Ces sanctions porteront sur la redistribution de la manne financière des droits TV, l’article 107 du règlement de la Ligue précisant que si un club ne satisfait pas aux directives en matière de capacité et d’éclairage des stades, la Ligue ne verse qu’une partie des ressources liées aux droits TV, soit – 25 % la première année, – 50 % la deuxième et – 100 % à partir de la troisième année.*

(4) *Certains craignent même que, au cours de la période de latence précédant l’entrée en vigueur du décret, le 13 juin 2005, le ministère ne saisisse plus le CNAPS et que certaines ligues professionnelles en profitent pour modifier, dans une plus grande confidentialité, les réglementations applicables.*

D'autre part, et malgré les clarifications apportées, des conflits nouveaux sont apparus, dont le plus commenté concerne les bâches chauffantes pour les pelouses. À la suite de perturbations hivernales à répétition, la Ligue de football professionnel a souhaité rendre obligatoire, à compter de la saison 2005-2006, la protection des terrains contre les intempéries⁽¹⁾ pour les clubs de Ligue 1 et Ligue 2. Si l'obligation s'impose aux clubs et non pas aux villes⁽²⁾, certaines municipalités ont déjà dû payer l'acquisition d'une bâche chauffante et l'on peut toujours craindre un effet contagieux, au-delà même du football professionnel⁽³⁾.

Enfin, le déséquilibre des pouvoirs paraît suffisamment profond pour émettre des doutes sur l'adéquation entre la nature des enjeux et les moyens dont disposent les acteurs, qu'il s'agisse de la capacité d'action et d'expertise des responsables locaux ou des outils d'intervention de l'État.

Ce dernier dispose, outre un pouvoir persuasif (intrinsèquement imparfait), de moyens d'action peu adaptés, qualifiés de double « *arme atomique* » par la directrice des sports : le pouvoir d'octroyer un agrément et de le retirer en cas de méconnaissance par la fédération de toute règle législative ou réglementaire, et celui de saisir le juge administratif lorsqu'une règle édictée par une fédération sportive n'est pas respectueuse du droit. Ces pouvoirs sont-ils vraiment adaptés aux besoins de l'État ?

B.— UN VOCABULAIRE QUI EST LOIN D'ÊTRE NEUTRE

La confusion sémantique, en cette matière comme dans beaucoup d'autres, est une des causes aux difficultés rencontrées, les responsables ayant tendance à globaliser l'ensemble des contraintes quelles qu'en soient l'origine et la nature.

C'est pourquoi le Comité national olympique et sportif français propose d'adopter un vocabulaire harmonisé, afin de pallier le manque de lisibilité des règles applicables, lié notamment à la multiplicité des acteurs que sont l'État, l'Union européenne, l'Agence française de normalisation (AFNOR), le Comité européen de normalisation (CEN), les fédérations sportives nationales et internationales, ...

Devant la MEC, les représentants du CNOSF constataient avec pertinence que les termes « *normes* » et « *homologation* » étaient utilisés à la fois pour désigner les interventions de l'État, de l'AFNOR et des fédérations. L'adoption généralisée d'une terminologie bien définie permettrait de pouvoir identifier sans équivoque l'autorité responsable de son édicition. Le CNOSF propose ainsi d'adopter le glossaire suivant :

(1) *Via une bâche ou un système du type pelouse chauffée. Les bâches chauffantes ont un coût moyen de 55.000 euros, mais l'investissement apparaît particulièrement disparate selon le système retenu et le mode d'acquisition (achat ou location.)*

(2) « En aucun cas les villes n'ont à payer » a déclaré Frédéric Thiriez devant la MEC.

(3) *Rien ne peut garantir en effet que, par la suite, des clubs évoluant à un niveau très inférieur à la Ligue 1 et à la Ligue 2 demandent aux collectivités locales de financer les mêmes équipements, suivant un effet mimétique déjà observé dans d'autres cas.*

– « **Norme** » : pour désigner ce qui relève de la production des organismes de normalisation (AFNOR, CEN) ⁽¹⁾. La norme vise à garantir aux propriétaires d'équipements et aux usagers que les installations peuvent être utilisées conformément à leur destination et en toute sécurité, tout en assurant un certain degré de performance et de confort dans l'utilisation de l'équipement. Elle est d'application volontaire (sauf quand elle est reprise par une réglementation, par exemple fédérale) ;

– « **Réglementation** » : pour tout ce qui relève des lois, décrets, arrêtés édictés par les pouvoirs publics. La réglementation est essentiellement relative à la sécurité des personnes (pratiquants ou spectateurs) et des biens. À ce titre, il convient de distinguer les règles de droit commun, qui ne s'appliquent pas uniquement aux équipements sportifs ⁽²⁾, et les règles de droit particulières à ces équipements ⁽³⁾. La réglementation est ainsi pleinement obligatoire ;

– « **Homologation** », ce terme devant être réservé pour l'homologation délivrée par l'État au titre de la sécurité des enceintes sportives ⁽⁴⁾ ;

– « **Qualification** » ou « **Classement** » : pour désigner l'opération par laquelle une fédération atteste qu'un équipement est susceptible d'accueillir un niveau déterminé de compétition ;

– « **Prescriptions fédérales** » enfin : pour désigner ce qui relève des prescriptions des fédérations : « règles techniques », « normes d'équipement » ⁽⁵⁾.

Au demeurant, on pourrait imaginer améliorer la lisibilité des prescriptions fédérales, lesquelles gagneraient à distinguer, dans leur présentation :

– ce qui est la reprise de réglementations et normes existantes, dont la fédération n'est pas à l'origine, mais que le droit ou la prudence lui impose de prendre en compte dans une perspective pédagogique de conseil au maître d'ouvrage ⁽⁶⁾ ;

(1) La norme est un référentiel technique, élaboré par consensus au sein d'une commission de normalisation représentative de toutes les parties concernées (industriels, consommateurs, pouvoirs publics, laboratoires d'essai, etc.).

(2) On pourrait ainsi parler de « réglementation applicable aux Établissements Recevant du Public » (ERP) et non plus de « normes ERP ».

(3) La nécessité d'une réglementation particulière est notamment apparue à la suite du funeste épisode de l'effondrement d'une tribune dans un stade de football, en mai 1992. La loi n° 92-652 du 13 juillet 1992, qui a introduit l'article 42-1 de la loi de 1984 déjà évoqué, instaure ainsi une procédure d'homologation des enceintes sportives et un contrôle technique portant notamment sur la solidité d'une installation provisoire mise en place dans une enceinte homologuée.

(4) Voir note précédente. On pourra alors parler de « classement » pour désigner l'opération par laquelle une fédération agréée un équipement pour un niveau de compétition déterminé.

(5) Cependant – comme le souligne le CNOSF – si, dans la pratique, il est facile de distinguer ce qui est une « règle technique » (qui s'impose au propriétaire de l'ouvrage) de ce qui est une « norme d'équipement fédéral » (qui relève du contrat : pour accéder à tel niveau de championnat, il faut réaliser tel niveau d'équipement), il subsiste entre les deux une « zone grise » qui est source de conflits éventuels, l'avis du conseil d'État confirmant en quelque sorte l'existence de cette « zone grise ».

(6) Par exemple, la reprise en matière de gymnase des prescriptions ERP ou de normes relatives aux sols sportifs.

– ce que cette fédération décide du fait de sa fonction d'autorité sportive dans son domaine ⁽¹⁾ ;

– ce qu'elle propose contractuellement aux propriétaires des équipements pour qu'ils disposent des équipements les plus adaptés aux pratiques qu'ils souhaitent développer ⁽²⁾ ;

– enfin, ce qui relève du conseil technique et de l'aide à la programmation, autrement le « *recueil de bonnes pratiques* ».

C.– DES OUTILS DE MESURE TRÈS IMPARFAITS

Il ressort, pour finir, des travaux de la MEC qu'aucun chiffrage précis et méthodique des surcoûts engendrés par l'édiction de normes nouvelles et l'évolution des réglementations et prescriptions en matière sportive n'a pu être fourni.

Or, l'absence de chiffrage fin et d'indicateur méthodique mesurant les conséquences financières précises de ces évolutions contribue, à l'évidence, à entretenir un sentiment (peut-être exagéré) de démesure dans l'édiction des « normes » et à dramatiser une situation d'autant plus inquiétante budgétairement qu'elle est très mal évaluée sur le plan financier.

Ce travail d'évaluation financière pourrait probablement être entrepris à l'occasion de l'inventaire devant aboutir à dessiner une carte nationale des équipements sportifs. Le recensement en cours constitue, à coup sûr, une base de départ fiable et exhaustive, pour lier la problématique du coût des normes nouvelles à celle du vieillissement du parc d'équipements sportifs français.

*

* *

Tenant compte de l'ensemble de ces insuffisances et des efforts déjà accomplis, les recommandations formulées ci-après procèdent de trois idées-force qui pourraient guider les réformes à entreprendre ou les évolutions à encourager. Ces trois principes d'action sont les suivants :

- inciter au dialogue ;
- renforcer la connaissance et l'expertise au niveau local ;
- clarifier le dispositif juridique actuel.

*

* *

(1) À savoir des « règles techniques ».

(2) On pourrait leur réserver le terme de « norme d'équipement fédérale ».

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

I.– Le contexte : pour une meilleure connaissance des coûts et une clarification des termes du débat.

Proposition n° 1 : Diffuser et adopter la **clarification sémantique** proposée par le CNOSF : en conséquence, distinguer systématiquement « normes », « réglementations » et « prescriptions » afin d'identifier clairement, pour toutes les disciplines sportives, la force juridique de chaque règle nouvelle et la responsabilité de son auteur.

Proposition n° 2 : Mettre en place, au niveau national, un outil de **mesure de l'évolution des surcoûts** liés à l'édition des normes, règlements et prescriptions relatifs aux équipements sportifs.

Il est essentiel, en effet, de disposer d'une évaluation exhaustive et précise des conséquences financières sur les budgets des clubs et les finances locales, qui sont aujourd'hui mal connues.

Proposition n° 3 : Rendre compte de ces chiffrages au sein d'un **indicateur annuel**, qui pourrait être publié dans le rapport au Parlement du CNAPS.

Proposition n° 4 : Disposer, avant la fin de l'année 2005, de la **carte des équipements sportifs** existants, afin de rattraper le retard déjà pris par le recensement national et de clarifier les modalités d'accès à cet outil indispensable.

Il est notamment essentiel que le ministère confirme sa mise à disposition la plus large et la plus transparente possible, dans l'intérêt d'un aménagement du territoire national en équipements nouveaux qui soit à la fois rationnel sur le plan budgétaire et adapté aux besoins des bassins de vie.

II.– Les règles du jeu : pour une harmonisation des règlements et une stabilisation des prescriptions nouvelles.

Proposition n° 5 : **En finir avec la logique de « surenchère normative »** qui conduit à multiplier les contraintes – parfois absurdes – au niveau local, et finit par étouffer les clubs et associations sportives les plus modestes comme par décourager la pratique amateur.

Proposition n° 6 : **Prévoir un délai raisonnable pour la mise en œuvre des prescriptions** en matière d'équipement sportif. Ce délai, qui sera proportionné à la nature, l'ampleur et la difficulté des travaux, doit être d'au moins trois saisons lorsque ces prescriptions se traduisent par des investissements lourds et coûteux pour les collectivités.

Proposition n° 7 : Prévoir, une fois un équipement réalisé, un **délai minimum avant toute nouvelle mise aux normes**.

Proposition n° 8 : Prévoir le **chiffrage préalable de toute prescription**.

Proposition n° 9 : Demander au ministère chargé des sports d'élaborer un projet de « **guide** » **synthétique et pédagogique** sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations, précisant la valeur juridique des prescriptions et des règlements.

Ce guide intégrera l'avis du Conseil d'État et sera illustré par des exemples concrets permettant de dégager une ligne de conduite vertueuse. Il fera l'objet d'une large diffusion, une fois que son contenu aura recueilli l'avis de la MEC.

Proposition n° 10 : Veiller à ce que toutes les fédérations transmettent effectivement les modifications de leur règlement au ministère chargé des sports, en particulier dans la **période de latence actuelle** (précédant l'entrée en vigueur du décret du 9 juin 2004).

Cette recommandation vise en particulier les instances dirigeantes du football.

Proposition n° 11 : Contraindre les fédérations à transmettre au Parlement, au ministre chargé des sports et au CNAPS un **document annuel sur l'état de leur réglementation** détaillant les modifications intervenues et évoquant les projets en cours ou à l'étude.

Il s'agit de rendre possible la tenue d'un inventaire permanent des productions comme des initiatives, et d'alimenter une base documentaire, de façon moins empirique qu'aujourd'hui.

III.- Les relations entre les acteurs : pour une responsabilisation des pratiques et une pacification du dialogue.

Proposition n° 12 : Favoriser **l'échange et la concertation entre les instances sportives locales et les élus avant toute prescription nouvelle** en matière d'équipement, afin d'assurer une bonne adaptation aux réalités du terrain et de raisonner en termes de bassin d'emploi et de densité de population.

Il s'agit surtout d'éviter les crispations inutiles en associant le plus possible les élus aux réflexions et aux décisions des instances sportives en matière d'équipements et de stades.

Proposition n° 13 : Réaffirmer l'autorité des fédérations nationales en matière d'édition de prescriptions, de manière à **limiter les possibilités laissées aux ligues et aux districts**, qui sont l'émanation de ces fédérations, **d'intervenir sur le contenu même des prescriptions**.

Proposition n° 14 : Réaffirmer la **prééminence des fédérations délégataires par rapport aux ligues professionnelles** en matière d'édition des prescriptions.

Proposition n° 15 : Mettre en place une **instance nationale de concertation** au niveau du CNOSF, qui se déclinerait localement en prenant appui sur les CROS et les CDOS, afin de favoriser la concertation et la conciliation entre les acteurs (y compris les élus) et d'éclairer les aspects juridiques d'un conflit.

Cette initiative vise à éviter de porter les contentieux devant la juridiction administrative et, au-delà, à lever les ambiguïtés sur ce qui est souvent ressenti comme l'expression d'une forme de « diktat ».

Proposition n° 16 : Mettre en place des instances de **concertation entre les associations d'élus** permettant de consolider la position des collectivités locales face aux organisations sportives, d'harmoniser au niveau départemental les points de vue des élus et de renforcer leur capacité d'expertise juridique et technique, notamment quant aux conséquences financières de leurs choix.

IV.– Le cadre juridique : pour une régulation plus ferme et une intervention plus directive des pouvoirs publics.

Proposition n° 17 : **Renforcer la position du CNAPS**, en contribuant à mieux faire connaître son existence et son rôle et en améliorant son fonctionnement.

Il est notamment important que la motivation, la disponibilité et la présence effective de ses membres soient un critère essentiel pour leur désignation.

Proposition n° 18 : Ne pas exclure, à plus long terme, et si la mise en œuvre du décret du 9 juin 2004 apparaît consensuelle et positive, une **capacité d'auto-saisine pour le CNAPS**.

Proposition n° 19 : Demander au ministre chargé des sports de **publier, avant la fin de l'année 2005, un décret d'application de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984** relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Ce décret est nécessaire pour clarifier, dans le sens des précisions apportées par le Conseil d'État, le contenu de la délégation octroyée aux fédérations sportives en matière d'organisation des compétitions et de définition des règles techniques.

Proposition n° 20 : En l'absence de progrès, **ne pas exclure une modification de la loi de 1984**, afin d'y inscrire les termes mêmes de l'avis rendu par le Conseil d'État le 20 novembre 2003.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 10 mai 2005, votre Commission a procédé à l'examen des conclusions du présent rapport.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété de l'absentéisme lors des réunions de la commission des Finances. Malgré la campagne électorale sur le référendum, il n'est pas normal que de moins en moins de commissaires soient présents. De nombreux députés souhaitent faire partie de la commission des Finances, si certains commissaires des Finances ne sont jamais présents, ils devront laisser leur place. Les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives ont été très satisfaisants. Ils ont permis d'associer le rapporteur spécial du budget des Sports avec un rapporteur issu de l'opposition, membre d'une autre commission. Les conclusions de la MEC apparaissent, en tout état de cause, très positives.

M. Denis Merville, Rapporteur de la MEC, a indiqué que la Mission s'était emparée d'un sujet qui, contrairement à ce qu'ont laissé entendre certains dirigeants sportifs, n'est pas du tout dépassé, comme en témoignent les nombreuses lettres de maires adressées à la MEC. Cette question, récurrente, représente non seulement une contrainte de plus en plus forte pour les élus, les dirigeants sportifs et tous les bénévoles sans lesquels le sport n'existerait pas dans notre pays, mais revêt également des conséquences sensibles sur les finances locales et le budget des clubs. Comment mieux utiliser l'argent public ? La question concerne tout autant l'État que les communes, car on estime qu'en 2002, l'effort financier consenti par l'ensemble des collectivités locales en matière de sport représentait près de 8 milliards d'euros, contre 3 milliards d'euros pour l'État.

Ce rapport a pour objectif de pacifier un débat qui repose, en grande partie, sur des malentendus juridiques et sur une insuffisance de communication et d'information. Il s'agit encore, à l'évidence, d'un sujet de conflit qui détériore les relations entre le mouvement sportif et les élus et qui tend à remettre en question la portée du pouvoir normatif octroyé aux fédérations sportives et aux ligues qui en sont l'émanation et, ce faisant, l'autorité des pouvoirs publics. Des exemples comme ceux des clubs de Niort ou d'Istres sont loin d'être isolés, mais il est vrai que les sports les plus souvent cités sont le rugby, le basket-ball et surtout le football.

Les travaux ont reposé sur de nombreux témoignages, recueillis en région, et sur une dizaine d'auditions publiques. Le 4 mai dernier, la MEC s'est mise d'accord sur vingt recommandations qui tiennent compte de l'ensemble des insuffisances actuelles, mais également des efforts déjà accomplis, avec notamment le décret du 9 juin 2004 qui renforce la place des élus locaux au sein

du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) et rend plus transparentes et mieux évaluées les modifications des normes envisagées par les fédérations. Ces recommandations procèdent de trois principes d'action pouvant guider les réformes à entreprendre ou les évolutions à encourager : inciter au dialogue, renforcer la connaissance, comme l'expertise, au niveau local et clarifier le dispositif juridique actuel.

M. Henri Nayrou, Rapporteur de la MEC, a remercié la commission des Finances de son accueil chaleureux et a fait part du plaisir qu'il avait eu à travailler avec M. Denis Merville. Le contexte de la MEC est, à l'évidence, marqué par l'exaspération des élus locaux. Parmi les réactions écrites recueillies, cette phrase d'un maire semble refléter et synthétiser l'opinion de beaucoup : *« Nous sommes confrontés en la matière à un véritable chantage de la part de certaines fédérations et ligues qui imposent des normes et obligations en fonction du niveau de compétition dans lequel le club concerné est inscrit. Ces normes et obligations sont changeantes en fonction des décisions prises, sans concertation avec les collectivités, par les dirigeants de ces organisations sportives »*.

Le contexte est également marqué par l'avis du Conseil d'État formulé le 20 novembre 2003, qui a apporté des précisions concernant le champ de compétences normatives des fédérations. Cette compétence porte strictement, soit sur les installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs, soit sur les installations qui concourent au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté suffisantes. Aussi s'étonnera-t-on de la position du Président de la Ligue de football professionnel, qui a indiqué à la MEC qu'il acceptait désormais de transformer les prescriptions en *« recommandations »* tout en précisant immédiatement que ces recommandations, s'adressant aux seuls clubs de Ligues 1 et 2, pourraient être assorties de *« sanctions commerciales »* imputées sur les droits TV. Or, une recommandation assortie d'une sanction n'est-elle pas, en réalité, une norme obligatoire ? On peut raisonnablement considérer qu'un tel comportement constitue *« une forme de détournement de la loi »*, comme l'a justement souligné la directrice des sports devant la MEC. D'autre part, un nouveau sujet de polémique est apparu, avec la question des bâches chauffantes pour les pelouses. À la suite de perturbations hivernales à répétition, la Ligue de football professionnel a souhaité rendre obligatoire, à compter de la saison 2005-2006, la protection des terrains contre les intempéries pour les clubs de Ligues 1 et 2. Certaines municipalités ont déjà dû payer l'acquisition d'une bâche chauffante, dont le coût moyen est de 55.000 euros.

La première série de recommandations de la MEC concerne le contexte de ce débat, caractérisé notamment par une mauvaise connaissance des coûts. La proposition n° 1 vise ainsi à adopter un vocabulaire harmonisé qui permettrait de pallier le manque de lisibilité des règles applicables, lié notamment à la multiplicité des acteurs. Il est essentiel de lever le flou entretenu sur les notions de *« norme »*, de *« réglementation »* et de *« prescription fédérale »*.

Les propositions n° 2 et 3 reposent sur le constat, dressé par la MEC, selon lequel personne n'a réellement été en mesure de fournir une évaluation exhaustive et précise des surcoûts liés à l'édition des normes, règlements et prescriptions relatifs aux équipements, sur les budgets des clubs et les finances locales. Tout cela étant mal évalué et mal connu, un outil de mesure national et un indicateur annuel s'avèrent nécessaires. Alors que le recensement national des équipements sportifs semble avoir pris du retard, la proposition n° 4 vise à s'assurer que la carte des équipements sportifs existants sera bien achevée avant la fin de l'année 2005. Il conviendra notamment de clarifier les modalités d'accès à cet outil indispensable et d'actualiser le chiffre de 42 milliards de francs issu du dernier recensement du coût des mises aux normes d'équipements sportifs, mené en 1994 par la ministre des sports de l'époque, Mme Michèle Alliot-Marie. Ce faisant, la MEC propose de lier deux questions qui ne l'étaient pas au départ : celle du coût des normes nouvelles et celle du vieillissement du parc d'équipements sportifs français.

M. Denis Merville, Rapporteur de la MEC, a précisé que la deuxième série de recommandations concerne les « règles du jeu » à appliquer, afin d'harmoniser les réglementations et de stabiliser les prescriptions nouvelles. Les propositions n° 5, 6 et 7 se donnent pour objectif d'en finir avec la surenchère, dans les normes comme dans les coûts, qui étouffe les clubs et associations les plus modestes et décourage la pratique amateur. L'impact du passage à une division ou un échelon supérieur est souvent délicat. Les ligues professionnelles doivent-elles vraiment exiger qu'un club se dote d'un équipement correspondant à une certaine position dans la hiérarchie sportive, position qu'il n'occupera peut-être pas longtemps ?

L'exemple d'Istres est le plus éloquent : la ville, ayant achevé la construction du stade de 17.500 places qui lui était demandé par la Ligue, après avoir dû jouer dans le stade de Nîmes le temps de l'achèvement des travaux, devra en réalité redescendre en Ligue 2, la saison prochaine, et supporter une situation financière fortement affectée par la charge que cet investissement important représente pour son propriétaire. Il est donc nécessaire de prévoir des délais minimums, proportionnés à la nature, l'ampleur et la difficulté des travaux, délais d'au moins trois saisons, lorsque ces prescriptions se traduisent par des investissements lourds et coûteux pour les collectivités. Il faut également prévoir, une fois un équipement réalisé, un délai minimum avant toute nouvelle mise aux normes et, en tout état de cause, laisser réellement aux élus le choix de mettre en œuvre la politique sportive qu'ils souhaitent.

M. Philippe Auberger a fait remarquer qu'à Joigny, l'homologation du terrain d'athlétisme avait été conditionnée à l'installation d'une cage de lancer de marteau et ce, alors que personne ne pratique ce sport dans la commune.

M. Alain Rodet a également fait part des difficultés qu'il rencontrait à la suite de la mise aux normes, dans sa commune, des équipements liés à la pratique du marteau.

M. Denis Merville, Rapporteur de la MEC, a indiqué, en commentant la proposition n° 8, qu'il était impératif de connaître avec précision le coût d'une norme nouvelle, en particulier pour celui qui la finance. Cette proposition est d'ailleurs cohérente avec le renforcement du dispositif des notices d'impact, que les fédérations seront tenues d'adresser au ministère et au CNAPS avant toute nouvelle édicition de norme. La proposition n° 9 constitue l'un des acquis de la MEC auprès du ministère des sports, puisque le ministre s'est engagé à publier un guide synthétique et pédagogique sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations, précisant la valeur juridique des prescriptions et des règlements. Il est essentiel que ce guide reçoive l'aval de la MEC, soit illustré par des exemples concrets et fasse l'objet d'une large diffusion. La proposition n° 10, qui vise en particulier les instances dirigeantes du football, s'explique par le fait que certains pourraient être tentés de réformer leurs réglementations « *en catimini* », sans passer par le CNAPS, et ce, avant que le nouveau décret n'entre en vigueur le 13 juin prochain. Quant à la proposition n° 11, elle vise à rendre possible la tenue d'un inventaire transparent et permanent des productions comme des initiatives des fédérations, et à alimenter une base documentaire de façon moins empirique qu'aujourd'hui.

M. Henri Nayrou, Rapporteur de la MEC, a ensuite présenté la troisième partie des recommandations de la MEC, centrées sur les relations entre les différents acteurs. Avec les propositions n° 12 et 16, émerge l'idée d'une large association des élus aux réflexions et aux décisions des instances sportives en matière d'équipements et de stades. La position des collectivités locales face aux organisations sportives doit être consolidée, notamment au niveau départemental, de la même manière que leur capacité d'expertise juridique et technique pourrait être renforcée. L'intervention des élus doit permettre de faire valoir des enjeux concrets, comme la bonne adaptation aux réalités du terrain, et de raisonner en termes de bassin d'emploi et de densité de population. Quant aux propositions n° 13 et 14, elles posent le problème du pouvoir pris par les ligues professionnelles, comme par certaines ligues régionales ou districts, qui se sont emparées d'un pouvoir que ne leur confère pas la loi. Or sur le plan juridique, il est clair que seules les fédérations nationales ont compétence pour édicter des prescriptions et que les émanations de ces fédérations ne sauraient en rajouter. Cela rend d'autant plus nécessaire la proposition n° 15, dont le ministre a assuré à la MEC qu'il la porterait, et qui est nécessaire pour lever les ambiguïtés sur ce qui est souvent ressenti comme une forme de « *diktat* ». Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), en raison notamment de ses structures déconcentrées, paraît être l'instance la plus adaptée pour organiser une concertation entre les différents acteurs.

M. Denis Merville, Rapporteur de la MEC, a indiqué que l'Association des maires de France (AMF) pourrait utilement fédérer l'ensemble des associations intervenant aujourd'hui, de la même manière que la convention qui avait été conclue avec les instances dirigeantes du football en matière d'intempéries pourrait être actualisée et généralisée. La dernière partie des recommandations de la MEC concerne plus précisément le cadre juridique, lequel

appelle une régulation plus ferme et une intervention plus directe des pouvoirs publics. Ainsi les propositions n° 17 et 18 sont-elles inspirées par la nécessité de renforcer la position du CNAPS, lequel doit être mieux connu et reconnu, les auditions de la MEC ayant révélé que certains courriers adressés à des directeurs de ligues nationales n'étaient jamais arrivés à leur destinataire... Si la mise en œuvre du décret du 9 juin 2004 apparaît consensuelle et positive, on pourra ainsi envisager, à plus long terme, une capacité d'auto-saisine pour le CNAPS.

La proposition n° 19 représente un autre acquis de la MEC, le ministre s'étant engagé à publier, avant la fin de l'année 2005, soit 20 ans après la promulgation de la loi, un décret d'application de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Ce décret devrait permettre de clarifier, dans le sens des précisions apportées par le Conseil d'État, le contenu de la délégation octroyée aux fédérations sportives en matière d'organisation des compétitions et de définition des règles techniques. Pourtant, si aucun progrès suffisant n'était constaté, il ne faudrait pas exclure, comme le suggère la dernière proposition, de modifier la loi de 1984 afin d'y inscrire les termes mêmes de l'avis rendu par le Conseil d'État le 20 novembre 2003, même si la concertation et le dialogue seraient évidemment une solution préférable.

M. François Scellier a cité le cas du club de football « Sannois-Saint Gratien » qui est actuellement en troisième division nationale et qui doit monter en deuxième division. La commune ne peut faire face financièrement au coût que représentent les équipements consécutifs à ce passage en deuxième division. Par conséquent, le conseil général devra apporter un budget de 6 millions d'euros dans un premier temps, puis de 6 millions d'euros dans un second temps, pour faire les travaux nécessaires. La difficulté est de faire comprendre à la Ligue que les travaux ne peuvent être faits immédiatement. Alors que le stade pouvait accueillir 2.000 à 2.500 spectateurs, 18.000 places étaient demandées. Après négociation, ce chiffre a été réduit à 5.000. Il y a donc place pour des négociations, mais il faut donner un appui aux élus locaux.

De même, les normes édictées par les lois et les règlements peuvent avoir un effet aggravant. Par exemple, s'agissant de l'accès des handicapés aux équipements sportifs, parfaitement légitime et naturel dans son principe, une tribune passant de 1.000 places à 2.000 places a nécessité la mise en place d'un ascenseur et de 26 places réservées. Ce critère a été établi en fonction du pourcentage global de personnes handicapées dans la population, sans tenir compte de la nature du handicap. Il n'y a guère que 2 ou 3 personnes handicapées, en moyenne, qui assistent à chaque match. Il est donc nécessaire de faire davantage confiance aux élus locaux, s'agissant de tels problèmes.

M. Alain Rodet a approuvé les propositions de la MEC. La France présente une gamme très étendue de sports et autant de fédérations et de clubs, ce qui est source de nombreux investissements. Le problème est particulièrement crucial pour le football, sport très important en France, qui brasse des sommes

considérables et qui concerne de nombreux acteurs : fédérations, clubs, télévisions... Le maire d'Ajaccio qui a une équipe en Ligue 1 et une autre équipe qui monte en Ligue 2, toutes les deux propriétaires de leur stade, devrait être le plus heureux des hommes alors qu'il craint au contraire de ne pouvoir faire face aux investissements très importants dans les deux stades. La situation d'Ajaccio mériterait qu'une enquête soit menée par la Cour des comptes à la demande de la Commission. Le rugby et le basket connaissent les mêmes problématiques. Certaines salles pouvaient contenir 7.000 à 8.000 personnes ; en augmentant les normes techniques, pour raison de sécurité, on a baissé leur capacité d'accueil de 30 %. La France est victime des comparaisons européennes et notamment de la fascination pour l'Italie et l'Espagne. Or, ces pays ne connaissent pas du tout la même économie du sport : ils ont des clubs très puissants et des moyens financiers très importants. Il est temps d'avoir une politique plus raisonnable en matière de normes techniques. On rencontre d'ailleurs les mêmes problématiques pour les bassins de natation et les vélodromes.

M. Jean-Louis Dumont a salué l'excellent travail fait par les deux rapporteurs. Il convient de ne pas oublier le maillage territorial, constitué par les petits clubs et les bénévoles. Ce sont ces « petites rivières » qui font ce qu'est le sport aujourd'hui, c'est-à-dire une école du dépassement de soi et du respect d'autrui. Il ne faut pas que le sport d'élite cache l'activité de tous ces clubs et de tous ces bénévoles. Est-ce que les clubs sportifs, qui ont des moyens considérables, ne doivent pas être aussi considérés comme des promoteurs de spectacles et en supporter la charge ? Il faut être très attentif à ce que, au-delà de la construction d'aires de jeu et du respect des normes de sécurité, ce ne soit pas les petits clubs qui supportent l'investissement induit par le sport de haut niveau.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur les mesures à prendre si aucune suite n'était donnée au rapport, et quelles sont les échéances des propositions.

En réponse aux différents intervenants, **M. Denis Merville, Rapporteur de la MEC**, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant des investissements induits par le passage du club de St Gratien en deuxième division, la proposition de la MEC de laisser un délai de trois ans pour réaliser les travaux nécessaires permet de donner des marges de manœuvre aux maires qui ne supportent pas, ainsi, immédiatement l'intégralité de l'effort financier ;

– s'agissant des suites du rapport, dans un premier temps, le dialogue et la concertation avec les fédérations et les ligues sportives devront être privilégiés. Si rien ne change, la vingtième proposition vise, dans ce cas, à modifier la loi de 1984 ;

– s'il est vrai que de nombreux sports sont pratiqués en France, mettre en place des normes trop contraignantes empêche le développement de nouveaux

sports. La Mission a, par exemple, reçu le président d'un club de « flag » qui œuvre dans les quartiers sensibles du Havre et qui rencontre des difficultés pour le marquage du terrain ;

– l'exemple d'Ajaccio pose, de manière emblématique, la problématique de la propriété des équipements sportifs. Aujourd'hui 99 % d'entre eux appartiennent aux collectivités locales. Cette situation pourrait être amenée à évoluer ;

– il est nécessaire d'encourager les petits clubs sportifs, car ce sont ces clubs qui permettent ensuite de faire émerger une élite et jouent un grand rôle au niveau de la vie locale. Il est primordial de ne pas décourager ces clubs et leurs bénévoles. Certains comités départementaux veulent aller au-delà et accréditer les clubs. De tels contrôles trop stricts peuvent conduire à tuer le bénévolat.

M. Henri Nayrou, Rapporteur de la MEC, a souligné que si aucune suite n'est donnée au rapport, le ministre des sports s'engage à mettre en application l'avis du Conseil d'État. Il est nécessaire de faire respecter des normes de confort et de sécurité, mais non de favoriser des travaux superflus, liés à des aspects commerciaux. Se pose, dès lors, la problématique de la propriété des équipements sportifs. La question a été posée à M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue de football professionnel. Il est clair que ce genre de réforme sera plus facile à proposer qu'à mettre en application. En tout état de cause, les travaux de la MEC montrent l'imbrication des fonctions de député et de maire. Les travaux de la mission seront par ailleurs répercutés par le groupe d'études sur le sport.

M. Michel Bouvard a souligné qu'il était nécessaire de donner la plus grande publicité possible au rapport, en le diffusant auprès d'élus et de l'association des maires de France. Il serait aussi souhaitable que le Gouvernement soit interrogé sur les suites données au rapport, lors d'une séance de questions au Gouvernement. Il faut faire comprendre aux fédérations la légitimité et l'importance de ces préconisations. Sont d'ailleurs concernés aussi bien le budget des collectivités locales que celui de l'État.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il était nécessaire de concentrer l'attention sur quelques mesures. Le guide des normes, dont la rédaction est prévue par la proposition n° 9, doit être établi en concertation avec la MEC. Il convient de se donner une clause de rendez-vous dans un an pour faire le point sur les suites données aux conclusions de la Mission.

Puis votre commission a *adopté* les conclusions de la MEC et *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport.

AUDITIONS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pages

17 février 2005 :

- a) 9 heures :* – Mme Edwige AVICE, Présidente du Conseil national des activités physiques et sportives, Mme Valérie FOURNEYRON, Présidente de la commission des équipements sportifs et M. Jean-Bernard PAILLISSER, secrétaire général 45
- b) 10 heures :* – M. Jacques THOUROUDE, Président de l'Association nationale des élus en charge du sport et M. Alain PARROT, vice-Président 53
- c) 11 heures :* – M. Guillaume MARIGNAN, directeur du club Les Salamandres du Havre, M. Claude LE NAHEDIC, Président du Vélo Club de Lillebonne et M. Rémy HAUTOT, Président du club de football Athletic Harfleur-Beaulieu 59

3 mars 2005 :

- a) 9 heures 30 :* – M. Yvan MAININI, Président de la Fédération française de basket-ball 67
- b) 10 heures 30 :* – M. Arnaud DAGORNE, directeur de la Ligue nationale de rugby 75
- c) 11 heures 30 :* – M. Marcel RETAILLEAU, Président de la commission des équipements du Comité national olympique et sportif français et M. Denis CHEMINADE, directeur de la Mission Développement 83

24 mars 2005 :

- a) 9 heures 30 :* – M. Jean-Pierre ESCALETES, Président de la Fédération française de football 91
- b) 10 heures 30 :* – M. Frédéric THIRIEZ, Président de la Ligue de football professionnel... 99

<i>c) 11 heures 30 :</i> – Mme Dominique LAURENT, directrice des Sports au ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative	107
--	-----

14 avril 2005 :

<i>9 heures 30 :</i> – M. Jean-François LAMOUR, ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.....	115
---	-----

COMPTE-RENDU DES AUDITIONS

Auditions du 17 février 2005

a) 9 heures : **Audition de Mme Edwige AVICE, Présidente du Conseil national des activités physiques et sportives, Mme Valérie FOURNEYRON, Présidente de la commission des équipements sportifs et M. Jean-Bernard PAILLISSER, secrétaire général**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : Pour cette première réunion de 2005, je suis heureux d'accueillir Mme Edwige Avice, ancienne ministre déléguée aux sports, Présidente du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS), Mme Valérie Fourneyron et M. Jean-Bernard Paillisser, respectivement Présidente de la commission des équipements sportifs et secrétaire général de ce conseil, ainsi que des représentants de la Cour des comptes. Les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives préoccupent l'ensemble des élus locaux, et le Président Méhaignerie souhaitait depuis longtemps que nous menions des investigations sur ce sujet.

Chaque élu a eu à connaître des exemples irritants de dépenses imposées par des fédérations ou des ligues sportives. Ainsi, le petit club de ring-hockey d'Alençon ayant un temps accédé au niveau national, il a fallu border de bois le gymnase où les compétitions avaient lieu ; le club ne s'est pas maintenu – il a même disparu, me semble-t-il – mais la collectivité a dû payer les bordures. Quand au Football Club Istres-Ouest-Provence, monté en Ligue 1 cette année, la contenance de son stade est insuffisante au regard des normes actuelles. La municipalité, soumise à de fortes pressions, a lancé la construction d'un nouveau stade, et, en attendant, le club doit louer celui de Nîmes. Malheureusement, lorsque le nouvel équipement sera achevé, le club sera sans doute redescendu en Ligue 2 ! Il serait intéressant de demander aux élus locaux le coût total de l'opération pour la municipalité et pour le club.

M. Denis Merville, Rapporteur : Cette préoccupation est effectivement partagée par tous les élus locaux de France, même les moins sportifs d'entre eux, comme j'ai pu le constater depuis deux ans au sein de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, qui m'a confié le soin de rapporter le budget des sports.

Des villes comme Niort, Sedan ou Troyes ont dû bâtir de grands stades mais n'ont finalement pas eu les moyens de se maintenir en Ligue 1. De même, lorsque la France préparait la Coupe du monde de football, le conseil général de Seine-Maritime affirmait que le stade de Rouen avait ses chances d'accueillir quelques matchs ; nous avons cependant fait remarquer au Président Lecanuet que les exigences étaient disproportionnées par rapport à l'intérêt que représentait l'accueil de quelques matchs mineurs. Quant au Havre Athletic Club, pour qu'il conserve une chance de se maintenir en Ligue 1, le conseil général et la ville ont dû s'engager à ériger un stade de 25 000 places, mais il a tout de même rejoint la Ligue 2 – avant, peut-être, de redescendre en National. Maire d'une commune rurale, j'ai aussi eu à financer une modification des buts de football pour les équipes de jeunes.

Lorsque l'Association des maires de France a procédé à des auditions sur ce sujet, j'ai été frappé par l'absence de contrôle tant de la part des élus locaux que du ministère : des normes sont édictées par d'autres et nous n'avons plus qu'à payer.

Pour commencer, je demanderai à Mme Avice de nous présenter le CNAPS : depuis quand existe-t-il ? Quels sont ses missions et ses moyens d'action ?

Mme Edwige Avice : Nous vous remercions de manifester de l'intérêt pour cette question ; l'investigation menée par la Mission d'évaluation et de contrôle sera, à n'en pas douter, extrêmement utile.

Le Conseil national des activités physiques et sportives, quoique de création récente, répond à une vieille idée. En effet, dès la loi de 1984, nous avons eu l'intuition qu'il fallait créer une instance de concertation, une boîte à idées, afin d'organiser des actions communes entre le ministère chargé des sports et les autres départements administratifs, en lien avec les élus locaux, puisque le sport reçoit davantage d'argent des collectivités territoriales que de l'État, mais aussi avec la société civile, une grande masse des 11 millions de pratiquants ne se reconnaissant pas dans les fédérations. J'ai été nommée à la tête de cet organisme par Mme Marie-George Buffet et mon mandat a été prolongé par M. Jean-François Lamour jusqu'en juin 2005.

La première vocation du CNAPS est d'examiner, soit à titre consultatif, soit à titre d'information, tous les textes relatifs au sport : en près de quatre ans, on en a compté environ quatre-vingts, concernant les fédérations sportives, les formations, la santé, *etc.* Ce travail juridique est essentiel car le sport, par rapport à d'autres matières, est relativement peu encadré : la loi et la réglementation françaises devront être précisées et articulées avec la pratique internationale – laquelle, au demeurant, n'est pas forcément calquée sur le droit.

Outre cet examen des textes, nous remettons chaque année au Parlement et au Gouvernement un rapport dans lequel nous apprécions l'évolution des pratiques sportives. Compte tenu de l'allongement de la durée de vie et de la réduction du temps de travail, le sport à tous les âges de la vie et le sport des seniors, par exemple, sont des données nouvelles sur lesquelles nous devons nous pencher.

La commission des normes n'a pas seulement pour rôle d'examiner les impacts des nouvelles normes, sujet éminemment compliqué. Elle s'est aussi penchée sur des sujets comme le recensement des équipements ou leur maintenance, et elle mène une action prospective sur de nouveaux *process* en vue d'adapter les équipements aux usages, de les rendre durables et d'éviter qu'ils ne constituent des charges abusives pour les collectivités.

Nous remettons également au Parlement et au Gouvernement, tous les deux ans, un rapport sur les sports de nature, en plein essor. Nous sommes chargés de mettre en place des comités départementaux des espaces, sites et itinéraires, pour intégrer aux sports de nature les dimensions tourisme et environnement, dans un souci de développement territorial. En attendant que le législateur nous confirme dans cette fonction – ce qu'il vient de faire –, nous avons déjà entrepris des expérimentations.

Nous épaulons aussi le ministère dans le domaine de la recherche. À l'occasion des championnats du monde d'athlétisme, nous avons monté un séminaire international sur la physiologie de l'effort. Et puis, à Bruxelles, les 27 et 28 mai prochains, nous organisons un séminaire européen qui sera consacré au sport et au vieillissement, aux nouvelles technologies et aux matériaux, et au sport et au handicap. Il s'agit de donner à la France la

perspective européenne qui lui est nécessaire – d’autant que la dimension du sport apparaît dans un article du Traité constitutionnel, même si c’est encore de façon assez marginale.

S’agissant des normes, nous avons commencé à une petite échelle, assez laborieusement, car la saisine n’était pas automatique et rares étaient les fédérations qui se manifestaient. De surcroît, les grandes associations étaient mal représentées à nos réunions. Après un incident, survenu à Niort entre des élus et deux fédérations, nous avons estimé que, compte tenu de l’écart entre les pratiques et le droit administratif, il était impossible de continuer sans avis du Conseil d’État. Une fois cet avis rendu, le terrain est devenu beaucoup plus solide, même s’il reste des précisions de nature législative et réglementaire à apporter. Maintenant, nous sommes pratiquement investis d’un pouvoir arbitral car notre travail est apprécié et le ministre juge utile cette interface neutre et très pluraliste. Il faudrait toutefois que nous soyons saisis plus souvent, l’enjeu étant de bâtir un tripode entre les collectivités locales, le ministère et les fédérations pour moraliser le système et surtout fixer un cadre juridique.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous aurons l’occasion de reparler de cet avis du Conseil d’État, que certains s’efforcent de contourner.

Mme Fourneyron peut-elle nous donner des précisions sur la notion de normes et la façon dont fonctionne la commission *ad hoc* ?

Mme Valérie Fourneyron : Ce sujet, ces dernières années, nous a en effet beaucoup occupés, et nous vous remercions de nous donner l’occasion d’en rendre compte, de faire un bilan et de tracer des perspectives.

La commission des normes a été créée en juillet 2000 pour tenter de dialoguer et de régler les conflits survenant à chaque fin de saison sportive entre les élus locaux et les fédérations. Composée à l’origine de vingt-deux membres dont quatre élus municipaux, elle a commencé par chercher à définir ce que sont les normes des équipements sportifs : puisque les enceintes sportives reçoivent du public, leur homologation, du point de vue de la sécurité, incombe à l’autorité préfectorale ; l’aspect des normes matérielles relève de l’AFNOR ; quant aux règles techniques fixées par les fédérations, le Conseil d’État nous a aidés à mieux définir leur pourtour.

Nous avons démarré, en 2001, avec un dossier facile, celui de la Fédération française d’escrime, sur lequel nous avons rendu un avis favorable le 3 octobre 2002. L’objectif de cette fédération était d’étendre la pratique de son sport dans des conditions de sécurité satisfaisantes et d’apporter des informations aux municipalités pour qu’elle puisse se développer dans les gymnases. Elle a donc fixé des obligations relatives aux aires de pratique et des recommandations d’aménagement concernant, par exemple, l’éclairage ou la disposition des spectateurs.

Par ailleurs, en avril 2002, la Ligue de football professionnel a enjoint à la ville d’Angoulême de construire des tribunes supplémentaires car son équipe était susceptible d’accéder en Ligue 2. Le 29 mai 2002, nous avons 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’État pour édicter un cadre juridique formel. Le ministre des sports, début 2003, a donc saisi le Conseil d’État, dont l’avis, rendu en novembre de la même année, est parfaitement clair. Premièrement, seules les fédérations ont le pouvoir de définir les règles techniques sportives, pouvoir qu’elles ne peuvent déléguer à quiconque, pas même aux ligues professionnelles. Deuxièmement, les règles techniques d’équipement sportif ne doivent être motivées que par la volonté de respecter des conditions d’hygiène, de sécurité et

de loyauté satisfaisantes, ce qui signifie qu'elles ne concernent, à l'extérieur des aires de jeu, que les vestiaires et, le cas échéant, le local antidopage ; en revanche, toutes les règles édictées pour des motifs d'ordre commercial, notamment la contenance des espaces destinés au public et les aménagements électriques pour les retransmissions à la télévision ou à la radio, excèdent le champ de compétence des fédérations et ne peuvent faire l'objet que de recommandations. Troisièmement, sous peine d'illégalité, les fédérations doivent soumettre tout projet de règlement à la commission des normes et il leur est enjoint de prévoir des délais raisonnables pour la réalisation des équipements.

Cet avis de novembre 2003 a eu deux conséquences. D'une part, un décret du 9 juin 2004 du ministère des sports renforce le rôle de notre commission. Il réduit le nombre total de ses membres tout en portant celui des élus à cinq et en intégrant l'ensemble des élus, dont ceux des intercommunalités, auxquels il faut ajouter quatre représentants des associations d'élus chargés du sport. Il précise l'importance de la notice d'impact : quand une fédération souhaite modifier ses règlements, elle doit en étudier les conséquences, qui dépendent du nombre d'équipements et du niveau de pratique considérés ainsi que du coût des réalisations souhaitées, et recueillir l'avis des associations d'élus et des autres fédérations éventuellement concernées. La commission est désormais obligatoirement saisie et son avis est susceptible d'appel, dans un délai de deux mois, auprès de la délégation permanente du CNAPS. Enfin, tous les avis doivent être publiés non seulement au *Bulletin officiel* du ministère des sports mais également dans un périodique destiné aux collectivités habilitée à recevoir les annonces légales, comme *Le Moniteur*. Le décret ne sera applicable que le 13 juin 2005.

M. Yves Deniaud, Président : Et pourquoi donc ?

Mme Valérie Fourneyron : L'ensemble des instances du mouvement sportif sont renouvelées dans les six mois suivant les Jeux olympiques. Les fédérations procèdent donc actuellement à l'élection de leurs présidents, après quoi le président du CNOSF sera à son tour investi.

La deuxième conséquence du décret est diamétralement opposée : certaines ligues professionnelles, en particulier celle de football, refusent que leur pouvoir soit entamé et se mobilisent. Le ministère de l'intérieur fait alors l'objet de pressions pour que les équipements sportifs soient traités du seul point de vue de la sécurité des usagers. Quant à la Ligue nationale de rugby, elle envisage de soumettre les clubs du Top 16 à des sanctions financières s'ils n'augmentent pas la capacité en places assises de leurs équipements. Le 31 mars, la Ligue de football professionnel, la Fédération française de football et l'ANDES, l'association des élus en charge du sport, doivent se retrouver pour une nouvelle réunion de travail.

Il est intéressant de constater que, hormis certaines grosses ligues professionnelles, le mouvement sportif change de logique : il ne cherche plus à imposer ses options mais à apporter une expertise aux élus locaux et à les conseiller, notamment sur le nombre de places assises nécessaires, en fonction des événements sportifs et de recettes supplémentaires prévisibles. La concertation progresse, comme le montrent les exemples de la Fédération française d'escrime, de la Fédération française de badminton et de la Fédération française de tennis.

La commission des normes a également travaillé sur la sécurité dans les piscines. Elle apporte aux élus locaux des outils de gestion et d'information géographique pour les aider à améliorer leur analyse des coûts de fonctionnement, à estimer la durabilité des équipements et à choisir entre délégation de service public et régie directe. Le ministère l'a sollicitée à propos des équipements de protection individuelle, notamment du port du casque

dans le cyclisme. Enfin, elle est intervenue dans de nombreux colloques et a participé à de multiples réunions avec le CNOSF et les CROS.

Nous n'en sommes plus au point de rupture du dialogue, mais, en attendant l'entrée en vigueur du décret, nous sommes en situation de latence : le ministère ne nous saisit plus et certaines ligues professionnelles en profiteraient bien pour modifier leur règlement en catimini – celle de football voulait même imposer, dès l'an prochain, en Ligue 1 et en Ligue 2, un chauffage ou un bâchage des terrains.

Le CNAPS ne peut s'autosaisir ; il doit attendre que le ministère des sports le sollicite, une fois que la fédération a élaboré sa notice d'impact complète. Lorsque nous avons eu connaissance de velléités de la Ligue nationale de rugby, nous avons eu pour seul recours de lui écrire.

Bien que la commission des normes ait été créée sous la pression des questions parlementaires et des autres interventions des élus, ceux-ci n'y ont pas pris toute leur place. Nous souhaitons que les associations d'élus pèsent désormais de tout leur poids en son sein.

Le mouvement sportif français ne peut entrer dans une opposition frontale aux élus locaux, qui sont ses financeurs principaux ; seules peuvent se le permettre les structures les plus puissantes, et les équipements les plus coûteux sont précisément de leur ressort.

M. Denis Merville, Rapporteur : Je vous remercie pour ces éléments d'information très intéressants. La composition de la commission des normes a en effet été modifiée, mais la représentation des élus est-elle suffisante, et, à l'inverse, ont-ils la possibilité de participer assidûment à ses travaux ? Je fais partie des députés qui réclament que, pour chaque nouveau texte, soit élaborée une étude d'impact sur les finances locales, mais, en l'occurrence, les notices sont-elles sérieuses ? Enfin, pourriez-vous nous donner une copie du courrier que vous avez adressé à la Ligue nationale de rugby ?

Mme Edwige Avice : Le ministère ne peut pas nous saisir s'il ne l'est pas lui-même, et il ne manifeste aucune volonté de blocage, bien au contraire ; cette question, lourde d'implications politiques et économiques, est considérée comme aussi importante que la lutte antidopage. Les problèmes sont de deux ordres : l'absence de cadre juridique ; la prudence des collectivités locales qui, menacées de ne pas pouvoir organiser de compétitions, hésitent à franchir le pas de la saisine. En outre, nous disposons de l'assistance technique permanente du ministère, y compris pour les questions d'équipement.

Mme Valérie Fourneyron : La commission des normes est passée de vingt-deux à dix-huit membres, et le nombre d'élus a progressé : le CNAPS en compte dix, dont cinq siègent à la commission, plus les représentants des associations intéressées au fonctionnement des équipements. La représentation s'est donc améliorée ; c'est maintenant aux associations nationales d'élus de faire vivre la commission. Nous vous donnerons communication de son organigramme, ainsi que du courrier que vous demandez.

Enfin, les notices d'impact nous parviennent par l'intermédiaire du ministère, qui ne peut nous saisir qu'une fois le dossier complété. Ceux de l'escrime et du badminton étaient complets et de qualité, tandis que nous attendons celui du football depuis un an et demi ! Certaines fédérations se sont bien approprié la problématique car elles y ont vu un intérêt pour leur développement, et leurs estimations financières nous ont permis de prendre des décisions argumentées. En revanche, nous n'avons jamais été saisis de modifications de règles d'équipements concernant des grosses fédérations et des impacts financiers y afférents.

M. Henri Nayrou : Si vous étiez saisis, les collectivités locales pourraient-elles faire des économies tout en assurant la tenue de compétitions dans les meilleures conditions sportives et de sécurité ?

Mme Valérie Fourneyron : J'ignore si nous pouvons aider les collectivités à accomplir des économies mais il est sûr que l'étape actuelle de latence est délicate, le lobbying des grosses fédérations s'exerçant aussi auprès du ministère des sports. Depuis l'examen du nouveau décret en délégation permanente du CNAPS, nous n'avons été saisis d'aucun nouveau dossier de grand équipement sportif.

Mme Edwige Avice : La France entre dans une démarche qui tend à rapprocher la relation entre l'Etat et le monde sportif de ce qui existe au niveau européen. Le pouvoir du monde sportif, avec la notion de « fédération délégataire », va jusqu'à s'étendre aux prérogatives de service public ; il faut donc faire preuve de beaucoup de diplomatie et privilégier la négociation sur l'injonction ou la coercition. En outre, il convient de distinguer le mouvement olympique de certains sports très grand public dans lesquels les médias investissent et qui brassent énormément d'argent ; le monde sportif négocie beaucoup en son sein pour empêcher la constitution de baronnies, et la situation d'attente actuelle est aussi l'occasion pour lui de discuter, d'une part, en interne et, d'autre part, avec le ministère. Quoiqu'il en soit, nous serions considérablement aidés si le droit était plus formel et s'il existait des règles universellement applicables.

M. Yves Deniaud, Président : Pouvez-vous évaluer le poids des normes européennes et internationales, édictées notamment par la Fédération internationale de tennis et surtout, dans le monde du football, par l'UEFA et la FIFA ? Parmi les institutions internationales, le Comité international olympique est peut-être celle qui a le plus grand pouvoir coercitif, supérieur à celui de l'ONU, quand bien même ses pratiques ne sont pas toujours honnêtes, comme l'a montré le scandale concernant l'attribution des Jeux olympiques. Son poids est infiniment plus fort que celui de petites fédérations qui disparaîtraient immédiatement si elles étaient éjectées des Jeux olympiques. Ces rapports d'argent sont malsains. Qu'en pensez-vous ?

Mme Edwige Avice : Personnellement – mais cela n'engage que moi –, je fais confiance à M. Jacques Rogge, nouveau président du CIO, pour moraliser le fonctionnement de cet organisme. Les règles retenues pour l'organisation des Jeux olympiques de 2012 sont tellement strictes que je vois mal comment les pratiques du passé pourraient perdurer.

Je répondrai à votre question en prenant l'angle des règlements dont se dotent les fédérations internationales en matière de lutte antidopage. Le problème est différent selon que la France, pour s'y conformer, doit revoir ses propres normes à la hausse ou à la baisse, étant entendu qu'une fédération n'est pas un Etat mais une association, et ne peut de ce fait créer de droit international. Soit les fédérations se comportent comme des multinationales passant par-dessus les règles des États, soit elles cherchent à respecter les préoccupations nationales. Un effort énorme est nécessaire en la matière, et, comme l'a fait remarquer Mme Dominique Laurent, directrice des sports, il faudra articuler le droit international, les propositions des fédérations internationales et le droit interne, par le biais, pourquoi pas, de traités entre États.

M. Yves Deniaud, Président : Les fédérations internationales ne produisent certes pas de droit international, mais, dans la pratique, comment outrepasser une décision de la FIFA ou du CIO, qui peuvent brandir la menace d'une exclusion de la Coupe du monde ou des Jeux olympiques ? Les règles établies par l'UEFA sont restées en application jusqu'à l'arrêt Bosman, décision juridique découlant de l'application des traités européens.

Mme Edwige Avice : Nous nous trouvons davantage dans le cadre du contrat entre adhérents à une structure commune que dans celui du droit international. Mais le droit privé se mêle au droit public et un grand travail reste à accomplir.

M. Henri Nayrou : Recoupez-vous votre travail avec le recensement des équipements sportifs lancé en août dernier, et devant aboutir avant la fin 2005 même si son financement comporte des incertitudes ? Et avec les schémas de services collectifs créés par la loi de 1999 ? Les élus sont tétanisés devant l'étendue des dégâts, devant leur responsabilité civile et pénale mais aussi devant le coût exorbitant que nécessite la remise à niveau. Je rappelle que celle-ci, dans les années quatre-vingt-dix, a été estimée à plus de 40 milliards de francs.

Mme Valérie Fourneyron : Ce montant, qui a été vérifié depuis par le ministère des sports, concerne des réhabilitations et des mises à niveau plus que des constructions nouvelles. Le recensement des équipements sportifs a été demandé par le ministre des sports à la suite des états généraux. Mme Avice a été entendue par le sénateur Martin lorsqu'il travaillait sur la question, mais la commission des normes, plutôt que de procéder à des recensements, axe son action sur les outils d'aide à la programmation : elle fournit des données sociales, des cartographies d'équipements, des schémas de déplacements des populations dans les agglomérations, afin de faciliter la planification de l'aménagement du territoire en matière d'équipement sportif.

M. Henri Nayrou : Mais cela entre dans le cadre des schémas de services collectifs, un peu désuet.

Mme Edwige Avice : Les recensements sont toujours compliqués et, par nature, non prospectifs. Il faut toutefois en tirer des enseignements pour l'avenir, c'est-à-dire corriger les sous-équipements, notamment dans les sports de nature, comme les suréquipements, constitués avant la création des communautés de communes. Nous attirons votre attention sur les schémas prospectifs, car il serait difficile de gérer des équipements sans tenir compte des migrations de population, de l'évolution des pratiques ou de la politique de la ville. Le CRITT de Poitou-Charentes, par exemple, est en mesure d'aider les collectivités publiques à prévoir les dépenses nécessaires à la maintenance des équipements placés dans leur giron. Pour notre part, nous disposons de peu de moyens et nous devons nous inspirer des exemples intéressants observés dans toute la France pour émettre un point de vue de bon sens.

Mme Valérie Fourneyron : Même si une tentative similaire a échoué dans le football, en basket-ball il existe désormais une « Euroligue » à laquelle les équipes doivent s'inscrire, sans condition de qualification sportive.

Des capacités d'un stade dépendent ses recettes de billetterie, et il faut trouver un juste équilibre en fonction du bassin de population et des finances locales. Il ne doit pas y avoir d'obligation mais plutôt un contrat entre le propriétaire de l'équipement et le mouvement sportif, sur la base de recommandations de ce dernier, reprenant éventuellement des normes émanant des fédérations internationales.

Enfin, je précise que les exigences des ligues, contrairement à celles de la FIFA, sont formulées en termes de contenances minimales et non de fourchettes.

Mme Edwige Avice : Lorsqu'une collectivité est amenée à aménager des équipements, elle doit aussi réfléchir à ce qui va se passer après la compétition visée, au coût futur de l'entretien et de la maintenance. Il serait judicieux, à cet égard, d'améliorer la

capacité d'expertise en région pour donner quelques arguments techniques aux collectivités lorsqu'elles doivent faire un choix et le justifier devant leur population. Une rénovation d'équipement, par exemple, coûte parfois beaucoup plus cher qu'une construction.

Ce domaine est celui de la négociation mais également celui du rapport de forces. Il est très important que le Parlement se penche sur la question car le poids politique compte. Je voudrais donc vous remercier encore une fois d'avoir pris ce sujet en compte et vous dire que nous restons à votre entière disposition.

M. Yves Deniaud, Président : Nous vous remercions pour ces éclaircissements très utiles pour lancer notre travail.

b) 10 heures : **Audition de M. Jacques THOUROUDE, Président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) et M. Alain PARROT, vice-Président**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : Je ne vous apprendrai rien en vous parlant de l'irritation des élus face aux obligations d'équipements imposées par des fédérations ou des ligues sportives, dans des délais et pour des coûts souvent extravagants.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous sommes effectivement satisfaits que le Président Méhaignerie ait choisi ce thème de réflexion pour la MEC. Les représentants du CNAPS, il y a un instant, ont émis le souhait que les grandes associations d'élus comme l'AMF désignent dans ses instances des délégués motivés qui participent aux réunions. Il serait intéressant que les représentants de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) présentent leur association, décrivent sa position générale sur le problème de l'édiction de normes par les fédérations et les ligues, et aussi qu'ils donnent des exemples concrets.

M. Jacques Thouroude : Je vous remercie de nous avoir invités à participer à cette réunion. Je suis accompagné par Alain Parrot, membre du comité directeur de l'association, maire de Villiers-en-Plaine et premier vice-Président en charge du sport, de la culture et du patrimoine de la communauté d'agglomération de Niort.

L'ANDES est une association jeune qui regroupe des élus dotés d'une délégation aux sports. Elle a pour vocation première de mettre des expériences en réseau afin de faire gagner du temps à ses membres et de leur faire accomplir des économies. Son second objectif est de faire nombre face aux fédérations pour modifier le rapport de forces, car il faut reconnaître que nous avons eu longtemps le tort de laisser le champ libre aux fédérations. Nous votons les budgets, nous établissons les programmations, et nous n'acceptons plus les diktats ou les oukases comprenant des prescriptions qui ne tiennent pas compte des potentiels locaux. Nous regroupons un peu plus de 1 100 villes, et l'Internet nous permet d'échanger les informations dans un temps très court. Notre structure est dotée de deux permanents, ce qui renforce son efficacité. Nous travaillons en partenariat avec le cabinet FIDAL-Sport et la FNOMS, la Fédération nationale des offices municipaux de sports ; nous entretenons des liens étroits avec le ministère et plusieurs fédérations.

Nous n'avons pas pour état d'esprit d'entrer en confrontation avec les fédérations ou les ligues, que nous considérons comme des partenaires, car nous avons besoin des événements sportifs, qui fédèrent la population en suscitant leur engouement, mais la notion de partenariat signifie que chacun doit prendre en compte les difficultés de l'autre. Nous avons rencontré les fédérations ou les ligues professionnelles de basket-ball, de football, de rugby et de tennis, et nous avons d'ailleurs signé un partenariat intelligent avec la FFT, qui prévoit la mise en place d'interlocuteurs référents pour apporter à nos collectivités une aide à la réflexion et à la décision.

Nous avons d'abord été observés de près. La première réunion a concerné le basket-ball. Le matin, nous avons réuni les villes jouant en Pro A et en Pro B pour relever l'ensemble des problématiques, puis, l'après-midi, nous avons échangé avec la Fédération française et la Ligue professionnelle de basket-ball. Nous avons convenu qu'il fallait aller plus loin pour préciser les contraintes acceptables. Nous avons procédé de même avec la Ligue nationale de rugby et les villes évoluant dans les trois divisions professionnelles, le

Top 16, la Ligue 2 et la Fédérale 1. Pour ce qui concerne la Ligue de football professionnel, une réunion est programmée avec l'ensemble des villes de Ligue 1 et de Ligue 2, à l'AMF, le 31 mars prochain. Parallèlement à ces discussions, nous avons aussi réfléchi à des actions à mener pour défendre les intérêts des populations et des collectivités concernées.

La Ligue nationale de rugby avait prévu d'édicter un seuil de capacité de 15 000 places dont 10 000 assises, pour répondre, selon le Président Blanco, à une demande de son comité directeur et des présidents de club. Je lui ai répondu que ce n'était pas raisonnable et que nous ne laisserions pas faire, qu'il fallait penser en termes de bassin de vie et examiner avec chaque collectivité le potentiel dont elle dispose. Toulouse, par exemple, peut sans problème héberger un stade de 20 000 et même de 25 000 places, mais pas Castres, ville de 50 000 habitants dont l'équipe attire 4 900 spectateurs en moyenne, et pour laquelle exiger 15 000 places conduirait à un gâchis d'argent public. M. Serge Blanco a accepté de renoncer à un seuil, et, en contrepartie, nous ferons en sorte de l'aider à faire évoluer certaines collectivités comme Biarritz pour les doter de stades plus adaptés, mais toujours en tenant compte de leurs possibilités financières.

Les relations avec la Ligue de football professionnel sont plus critiques car c'est une structure très forte, relayée et appuyée par les médias, et qui s'en sert pour enfoncer le clou et mettre les maires au pilori. Il faut penser à l'ensemble du sport, au sport de masse comme au sport d'élite, sans exclusive ; la pratique sportive de nos aînés évolue et, dans notre pays, le sport santé joue un rôle fondamental. M. Frédéric Thiriez exigeait par exemple pour Niort, en Ligue 2, un stade de 12 000 places, et nous avons obtenu que sa capacité soit ramenée à 8 000 places. Certains équipements sont d'ailleurs en train de réduire leur voilure, notamment dans le cadre d'une démarche commerciale, afin d'installer des loges, comme à Béziers. Il nous paraît dangereux que certains tentent de détourner l'avis du Conseil d'État en invoquant la sécurité, sujet sur lequel on ne plaisante pas. Les recettes des stades pèsent très peu – seulement pour 4 % du budget des équipes de Ligue 1 –, les droits TV prenant de plus en plus d'importance. D'ici à deux ou trois ans, cela créera d'ailleurs des problèmes : les clubs, habitués à un certain train de vie, ne supporteront pas la relégation. Ainsi, cette année, au Canada et aux États-Unis, la saison de hockey sur glace a été annulée car les salaires étaient devenus trop élevés ; les clubs italiens cumulent 700 millions d'euros de déficit et ceux de la *Premier League* anglaise 114 millions.

Au demeurant, les collectivités doivent-elles continuer de financer les clubs professionnels ? En Angleterre, ceux-ci sont propriétaires des stades. Mais en France, lorsque l'on propose à une ligue professionnelle de signer un bail, elle fait marche arrière toute, et nous ne voulons pas nous tirer une balle dans le pied, car je répète que nos collectivités ont besoin du sport de haut niveau. La ville d'Albi, qui évolue en CFA, s'est qualifiée en huitièmes de finale de la Coupe de France ; pour affronter Sochaux, elle utilisera le terrain de rugby de Castres, qui sera transformé pour cette occasion en aire de football, mais les modifications exigées par la Ligue sont importantes et la municipalité devra subventionner le club pour couvrir les frais. Et ne parlons pas de la menace de pénalités prononcée par M. Thiriez à l'encontre des stades qui ne s'équiperont pas d'une couverture chauffante.

Nous demandons que les normes édictées par les ligues, dépositaires d'une délégation des fédérations elle-même conférée par le ministère, soient encadrées de manière à ce qu'elles ne retombent pas sur les collectivités, qui en ont assez. Notre comité directeur, composé de vingt-huit membres, dit tout haut ce que tout le monde pense tout bas, et notre organisation en réseau nous permet d'informer nos collègues pour qu'ils ne commettent pas d'erreur. Ainsi, contrairement à ce que s'efforcent de faire croire certains représentants de la

Ligue professionnelle, les normes du basket-ball n'imposent pas aux clubs de Nationale 2 de jouer sur plancher.

Je laisse mon collègue raconter l'anecdote assez gratinée de la communauté d'agglomération de Niort.

M. Alain Parrot : Le club de Niort, professionnel depuis une vingtaine d'années, a un parcours en yo-yo. Au début des années 2000, nous avons failli remonter en Ligue 1 et nous avons alors eu des difficultés importantes avec la Ligue de football professionnel, qui exigeait 20 000 places, un éclairage plus puissant, des aménagements pour la vidéo, *etc.* Niort, ville de 60 000 habitants au cœur d'un bassin d'emploi de 120 000 personnes, ne pouvait assumer cette charge. Une lettre de septembre 2003 nous menaçait de nous interdire de jouer sur notre terrain si nous ne procédions pas à ces travaux avant le 31 décembre. Nous sommes alors entrés en résistance, avec l'appui de l'ANDES. Nous avons rencontré M. le ministre à Castres, et cela a conduit à l'avis du Conseil d'État de novembre. Quand on demande 1 500 lux au lieu de 1 000, c'est uniquement pour les droits TV, pas pour améliorer les conditions de jeu. Ces travaux nous auraient coûté 916 000 euros quand les clubs encaissent 600 millions de droits TV. Pourquoi exiger une vidéosurveillance jusque dans les vestiaires et les couloirs d'un stade qui attire en moyenne 4 500 spectateurs, sans jamais le moindre incident ? Pour la salle antidopage, en revanche, nous sommes d'accord. Le total des travaux exigés pour que nous puissions nous maintenir en Ligue 2 avoisinait 3 millions d'euros. Or ce stade nous a également permis, en athlétisme, de recevoir les championnats de France seniors il y a trois ans, avant les championnats de France espoirs, juniors et cadets, cette année : il est donc en mesure d'accueillir de grandes manifestations. Nous avons donc rencontré la Ligue professionnelle qui se borne dorénavant à des recommandations.

J'insiste également sur le risque que la Ligue professionnelle fait prendre à nos clubs. Si les Chamois niortais, actuellement derniers de la Ligue 2, rétrogradent en National, ils ne pourront pas remonter car les difficultés seront trop grandes ; il faudra se séparer de tous les joueurs professionnels et repartir avec le centre de formation et les équipes de jeunes. La billetterie ne représente que 18 % des recettes et ce taux tombera encore si nous descendons – nous vivons essentiellement grâce aux subventions.

M. Jacques Thouroude : Quand un club gravit les échelons, c'est bien souvent provisoire. Au lieu d'exiger de la ville d'Istres qu'elle bâtit un stade d'une certaine capacité et s'endette alors qu'elle avait peut-être d'autres priorités d'investissements, il aurait fallu jouer sur la durée et lui laisser le temps de voir si son club pouvait se maintenir à haut niveau.

M. Yves Deniaud, Président : L'exemple d'Istres est effectivement aberrant : la ville est contrainte à construire un stade aux normes de la Ligue 1 ; pour l'instant, son club doit jouer à Nîmes alors qu'il va redescendre dès la saison prochaine et que l'ardoise à payer va le mettre dans une situation financière telle qu'il ne pourra sans doute même pas se maintenir à ce niveau.

M. Jacques Thouroude : La Ligue a accordé la dérogation à Istres pour jouer à Nîmes sans même établir un contact avec la municipalité de cette ville, et les élus l'ont appris dans le journal. Finalement, je le répète, nous avons eu le tort de laisser trop d'espace à la Ligue. La situation a cependant basculé en novembre 2003, les nouvelles tables de la loi permettant de bien déterminer qui est responsable de quoi : la sécurité est de nature régaliennne ; la capacité d'accueil incombe à la collectivité territoriale ; les règles du jeu sont fixées par la fédération ou la ligue, sous réserve de leur impact – car faire passer la longueur des terrains de cent à cent cinq mètres n'est pas dépourvu d'incidences financières.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le Président et moi-même, élus locaux depuis des années, avons le même ressenti que vous et savons combien la responsabilité des maires a évolué.

La notion de recommandation, retenue par le Conseil d'État, est effectivement essentielle. À quel titre la sécurité nous obligerait-elle à effectuer tel ou tel aménagement ? Songez que nos églises ne sont jamais visitées et ne remplissent pas les normes en vigueur, alors que nos salles des fêtes sont inspectées chaque année ou presque !

Je retiens aussi l'idée d'études d'impact et celle de la souplesse : les spectateurs de Castres ne sont pas ceux du PSG ou de l'OM, et il n'est pas nécessaire de leur appliquer les mêmes normes de sécurité.

Un temps d'adaptation peut être nécessaire pour les clubs qui font le yo-yo – au Havre, il avait fallu prendre l'engagement qu'un grand stade serait construit, mais les élus ont considéré cela comme un diktat. Il est utile que vous ayez établi tous ces contacts et que vous vous soyez spécialisés de façon à ce que nous puissions négocier avec les puissances financières que sont les ligues professionnelles et à ce que rien ne nous soit plus imposé.

L'avis du Conseil d'État précise bien les choses mais il serait positif que le CNAPS dispose d'un pouvoir d'autosaisine.

Je vous suggère maintenant de nous faire des propositions car je vous rappelle que nos travaux pourront éventuellement déboucher sur des mesures législatives ou réglementaires.

M. Jacques Thouroude : Nous travaillons en étroites relations avec l'AMF, dont nous constituons en quelque sorte le bras armé spécialisé dans les questions sportives.

Nous souhaitons aussi renforcer notre expertise sur la dimension européenne. Au niveau européen, il n'existe pas de structure similaire à la DNCG, la direction nationale de contrôle de gestion.

Nous travaillons avec le ministère dans le cadre d'un dossier, ouvert après l'avis du Conseil d'État, sur les normes en salle. Nous mettons d'abord en avant l'idée selon laquelle le maître d'ouvrage est libre de décider de la capacité d'accueil des équipements et qu'il faut établir une distinction nette entre mesures obligatoires et recommandées. De même, l'aménagement d'une salle antidopage est essentiel, mais il n'en va pas autant d'une infirmerie, sachant que les pompiers ou le SMUR sont toujours présents et que l'infirmerie se transforme souvent en placard à balais ou en bureau : il convient donc de maintenir la salle antidopage comme obligation et de faire de l'infirmerie une recommandation ; nous pourrions ainsi gagner une surface pour installer, par exemple, une salle de convivialité.

Je remercie vivement la MEC de s'être emparée de ce sujet d'actualité, qui préoccupe les élus de tout le territoire national.

M. Yves Deniaud, Président : Avez-vous recensé les problèmes posés par chaque sport ? Par ailleurs, avez-vous ressenti une pression des équipementiers et, si oui, concernant quels sports ? Si la Fédération française de gymnastique modifie les normes d'épaisseur des tapis de sol, prétendument pour des raisons de sécurité, n'est-ce pas en fait parce qu'elle est fortement soutenue financièrement par un fabricant ? J'aurais pu prendre d'autres exemples tout aussi théoriques comme celui du matériau exigé pour les panneaux de basket-ball.

M. Jacques Thouroude : La Fédération française de gymnastique a subordonné l'homologation des compétitions à l'installation de nouveaux agrès. La Fédération française d'athlétisme a fait de même pour d'autres matériels. Une fois que nous avons pris connaissance de ces informations, qui nous sont communiquées par des entreprises, nous intervenons au titre de l'association pour demander à la fédération si elle a présenté sa nouvelle norme devant le CNAPS, d'où l'intérêt de l'avis du Conseil d'Etat, qu'il faudrait cependant fixer dans le marbre.

M. Yves Deniaud, Président : Les mesures à prendre sont d'ordre législatif mais aussi réglementaire.

M. Jacques Thouroude : Pour répondre à votre première question, nous avons établi des dossiers concernant le football, le basket-ball et le rugby. Nous y recensons les problématiques, les capacités d'accueil, les fréquentations et des éléments relatifs aux clubs comme une analyse financière succincte.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous serons très heureux que vous nous remettiez ces documents pour notre rapport.

M. Jacques Thouroude : Avec plaisir.

M. Yves Deniaud, Président : Le football étant le sport qui véhicule les sommes les plus colossales, il est logique que les pressions les plus fortes s'exercent dans sa sphère. J'ajoute que la capacité du stade de Guingamp est trois fois supérieure à la population de la ville.

M. Alain Parrot : Et les stades de Corse ne sont toujours pas aux normes.

M. Jacques Thouroude : Ils bénéficient d'une dérogation depuis dix ans. Le représentant de la Ligue auquel nous avons parlé de ce problème nous a répondu que la Corse n'est pas la France...

M. Denis Merville, Rapporteur : C'est inadmissible !

M. Yves Deniaud, Président : Le contrôle de bonne gestion financière diligenté par la DNCG n'est malheureusement pas appliqué au niveau européen ; au vu de leur endettement, certains grands clubs européens auraient dû déposer le bilan dix fois.

M. Alain Parrot : Les conséquences d'une relégation ne sont pas identiques pour tous les clubs. Ceux de Saint-Etienne ou de Strasbourg, compte tenu de leur bassin de population, ont les moyens de repartir, ce qui est plus difficile pour Guingamp ou Niort. Le problème, c'est que les mêmes structures sont exigées de tous et que de l'argent public est par conséquent dépensé à tort.

M. Jacques Thouroude : Il est significatif que le ministre italien chargé des sports considère qu'il faut réduire les capacités des stades dans son pays, où la culture du football est pourtant si forte ; cela montre l'ampleur du problème. Le contrôle de la DNCG devrait être étendu à l'Europe, comme le réclament d'ailleurs les présidents de ligue.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous nous sommes battus, avec Edouard Landrain, pour que le sport soit évoqué dans la Constitution européenne.

M. Jacques Thouroude : C'est une excellente chose.

M. Yves Deniaud, Président : Le problème est surtout criant dans le football, mais il faut étendre les contrôles à tous les sports.

M. Jacques Thouroude : Absolument.

M. Yves Deniaud, Président : Merci pour votre contribution, qui a parfaitement répondu à nos attentes.

c) 11 heures : **Audition de M. Rémy HAUTOT, Président du club de football *Athletic Harfleur-Beaulieu*, M. Claude LE NAHEDIC, Président du *Vélo Club de Lillebonne* et M. Guillaume MARIGNAN, Directeur du club de football américain *Les Salamandres du Havre***

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : J'ai bien compris que vous ne représentiez pas le Real Madrid ni le Paris Saint-Germain mais des clubs amateurs, comme il en existe des dizaines de milliers en France. Ce sont eux qui font vivre le sport et ils subissent parfois, comme les élus locaux, les exigences nationales, voire internationales, des fédérations ou des ligues, sans aucun rapport avec leurs préoccupations et leurs attentes.

M. Denis Merville, Rapporteur : M. Guillaume Marignan est venu me voir à ma permanence pour m'entretenir des problèmes rencontrés par le *flag football*, qui n'est pas une discipline olympique, et éprouve par conséquent des difficultés à obtenir des subventions. De même, ma circonscription compte un champion d'Europe de nage avec palmes, et, lorsque le conseil général attribue une subvention à son club, il doit essuyer les critiques du CNOSE, qui s'oppose à ce que les disciplines non olympiques soient soutenues.

Au moment des vœux, j'ai abordé avec M. Rémy Hautot, qui est aussi adjoint au maire de sa commune, le problème des relations entre la Ligue de football de Normandie et les clubs. On impose à ces derniers de s'équiper en informatique dans les plus brefs délais et le seul recours est de se tourner vers les élus locaux pour payer la note. Il est aussi question qu'ils passent par diverses accréditations. Cela ne va-t-il pas conduire à tuer le sport amateur et le bénévolat au lieu de le promouvoir ?

Quant à M. Claude Le Nahédic, il nous dira que le cyclisme a aussi ses contraintes. Les normes de sécurité dissuadent de plus en plus les organisateurs de compétitions amateurs, d'autant que les signaleurs ne se précipitent pas.

M. Guillaume Marignan : Je m'exprime devant vous avec plaisir car il est rare qu'une telle occasion se présente. Agé de trente-huit ans, j'ai toujours œuvré pour le milieu associatif havrais, comme président de club sportif, organisateur de grandes manifestations et aujourd'hui comme éducateur.

Je suis à l'origine de la création, en 1990, du club de football américain Les Salamandres. Cette discipline a du mal à se faire une place et le terrain qui a été mis à notre disposition est resté, depuis quinze ans, en dehors de la politique de la ville. Ce dispositif est extrêmement discriminatoire puisqu'un enfant pèse 5 000 à 10 000 euros de subventions pour les associations locales, tandis que celui qui habite sur le trottoir d'en face ou quatre numéros plus loin n'ouvre droit à aucun droit, et cela joue sur des bassins de population entiers : le quartier d'à côté touche des subventions depuis des années tandis que le nôtre, celui de Bléville, ne touche pratiquement rien. L'activité flag, qui présente l'avantage d'être mixte, se pratique de plus en plus dans les écoles. En 1998, nous avons créé un tournoi, intitulé Flag Océane, qui, avec 700 joueurs, est devenu l'un des plus gros tournois de sport collectif normands et surtout le plus gros tournoi européen de flag. Il était organisé à la Pentecôte, et, lorsque le lundi férié a sauté, par une décision unilatérale, prise sans aucune concertation avec le mouvement sportif, nous sommes montés au créneau, car le manque à gagner est considérable pour les transporteurs, les hôteliers et les associations. Grâce au tournoi, nous sommes plus connus, l'Education nationale s'est rapprochée de nous et nous organisons la formation d'éducateurs sportifs pour tous autour de l'activité flag.

M. Rémy Hautot : Je suis depuis deux ans président d'un club de football qui rassemble quelque 250 adhérents. Nous avons les mêmes soucis que ceux dont il a été question lors de la précédente audition : nous sommes contraints d'appliquer des règlements sans discussion préalable, notamment celui relatif à l'informatisation. En théorie, il ne s'agit pas d'une obligation, mais il faudra bien que nous nous y mettions, puisque les moyens dont nous disposons actuellement pour communiquer entre nous vont être supprimés : nous devons donc acquérir un ordinateur et nous abonner à l'Internet, tout cela à la charge du club. Nous recevons bien une petite subvention de 2 000 euros de la ville d'Harfleur mais l'inscription à la Ligue coûte au moins 3 000 euros. Nous avons eu la chance d'accéder à la Promotion d'honneur mais le stade n'était plus aux dimensions et la ville va devoir prendre en charge les travaux nécessaires, en particulier la numérotation des fauteuils des tribunes, dans lesquelles, croyez-moi, on ne se bouscule guère.

M. Yves Deniaud, Président : Quel coût cela représenterait-il ?

M. Rémy Hautot : Je ne me suis pas renseigné car je trouve cela aberrant. De plus, on nous oblige à fermer la main courante et à grillager le terrain pour que les joueurs et les arbitres puissent entrer et sortir en toute sécurité. Pourtant, à notre niveau, il n'y a pas de hooligans.

M. Denis Merville, Rapporteur : Qui impose l'informatisation ? La Ligue de Normandie ou la Fédération française ?

M. Yves Deniaud, Président : C'est au niveau national et sous trois mois.

M. Rémy Hautot : La Ligue de Normandie a adhéré au projet national.

M. Denis Merville, Rapporteur : Mais pouvait-elle refuser ? Nous interrogerons le président de la FFF.

M. Rémy Hautot : Nous ne sommes pas obligés de nous informatiser mais, dans un an ou deux, le petit journal de liaison de la ligue régionale disparaîtra. Alors comment ferons-nous ?

M. Denis Merville, Rapporteur : Peut-être la ligue régionale aurait-elle pu accorder un délai plus long.

M. Yves Deniaud, Président : Le problème est identique en Basse-Normandie.

M. Rémy Hautot : Et l'abonnement à l'Internet nous coûtera environ 324 euros par an.

M. Yves Deniaud, Président : Il serait intéressant que nous sachions quel serveur pratique ces tarifs, qui confinent au racket.

M. Rémy Hautot : La ligue régionale prétend que c'est le moins cher du marché... Le journal, lui, revenait à 40 euros par abonné et par an.

M. Guillaume Marignan : Les dérives du sport français seront difficilement rattrapables. Il y a une centaine d'années, des clubs de football sont nés, puis ils se sont organisés, une fédération a été créée et a reçu délégation de pouvoir du ministère des sports. Théoriquement, les décisions importantes devraient être adoptées démocratiquement, mais, en réalité, nombre d'entre elles sont prises par les présidents de ligue régionale, qui ne tiennent pas compte de l'avis de leurs comités départementaux et encore moins de celui des

districts, des clubs et des licenciés : le débat démocratique n'existe plus depuis bien longtemps. Il faudrait que les clubs se battent pour reconquérir leur place naturelle.

M. Denis Merville, Rapporteur : Rassurez-vous, monsieur Marignan : en tant que Rapporteur spécial du budget des sports, j'ai fait état de mon désaccord avec la suppression du caractère férié du lundi de Pentecôte.

M. Claude Le Nahédic : C'est un grand honneur de pouvoir témoigner au nom de la base. Je suis membre du comité directeur de Normandie, du comité départemental de Seine-Maritime, du comité du vélodrome du Havre et commissaire national de la Fédération française de cyclisme.

Pour nous, le plus dur est de trouver des bénévoles compétents et de parvenir à minimiser les frais. Rechercher des subventions est aussi un parcours du combattant, surtout pour les petits clubs, qui n'emploient pas de permanents. Les brevets d'État imposés pour certains dossiers sont-ils vraiment utiles ? Trop de normes tuent les normes, et cela vaut pour le contrôle antidopage : lorsqu'une petite course est organisée dans un local de village, il est impossible de trouver un local aux normes et un recours pour vice de forme aboutira automatiquement. Les routes sont construites pour tout le monde, bien sûr, mais de plus en plus de problèmes se posent pour traverser les voies ou éviter les ralentisseurs. La piste est une alternative, mais combien de départements en possèdent une ? Le pratiquant doit payer son vélo et son équipement, sans parler des frais de logement et de déplacement. Pourquoi le sport professionnel draine-t-il tant d'argent quand nous devons nous bagarrer pour trouver cent euros ? Imaginez-vous le temps passé par les bénévoles pour tenir des permanences, suivre des formations, organiser des compétitions, élaborer des dossiers de courses ou de demandes de subvention ? Le plus « lésant », c'est que le dirigeant aide les autres à progresser dans un sport mais n'a plus le temps de le pratiquer lui-même !

Les choses pourraient avancer sur plusieurs points. Il est urgent de produire des spots sur la sécurité des cyclistes, car aucune voiture ne respecte la règle du mètre cinquante pour dépasser. Pourquoi, sur certaines routes, ne pas laisser des bandes de cinquante centimètres de la ligne blanche du bord de route, distance suffisante pour garantir notre sécurité ? Pourquoi les pouvoirs publics n'aideraient-ils pas les entreprises à embaucher des sportifs de haut niveau pour qu'ils puissent continuer à pratiquer leur activité sans se mettre au chômage pendant la saison ? La responsabilité des présidents de club est énorme, et je suis relativement modéré dans mes jugements vis-à-vis des organisateurs car je connais la difficulté de l'exercice.

M. Denis Merville, Rapporteur : La Mission d'évaluation et de contrôle a pour objectif de réfléchir sur les normes imposées par les fédérations et les ligues sportives. Nous sommes évidemment favorables au contrôle antidopage mais les normes concernant les locaux doivent effectivement être adaptées pour les petites épreuves. Le problème de la sécurité et celui de la responsabilité des présidents sont aussi intéressants.

M. Yves Deniaud, Président : S'agissant du dopage dans le cyclisme, n'est-ce pas à dessein que des normes inapplicables sont édictées ?

M. Claude Le Nahédic : Pourquoi ne pas imposer l'aménagement d'un local adapté dans tous les chefs-lieux de canton ?

M. Denis Merville, Rapporteur : Si les normes ne sont pas respectées, la responsabilité du président peut être mise en cause, au risque de décourager tous les bénévoles.

M. Claude Le Nahédic : Nous essayons de ne pas les décourager mais il est vrai que, si l'on n'est pas certain que la sécurité est garantie, mieux vaut renoncer à organiser une course.

M. Guillaume Marignan : Ayant organisé des courses de VTT, je sais combien il est difficile de traverser des routes et de sécuriser des carrefours. J'ai aussi été confronté au problème de la sécurité avec le flag football. Le stade Youri-Gagarine est situé sur la route départementale qui mène à Étretat. Un de nos commissaires ayant failli se faire renverser, nous avons demandé à ce que l'accès du stade soit aménagé en sens unique, mais le dossier est resté bloqué jusqu'à ce que je mette la préfecture devant ses responsabilités en lui demandant de me spécifier par écrit qu'elle ne jugeait pas utile de prendre cette mesure, ce qui, en cas d'accident, aurait constitué une preuve de manquement grave à la sécurité d'autrui. Cette initiative a permis aux dirigeants du club de se sortir d'un problème lourd ; le fait est qu'ils ne peuvent se tenir au courant de toute la législation et qu'ils ont besoin de techniciens. Et puis, faute de bénévoles, eux aussi cumulent les mandats et tout le système tient sur une pyramide à l'envers, les mêmes personnes se retrouvant toujours pour prendre les décisions, ce qui est dangereux pour la démocratie ; il va également falloir se pencher sur une limitation de ce cumul-là.

M. Denis Merville, Rapporteur : Les fédérations, en haut lieu, imposent de nombreuses réunions sans se rendre compte que, sur le terrain, il est hélas difficile de trouver des bénévoles disponibles.

M. Guillaume Marignan : Dans ma discipline, certains membres de comité directeur de fédération n'ont jamais présidé de club, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas passés par l'école. Vingt ans après l'introduction du football américain en France, on nous demande de fonctionner exactement comme les autres fédérations, qui ont cent ans d'histoire.

Il est difficile de coller aux critères définis par les collectivités alors que nous n'avons ni terrain ni subventions. Heureusement, un terrain synthétique avec double traçage pour le rugby et le football américain sera créé sous peu – mais M. Antoine Rufenacht et son adjoint ont longtemps été trompés par leurs services techniques, et il a fallu leur expliquer que le rugby ne peut se jouer sur terrain synthétique et que les 700 000 euros seraient dépensés en pure perte si l'équipement n'était destiné qu'à ce sport.

Les élus sont souvent dépassés par le problème lorsqu'ils sont confrontés à une demande comme celle concernant l'informatisation des clubs sportifs ; ils se contentent alors d'examiner les critères habituels comme le nombre de licenciés. À Harfleur, ils doivent numérotter les sièges du stade. Au Havre, il a fallu installer une main courante autour du terrain de rugby du stade Youri-Gagarine, qui montait en Nationale 3, ce qui a coûté la bagatelle de 150 000 francs environ et n'a servi absolument à rien : il aurait fallu grillager la totalité du stade – d'ailleurs, l'équipe est redescendue en Régionale dès l'année suivante.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vous réclamez des normes plus réalistes, mieux adaptées aux réalités locales.

M. Guillaume Marignan : J'ai aussi été responsable de la sécurité dans un supermarché de 12 000 mètres carrés, avec 300 d'employés et des milliers de clients ; je sais donc ce qu'est la sécurité. Le projet de grand stade au Havre n'a donné lieu à aucune concertation avec le milieu sportif. Garantir la sécurité, ce n'est pas imposer un nombre minimum de 25 000 places à une commune de 5 000 habitants, mais s'assurer que les portes d'entrée ont la dimension requise, qu'un nombre suffisant d'accompagnateurs est prévu, que les points de sortie sont éclairés, que les portes s'ouvrent automatiquement quand elles

subissent une pression. Je suis très surpris que l'Association des maires de France n'ait pas pris plus tôt des mesures.

M. Yves Deniaud, Président : La création de l'ANDES, relativement récente, traduit le réveil des maires, qui auraient effectivement pu agir plus tôt car il est anormal de se laisser imposer de l'extérieur des dépenses par habitant considérables.

M. Rémy Hautot : L'équipe de football de Harfleur est bien placée mais il n'est pas impossible qu'elle redescende en championnat de district à l'issue de la saison prochaine, auquel cas les travaux engagés pour le stade ne seront plus nécessaires.

M. Yves Deniaud, Président : Et quand l'équipe remontera en Promotion d'honneur, la Fédération aura inventé autre chose !

M. Guillaume Marignan : Il faudrait que les mains courantes soient démontables : les mairies pourraient se repasser les équipements par un système de location. L'Association des maires de France pourrait se charger de l'investissement et louer le matériel. Trouver des solutions de ce type incombe aux techniciens des services des sports, mais ceux-ci ne sont malheureusement pas tous issus du milieu sportif et sont donc souvent loin des réalités du terrain. Les terrains synthétiques représentent l'avenir du sport en extérieur, avec la possibilité de superposer de multiples tracés, jusqu'à six ou sept. Ces équipements coûtent entre 500 000 et 700 000 euros, et la Fédération française de football impose deux tracés au maximum. Dans les gymnases, la superposition de plusieurs couleurs ne pose aucun problème, et les universités américaines disposent de stades couverts de 150 sur 80 mètres, en surface synthétique, avec de multiples tracés. Les stades sont financés par les collectivités publiques et les sportifs paient un droit pour pratiquer, alors pourquoi se laisser imposer des normes par les fédérations sportives ?

M. Yves Deniaud, Président : D'autant que les bénévoles, eux, donnent de leur temps sans rien en retour.

M. Guillaume Marignan : Les communes devraient passer outre les injonctions et, si nécessaire, superposer quatre tracés, quitte à prendre le risque de faire rétrograder leurs clubs.

M. Denis Merville, Rapporteur : Dans notre rapport, nous pourrions en effet soulever le problème du marquage au sol : pour qu'un troisième sport puisse être pratiqué dans une ville, il faudrait donc qu'elle construise un second stade, alors qu'elle n'en a pas forcément les moyens ! Et aux normes nationales s'ajoutent parfois les exigences du niveau régional ou départemental : ainsi, les responsables du district, lorsqu'ils sont venus inspecter le stade de ma ville, en pleine après-midi, se sont plaints de l'absence du maire et de son adjoint, qui n'avaient été prévenus que la veille ou l'avant-veille.

M. Claude Le Nahédic : Le vélodrome du Havre, qui sert aux cyclistes de la Seine-Maritime et de l'Eure, appartient à la ville, qui ne compte pas énormément de licenciés. Pourquoi les départements ne le soutiennent-ils pas ?

M. Guillaume Marignan : Le dossier olympique de Paris 2012 suscite une véritable mobilisation générale. Des dynamiques locales ou départementales pourraient effectivement être engagées sur des dossiers spécifiques comme celui du cyclisme, en s'appuyant sur des bénévoles et des équipes compétentes conseillant les collectivités. Mais le blocage est d'ordre politique, c'est simple.

M. Claude Le Nahédic : Le vélodrome du Havre n'est pas couvert. Si le temps est défavorable, la réunion est annulée et les gamins se sont déplacés pour rien ; rien de tel pour les décourager.

M. Yves Deniaud, Président : Il existe très peu de vélodromes couverts en France.

M. Denis Merville, Rapporteur : La mise aux normes du vélodrome sera plus aisée à réaliser que la salle d'athlétisme.

M. Guillaume Marignan : J'ai un autre exemple : celui du dojo de Seine-Maritime, dont l'implantation ne correspond pas à la demande de la Ligue, laquelle n'a pas eu le courage de monter au créneau quand il était encore temps ; maintenant, c'est trop tard, et cela va poser d'énormes problèmes. S'agissant du terrain synthétique du Havre, nous sommes intervenus à temps ; les élus ont été à l'écoute et n'ont pas tenu compte de l'avis des techniciens, sans quoi 700 000 euros auraient été dépensés pour rien. Quand les élus ne sont pas conseillés convenablement et ne cherchent pas à régler les problèmes concrets, ils contribuent à rendre le système bancal et embarrassent l'ensemble du mouvement sportif. Toutes les dérives sont allées trop loin, y compris celles imputables aux délégations de pouvoir, derrière lesquelles se cache le ministère. C'est à toute la famille, élus et éducateurs – qui donnent non seulement de leur temps mais aussi souvent de leur argent – de se retrouver pour échanger.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le problème de la vie associative et du bénévolat n'entre pas directement dans le cadre de notre étude.

Le conseil général a implanté le dojo dans une ville qui a les moyens d'en assurer le fonctionnement. Le fait est que les normes sont plus facilement acceptées par les communes qui possèdent des moyens que par celles qui n'en ont pas, comme Harfleur ou Sainneville.

M. Guillaume Marignan : La solution retenue, pour la ligue de judo de Seine-Maritime, est la pire, car le dojo n'est pas du tout central et les déplacements seront excessivement coûteux. Il n'en reste pas moins que cet équipement servira à tous les arts martiaux.

M. Denis Merville, Rapporteur : D'autres considérations sont entrées en ligne de compte : il ne faut pas toujours favoriser les grandes villes mais parfois créer des équipements en milieu rural, qu'il s'agisse d'un dojo ou d'un CREPS.

M. Guillaume Marignan : Le CREPS, parlons-en ! La Haute-Normandie est la dernière région de France à ne pas en avoir ; encore un dossier sur lequel la famille sportive devrait se mobiliser et échanger avec les élus. Si les normes imposées par les fédérations vont aussi loin, c'est peut-être à cause de notre laisser-aller et de notre laisser-faire. Si nous avons commencé à travailler sur ce dossier il y a dix ou quinze ans, nous n'en serions pas là aujourd'hui, cela ne fait aucun doute.

M. Yves Deniaud, Président : Il est intéressant d'examiner pourquoi nous en sommes arrivés là. La tutelle sur les fédérations a sans doute été insuffisante jusqu'à la création du CNAPS et de l'ANDES. L'avis du Conseil d'État n'est pas contraignant, il ne crée pas de norme, mais il donne une idée de la position que pourrait prendre la plus haute juridiction administrative si jamais elle était saisie d'un contentieux. Quoi qu'il en soit, le ministère devrait surveiller les fédérations de plus près et rappeler de temps en temps son autorité. Quant au fonctionnement des fédérations, il se caractérise par une faible expression démocratique : ainsi, dans beaucoup de sports, notamment les mieux dotés d'entre eux et

ceux qui possèdent une section professionnelle puissante, une caste dirigeante, très sensible aux lobbys extérieurs, décide de tout.

M. Guillaume Marignan : Si les comités directeurs n'étaient plus élus *via* les ligues mais directement par les licenciés, le problème disparaîtrait car les pratiquants exigeraient des candidats qu'ils soient compétents et présentent un programme. Ce serait tout de même plus sain. N'oublions jamais que les fédérations existent grâce aux licenciés et dirigeants de base.

M. Denis Merville, Rapporteur : Je retiens également de cette audition que l'AMF ne s'est peut-être pas suffisamment occupé du sujet, mais il faut dire que, avant la constitution d'une association spécifique, peu d'élus s'y intéressaient de près. Et les mêmes lacunes demeurent au niveau départemental : si le CNOSF rencontre les conseils généraux, notamment dans le cadre des contrats d'objectifs, jamais il ne prend contact avec les associations départementales de maires, lesquelles, sur le terrain, tendent pourtant à se renforcer et connaissent la réalité.

M. Yves Deniaud, Président : Il convient en effet de proportionner les équipements à la taille des communes et non pas au niveau de compétition dans lequel évolue le club, celui-ci étant aléatoire et précaire.

M. Guillaume Marignan : Deux ans après la rénovation partielle du stade Deschaseaux, un champignon détruisant les tribunes a été découvert.

Par ailleurs, sur le projet de grand stade, le Havre Athletic Club a avancé tout seul, épaulé par des cabinets de conseil européens, sans jamais consulter le mouvement sportif. Si des grandes concertations étaient organisées, je suis persuadé qu'elles feraient gagner du temps aux élus et économiser de l'argent aux contribuables.

Au Havre, il y a aussi une place pour une salle couverte modulable, destinée au basket-ball et malheureusement très peu au handball, faute d'un parquet avec double tracé (basket/handball) alors que tous les clubs sont en première division. À cet égard, l'exemple de Bercy, modulé en fonction de la taille de chaque commune ou communauté de communes, doit être suivi. Le coût de départ est peut-être plus élevé, mais l'équipement est ensuite parfaitement adapté.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie pour ces retours du terrain extrêmement salubres et intéressants.

Auditions du 3 mars 2005

a) 9 heures 30 : Audition de M. Yvan MAININI, Président de la Fédération française de basket-ball

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : La Mission d'évaluation et de contrôle, dans le cadre de sa réflexion sur les normes relatives aux équipements sportifs édictées par les fédérations et les ligues, a le plaisir d'accueillir M. Yvan Mainini, Président de la Fédération française de basket-ball.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le problème des normes préoccupe en effet les élus locaux. Comment l'appréhendez-vous et quels sont les enjeux pour votre fédération et pour le basket en général ? J'ai connu un club qui, monté en Nationale 2, était soumis à des pressions pour pousser les murs de son gymnase, sous peine d'interdiction de jeu ; heureusement qu'il n'a pas respecté la norme exigée, car il est redescendu un an après !

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan : Nous sommes des amoureux du basket, mais il faut remettre la question en perspective. Les dépenses de vieillesse et de santé, au cours des vingt prochaines années, vont absorber l'essentiel de l'effort de productivité du pays. Il faut aussi améliorer le pouvoir d'achat de ceux qui s'estiment encore exclus de la classe moyenne. Si, dans le même temps, au niveau local, les normes se multiplient et les dépenses s'accroissent, nous allons au casse-pipe. J'ai été surpris d'entendre, lors des auditions menées par M. Édouard Landrain, que les clubs de Pro A devront impérativement jouer, demain, dans des salles de 4 000 places ; cela me semble attentatoire à la tradition du basket car seules les capitales régionales pourront se le permettre.

M. Yvan Mainini : La Fédération française de basket-ball n'édicte aucune norme ; c'est la prérogative de l'État et de l'Union européenne, dont nous avons évidemment pour principe de respecter les décisions. De même, les homologations sont du ressort de l'État. Nous dispensons simplement des agréments en fonction de cahiers des charges. On nous dit souvent que les fédérations ont trop tendance à modifier les normes de matériels. Souvenez-vous du prix qu'il a fallu payer – membre de la fonction publique territoriale, je sais ce que c'est – pour changer tous les panneaux de mini-basket : la norme en question avait été édictée par l'État et non par la Fédération.

La qualité des installations sportives destinées aux championnats de niveau intermédiaire, en France, est correcte, mais le problème de leur rénovation se posera dans les années à venir, comme pour les piscines. Pour ce qui concerne le très haut niveau, je ne reconnais pas les propos du Président Méhaignerie, mais la société a changé et, pour se positionner correctement face à la concurrence européenne, la priorité est d'offrir des surfaces susceptibles d'accueillir les plus grandes équipes. Nous avons recensé les salles existant en Italie, en Espagne, en Allemagne et en Grèce, et il s'avère que celles approchant ou excédant 10 000 places y sont nombreuses.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : S'agit-il de salles spécialisées ?

M. Yvan Mainini : Je ne suis pas un tenant de la construction de salles de basket spécifiques. Je demande simplement que, dans les grandes métropoles et ailleurs, des

installations suffisamment vastes soient construites pour accueillir dans de bonnes conditions les compétitions majeures de notre sport, mais aussi du handball ou du volley-ball. Je comprends que cela suppose des investissements importants de la part des municipalités, mais, d'un autre côté, cela peut les aider à réduire leur intervention en faveur du fonctionnement des clubs de sport de salle, très gourmands en subventions et en aides diverses. Les élus de Vitré, par exemple, examinent actuellement les perspectives de montée de leur club et évaluent le potentiel de la zone de marché alentour. Nous sommes prêts à soutenir des projets de ce type mais la décision reste la prérogative des élus locaux, seuls maîtres des finances de leur collectivité.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : La Ligue nationale de basket s'engage-t-elle dans une course à l'équipement pour des motifs de confort, si je puis dire, ou de rentabilité, dans l'optique de se doter de ce qu'il est convenu d'appeler des « outils de développement » ? Je comprends que vous vous référiez à l'Italie, à l'Allemagne ou à l'Espagne, pays vis-à-vis desquels le basket est autant en décalage que le football. Cependant, il faut aussi tenir compte des aléas de la compétition : du fait de la glorieuse incertitude du sport, des équipements énormes risquent de s'avérer improductifs ou même vidés de leur contenu.

M. Yvan Mainini : Je le répète, nous ne sommes pas partisans de la construction de palais des sports consacrés uniquement au basket. En cas d'échec sportif, la zone de marché couverte par une grande agglomération permet incontestablement, à terme, le remplacement d'une discipline par une autre.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Mais est-il nécessaire de développer les équipements ?

M. Yvan Mainini : De nos jours, pour évoluer dans le sport de très haut niveau, l'on ne peut se contenter d'une simple aire de jeu, c'est très clair ; l'aménagement de loges, par exemple, est essentiel, comme dans les stades de sports de grand jeu, mais de manière plus modeste, car les dimensions des installations sont sans commune mesure.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : L'exemple réussi de la délocalisation du club d'Orthez à Pau peut-il être copié ailleurs ? Cette équipe a-t-elle des chances de rester au plus haut niveau ? Une ligue fermée européenne se constituera-t-elle un jour ?

M. Yvan Mainini : Je pense que cela restera impossible tant que les fédérations garderont leur influence actuelle et que les marchands ne s'en seront pas emparés.

Quant à la relocalisation de l'Elan béarnais, elle est couronnée de succès – même si le palais de sports de Pau n'est pas encore amorti – puisque le club se maintient dans l'élite depuis plus de dix ans. La salle de convivialité aménagée à l'étage, par exemple, permet de mettre en place une politique de relations publiques, indispensable au sport contemporain. Le problème, c'est que l'agglomération de Pau se situe au 405^e rang européen et se trouve donc un peu dépourvue lorsqu'il s'agit de lutter contre Barcelone...

M. Denis Merville, Rapporteur : La Ligue nationale de basket exige 4 000 places minimum. Des clubs évoluant actuellement en Pro A ou en Pro B se produisent-ils dans des salles plus petites ?

M. Yvan Mainini : Oui, sans quoi cette réglementation n'aurait aucune raison d'être. En Pro A, c'est le cas de Roanne, Châlons-en-Champagne, Reims, Bourg-en-Bresse ou Hyères-Toulon – mais, pour ce dernier club, un chantier de palais des sports de 5 000 places va bientôt démarrer à Toulon, dans la perspective d'un déménagement comparable à

celui de l'équipe d'Orthez. Nous n'avons pas la volonté d'éliminer tel ou tel, mais il faut que chacun soit en position de soutenir la concurrence.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : La législation va ôter aux clubs professionnels la tentation de demander toujours davantage aux collectivités locales. Dans ces conditions, quand une agglomération s'estime armée économiquement pour subventionner une équipe de niveau européen, comment voyez-vous l'articulation du financement d'un grand équipement entre le club professionnel, devenu une véritable affaire commerciale, et les élus, représentants des contribuables ?

M. Yvan Mainini : Une telle construction est désormais une opération économique. Le basket professionnel, au même titre que les autres sports de salle, est beaucoup aidé par les collectivités, et la logique n'est pas exclusivement commerciale car les clubs, sans la vie sociale qui leur est attachée, n'existeraient pas. En outre, un investissement de ce type génère des recettes directes et des partenariats, ce qui peut conduire la collectivité à réduire sa participation au fonctionnement du club. Enfin, notre chance est d'avoir formé d'assez bons basketteurs et d'en garder un certain nombre – même si beaucoup sont partis à l'étranger, car un joueur revient deux fois plus cher en France qu'en Italie, ce qui, en tant que citoyen, ne me choque pas du tout, j'en fais simplement le constat arithmétique.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Au football, c'est encore pire : le rapport va de un à six.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Comment envisagez-vous la participation des collectivités locales au financement du basket ? Selon vous, dans quel sens les salaires des joueurs sont-ils appelés à évoluer ? La proposition de loi d'Édouard Landrain sur la valorisation de l'image pour compenser le niveau élevé de cotisations sociales sera-t-elle profitable au basket ?

M. Yvan Mainini : Bien sûr, mais partiellement. En effet, le texte dispose que les clubs doivent revêtir la forme de sociétés, ce qui n'est encore le cas que de la moitié de nos trente-cinq clubs professionnels. Par ailleurs, l'effet sera borné par la limite égale à deux fois le plafond de la sécurité sociale pour l'application de la réglementation sur le droit à l'image. En effet, la tendance générale est au resserrement des écarts de salaires – les plus bas progressent tandis que les plus élevés baissent.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Dans quelle fourchette varient-ils ?

M. Yvan Mainini : Environ de un à six, de 3 750 à 22 500 euros par mois.

M. Yves Deniaud, Président : La tranche supérieure correspond à peu près au salaire de base du footballeur de Ligue 1.

M. Yvan Mainini : Et je vous rappelle que Tony Parker, pur produit de l'école française – il a été formé en Seine-Maritime, département de M. le Rapporteur Denis Merville –, a signé un contrat de 66 millions de dollars pour six ans, soit presque autant que le total des budgets annuels de l'ensemble des clubs de Pro A. Vous voyez donc que le basket-ball français n'évolue pas sur la même planète économique que le football ou la NBA américaine.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Absolument.

M. Yves Deniaud, Président : Le basket est le sport le plus pratiqué aux États-Unis et le plus regardé à la télévision.

M. Yvan Mainini : De plus, les quatre très grandes ligues professionnelles américaines ont le privilège de bénéficier de dérogations astronomiques au droit commercial ou au droit du travail, ce qui empêche toute concurrence internationale.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le problème de la fiscalité est du ressort de la commission des Finances.

Les clubs de Pro A qui ne respectent pas les normes ont-ils reçu une lettre de la Ligue les prévenant qu'ils feront automatiquement l'objet d'une rétrogradation dans un an ou deux, comme dans le football, s'ils ne réagissent pas ?

Par ailleurs, êtes-vous soumis à des pressions des médias ?

M. Yvan Mainini : Nous ne recevons pas de demandes fortes de la part des médias car notre sport est peu retransmis à la télévision, en particulier sur les grands réseaux hertziens.

La Ligue nationale de basket n'impose pas de mesures à prendre immédiatement. La problématique est exposée dans le *Livre blanc du basket national* qu'ont élaboré la Fédération, la Ligue et la société TPS. L'échéance fixée par la Ligue est 2008 ou 2009, mais ce calendrier n'est pas très bien choisi car, à cette échéance, les villes et les agglomérations ont déjà programmé la plupart de leurs investissements. S'il faut décaler le calendrier d'un ou deux ans, cela ne posera aucun problème, car nous n'avons pas la volonté d'imposer quoi que ce soit aux élus ; nous sommes simplement dans une logique de développement.

M. Yves Deniaud, Président : Combien faut-il de temps, selon vous, pour mettre une salle aux normes ?

M. Yvan Mainini : Il faut compter trois ans environ une fois l'appel d'offres passé. Mais je répète qu'il s'agit d'un souhait, à l'horizon de cinq ou six ans, et certainement pas d'une norme. Pour l'organisation du championnat du monde de 2010, nous avons été battus par la Turquie, précisément à cause de l'absence de grandes installations : rien que pour le premier tour, il fallait disposer de salles de 10 000 places ; nous ne pouvions donc compter que sur Bercy et, avec une petite dérogation, sur Pau.

M. Denis Merville, Rapporteur : Et pour la Pro B, quel est votre souhait ?

M. Yvan Mainini : Le règlement en vigueur prévoit 2 000 places pour la Pro B et 3 000 pour la Pro A – je vous ferai parvenir notre annuaire officiel. Il serait souhaitable de passer à 3 000 pour la Pro B et 4 000 pour la Pro A. Le maire de Boulazac, par exemple, ville de l'agglomération de Périgueux dont le club est leader de Nationale 1, c'est-à-dire de troisième division, a un projet de salle de 4 000 à 4 500 places, et son objectif n'est pourtant pas d'atteindre la Pro A. J'ajoute que, dans les fiefs du basket professionnel féminin, à Valenciennes, Bourges, Tarbes ou Mondeville, des salles de 2 000 à 3 000 places font régulièrement le plein.

M. Denis Merville, Rapporteur : Les exigences de la Fédération internationale ne sont-elles pas exagérées ? Même pour une ville comme Le Havre, un équipement de 10 000 ou de 15 000 places serait trop grand.

M. Yvan Mainini : Pour accueillir la phase finale de la compétition, il fallait disposer de quatre salles de 10 000 places, qui n'auraient évidemment pu trouver leur équilibre que dans les très grandes agglomérations. Une très grande salle peut servir à bien autre chose qu'au basket-ball et même qu'au sport. Ainsi, au Mans, l'espace Antarès, dont la capacité excède 6 000 places, possède une salle annexe pour l'entraînement de l'équipe quand l'aire principale est occupée par d'autres activités, ainsi que plusieurs salles destinées notamment aux relations publiques.

M. Denis Merville, Rapporteur : Combien coûte une salle de 5 000 places ? Par ailleurs, le ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, M. Jean-François Lamour, a souhaité que le Conseil d'État clarifie la situation. Qu'en pensez-vous ?

M. Yvan Mainini : Je suis toujours légaliste : dès lors qu'une décision est prise par les pouvoirs publics, je m'y plie ; il importe seulement que tout projet soit soumis au CNAPS, le Comité national des activités physiques et sportives, ainsi qu'aux autres instances compétentes, pour que sa cohérence soit validée.

L'une des grandes victoires obtenue dans le cadre de la Coupe du monde de football fut le réaménagement des stades : le football français dispose dorénavant de quinze lieux de très haut niveau, opérationnels pour vingt ou vingt-cinq ans. Mais, compte tenu de la concurrence croissante, il est à craindre que seul ce sport survive et que notre pays devienne un désert pour toutes les autres disciplines.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Mais le basket a les moyens d'évoluer en circuit fermé en jouant sur deux variables dans les grandes villes : l'installation d'équipements et le maintien à un haut niveau de compétition. Pau héberge deux équipements côte à côte, au bord de l'autoroute : un Zénith et une salle de basket-ball. Demain, il faudra songer à organiser des matchs dans des salles déjà dédiées à l'accueil de public, présentant toutes les garanties de sécurité.

M. Yvan Mainini : A Pau, les parties communes comme les parkings sont mitoyens aux deux équipements. Nous sommes cependant exclus des zéniths puisque leur charte prévoit qu'il ne peut y être organisé de manifestation sportive.

Une salle confortable de 4 000 places, aujourd'hui, coûte entre 6 et 8 millions d'euros, me semble-t-il.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Qu'attendez-vous du projet de photographie des équipements sportifs porté par le ministère ? Pensez-vous que l'initiative s'arrêtera là ou qu'elle débouchera sur un plan de financement ?

M. Yvan Mainini : N'étant pas décideur de la Nation, je suis bien en peine pour vous répondre ! Il n'en demeure pas moins que cette photographie est indispensable. Le site Internet de notre fédération, pour sa part, dresse une liste de 7 000 salles de sport susceptibles d'être dédiées au basket-ball. L'engagement de l'État et du mouvement olympique dans cette démarche est très positif, mais je souhaiterais aussi que l'État investisse dans les très grandes installations.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Je voudrais que nous parlions également des petits clubs, confrontés en permanence à des problèmes de sécurité : dans les petites salles polyvalentes, les panneaux suspendus, par exemple, doivent très souvent être relevés. Avez-vous recensé le nombre d'accidents en sport scolaire ou associatif ?

M. Yvan Mainini : Le risque zéro n'existe pas mais les rares accidents qui surviennent encore sont le plus souvent imputables à des défauts d'utilisation. Les panneaux suspendus en charpente sont pourvus de stop-chute qui les empêche de tomber, même en cas de rupture de câble. Quant aux panneaux de mini-basket, ils sont fixés soit au sol, soit au mur. Mais je vous remercie de me tendre la perche car nous nous heurtons à un autre phénomène : la multiplication des associations utilisatrices, avec l'apparition dans les gymnases de sports nouveaux comme le football en salle, le badminton ou le ring-hockey, qui a deux conséquences. Premièrement, elle réduit les créneaux et freine notre développement – nous comptons 450 000 licenciés et, avec davantage de structures d'accueil et de bénévoles, nous pourrions en accueillir 150 000 supplémentaires. Deuxièmement, les tracés au sol se chevauchent au point de devenir illisibles. Je ne demande pas d'installations spécifiques au basket mais cette multiplication nous oppresse.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : En tant qu'élus, nous défendons le principe de la polyvalence, mais il est vrai que le partage des créneaux nuit aux résultats sportifs, comme dans les piscines, avec l'essor de la natation de loisir.

M. Yvan Mainini : À cette différence près que, dans une piscine, on peut réserver une ou deux lignes pour quelques heures, tandis que, dans un gymnase, une fois les lignes tracées, c'est définitif. Dans un gymnase de Tulle, récemment réhabilité, certaines lignes de handball et de basket-ball, tracées de la même couleur, ne peuvent être distinguées. Le ministère avait établi un schéma, que nous souhaitons continuer à respecter, ce qui n'est manifestement pas le cas de tout le monde.

M. Jean-Louis Dumont : Nous comprenons que l'élite professionnelle requière des règles hors normes, mais quelles sont les conséquences pour les divisions inférieures ? Voilà ce qui nous préoccupe. Si l'élite existe, c'est aussi grâce aux éducateurs et aux bénévoles. Ne craignez-vous pas que ces normes exceptionnelles ne deviennent bientôt une exigence envers tous les clubs, sans considération pour les moyens dont dispose la collectivité qui les accueille, ce qui réduirait la capacité de formation et d'éducation au sport ? Par ailleurs, les délais prévus par la Ligue nationale de basket ne tiennent pas compte du calendrier électoral. Le risque est de dessécher toute la discipline : il y aurait l'élite, issue des grandes agglomérations, puis les clubs des villes moyennes et, derrière, le désert.

M. Yvan Mainini : Notre fédération a le souci de la continuité du territoire et est attachée au basket rural. C'est pourquoi elle accorde des aides spécifiques pour l'emploi et l'information dans les écoles en faveur des plus petits de ses comités départementaux, essentiellement ruraux. Mais il ne faut pas que les responsables d'un club de village ambitionnent la montée en Pro A ; il fut un temps où l'équipe féminine de Mirande, bourgade de 3 000 habitants, pouvait être championne de France à trois reprises, mais ce n'est plus possible aujourd'hui.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Le rugby est dans le même schéma.

M. Yvan Mainini : Tout à fait. Les deux sports, contrairement aux apparences, ont d'ailleurs bien des points communs. Le basket est présent dans tous les territoires et départements d'outre-mer hormis Saint-Pierre-et-Miquelon, pourtant si proche du Canada et guère éloigné de États-Unis, et nous examinons les moyens de combler cette lacune.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Ils n'ont qu'à recruter Tony Parker !

M. Yvan Mainini : Il leur faudra vendre beaucoup de morue fraîche !

Nos agréments sont évidemment dimensionnés en fonction du niveau de pratique : pour jouer en Nationale 1, le règlement officiel n'exige que 800 places, ce qui me semble très raisonnable.

M. Yves Deniaud, Président : Ne conviendrait-il pas de proportionner les exigences de capacité au potentiel du bassin de vie plutôt qu'au niveau de jeu ? Une agglomération de 200 000 habitants a plus de chance qu'une ville de 15 000 habitants de faire vivre durablement une équipe de Pro A.

M. Yvan Mainini : Bien sûr, cela change la donne, mais il me semble que M. Méhaignerie a un avis un peu divergent : il est surtout très attaché à la culture basket de terroir.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : C'est vrai.

M. Yvan Mainini : La capacité économique n'est pas le seul facteur à prendre en compte : il faut le croiser avec la culture sportive locale.

M. Yves Deniaud, Président : Vous ne m'avez pas bien compris : je considère qu'il serait dommage, en fixant la barre économique trop haut, d'interdire à des villes de moindre importance d'accéder à l'élite grâce à leur culture sportive locale.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Notre pays reste très hiérarchisé, alors que la moitié des grandes universités américaines sont localisées dans des villes de moins de 50 000 habitants et que personne n'y trouve à redire. La concentration dans les métropoles régionales n'est pas une bonne solution. Dans un souci d'aménagement et de convivialité du territoire, pourquoi des villes de 20 000 à 40 000 habitants ne joueraient-elles pas en Pro A ou en Pro B, dès lors qu'elles possèdent une école de sport ? Il conviendrait précisément de mieux les y aider financièrement, *via* le FNDS, le fonds national pour le développement du sport. Et je constate qu'Augustin Bonrepaux boit mes paroles !

M. Yves Deniaud, Président : Je vais exactement dans le même sens que vous, monsieur le Président, mais la taille de la salle doit être à la mesure du bassin de population.

M. Jean-Louis Dumont : Tout à fait. Il suffit que la salle respecte des normes d'accueil et de confort.

M. Yvan Mainini : Le département d'Ille-et-Vilaine, avec 14 000 licenciés, est l'un de ceux où la pratique du basket est la plus développée, et la ville de Vitré, chère au Président Méhaignerie, est relativement proche de la métropole de Rennes, susceptible de drainer de grandes masses de public.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : C'est pourquoi nous sommes déterminés à monter en Pro B !

M. Denis Merville, Rapporteur : En matière de football, l'équipe de Lens peut attirer un public important, ce qui n'est pas le cas d'Istres. Le problème du basket est différent car une salle de 3 000 ou 4 000 places est tout de même moins chère qu'un stade, d'autant qu'elle peut avoir une vocation polyvalente.

Les normes de sécurité, notamment celles concernant les panneaux de mini-basket, relèvent de l'État. Pour ce qui concerne les normes édictées par les fédérations, le décret du

9 juin 2004 prévoit que leur impact sur les finances locales soit toujours étudié au préalable. Puisque vous êtes légaliste, je suppose que votre fédération se conforme à cette obligation ?

M. Yvan Mainini : Les règles du basket sont modifiées relativement souvent, et ce fut encore le cas, récemment, avec le décompte des vingt-quatre secondes, qui a nécessité l'installation d'appareils spécifiques. Une étude d'impact a bien été effectuée au préalable et la mesure, qui émanait pourtant de la Fédération internationale, a été soumise au CNAPS.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le CNAPS joue donc son rôle.

M. Yvan Mainini : Absolument.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Un cercle vicieux risque de se mettre en place : pour jouer en Pro A, il faut disposer d'équipements, et, pour en avoir, il faut être assuré de rester dans l'élite. La classification sportive ne doit pas dépendre de la qualité des équipements. M. Guy Roux a traité le problème par la dérision en déclarant que la finale de la Ligue des champions opposera désormais le Real de Madrid et le Bayern de Munich, eu égard à leur palmarès.

M. Yvan Mainini : Le basket n'en est pas encore là. Il faut espérer que l'Union européenne parviendra à réguler le système en privilégiant une démarche plus sociale dans le sport. Le basket français aura alors des chances de redevenir plus compétitif sur le plan international.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie pour ces explications qui contribueront à faire avancer notre travail.

M. Yvan Mainini : Je me permets à mon tour de vous remercier car c'est toujours un plaisir de communiquer avec les élus de la Nation, surtout lorsqu'ils sont connaisseurs !

b) 10 heures 30 : **Audition de M. Arnaud DAGORNE, directeur de la Ligue nationale de rugby**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : M. Arnaud Dagorne représente M. Serge Blanco, Président de la Ligue nationale de rugby, qui est resté bloqué dans le Sud-Ouest, les aéroports parisiens étant pratiquement paralysés par la neige.

M. Arnaud Dagorne : M. Blanco est désolé de ne pouvoir participer à cette audition et se tient à votre disposition si vous souhaitez l'inviter à une autre audition ou l'interroger par téléphone.

M. Yves Deniaud, Président : La Mission d'évaluation et de contrôle étudie cette année les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives. Rappelons qu'elle a pour objet de faire en sorte que l'argent public soit dépensé mieux, et si possible moins.

La Ligue nationale de rugby, de création récente, a évolué et tend à s'installer dans le paysage. Le rugby est maintenant le deuxième sport professionnel français en audience et en volume financier.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : M. Dagorne est un bon technicien qui sera capable de répondre à toutes nos questions.

La Ligue nationale de rugby en est à sa deuxième vague de mise aux normes et d'exigences vis-à-vis des clubs de Top 16 et de Pro D2. Qu'envisagez-vous à l'horizon 2007 ?

M. Arnaud Dagorne : La Ligue, créée en 1998, gère trente-deux clubs et deux divisions, chacune étant organisée en poule unique conclue par une phase finale.

En vertu de la délégation accordée à la Fédération française de rugby, il revient à la Ligue d'organiser et de réglementer le secteur professionnel. Nous avons donc défini un statut professionnel abordant aussi bien les questions médicales que celles de nature financière ou juridique, car un club professionnel n'est pas seulement une structure gérant des flux financiers et accueillant du public. Au départ, nous avons repris les normes que la Fédération avait fixées – 5 000 places assises, 1 000 lux d'éclairage, vestiaires d'une certaine dimension – en nous contentant de les remettre à jour, car l'effectif de chaque équipe est passé de dix-sept ou vingt à vingt-deux joueurs et un poste de quatrième arbitre a été créé, ce qui a nécessité, sous deux ou trois ans, un agrandissement des vestiaires. Nous ne demandons pas la vidéosurveillance et avons même évité d'imposer des dispositifs comme celui des écrans de télévision pour la presse, qui ne sont disponibles que dans les stades de football et au Stade de France.

Six ans après, en 2003, M. Blanco a demandé au comité directeur de réfléchir à l'avenir du rugby pro des clubs pour répondre à l'engouement et aux attentes du public. Nous avons organisé plusieurs séminaires avec les clubs afin d'identifier les exigences nouvelles correspondant à notre évolution. Le rugby est devenu le second sport populaire : 2,5 millions de spectateurs viennent au stade chaque année, soit une croissance de fréquentation de 250 % en cinq ans, et même près de 400 % en Pro D2.

En concertation avec les clubs, nous avons donc modifié les normes concernant l'aire de jeu comme l'accueil du public. Les stades de première division devront avoir une capacité de 15 000 places dont 10 000 assises et ceux de deuxième division de 7 000 places dont 3 000 assises au lieu des 5 000 places requises en 1998. Il faut comprendre que notre public est composé de 60 % d'abonnés et qu'il est toujours délicat de refouler les spectateurs se présentant à l'entrée des stades. Nous avons aussi fait évoluer les contrats, ainsi que les budgets, afin que les flux financiers transitent désormais dans leur intégralité par la société sportive. Il s'agit de faire entrer le rugby, deuxième sport collectif, dans une nouvelle dynamique. Et je souligne que nous n'avons jamais fait rétrograder un club dont les structures n'étaient pas aux normes : celles-ci existent mais nous discutons avec les collectivités et les clubs des conséquences sur la vie du club en cas de vétusté.

M. Denis Merville, Rapporteur : Tous les clubs jouant dans le Top 16 répondent-ils à vos critères ?

M. Arnaud Dagorne : Trois clubs sur seize ne répondent pas aux critères de capacité d'accueil du public au stade en vigueur : Montpellier, dont le nouveau stade doit voir le jour dans trois ans ; Castres, ville de M. Thouroude, Président de l'ANDES, l'Association nationale des élus en charge du sport ; Auch enfin. Statistiquement, le niveau d'infrastructure et la structure médicale, administrative et commerciale d'un club influent sur ses résultats sportifs, la réussite du Stade toulousain en est l'illustration.

M. Denis Merville, Rapporteur : Accordez-vous un délai aux clubs qui ne respectent pas vos normes ?

M. Arnaud Dagorne : Ces normes ont été définies en fonction de la photographie des équipements sportifs, et nous discutons régulièrement avec eux de leur projet d'amélioration. Nous avons rencontré l'ANDES en octobre dernier pour convenir d'un plan de mise en conformité à moyen terme, car ces normes ne sauraient être imposées, le Conseil d'État nous l'a rappelé. Du reste, elles ne sont pas de nature commerciale mais ont pour objet de satisfaire les attentes du public. Il faut que nous nous prenions en charge dès maintenant car nous accueillerons la coupe du monde de 2007 et nous ne voulons pas que Toulouse et Montpellier brillent au firmament pendant que les villes moyennes resteraient dans une autre dimension ; nous sommes partisans d'un développement homogène du rugby professionnel.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Qui construit les stades et grâce à quel financement ?

M. Arnaud Dagorne : Aucun stade n'est vraiment privatisé. Seul celui de Biarritz fait l'objet d'une convention de délégation de gestion. Quant à ceux de Toulouse et de Montferrand, ils appartiennent respectivement à l'association des Amis du Stade toulousain et à l'Association sportive montferrandaise.

M. Augustin Bonrepaux, co-Président : Les autres stades appartiennent aux collectivités locales ?

M. Arnaud Dagorne : Exactement.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : L'afflux et le renouvellement du public ont forcément une incidence sur les impôts locaux. Deux stades sont effectivement privés. Mais celui de Toulouse appartient à une association qui l'a construit à grand renfort de financements publics.

Les nouvelles normes d'accueil sont indispensables pour des motifs de sécurité – quand 12 000 supporters de Bayonne envahissent les tribunes vétustes de leur stade, on peut effectivement s'inquiéter – mais aussi de développement, ce qui peut justifier un partage entre financements publics et privés. Est-il logique que les impôts des contribuables servent à doper les résultats commerciaux d'entreprises ? En changeant de siècle, nous avons aussi changé de style, et il est logique de ne pas traiter avec les propriétaires de club comme nous le faisons avec les dirigeants bénévoles de jadis. En clair, qui doit payer ?

M. Yves Deniaud, Président : Les quelques exemples cités par M. Dagherne sont intéressants. Toulouse, pour le football, possède le Stadium, avec ses 40 000 places, et un second stade a été érigé pour le rugby. À Montpellier, c'est pareil, à une différence près : l'équipe de football étant descendue en Ligue 2 et celle de rugby étant plutôt mal barrée dans le Top 16, la ville risque de se retrouver avec deux stades aux normes les plus élevées et deux équipes en deuxième division. Ces deux cités ont des moyens, mais des villes de moindre importance ne sont pas à l'abri de déconvenues identiques. Pau, outre son équipe de basket, possède une équipe de football évoluant en Nationale et susceptible de monter en Ligue 2 dans quelques années, ce qui serait sans doute difficilement gérable. Des villes de taille moyenne se sont toujours illustrées en rugby – Biarritz a encore été champion de France il y a peu – mais la culture et les qualités sportive commencent à se heurter au problème du manque de population et de moyens financiers.

M. Arnaud Dagherne : Les choses ont énormément évolué depuis 1998 et, chaque année, nous félicitons les élus locaux qui ont accompli des travaux significatifs car nous estimons que les collectivités doivent rester maîtresses de leurs équipements. Nous sommes en effet opposés à la privatisation du sport professionnel et nous voulons que la Ligue reste la pierre angulaire du rugby professionnel ; or nous constatons qu'un nombre croissant de clubs de football professionnels a signé des conventions d'occupation, ce qui risque d'empêcher les équipes de rugby d'utiliser leurs stades, notamment pour l'organisation des demi-finales de première division.

Des projets comme celui de la périphérie de Lyon font appel à un financement privé, français voire anglo-saxon. Mais, pour les villes moyennes, le financement reste public : il provient de la commune, du département ou de la région, parfois des trois. Ainsi, le stade de Perpignan a été modernisé en cinq ans grâce à un apport de toutes les collectivités. Nous ne demandons pas des équipements hors de proportion ; nous sommes simplement désireux de voir l'ensemble des clubs se développer à des niveaux proches, pour répondre aux attentes de notre public, qui se féminise et se rajeunit, à l'instar, d'ailleurs, de celui des arènes de corrida, qui ont su se moderniser. Le public ne comprendrait pas que l'engouement suscité par la coupe du monde de 2007 ne trouve pas de débouché, en rappelant que cet événement mondial se déroule uniquement dans les stades rénovés de football de la Coupe du Monde 1998.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Le Stade toulousain a lancé un nouveau chantier, de taille moyenne, en cofinancement par les collectivités locales, et c'est ce qui explique l'envolée de son budget à 100 millions de francs, quand le deuxième budget est toujours de 60 millions environ : la différence est due au merchandising et à l'activité liés à ce stade à l'anglaise.

Les normes supposées entrer en vigueur en 2007 ne constituent-elles qu'une étape ou seront-elles figées ? La solution intelligente, pour le Stade toulousain, est de disputer les très grands matchs au Stadium. La ville ne pourra d'ailleurs pas recevoir de quart de finale de la coupe du monde car son stade accuse 30 000 places d'écart avec celui de Marseille. Quant à l'équipe de Biarritz, dont le stade est très limité, je vous rappelle qu'elle va disputer

en avril prochain son quart de finale de la coupe d'Europe à San Sebastian. Mais, si les nouvelles normes ne sont qu'une étape, je vous garantis que les contribuables ne pourront pas suivre. Toutes les réfections engagées sur l'Arc méditerranéen, de Toulouse à Perpignan en passant par Montpellier, représentent beaucoup d'argent parsemé sur un lambeau d'autoroute. Il faut revenir à la sagesse.

M. Arnaud Dagherne : Le partage d'équipements entre le rugby et le football, à Grenoble, à Pau ou à Toulon, ne pose aucun problème, hormis les grillages, imposés pour le ballon rond.

Nous pensons que les normes seront relativement figées car nous maîtrisons notre évolution. Même si une grande ambition nous anime, nous tablons sur le fait que le football restera toujours le premier sport planétaire, avec un budget bien plus élevé – les droits télé du football, qui viennent d'exploser, sont d'ailleurs trente fois supérieurs aux nôtres. Par conséquent, même à Lyon, un stade aux dimensions nécessaires pour le rugby, doté de 15 000 ou 20 000 places, n'entrera pas en concurrence pas avec Gerland ; il est davantage question de complémentarité.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Je rappelle au passage que le club de Bourgoin-Jallieu a refusé d'aller s'installer à Gerland.

M. Arnaud Dagherne : Nous privilégions une approche à long terme. À cet égard, le rugby professionnel vit actuellement une révolution : le format de l'élite se stabilise enfin, avec une première et une deuxième division rationnelles. Jusqu'à présent, les élus hésitaient à investir, et ils avaient raison, car ils se demandaient si leur équipe se maintiendrait l'année suivante et ils ignoraient si le nombre de clubs de leur division allait augmenter ou diminuer. Cette stabilité est tout aussi essentielle pour habituer le public à venir soutenir leur équipe tous les quinze jours : les 40 % de spectateurs occasionnels ne se déplacent encore que lors des derbys régionaux et des matchs contre les équipes leaders.

Alors que le rugby pro n'a émergé qu'à la fin des années quatre-vingt-dix, la fréquentation atteint 2 800 spectateurs de moyenne en Pro D2 et 7 500 en Top 16, et nous avons pour objectif, d'ici dix ou quinze ans, de porter ce chiffre à 13 000 ou 14 000 spectateurs. Les clubs doivent se doter des loges ou une salle de restaurant, investissements qui ne doivent pas échoir aux collectivités.

M. Denis Merville, Rapporteur : Avez-vous répondu au courrier que le CNAPS vous a adressé en août ? Par ailleurs, êtes-vous l'objet de demandes fortes de la part des médias ? Enfin, la Fédération française de football exprime des exigences très lourdes, tendant en particulier à généraliser la numérotation des places, qui vont jusqu'à s'appliquer aux équipes de Promotion d'honneur. En est-il de même dans le monde du rugby ?

M. Arnaud Dagherne : Nous avons reçu un courrier du ministère des sports et un autre de l'ANDES, mais je n'ai jamais eu connaissance d'une lettre du CNAPS. Je suis cependant prêt à répondre à ses questions.

La numérotation des places est une obligation qui procède de la loi de 1995 sur la sécurité dans les stades ; cela fait partie des mises en conformité imposées.

M. Denis Merville, Rapporteur : Mais la Fédération française de rugby impose-t-elle cette mesure aux petits clubs, ceux qui évoluent dans la division équivalente à la Promotion d'honneur, généralement devant dix ou vingt spectateurs ?

M. Arnaud Dagorne : La Fédération prévoit simplement que les stades, pour la Fédérale 3 – c'est-à-dire la division interrégionale –, doivent offrir 300 places, pas forcément dans des tribunes, et sans fixer d'obligations en termes de places assises ni de numérotation.

Concernant la presse, nous avons signé une convention avec l'USJSF, l'Union syndicale des journalistes sportifs de France, qui prévoit trente postes, mais nous n'avons jamais vérifié si elle est respectée. L'attribution des pupitres à la presse écrite et radio se passe toujours très bien ; le seul problème provient de l'explosion de la presse Internet, dont les correspondants sont parfois dépourvus de carte de presse. Le Conseil d'État a considéré que les normes d'éclairage étaient justifiées par des motifs commerciaux, mais elles sont aussi nécessaires pour jouer en nocturne, le samedi, ce qui n'était pas dans la tradition du rugby mais nous a été demandé par la FFR. La norme demandée depuis la création de la Ligue n'a jamais bougé d'un iota et reste de 1 000 lux dans le projet pour 2007. L'éclairage est insatisfaisant dans plusieurs stades mais un changement d'ampoules ou une meilleure orientation des projecteurs suffit parfois pour régler le problème. La télévision, en l'occurrence Canal Plus, n'exerce pour l'instant aucune pression. Il n'en reste pas moins qu'un meilleur éclairage de la moitié des stades environ s'avère nécessaire : des abonnés de Canal Plus nous ont en effet appelés pour se plaindre de la qualité de l'éclairage des matchs de rugby, moins bonne que celle des rencontres de football.

M. Jean-Louis Dumont : Le rugby est issu d'une vieille tradition et la jeunesse de votre ligue professionnelle fait que vous conservez une partie de cette culture, faite de modestie, d'engagement et de maîtrise des dépenses. Mais la génération future, qui sera moins imprégnée de culture amateur et par conséquent plus sensible au modèle professionnel, n'aura-t-elle pas des exigences, comme celle de jouer sur des stades dédiés ? Dans combien de temps ce phénomène se produira-t-il ? Même pour les petits clubs, il fut un temps où chaque stade devait obligatoirement avoir sa destination ; lorsque j'étais maire, on avait même essayé de me faire croire que le football et le rugby requéraient des hauteurs de gazon différentes ! Comment la Ligue de rugby, en partenariat avec la Fédération, peut-elle maîtriser ce type de développement ? Pour les normes de sécurité, c'est simple ; cela l'est moins lorsque des normes sont imposées par l'élite aux clubs plus modestes. Comment échapper à cette déclinaison ? Avez-vous une stratégie pour conforter votre place tout en vous préservant des défauts du football ?

M. Arnaud Dagorne : Le statut du rugby professionnel comprend trois étages : le niveau fédéral, la deuxième division et la première division. Mais l'écart entre les trois niveaux n'est pas énorme : la norme passe de 2 000 pour la Fédérale à 10 000 pour la Pro D2 et à 20 000 pour le Top 16. Notre public demande simplement que nous rattrapions notre retard.

Plusieurs dirigeants actuels de la Ligue, comme Serge Blanco, Jean-Pierre Lux, Michel Palmié ou Serge Simon, Président du syndicat des joueurs, sont d'anciens rugbymen et veulent pérenniser certaines valeurs.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Le rugby n'est pas le football...

M. Arnaud Dagorne : Ils ont la volonté de rester les patrons et de ne pas laisser les télévisions organiser le spectacle sportif. Au demeurant, nous savons d'où nous venons et nous sommes conscients que, dans le sport professionnel, tout peut aller très vite : la retransmission hebdomadaire d'un match de championnat sur Canal Plus n'est pas éternelle, et nous ne voulons pas, un jour ou l'autre, subir le même sort que le basket.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Tout à fait.

M. Arnaud Dagherne : De même, le public, sollicité par la diversification de l'offre de loisir, peut décider de ne plus se déplacer. Alors, restons humbles...

M. Jean-Louis Dumont : J'entends bien vos propos et je vous en félicite. Il n'en demeure pas moins que, depuis la création de la Ligue, nous avons constaté, dans nos régions lointaines, une augmentation du montant de la licence. Et voici comment les petits clubs ont immédiatement réagi : « Nous payons pour les professionnels ! » Attention ! Il faut conserver le maillage territorial fait de bénévoles passionnés au service du sport et des jeunes !

M. Arnaud Dagherne : Un club professionnel est une PME, avec une quarantaine de personnes sous contrat ou convention de formation mais sans bénévoles comme le prévoit la loi Buffet. Ainsi, le club de Lyon, dont le potentiel est énorme, souffre pour l'instant de l'absence de l'armée de dirigeants et d'animateurs bénévoles nécessaire pour faire passer un message dans la ville et la région, ce que l'on peut encore se permettre à Biarritz, Agen, Tyrosse, Dax ou Mont-de-Marsan. Nous nous interrogeons aussi tous les jours, par exemple, sur le prix d'une place au Stade de France : ne risque-t-on pas de faire fuir le public ?

M. Henri Nayrou, Rapporteur : S'agissant du cahier des charges exigé pour 2007, vous vous êtes fait reprendre de volée par Mme Valérie Fourneyron, Présidente de la commission des équipements sportifs du CNAPS, dans un courrier du 30 août. Elle vous reproche de ne pas avoir saisi le CNAPS et d'avoir brandi la menace de sanctions financières à l'encontre des clubs qui ne respecteraient pas votre cahier de charges.

M. Arnaud Dagherne : Je n'ai pas eu connaissance de ce courrier.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Il était adressé à M. Blanco.

M. Arnaud Dagherne : C'est normal ; il est Président ! Mais peut-être l'a-t-il reçu directement à Hendaye.

Le non-respect du cahier de charges n'entraîne pas de sanctions financières. Les normes que nous y fixons concernent non seulement le nombre de places dans les tribunes mais aussi le budget et les contrats. La sanction ultime serait la non-participation à la saison sportive suivante, mais, si nous avons affiché les objectifs – car il ne s'agit pas à proprement parler de normes – longtemps à l'avance, c'est précisément pour suivre les projets des clubs et éviter cette extrémité. Contrairement à ce que j'ai pu lire dans la presse concernant un autre sport, nous n'avons pas prévu d'amputer les droits télé si le club n'est pas à même de soutenir l'image du sport, car nous doutons que ce soit envisageable juridiquement.

M. Yves Deniaud, Président : Quel est le montant des droits télé perçus par le rugby ?

M. Arnaud Dagherne : Notre contrat, qui expire en juin 2007, stipulait le versement de 18 millions d'euros en 2003-2004 et une progression régulière pour atteindre 21 millions en 2006-2007, soit, en moyenne, 20 millions par saison. La Fédération n'ayant pas cédé les droits aux clubs, la Ligue assure la commercialisation de l'ensemble des droits. Tout le patrimoine appartient à la Ligue et l'économie du rugby est trop fragile pour que nous nous permettions des écarts à la solidarité. Le Stade toulousain aura toujours besoin des autres clubs.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Pour qu'il y ait un premier, il faut un quatorzième ! Le monde du rugby l'a mieux compris que celui du football.

M. Yves Deniaud, Président : Et les droits sont répartis de façon égalitaire ?

M. Arnaud Dagorne : La répartition est parfaitement égalitaire.

M. Denis Merville, Rapporteur : Ils proviennent exclusivement de Canal Plus, n'est-ce pas ?

M. Jean-Louis Dumont : Et les droits de l'équipe de France ?

M. Arnaud Dagorne : Elle est sous contrat avec France Télévisions, mais les droits reviennent à la Fédération.

Pour ce qui concerne le rugby professionnel, 5 % des 20 millions vont à la Fédération, 5 % pour la taxe sur les droits TV, 60 % aux clubs du Top 16 et 30 % à ceux de la Pro D2, l'enveloppe étant répartie de façon parfaitement égalitaire au sein de chaque division, que le club ait joué au Stade de France ou non. Du reste, les équipes majeures ne remettent pas le système en cause car elles comprennent que ces moyens sont nécessaires à tous pour se doter d'équipements que les collectivités n'ont pas vocation à financer. M. Blanco n'a pas varié d'un iota : lorsque l'ensemble des clubs seront dotés d'un budget de 10 millions d'euros, nous aurons passé un cap.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Ce sont les vestiges de la culture rugby : le système est géré par des hommes de sport plutôt que par des hommes d'argent.

M. Arnaud Dagorne : La charge du financement des stades doit être partagée par toutes les catégories de collectivités territoriales car les clubs ont souvent un écho régional. Le rugby a d'ailleurs été tenté, à une époque, par un découpage en provinces, ce qui a envenimé les relations entre la Ligue et la Fédération, aujourd'hui apaisées.

Le rugby est l'un des derniers sports de plein air avec le football, et les conditions climatiques de ces dernières semaines nous inspirent aussi plusieurs réflexions. Les arrêtés municipaux tendant à empêcher ou à interrompre le déroulement des matchs peuvent porter préjudice au déroulement des championnats, mais nous entretenons d'excellentes relations avec toutes les collectivités et nous travaillons avec l'ANDES pour élaborer une charte sur ce sujet. La protection des pelouses par des bâches est très efficace et, plus globalement, elles doivent être bien entretenues, car c'est le facteur principal garantissant la qualité sportive. Il convient par conséquent de prévoir un cofinancement avec la collectivité locale. D'autant qu'avec la poule unique, le nombre de matchs est plus élevé et qu'il est par conséquent plus difficile de les reporter.

M. Yves Deniaud, Président : Je remercie M. Dagorne pour la qualité de ses réponses, qui nous seront d'une grande utilité.

M. Arnaud Dagorne : Je vous remercie de m'avoir écouté et me tiens à votre disposition.

c) 11 heures 30 : **Audition de M. Marcel RETAILLEAU, Président de la commission des équipements du Comité national olympique et sportif français, et M. Denis CHEMINADE, directeur de la mission développement**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : Nous accueillons maintenant M. Marcel Retailleau, Président de la commission des équipements du Comité national olympique et sportif français, le CNOSF, et M. Denis Cheminade, directeur de la mission développement, dont le témoignage nous intéresse vivement.

M. Denis Merville, Rapporteur : La Mission d'évaluation et de contrôle, cette année, examine les normes édictées par les fédérations et les ligues, qui font vivement réagir les élus locaux. Quels sont le rôle et l'autorité du CNOSF et plus particulièrement de sa commission des équipements ? Comment votre action s'articule-t-elle avec celle des fédérations et des ligues ?

M. Marcel Retailleau : Le Comité national olympique et sportif français regroupe une centaine de fédérations, y compris celles ne participant pas du mouvement olympique.

La fonction de la commission des équipements n'est pas de créer des règles mais de fédérer les disciplines en clarifiant ce que les fédérations imposent ou souhaitent voir appliqué dans la pratique. Cette clarification s'impose car la confusion est grande, notamment en ce qui concerne le vocabulaire employé. De notre point de vue, le terme « normes » doit être réservé aux organismes de normalisation : l'AFNOR, Association française de normalisation, et le CEN, Comité européen de normalisation. La production réglementaire – décrets, arrêtés, *etc.* – relève des pouvoirs publics, particulièrement pour les équipements recevant du public, et doit seule être qualifiée de « réglementation ». De même, les homologations de sécurité sont du ressort de l'État. Nous pensons par conséquent que, pour désigner les critères des fédérations et des ligues, le terme « normes » devrait être banni et remplacé par l'expression « prescriptions fédérales », lesquelles peuvent être subdivisées en deux catégories : les règles de jeu et les règles techniques à la périphérie de l'équipement, concernant la capacité d'accueil ou l'éclairage. Certaines fédérations ont d'ailleurs commencé à rebaptiser leurs prescriptions sous le terme « classements » ou « qualifications » (au lieu du terme « homologation » improprement utilisé).

Il faut absolument clarifier les choses car les collectivités locales ont tendance à globaliser l'ensemble des contraintes, quelles qu'en soient l'origine et la nature.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Avez-vous constaté une croissance du nombre de prescriptions, sous l'impulsion, notamment, du souci de la sécurité, de la médiatisation du sport et de la montée en puissance des enjeux économiques et financiers ? Quels sont les sports les plus concernés ? Quelles sont les fédérations qui vous paraissent les plus vertueuses et, à l'opposé, les plus réticentes ? Votre compétence encore plus transversale que celle du CNAPS devrait vous permettre de répondre à ces questions.

M. Marcel Retailleau : Depuis une dizaine d'années, peu de normes sportives ont été édictées. Le périphérique de l'équipement sportif, en revanche, a beaucoup évolué, sur la demande des ligues professionnelles comme des fédérations – je veux parler de la capacité d'accueil, des règles de sécurité ou du confort. Cette évolution est désormais encadrée : un décret ministériel prévoit que toute modification de normes doit faire l'objet d'une étude d'impact et être soumise au CNAPS pour accord ; et l'avis du Conseil d'État du

20 novembre 2003 va dans le même sens. Je ne m'autoriserai pas à donner des notes de vertu aux fédérations mais il me semble que certains responsables agissent un peu à la hussarde avec leurs clubs, bien que très peu d'entre eux possèdent leur stade – en football, seul Auxerre est dans ce cas.

L'installation de grillages entourant les aires de jeu de football n'est pas obligatoire si un système vidéo est mis en œuvre, accompagné d'une puissance d'éclairage suffisante pour pouvoir exploiter les prises de vue. Quoi qu'il en soit, l'élection du nouveau président de la Fédération française de football devrait se traduire par une évolution vers une plus grande modération.

M. Denis Merville, Rapporteur : La distinction que vous proposez entre règles de jeu et règles concernant les équipements périphériques me paraît intéressante. L'avis du Conseil d'État a effectivement un peu clarifié la situation en affirmant que les aspects périphériques ne pouvaient faire l'objet d'obligations mais seulement de conseils, de recommandations. Pour aller plus loin, il serait possible d'introduire de la souplesse dans le système, en fonction des bassins de vie. Les dimensions d'un équipement ne sont pas les mêmes en basket et en rugby : une ville moyenne peut se payer un équipement polyvalent de 3 000 places – ce ne sera pas forcément un gâchis d'argent public – alors que la question est plus délicate pour un stade de rugby. Qu'en pensez-vous ?

M. Marcel Retailleau : Le problème est peut-être en effet que les mêmes règles s'appliquent à tout le monde alors que les moyens de clubs, particulièrement dans le football, ne sont pas homogènes. Il conviendrait de moduler les exigences en fonction du bassin de population susceptible de fréquenter le stade, au-delà, d'ailleurs, des frontières de la commune.

M. Jean-Louis Dumont : Vos propos sont très clairs mais, au-delà du crédit que vous confère votre tutelle sur l'ensemble du mouvement sportif français amateur et professionnel, de quel pouvoir réel disposez-vous ? Lorsqu'un stade ou une salle est parfaitement aux normes de sécurité et offre le confort d'accueil nécessaire pour le spectateur comme pour le sportif, de quel droit une instance quelconque édicterait-elle une règle arbitraire ? Une autorité supérieure a-t-elle les moyens d'empêcher les dérives de plus en plus fréquentes ? Je dois dire que j'ai particulièrement apprécié votre proposition de classification normative.

M. Marcel Retailleau : Nous n'avons pas la compétence pour exiger des différentes parties concernées qu'elles adoptent ce vocabulaire. Nous entretenons des relations très étroites avec les fédérations et nous pouvons leur faire passer des messages, les plus grandes d'entre elles étant toutes représentées au conseil d'administration du CNOSF et certaines d'entre elles siégeant même dans la commission que je préside. Toutefois, nous n'avons pas de contacts avec les ligues professionnelles, dont le seul interlocuteur est leur fédération de référence : nous ne détenons donc pas le pouvoir de leur imposer une modification de leur vocabulaire pour s'inscrire dans un cadre général. Nous estimons que cela ne pourra être obtenu que si le ministère affiche une demande précise, une exigence morale.

M. Jean-Louis Dumont : Vous pouvez peut-être inciter les fédérations à exercer leur autorité hiérarchique sur leurs ligues.

M. Yves Deniaud, Président : C'est en effet la fédération qui est dépositaire de la délégation.

M. Marcel Retailleau : Absolument.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vis-à-vis des fédérations, votre influence se limite-t-elle à la possibilité de faire passer des messages ?

M. Marcel Retailleau : Les messages que nous faisons passer sont parfois très forts. Nous avons ainsi tenu plusieurs colloques au niveau national et en région, en liaison avec l'ANDES et d'autres groupements, puis nous avons publié des documents explicatifs pour essayer de faire en sorte que les fédérations adoptent le vocabulaire que nous recommandions. Le football a d'ores et déjà adhéré à la démarche puisqu'il qualifie désormais ses homologations de « classements ».

M. Denis Merville, Rapporteur : Ce sport connaît néanmoins encore quelques abus : certaines ligues régionales ont brutalement décidé que tous les clubs devaient être informatisés sous trois mois, ou imposent des contraintes très fortes pour accorder leur accréditation. De tels comportements découragent les dirigeants sportifs et risquent de faire disparaître les clubs, alors que c'est la base qui nourrit le sommet. Ces exemples m'interpellent car les présidents de club n'ont d'autre recours que de se tourner vers les élus locaux, qui n'ont pas non plus envie de laisser mourir leur vie associative.

M. Marcel Retailleau : Nos recommandations ne revêtent pas de caractère obligatoire mais sont en général reçues favorablement ; nous essayons par conséquent de lancer des messages pour que chacune des fédérations tienne compte du développement de l'activité sportive en général et des impératifs auxquels sont soumises leurs homologues.

Il n'empêche que certains problèmes sont compliqués à résoudre. Une fédération plus petite, celle du hockey sur gazon, s'inquiète depuis quelque temps de l'essor des revêtements synthétiques, qui permettent la pratique du hockey, du base-ball, de l'athlétisme, du football et du rugby. Les fédérations internationales commencent à les homologuer et certaines d'entre elles vont peut-être les rendre obligatoires pour éviter les problèmes rencontrés en période d'intempéries, comme c'est le cas actuellement en France. Mais chaque famille sportive est traversée par des divergences et des affrontements : les gestionnaires d'équipements y sont favorables car le coût de départ, 500 000 euros environ, soit le triple de celui d'un gazon naturel, est amorti en cinq ou six ans, suivant le volume horaire d'occupation ; mais les techniciens n'en veulent pas car le changement de type de terrain a des effets sur la technique sportive. Quant à l'athlétisme, il voit ce développement d'un mauvais œil car les terrains synthétiques ne sont pas adaptés au lancer du javelot ou du disque.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous avons appris, il y a quinze jours, qu'un club de rugby de ma circonscription avait tenté de faire construire un terrain synthétique à son seul profit et d'en exclure les autres disciplines. Pour empêcher cette constitution de « baronnies », comme a dit Mme Edwige Avice, ne faudrait-il pas renforcer le pouvoir des CDOS ?

M. Marcel Retailleau : Les CDOS et les CROS – comités départementaux olympiques et sportifs et comités régionaux olympiques et sportifs – sont un peu, à leur niveau, investis des mêmes fonctions que le CNOSF.

Cela dit, cette histoire me surprend un peu parce que les terrains synthétiques de nouvelle génération permettent la pratique du rugby comme celle du football. Par contre, à la différence des terrains sablés, ils ne permettent pas celle du hockey sur gazon, pour des

contraintes techniques. Pouvez-vous m'indiquer de quel département vous êtes élu, monsieur le Rapporteur ?

M. Denis Merville, Rapporteur : Je suis député de Seine-Maritime.

Par ailleurs, ne serait-il pas opportun de doter le CNAPS d'un pouvoir d'autosaisine et d'obliger les fédérations et les ligues à répondre à ses interpellations ?

M. Marcel Retailleau : Le CNAPS, qui a un statut juridique différent de celui du CNOF, structure associative fédérale, pourrait effectivement mieux occuper le terrain réglementaire ; de notre point de vue, ce pourrait justement être l'instance qui édicterait les règles applicables à l'ensemble des fédérations, et la commission des normes avance un peu dans cette direction.

M. Denis Merville, Rapporteur : Le décret du ministère des sports, outre qu'il distingue obligation et prescription, oblige les fédérations et les ligues à accomplir préalablement une étude d'impact financier. Estimez-vous qu'il faille aller au-delà ? Pour ma part, en tant que législateur, je demande systématiquement que les nouveaux textes fassent l'objet d'une étude d'impact, mais je dois dire que, sur ce plan, nous avons toujours du mal à nous faire entendre de la haute administration...

M. Marcel Retailleau : Il me semble qu'il ne faut pas aller plus loin. En France, comme dans d'autres pays, les règles, souvent uniformes, s'appliquent malheureusement sans discernement. Or la culture sportive et l'environnement local ne sont pas identiques partout, et des contraintes fortes en matière d'études d'impact risqueraient, dans certains cas, d'être difficiles à respecter. Il faut laisser un peu de souplesse au système, éviter de le réglementer à l'excès, afin de ne pas emprisonner les collectivités et le mouvement sportif.

M. Denis Merville, Rapporteur : Dans mon département, j'ai eu à connaître deux exemples de sports non reconnus par les instances olympiques. Lorsqu'un sportif local est devenu champion d'Europe en nage avec palmes, le conseil général a voulu le récompenser, mais le CDOS s'en est ému, sous prétexte que cette discipline n'était pas olympique. Et puis, il y a quinze jours, nous avons auditionné un représentant du flag football. Non seulement son club pâtit d'être situé hors zone de politique de la ville – quoiqu'il s'investisse beaucoup en faveur des jeunes issus de quartiers difficiles – mais encore le CDOS le pénalise en faisant pression sur le conseil général et la mairie pour qu'il reçoive le moins de subventions possible, toujours sous le même prétexte : la discipline n'est pas olympique. Pourquoi donc faire obstacle à l'apparition de sports nouveaux ?

M. Marcel Retailleau : Le problème nous dépasse un peu mais je répondrai volontiers à votre question.

Les vingt-huit fédérations olympiques reçoivent leur agrément par le CIO, notre comité international, qui a choisi de ramener le nombre de participants aux jeux d'été à 10 000 athlètes, alors que le sommet avait été atteint à Atlanta avec 10 700 athlètes. Pour faire entrer de nouveaux sports, il faudra donc en éliminer d'autres : le softball ou le pentathlon moderne sont en difficulté ; quant à la lutte, pour permettre aux féminines de concourir, elle a réduit le nombre de catégories masculines. Certaines grandes fédérations, comme le rugby, le golf ou le patinage à roulettes, restent extérieures au mouvement olympique, mais le nombre de licenciés n'est pas la seule condition : la discipline doit être pratiquée universellement – c'est-à-dire sur les cinq continents – et le pourcentage de pratiquants jeunes doit être élevé. Quoi qu'il en soit, tout cela nous dépasse complètement.

Nombre de collectivités répartissent leurs subventions en attribuant un pourcentage à chacune des catégories de fédérations : fédérations olympiques, fédérations sportives, fédérations multisports, fédérations scolaires et universitaires. Mais, j'en conviens, toute grille de ce genre comporte une part de subjectivité.

M. Denis Merville, Rapporteur : Il ne faudrait pas que la distinction entre fédérations olympiques et non olympiques soit déclinée jusqu'à la base et que cela ait pour conséquence d'empêcher des jeunes de pratiquer le sport qui leur plaît. En tant qu'élu local, je regrette que le CDOS prenne position contre certains sports, pourtant tout aussi honorables et utiles que les autres.

M. Denis Cheminade : Chaque CDOS dispose de toutes les marges de manœuvre qu'il souhaite se donner. Le CNOSF, comme son nom l'indique, englobe tous les sports, y compris les disciplines non olympiques, et la nage avec palmes fait même partie de la fédération de plongée, membre du mouvement olympique. Le CDOS de votre département a donc agi de sa propre initiative. C'est d'ailleurs la première fois que j'entends parler de tels comportements. La règle veut au contraire que nous soutenions l'ensemble des sportifs, même dans les disciplines émergentes ou à implantation locale.

M. Yves Deniaud, Président : Certains sports très originaux se développent en effet localement grâce à la personnalité entraînante de ses dirigeants.

M. Denis Merville, Rapporteur : De toute façon, les collectivités ne sont pas obligées de suivre les avis du CDOS.

M. Marcel Retailleau : Absolument.

M. Denis Cheminade : Il est essentiel d'élaborer un projet sportif pour établir une programmation des investissements et bien les répartir sur le territoire départemental. Mais existe-t-il un cadre pour en discuter ? Nous avons abordé le problème avec l'AMF. Il serait logique que le CDOS constitue cet espace de concertation chargé d'élaborer un projet sportif commun voire d'intervenir en cas de contentieux, mais nous observons simplement que, pour qu'il soit en mesure de rendre ce service, il faut lui en donner les moyens.

Or, dans l'immédiat, il est très peu professionnalisé, et les bénévoles qui s'en occupent le font en plus de l'animation de leur propre activité sportive. Si les collectivités locales veulent vraiment que les CDOS soient en capacité de rendre les services qu'elles attendent et de développer une action transversale efficace, il faudra peut-être un jour qu'elles aident ces organismes en les dotant de moyens matériels et humains.

M. Denis Merville, Rapporteur : Les CDOS agissent souvent en partenariat avec les conseils généraux ; peut-être faudra-t-il aussi que les associations départementales des maires, structures pluralistes qui regroupent les élus des villages et des grandes villes, se renforcent dans ce domaine.

M. Denis Cheminade : Tout à fait.

M. Jean-Louis Dumont : Des installations multisports fleurissent en milieu rural et dans les quartiers des villes moyennes : les jeunes y pratiquent le football, le basket ou le tennis, sur une surface synthétique entourée d'un grillage. Quel regard portez-vous sur ces équipements municipaux ?

M. Marcel Retailleau : Ils répondent à des besoins locaux et, ouverts ou grillagés, la décision en incombe aux seuls élus municipaux. Nous sommes cependant toujours très attentifs à la nature des sols car les revêtements en béton ou en bitume, courants par le passé, se sont révélés très dangereux pour les organismes et ont été à l'origine de nombreux problèmes de santé.

M. Jean-Louis Dumont : Mais les fédérations n'interviennent pas ?

M. Marcel Retailleau : Seulement de façon marginale, en particulier pour le mini-tennis ou le basket.

M. Denis Cheminade : Les fédérations sont responsables des activités de leurs clubs et de leurs licenciés mais elles vont au-delà : la Fédération française de football, par exemple, s'occupe ainsi de l'ensemble des pratiquants, et c'est plus vrai encore pour les sports de nature.

Cela dit, pour comprendre qui fait quoi, nous ne sommes pas aidés par l'absence de compétence sportive des collectivités locales. Dans le cadre de la préparation de la loi sur la décentralisation, nous avons initié, avec l'accord du ministère des sports, un projet de conférence régionale du sport qui a sombré dans la tempête de l'article 49, alinéa 3. Les départements mènent certes une action en faveur du développement maîtrisé des sports de nature, mais cela ne règle pas le problème de fond. Quant aux groupements de communes, ils n'ont hérité d'aucune compétence en la matière. Chacun fait donc ce qu'il veut et comme il l'entend. Dans ces conditions, les différentes catégories de collectivités locales sont certes encouragées à adapter leur politique aux spécificités territoriales, mais n'ont pas une vision claire de leur position et des options qu'elles doivent prendre pour les équipements de proximité comme pour ceux de niveau régional ou national – il n'existe même pas d'espace pour ouvrir le débat. Cette question des compétences devient un frein au développement du sport.

M. Denis Merville, Rapporteur : L'absence de répartition des compétences, que l'on constate aussi dans d'autres domaines, laisse aussi une certaine liberté aux collectivités locales. Les CREPS, centres régionaux d'éducation populaire et de sport, sont du ressort de la région, du fait de sa compétence dans le domaine de la formation, tandis que les départements et les communes ont plutôt comme interlocuteurs les petits clubs. Quant aux intercommunalités, elles prennent en charge les projets de stades ou de gymnases d'une certaine ampleur – mais il est vrai que la situation est variable d'une communauté d'agglomération ou de communes à l'autre.

Pouvez-vous nous décrire les contraintes de nature internationale ?

M. Marcel Retailleau : Depuis dix ans, les seules modifications importantes ont été l'agrandissement des dimensions du terrain de handball et, en basket, l'agrandissement de ce qu'on appelle la « bouteille ». Les seules exigences internationales concernent en définitive la capacité d'accueillir des rencontres internationales, particulièrement les coupes d'Europe. Or les normes, à cet égard, sont beaucoup moins contraignantes en Europe centrale et orientale qu'en Europe de l'Ouest. Pourquoi ne pas appliquer la même souplesse à l'échelon national ?

M. Yves Deniaud, Président : La sagesse voudrait effectivement que les exigences soient fonction de la capacité contributive des acteurs locaux.

M. Marcel Retailleau : Je souhaite, si vous le permettez, monsieur le Président, revenir sur la question du prix de la licence, évoquée lors de l'audition précédente à propos du rugby.

M. Jean-Louis Dumont : Oui, il fut un temps où, pour pratiquer ce sport, les scolaires ne payaient rien, et on leur a demandé près de 100 euros d'un seul coup.

M. Marcel Retailleau : Attention : il ne faut pas confondre prix de la licence de base et cotisation. Très peu de fédérations prélèvent une part contributive supérieure à onze ou douze euros, mais il faut y ajouter la part départementale, la part régionale et la cotisation au club ; c'est ce qui explique que la cotisation totale revienne généralement à 75 euros.

M. Jean-Louis Dumont : Les nouvelles règles en matière de visite médicale obligatoire ont aussi pas mal ému certains milieux sportifs, dont celui du rugby.

M. Marcel Retailleau : Tout à fait. Par ailleurs, toujours en rugby, il y a trois ou quatre ans, la croissance du nombre d'accidents d'invalidité a fait doubler le montant de la prime d'assurance en un an, ce qui n'a pas été sans incidence sur le prix de la licence.

M. Denis Cheminade : La question des normes des fédérations et de leur coût se pose au premier chef pour le sport de haut niveau, mais aussi, compte tenu de l'état du patrimoine sportif, aux niveaux plus modestes. La construction d'un gymnase a parfois un impact financier considérable, et la mise aux normes de l'électricité et de la plomberie des structures existantes – parmi les 150 000 équipements en cours de recensement, beaucoup ont été construits dans les années soixante-dix – constitue une masse de travaux considérables à entreprendre dans les dix ans à venir. Or les communes ne disposent plus de la même aide financière de l'État qu'il y a quarante ans, puisque tout passe désormais dans la DGE, la dotation globale d'équipement. Pour aider les communes, il ne restait plus que le FNDS. Aussi, le montant de l'enveloppe dont sera crédité l'organisme qui le remplace, le CNDS – Centre national de développement du sport – ne sera pas neutre, surtout pour les communes moyennes et petites qui ne possèdent pas de service des sports.

Si les Jeux olympiques ont lieu à Paris en 2012, nous nous attendons à 4 millions de pratiquants supplémentaires. Comment les accueillerons-nous ?

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous acceptons la mise aux normes de sécurité mais il est important que nous sachions sur quelles ressources nous pouvons compter. Heureusement, les conseils généraux et les intercommunalités répondent souvent présents pour les projets locaux. Votre intervention me fait penser à l'INSEP, l'Institut national du sport et de l'éducation physique : avant sa rénovation, je me demande comment on pouvait en faire sortir des athlètes de haut niveau !

M. Yves Deniaud, Président : Une grosse partie des équipements sportifs ont en effet été construits au début des années soixante-dix, grâce à de fortes subventions d'État, et nombre d'entre eux, plus ou moins bien entretenus, devront être remplacés. Dans une période moins prospère et où les coûts sont beaucoup plus élevés, l'opération ne sera pas facile.

M. Marcel Retailleau : Ces propos me conduisent à vous faire passer un message. Nous n'avons pas trop d'inquiétude pour le développement de sports populaires comme le football, le basket ou le rugby, car ils bénéficient d'un pouvoir de persuasion exercé localement. Par contre, certaines disciplines, comme la natation ou les sports de glace, ont besoin d'équipements qui coûtent cher non seulement en réalisation mais aussi en

fonctionnement, et les projets intercommunaux, fréquents dans ce domaine, privilégient souvent l'aspect ludique sur l'aspect sportif, pour des motifs purement économiques.

M. Yves Deniaud, Président : Le développement des espaces de natation de loisir pose des problèmes de cohabitation avec la pratique sportive, surtout dans les collectivités modestes, mais il répond à une demande du public.

Je vous remercie pour cet éclairage transversal particulièrement intéressant.

M. Denis Cheminade : Nous avons réalisé, en 2003, un travail relatif à la base juridique et à l'impact économique des normes. Je vous remets ce document mis à jour.

M. Marcel Retailleau : J'ajoute que nous restons à votre disposition pour la suite de votre réflexion.

Auditions du 24 mars 2005

a) 9 heures 30 : **Audition de M. Jean-Pierre ESCALETES, Président de la Fédération française de football**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous accueillons ce matin M. Jean-Pierre Escalettes, président de la Fédération française de football, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation. Je rappelle que notre mission a pour objet de vérifier les incidences des normes édictées par les ligues sportives sur les dépenses des collectivités locales.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vous venez d'être élu président de la Fédération française de football et vous connaissez tous les échelons du football français, en particulier amateur. Nous souhaitons donc que vous vous présentiez et que vous nous disiez comment vous envisagez vos fonctions.

M. Jean-Pierre Escalettes : J'ai en effet connu à peu près tous les échelons du football amateur. Après avoir été pendant de nombreuses années secrétaire générale d'un petit club du Périgord, Ribérac, je suis devenu président du district de Dordogne avant d'être nommé secrétaire général puis président de la ligue d'Aquitaine. Lorsque la ligue fédérale amateur, instance qui regroupe 22 ligues régionales, ainsi que celles d'outre-mer, et 102 districts, a été créée, j'en ai été nommé président. J'ai exercé cette fonction pendant une dizaine d'années, parallèlement à celle de vice-président de droit de la fédération française. Le 12 février dernier, Claude Simonet ne s'étant pas représenté, j'ai été élu président de cette grande maison. Mes premiers pas ont été assez difficiles car beaucoup d'affaires sont arrivées en même temps ; j'ai essayé de faire face et j'espère avoir mangé mon pain noir.

Professionnellement, je suis fier d'avoir exercé le métier de professeur d'anglais en lycée, en particulier pendant 25 ans à Ribérac, où le club local était animé par un grand président dont la disparition, hier, m'a causé une grande peine.

M. Denis Merville, Rapporteur : Comment appréhendez-vous le problème des normes et de leurs conséquences pour les clubs comme pour les collectivités locales ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Il est normal que la Fédération française de football édicte des normes, mais il y a quarante ans qu'elle le fait en matière d'équipements et de terrains, ces derniers étant classés en cinq catégories. Pour imposer ces normes, nous avons des commissions de terrain à tous les niveaux : districts, ligues et fédération. Tous les dix ans, ces commissions vérifient la conformité des terrains à la classification. C'est dans le respect de ces normes très anciennes que nous examinons, avec les collectivités territoriales, ce qui doit être fait en matière de création et d'aménagements. Au moment de sa création, le Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) avait émis l'idée d'études d'impact en vue de modifications ultérieures, mais il est apparu impossible de remettre à plat, en particulier pour les amateurs, des dizaines et des dizaines de pages extrêmement précises sur les vestiaires, la surface du terrain, les tribunes, etc.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : J'ai été agréablement surpris que le président des amateurs devienne celui de la Fédération française. Cela montre qu'on n'oublie pas tout à fait qu'il faut des amateurs pour qu'il y ait des professionnels et je me souviens à ce propos des combats justes que vous avez menés avec William Mitrano pour que l'on prenne en compte les besoins de ceux qui forment les grands bataillons des footballeurs.

Pour en venir aux normes, si j'ai le sentiment que, pour le football amateur il faut raisonner autour de quelque chose de simple, pour le football professionnel il me semble qu'interviennent, au-delà de la sécurité, les questions de confort et de *business*. Comment faites-vous la part des choses ? Qu'attendez-vous de notre mission ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je rappelle que notre mission doit se préoccuper des normes et de leurs incidences en termes de coût pour les collectivités locales. Certaines d'entre elles paraissent démesurées surtout parce qu'on a l'impression que l'augmentation de la capacité vise essentiellement à accroître les recettes plutôt que la qualité du jeu ou la sécurité...

M. Jean-Pierre Escalettes : La philosophie générale que j'ai toujours défendue et que je continuerai à défendre est que le football est composé de deux parties indissociables, l'une professionnelle, l'autre amateur. En effet, si on a besoin de cette vitrine qu'est le football professionnel pour la promotion de notre sport, il est évident que l'on a tout autant besoin du travail qui est fait à la base pour le régénérer. Il n'y a donc aucune raison de séparer artificiellement les deux, même si les exigences sont totalement différentes.

S'agissant des incidences sur les collectivités territoriales, il me semble que les obligations prévues pour les catégories de terrain 3, 4 et 5, qui concernent le football amateur, sont tout à fait raisonnables et qu'aucun problème majeur ne se pose en ce qui concerne la surface, les vestiaires, les protections et les tribunes. En la matière, tout se fait, en général, en bonne entente avec les conseillers municipaux et généraux. Les membres des commissions sont sur le terrain, ils savent faire la part des choses et prendre en compte les impossibilités techniques avec une grande ouverture d'esprit.

Les catégories 1 et 2 sont celles qui sont imposées à la ligue 1 et à la ligue 2. La question de la sécurité est bien sûre essentielle, mais elle est très liée à l'accueil et au confort : si les stades sont confortables, si on y a de l'espace, les problèmes de sécurité seront moindres. Nous avons en matière de sécurité les responsabilités que nous confère la loi, malheureusement il y a autour des stades des gens dont le comportement est bien différent de ce qu'on attend des supporters. Disposer des moyens de les encadrer permettrait parfois de limiter la casse.

M. Gérard Rousselot : J'ai été secrétaire général de la ligue de football professionnel après avoir été président du club de Nancy pendant huit ans. Les normes ont beaucoup évolué ces dernières années mais je me souviens qu'au début des années 1990 on disposait encore d'un nombre assez important de places debout. C'est après le drame de Furiani, le 5 mai 1992, que nous avons été obligés de prévoir des places assises dans toutes les tribunes. C'est ce qui a provoqué de grosses difficultés d'autant que, si nous conservons la possibilité de placer des spectateurs debout sur des endroits plats et sur des modelés de terrain, dès qu'il y a des contremarches dans les accès, ces modelés sont considérés comme des tribunes... Par analogie, nous avons été obligés de supprimer les pesages, ces emplacements en forme de trottoirs situés devant les tribunes.

Je me suis rendu quatre fois en vain au ministère de la Jeunesse et des sports pour tenter d'expliquer les difficultés que nous posait la définition des modelés de terrain. Nous avons été amenés à supprimer ces emplacements qui étaient bien utiles pour ajuster le nombre de spectateurs selon le niveau de la compétition. Réexaminer cette question, comme le président de la Fédération l'a demandé il y a deux ans, permettrait d'offrir aux clubs une solution extrêmement intéressante et de leur redonner, bien sûr en toute sécurité, un peu de la souplesse dont ont besoin ceux qui ne se sont pas encore stabilisés au niveau supérieur et qui disposeraient ainsi du temps d'adapter leurs installations.

En la matière, notre rôle est moins d'imposer que de conseiller et de convaincre. J'en suis d'autant plus persuadé qu'ayant été moi-même conseiller municipal à Nancy pendant huit ans, je sais ce que représente l'argent public. Mais il faut, pour ne pas retomber dans des comportements qui risquent d'être extrêmement dangereux, que nous ayons des stades adaptés au nombre de spectateurs qu'on est en droit d'attendre : si on ne définit pas de normes, on en arrivera à considérer qu'on peut jouer un match devant zéro spectateur... Il faut donc trouver des solutions raisonnables, notamment par rapport à la population d'un bassin de vie. Ainsi, quand on a décidé que les stades de ligue 1 devraient avoir une capacité de 20 000 spectateurs, le président de Sochaux a pensé que ce n'était pas sérieux puisque son club jouait devant 8 000 à 9 000 personnes. Pour autant, il n'était pas possible de faire un règlement pour cette seule ville et nous nous sommes attachés à convaincre les élus, qui ne le regrettent pas puisque le nouveau stade est plein pour un certain nombre de rencontres. Tel est l'esprit dans lequel nous voulons travailler sur ces questions de capacité.

Les difficultés ne se posent pas quand on est au plus haut et qu'on jouit d'une bonne affluence, mais quand on redescend d'un cran. Au niveau inférieur, la capacité doit être de 12 000 places, ce qui est beaucoup à certains endroits. Là aussi la possibilité de mettre davantage de spectateurs debout permettrait de faire évoluer progressivement les structures.

M. Jean-Pierre Escalettes : C'est surtout au moment du passage de la ligue 2 à la ligue 1 que le problème peut se poser. Mais, dans les faits, à l'exception d'Ajaccio, il n'y a pratiquement pas de problèmes de capacité pour les clubs professionnels de ces deux ligues.

Je veux revenir sur l'idée que l'accroissement de la capacité serait motivé par la volonté d'augmenter les recettes. N'oubliez pas que les recettes aux guichets ne sont pas celles qui font vivre les clubs professionnels. S'il serait ridicule de tout miser sur la télévision et de ne plus prévoir de spectateurs, l'idée est surtout de fidéliser les supporters, notamment en offrant plus de confort aux familles, en particulier aux femmes. Les clubs de haut niveau ont besoin d'élargir leur public au-delà des supporters, comme cela a été fait en 1998 pour l'équipe de France. C'est ainsi qu'on montrera que le football est un phénomène social bien loin de certains débordements.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions de capacité avec Frédéric Thiriez.

Le drame de Furiani a donc eu des conséquences pour les clubs professionnels, en particulier avec la suppression des pesages. Si j'ai bien compris, remettre des places debout permettrait d'être moins exigeant avec les clubs qui sont entre la ligue 1 et la ligue 2.

Les clubs amateurs ont dû également tirer les conséquences de cette catastrophe, par exemple en changeant les buts sur les terrains. Leurs présidents nous ont dit aussi que les ligues régionales leur imposaient un certain nombre de choses, notamment en matière d'informatisation et d'accréditation. Vous paraît-il normal d'exiger des places assises numérotées de clubs qui sont en promotion d'honneur et qui accueillent une dizaine de spectateurs par rencontre ? Il ne faudrait pas que ces normes jouent au détriment du football amateur et des bénévoles qui l'encadrent.

M. Jean-Pierre Escalettes : Peut-être certaines ligues et certains districts font-ils du zèle. Mais je rappelle que les règles régionales sont fixées en assemblée générale, devant les représentants des clubs. On fait en outre preuve d'une certaine tolérance au moment de l'accession au niveau supérieur, même s'il est évident qu'un club qui accède à la division d'honneur a des obligations supérieures à celui qui joue en district.

Il y a en effet des normes à respecter pour l'ouverture de places en tribunes, non pas tant pour le championnat mais pour la coupe de France : quand des clubs qui accueillent habituellement 70 spectateurs en voient arriver 10 fois plus, cela pose problème, d'autant que, depuis Furiani, les installations provisoires sont soumises à des contraintes draconiennes, ce qu'on comprend fort bien. Pour notre part, nous approuvons le fait que les règles de sécurité soient strictes. Quand on rencontre les victimes de ce drame, certaines dans leur fauteuil roulant, on est tout disposé à reprendre le slogan corse « plus jamais ça ! »

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Êtes-vous favorables à ce que s'instaurent des relations directes entre les élus et la fédération – plutôt qu'avec les représentants des clubs – afin d'échapper aux pressions de voisinage ?

Par ailleurs, les capacités d'accueil ne devraient-elles pas être fixées en fonction des moyens des collectivités et non des grandes affluences ?

Seriez-vous prêt à bien codifier les délais de mise aux normes ?

Enfin, les normes d'éclairage, à propos desquelles la Fédération a produit un volumineux règlement, doivent-elles être fixées en fonction du confort du spectateur ou de celui du téléspectateur ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Les retransmissions télévisées de matchs amateurs sont, hélas, très rares...

M. Jean-Louis Dumont : Il peut arriver, pour un événement un peu exceptionnel, que la station locale de France 3 vienne prendre des images et impose des contraintes.

M. Jean-Pierre Escalettes : On peut comprendre que les images noires ne les intéressent pas... Je rappelle tout de même que les matchs de football amateur se jouent le dimanche après-midi pour les seniors, le dimanche matin pour les jeunes et le samedi après-midi pour les plus jeunes. Nous n'imposons donc en aucune façon l'éclairage du terrain au niveau régional ou départemental. Cela n'empêche pas certains clubs et certaines municipalités de vouloir rentabiliser leurs installations en jouant le samedi soir. Dans ce cas, les ligues et les districts ajustent le calendrier. J'ajoute que, si on réalise l'éclairage, il faut le faire bien : il y a des normes pour cela.

Nous sommes tout à fait d'accord pour entretenir des relations plus directes avec les responsables municipaux. François Prat a beaucoup travaillé sur ces questions et nous sommes conscients que ces contacts permettent de traiter nombre de problèmes en amont. Il est vrai en outre qu'il y a là moins de passion que dans les relations directes entre élus et clubs.

Les normes que nous imposons ne sont pas fonction des possibilités de la commune, mais de la hiérarchie du club. Quand on change de division, il faut franchir un palier. Il convient donc de mettre en adéquation ses ambitions et ses moyens. On ne saurait revenir sur le principe qu'à partir d'un certain niveau sportif il faut un certain niveau d'installations. Mais il faut au moins dix ans pour parvenir au niveau supérieur d'une ligue, ce qui laisse le temps de se préparer à franchir le pas avant d'arriver en nationale. Qui plus est, les délais sont souples car nous connaissons bien le phénomène d'ascenseur. Mais il est vrai aussi que certains clubs profitent de leur passage dans la division supérieure pour améliorer leurs installations.

M. Jean-Louis Dumont : Les temps ont changé : aujourd'hui les jeunes zappent entre les disciplines sportives et les élus locaux sont confrontés à des exigences nouvelles en matière d'accueil et de confort.

Par ailleurs, quand, à l'occasion d'un jubilé, on demande de refaire à neuf les vestiaires, cela n'a rien à voir avec les normes mais pose un certain nombre de difficultés pratiques, d'autant que ces événements sont souvent organisés dans la précipitation.

Dans ces conditions, je me demande comment il va être possible de conserver à la fois le maillage territorial qui fait la richesse humaine de notre football et la communion qu'on ne rencontre que dans les stades et qui ne saurait être remplacée par la télévision.

M. Jean-Pierre Escalettes : Nous sommes très fiers de ce maillage car c'est lui, et non pas seulement les clubs professionnels les plus brillants, qui garantit l'avenir du football. Si nous avons gagné la Coupe du monde en 1998, ce n'est pas parce que nous avons bien travaillé en 1997, mais parce que, depuis des années, ce maillage existe. Nous voulons donc le garder. Il faut que les gens continuent à jouer partout dans les petites communes et nous sommes particulièrement attentifs aux difficultés du football rural. Mais nous sommes aussi confrontés aux exigences de la société. Aujourd'hui notre but n'est pas de recruter mais de fidéliser, ce qui passe par une amélioration de l'accueil. Je me souviens très bien que je recevais, quand j'étais président de la ligue amateur, des lettres de mamans qui craignaient que leur enfant ait froid dans les vestiaires... Bien sûr, ces questions ne se posaient pas il y a vingt ans, mais peut-on revenir en arrière et demander aux jeunes footballeurs d'aller se laver dans la rivière ?

Oui, aujourd'hui les gens veulent que les enfants se sentent bien au football, ce qui suppose non seulement de bons moniteurs, mais aussi des vestiaires confortables et un *club-house*. De ce point de vue, je rends hommage aux municipalités, qui font un travail magnifique : il n'y a pratiquement pas de difficultés, les maires sont très proches des clubs, ils sont ouverts, ils savent ce que le football peut apporter à la communauté.

Organiser un événement exceptionnel n'est jamais imposé à un club, mais chacun sait que les gens ne viendront qu'à certaines conditions et n'accepteront pas de jouer sur un champ de patates... Il ne paraît donc pas anormal de remettre un coup de peinture aux vestiaires, mais de là à les refaire entièrement...

En fait, l'événement le plus important pour la promotion reste la Coupe de France. Or il ne faut pas oublier qu'on ne joue sur son terrain que si on le peut. Quand on s'engage dans l'épreuve on donne une liste de terrains susceptibles d'accueillir des matchs si on atteint un certain niveau et qu'on rencontre des clubs plus huppés. Dans ce cas, c'est le niveau qui vous impose de jouer sur un autre terrain. Mais le chauvinisme s'en mêle parfois : on refuse de jouer chez le voisin et on fait un effort ponctuel pour quelque chose qui ne se reproduira pas avant des années. Il nous est difficile de lutter contre ce phénomène car c'est la passion qui amène à engager des dépenses non pérennes. Mais jamais la Fédération, les ligues, les districts n'imposent cela pour un événement particulier.

De même, nous n'avons jamais imposé la construction d'un *club-house*. Pour autant, les deux tiers des clubs s'en sont dotés parce qu'ils ont pensé que c'était bon pour la convivialité.

Je veux aussi donner un coup de chapeau au football professionnel qui, depuis la création du fonds d'aide à l'investissement, distribue chaque année 15 millions d'euros, non pas aux clubs, aux districts ou aux ligues, mais directement aux municipalités propriétaires

des installations pour qu'elles soient améliorées. La commission paritaire examine ainsi 1 200 dossiers par an.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vous avez dit que les rapports avec les municipalités étaient plutôt bons, mais vous paraît-il normal que la commission de vérification des installations se présente un jour de semaine quand les élus sont au travail ? Ne faudrait-il pas donner des instructions pour qu'on s'assure de la présence d'un élu, ce qui éviterait que le président du club présente ses propres exigences comme celles de la commission ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Des consignes en ce sens ont déjà été données, mais les hommes sont les hommes et quand on donne un brin d'autorité à quelqu'un, on sait qu'il va parfois plus loin que nécessaire... Sans doute quelques commissions départementales ou régionales ont-elles manqué de diplomatie...

Pour sa part, François Prat, président de la commission centrale des terrains et équipements, est extrêmement vigilant : il refuse que la commission se déplace pour examiner un projet d'avancement de travaux sans qu'un représentant de la municipalité soit présent. On sait, en effet, que le président d'un club aura tendance à demander plus et même à aller au-delà des normes, d'autant que ce n'est pas lui qui paye. Nous le répéterons donc : aucune décision ne peut être prise sans la présence d'un représentant de la municipalité, ce qui permet en outre de parvenir plus facilement à un *modus vivendi* et à des arrangements.

M. Denis Merville, Rapporteur : Je pense que vous auriez aussi intérêt à entretenir des contacts avec les associations départementales et régionales d'élus.

M. Jean-Pierre Escalettes : Nous avons tellement de contacts avec les représentants des maires que figure à la fin de l'annuaire fédéral le protocole qui a été signé avec eux en ce qui concerne les intempéries et l'amélioration des équipements. Ce travail en bonne entente est essentiel et je n'ai cessé de répéter que sans les municipalités le football ne serait rien : elles sont propriétaires de 99 % des stades, elles financent les améliorations, les employés municipaux apportent une contribution essentielle à l'entretien des terrains. Et c'est de cette relation privilégiée du football rural et de quartier avec les élus que naît ce maillage dont nous nous félicitons vous comme nous car, dans certains villages, le football est la seule activité du dimanche.

M. Gérard Rousselot : J'ai beaucoup travaillé sur les questions de sécurité. Chaque fois que cela m'était demandé par le ministre de l'Intérieur, le préfet ou les collectivités locales je me rendais sur place et je réunissais tous les acteurs. Je me souviens ainsi, avant la Coupe du monde, être allé à Strasbourg, rencontrer l'adjoint au sport, qui avait envie de pendre haut et court le responsable local du football, et être parvenu à avancer au terme d'un long déjeuner. C'est comme cela que les choses doivent se passer et je vous invite à dire à tous les maires qu'en cas de problèmes, ils ne doivent pas hésiter à nous interpellier au niveau national.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Comment jugez-vous l'action du CNAPS ? Doit-il selon vous être saisi uniquement sur les normes obligatoires ou sur l'ensemble de recommandations ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Plutôt sur les normes obligatoires parce qu'elles s'imposent à tous et qu'elles ont un impact financier. J'ai assisté à une réunion très intéressante de ce Conseil, dont je suis membre, sur les autres sports. Nous nous sommes

aperçus que certaines normes étaient trop exigeantes et qu'avec un peu de bon sens on arrivait, par le dialogue, à quelque chose d'acceptable par tout le monde.

Je pense que vous reparlerez des recommandations avec Frédéric Thiriez, mais il me semble qu'à partir d'un certain niveau de football il faut savoir ce qu'on veut et donc accepter ces recommandations qui vont préparer nos clubs à l'Europe, dont les normes sont bien plus draconiennes que les nôtres. Ainsi, l'UEFA fixe des capacités très réduites par rapport au nombre de spectateurs que des clubs comme le Bayern de Munich ou Chelsea accueillent en championnat.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Le CNAPS est-il reconnu par les instances fédérales ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Pour être reconnu, il faudrait qu'il soit connu... Je ne suis pas sûr que chacun, au sein de la Fédération, connaisse la signification du sigle. De ce point de vue, les autres sports sont allés plus vite que nous.

M. Denis Merville, Rapporteur : Quel est votre sentiment sur l'avis du Conseil d'État ?

M. Jean-Pierre Escalettes : Nous nous réjouissons que la compétence fédérale soit reconnue en matière de normes : il ne s'agit pas de hiérarchie mais de domaine de compétences.

La réponse est plus délicate sur les capacités. Même si elles ne s'imposent pas, les recommandations sont assorties de pénalités financières. Là aussi, il faut trouver un *modus vivendi* car, sur les 40 clubs de L1 et L2, un ou deux seulement sont en infraction, Istres ayant obtenu satisfaction hier. On rejoint là le problème du club qui monte et qui a des difficultés à se maintenir, ce qui fait que l'année d'après un certain nombre de places risquent d'être inoccupées.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je vous remercie d'avoir participé à cette audition.

M. Jean-Pierre Escalettes : Pour ma part, je vous remercie de m'avoir invité et je remercie également beaucoup les municipalités que vous représentez.

b) 10 heures 30 : **Audition de M. Frédéric THIRIEZ, Président de la Ligue de football professionnel**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous poursuivons nos travaux sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives, dans le souci de savoir si elles ne provoquent pas d'augmentation excessive des dépenses des collectivités locales. Nous accueillons maintenant M. Frédéric Thiriez, Président de la Ligue de football professionnel, que je remercie de se prêter à cette audition.

M. Denis Merville, Rapporteur : Un certain nombre de municipalités estimant les normes trop exigeantes, un avis a été demandé au Conseil d'État pour analyser la nature juridique de ce qui provenait respectivement des ligues et des fédérations, du pouvoir réglementaire et du niveau européen. Nous souhaitons bien évidemment connaître votre sentiment à ce propos.

M. Frédéric Thiriez : Je suis d'autant plus heureux d'être ici ce matin que j'attache une grande importance aux relations entre le mouvement sportif et les élus de la Nation. Je m'efforcerai donc de répondre précisément à vos questions. Mais avant d'en venir aux suites à donner à l'avis du Conseil d'État, je souhaite mettre les choses en perspective.

Je vous indique tout d'abord que je ne parlerai ici que du monde du football professionnel. Quand on fait le choix du professionnalisme – et personne n'oblige les clubs à le faire –, on se voit imposer un certain nombre de contraintes. À défaut de les respecter, on ne peut entrer dans ce cercle fermé, dont j'observe toutefois qu'il ne l'est pas autant que dans d'autres pays, où l'on ne connaît pas les montées et les descentes.

Quand on monte, on est donc soumis à des critères dans toute une série de domaines. Financier d'abord, pour lequel les exigences posées sont extrêmement strictes avec le contrôle de la Direction nationale du contrôle de gestion. Nul ne conteste cette règle et le redressement constaté ces derniers temps montre que le travail porte ses fruits.

Les critères sociaux sont également considérables : celui qui fait le choix du professionnalisme passe sous le régime de la convention collective du football professionnel avec des exigences en matière de salaire minimum et d'institutions paritaires. Personne ne conteste non plus ces règles.

Être un club professionnel oblige aussi à avoir un centre de formation et des éducateurs diplômés, ce qui coûte très cher, mais que nul ne conteste.

Et puis, il y a les installations. C'est ce qui préoccupe le plus les élus parce qu'en France, à la différence de beaucoup de pays étrangers et à deux exceptions près, Auxerre et Ajaccio, les collectivités locales sont propriétaires des stades.

Les normes qui posent problème sont d'inspiration diverse. Elles répondent soit à des préoccupations liées à la sécurité et à la qualité du spectacle qu'on veut offrir, soit à une exigence d'équité afin que chacun se trouve face à une concurrence loyale, soit à des contraintes internationales, l'UEFA en particulier imposant des normes beaucoup plus strictes que les nôtres. S'y plier est une obligation si on veut que la France remporte des succès en coupe d'Europe.

J'en viens à l'avis du Conseil d'État. J'ai énormément de respect pour cette maison dont je suis originaire, mais je suis obligé de dire qu'il ne s'agit, pour important qu'il soit, que d'un avis et de rappeler que le mouvement sportif n'a absolument pas été impliqué dans la procédure, dont je rappelle qu'elle était consultative et non contentieuse. Or nous aurions sûrement eu, comme le rugby, des arguments à faire valoir.

Le Conseil d'État a dit qu'il était possible d'imposer des normes de sécurité, mais que s'agissant en revanche de la capacité des stades et de l'éclairage, on ne pouvait que faire des recommandations aux clubs. Nous nous sommes pliés à cet avis mais ce raisonnement peut être contesté, et nous aurions aimé pouvoir dire au Conseil d'État que la capacité fait partie de la sécurité. Prenons un exemple : quand le club d'Istres joue en première division un match contre son voisin marseillais dans un stade de 10 000 places, que fait-il donc des 20 000 Marseillais qui vont venir tenter d'assister au match ? L'avis du Conseil d'État ne répond hélas pas à cette question. J'ajoute que la catastrophe de Furiani a fait, de la façon la plus horrible qui soit, la démonstration que les normes sont indispensables : si Bastia avait respecté les normes, on n'aurait pas eu besoin de construire des tribunes métalliques en urgence pour accueillir un match avec un public considérable.

Mais l'avis a été rendu et nous devons nous y conformer. Il a distingué deux sortes de normes. Celles qui sont liées directement à la sécurité, comme la vidéosurveillance, la salubrité et la séparation des supporters, demeurent obligatoires. En revanche, tout ce qui concerne la capacité et l'éclairage a été ôté du règlement de la Ligue et mis dans le chapitre des recommandations. Nous avons pris le Conseil d'État au mot : puisqu'il considère que ces règles sont d'inspiration commerciale, nous avons prévu, à l'encontre de ceux qui ne s'y conforment pas, des sanctions commerciales sous la forme d'un prélèvement sur les droits TV. Comment pourrait-on nous le reprocher ?

Cela étant, pour dédramatiser le débat, je veux dire clairement aujourd'hui qu'il n'y a aucun problème de capacité des stades. À l'exception d'Ajaccio, tous les clubs de L1 jouent dans des stades de plus de 20 000 places, la moyenne étant de 30 000. En L2, tout le monde est aux normes et je ne vois donc pas où est le problème. J'ai également vérifié : tous les clubs qui peuvent monter en L1 paraîtront aux conditions de capacité ainsi que tous les clubs de nationale qui peuvent monter en L2. Il y a juste une difficulté pour Sète, mais les travaux sont prévus, et pour le Racing Club de France Paris.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Je m'attendais à ce que vous distinguiez de la sorte avis et arrêt du Conseil d'État...

Mais je souhaite surtout revenir sur la notion de sécurité. Il y a la sécurité de base, dont le non-respect met éventuellement en péril des vies humaines. Il y a aussi la sécurité liée à l'affluence, et on a vu que le drame du Heysel et celui de Furiani auraient pu être évités. Mais n'y a-t-il pas aussi derrière tout cela un aspect commercial, le fait que le prix des places assises n'est pas le même que celui des places debout ?

On évoque souvent la spécificité française mais, compte tenu de l'évolution du sport professionnel vers le *business* et la recherche du profit, ne serait-il pas préférable que les stades, devenus outils de développement, soient la propriété des clubs comme en Grande-Bretagne ?

M. Frédéric Thiriez : J'espérais que cette question me serait posée, car je suis tout à fait d'accord avec cette proposition et je pense que cet héritage qui fait que les clubs ne sont pas propriétaires des installations sportives ne perdurera pas bien longtemps, notamment pour la L1. Les clubs sont tenus par la loi d'être des sociétés commerciales, de véritables

entreprises, il faut donc les traiter comme telles. J'irai même plus loin : il n'y a aucune raison pour qu'ils reçoivent des subventions des collectivités publiques, même s'il peut y avoir prestation de services quand la ville souhaite être le partenaire commercial d'un club. De même, il n'y a aucune raison pour qu'un club ne soit pas propriétaire de son stade.

Il y a d'ailleurs des projets en ce sens : dans de grandes villes, des clubs ont fait des propositions de rachat, ce qui leur permettrait d'engager les investissements nécessaires à leur développement. Dans la mesure où les stades sont dédiés de plus en plus exclusivement au football, j'ai aussi pensé à une formule de concession de longue durée, pour laquelle la ville percevrait une redevance tandis que le club serait l'exploitant et le gestionnaire du stade.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vous dites qu'il n'y a pas de problème, mais on pourrait quand même imaginer des délais un peu plus longs pour les clubs qui sont amenés à monter et à descendre sur une période de deux ou trois ans. C'est ce qu'ont demandé récemment les dirigeants de Niort. J'ajoute que la capacité doit être fonction du bassin de vie : on sait qu'il y a un public à Lens et alentour, mais ce n'est pas forcément le cas ailleurs et il est étonnant que les élus soient parfois obligés de construire un stade alors que le club va redescendre.

S'agissant de l'UEFA, il me semble qu'un des problèmes tient au fait que les règles sont édictées sans contrôle d'un quelconque pouvoir politique, qu'il soit européen ou national. Si, dans certains pays, les rencontres peuvent attirer 100 000 personnes, ce n'est pas le cas en France. Édicter des règles trop strictes pourrait donc empêcher nos clubs de participer aux compétitions européennes.

M. Frédéric Thiriez : Niort est, à ma connaissance, le seul véritable conflit entre le football et un élu sur une question de capacité de stade. Ce problème est toutefois réglé avec un stade de 10 000 places, alors que 8 000 seulement sont obligatoires en L2. À Istres, il n'y a jamais eu de conflit. Au contraire, le club comme le syndicat d'agglomération de Fos-sur-Mer demandaient un nouveau stade et ce n'est pas avec les élus qu'il y a eu contentieux sur le projet.

L'idée de moduler les normes est séduisante et cela se fait déjà un peu, mais sans le dire. Il y a toutefois des limites. Des matchs comme Istres-Marseille ou Lyon-Saint-Étienne conduisent à accueillir un public anormalement important par rapport au bassin de population. Nous ne sommes pas très exigeants quant aux délais. L'Association nationale des élus en charge du sport – ANDES – a critiqué nos méthodes, mais nous nous sommes expliqués. Dans les cas de Reims et Istres, nous avons eu de très longues discussions avec les élus. Nos positions ne sont pas figées et nous avons toujours accepté le calendrier qui nous était proposé ainsi que les retards. Je rends visite à un club professionnel chaque semaine, j'essaie à chaque fois de rencontrer les élus et nous ne nous sommes jamais disputé sur ces questions de normes.

Il est vrai que celles de l'UEFA sont très strictes, mais le mouvement sportif a été conçu comme cela. On nous dit ce qu'il faut faire pour participer à la coupe d'Europe mais ensuite personne n'est obligé de le faire. Cela étant comme nous voulons jouer la coupe d'Europe et même la gagner, nous devons nous mettre aux normes.

Il est également vrai que les politiques sont absents des instances de contrôle : en vertu de ses statuts, l'UEFA est composée exclusivement de représentants des fédérations nationales – Michel Platini pour la Fédération française –, et les ligues n'y siègent pas non plus.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Le cas du club d'Istres me paraît exemplaire. Soit la promotion sportive, fût-elle passagère, détermine l'investissement, soit le club s'adapte aux contingences régionales. Le pouvoir sportif, la municipalité et le département doivent-ils exiger que le club se dote d'une structure correspondant à une position dans la hiérarchie sportive qu'il n'occupera peut-être que passagèrement ? Ou pensez-vous que l'exemple du déplacement à Nîmes a créé un précédent ? Après tout, Istres s'est adapté, et sans trop de dommage pour le contribuable.

M. Frédéric Thiriez : D'abord, il n'est pas sûr que le club d'Istres, à la fin de la saison, sera relégué en L2. Le football a ceci d'extraordinaire que tout peut se jouer à la dernière minute. Ensuite, même s'il était relégué, il est toujours possible qu'il rejoigne la L1 dans quelques années, voire à la fin de la saison suivante, auquel cas il disposera toujours de son stade de 17 000 places. Les élus ont fait un choix difficile en toute connaissance de cause.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Cela ne concerne pas que les élus. Vous prenez acte d'un verdict sportif, auquel vous devez adapter des exigences réglementaires. Nous, élus, sommes enclins à penser que la solution qui a été retenue a été une bonne réponse. Le stade des Costières est sans emploi, et l'arrivée du club d'Istres en L1 permet de le remplir.

M. Frédéric Thiriez : Je dois dire que la ville de Nîmes a été extrêmement compréhensive. Cela dit, j'ai cru comprendre que les élus nîmois souhaitaient que le club d'Istres puisse disposer de son propre stade le plus vite possible.

M. Jean-Louis Dumont : J'ai suivi avec attention la situation du club de Sedan, qui a vécu pendant vingt ans en dehors de l'élite. Dans un milieu rural, un très fort courant populaire soutenait la construction d'un stade à Sedan, alors même qu'un tel projet pouvait manifestement susciter des interrogations. Pensez-vous qu'il vous appartient, étant donné les moyens financiers et de communication qui sont les vôtres, de faire en sorte que la réalisation d'infrastructures importantes s'accompagne d'un surcroît d'exigences d'ordre éthique et éducatif ? Les normes relatives aux installations ne doivent-elles pas aussi correspondre à des normes de comportement ?

M. Frédéric Thiriez : Cette question nous éloigne du sujet initial mais elle rejoint mes préoccupations. Depuis mon élection, ma ligne politique a été l'exemplarité du football professionnel. Les enfants ont tendance à reproduire le dimanche, sur un terrain amateur, les gestes des grands joueurs professionnels qu'ils ont vus à la télévision le samedi soir. Le professionnel donne ainsi le bon exemple comme le mauvais, qu'il tende la main à son adversaire tombé à terre pour l'aider à se relever, ou qu'il lui donne un coup de coude dans un duel aérien.

Une fois qu'on a dit cela, il faut passer aux actes. La Ligue s'y est employée depuis deux ans : elle a institué la poignée de mains d'avant-match ; les joueurs, les entraîneurs, les présidents de club ont signé la charte de l'éthique du football ; un Conseil national de l'éthique a été créé ; la Ligue distingue chaque mois un joueur par un prix du *fair-play* ; le challenge du *fair-play* récompense les équipes qui ont reçu le moins de cartons jaunes ; le challenge du public a été créé. Tout cela n'empêche pas des incidents regrettables, mais nous restons très vigilants. Le Conseil fédéral lancera d'ailleurs aujourd'hui même un appel solennel au respect des arbitres.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Qui a pris la décision relative aux bâches chauffantes ? Quel serait le coût des modifications préconisées et qui doit les prendre en charge ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : J'ajouterai deux questions. D'une part, en quoi cette mesure garantirait-elle les pelouses ? D'autre part, cette préconisation pourrait faire naître un différend avec les élus, notamment ceux qui sont membres de l'ANDES. N'oblige-t-on pas les élus à consentir une dépense importante dont l'efficacité n'est pas certaine ?

M. Frédéric Thiriez : En aucun cas les villes n'ont à payer les bâches chauffantes. C'est une obligation qui s'impose aux clubs. Je leur ai dit très clairement qu'avec les 600 millions d'euros qui seront versés l'an prochain par Canal Plus, ils pouvaient s'acheter une bâche chauffante dont le coût est d'environ 50 000 euros. Aujourd'hui, douze clubs sur quarante s'en sont équipés. À ma connaissance, cet investissement n'a été supporté par la ville que dans deux cas.

Qui a été à l'origine de cette décision ? C'est moi. Pourquoi ? Parce que le calendrier du championnat est épouvantable, essentiellement par la faute des instances internationales, qui placent leurs matchs aux meilleures périodes de l'année, c'est-à-dire à l'automne et au printemps. Il ne nous reste donc finalement que les mois de janvier et de février pour le championnat. Les conditions hivernales ont imposé cette année le report de beaucoup de matchs. Or, les bâches chauffantes permettent d'éviter le report des matchs dans environ 80 % des cas. Il faut comparer la somme de 50 000 euros à ce que coûte le report d'un match en indemnisation du déplacement des joueurs, des délégués, des arbitres.

M. Jean-Louis Dumont : Vous avez raison, mais soyons attentifs au fait que cette norme imposée aux clubs professionnels risque, par la vertu de l'exemple, de s'étendre à des clubs autres que ceux de L1 ou de L2, lesquels pourraient être amenés à demander à leur municipalité de financer l'installation d'une bâche chauffante.

M. Denis Merville, Rapporteur : Mon collègue Dumont a souligné tout à l'heure l'importance de l'exemplarité des professionnels. Dans plusieurs départements, dont le mien, des conventions ont permis aux professionnels de parrainer des matchs amateurs, de conseiller des jeunes. Cela implique des relations entre la Ligue et la Fédération. Qu'en pensez-vous ?

D'autre part, que les clubs deviennent propriétaires de leur terrain ne représente-t-il pas, à terme, un risque pour les relations avec le monde amateur ?

Enfin, pourriez-vous nous donner quelques précisions sur les sanctions commerciales que vous avez évoquées ?

M. Frédéric Thiriez : S'agissant de cette dernière question, l'article 107 du règlement prévoit que les droits télévisés versés par la Ligue ne sont acquis au club « *qu'à la condition qu'il remplisse ses obligations sportives jusqu'à la fin de la saison et qu'il satisfasse aux directives de la LFP en matière de capacité et d'éclairage des stades, énumérées en annexe du présent règlement. Si tel n'est pas le cas la Ligue de football professionnel ne verse audit club qu'une partie des ressources auxquelles il peut prétendre proportionnellement au manquement constaté. Cette réduction est égale à 25 % la première année, 50 % la deuxième année, 100 % à partir de la troisième année.* »

À ce jour, nous n'avons pas été amenés à appliquer cette sanction. Il n'y a pas de club en infraction.

En ce qui concerne les relations entre le monde professionnel et le monde amateur, je suis optimiste. Il faut d'abord souligner le très fort degré d'interpénétration entre la

Fédération et la Ligue. Les clubs professionnels disposent de 25 % des voix au conseil d'administration de la Fédération, le président de la Ligue étant institutionnellement le vice-président délégué du Conseil fédéral. Réciproquement, la Fédération est représentée au conseil d'administration de la Ligue.

En outre, la Fédération et la Ligue sont liées par une série de conventions. La Ligue verse à la Fédération environ 20 millions d'euros, notamment au titre de l'aide à l'investissement des clubs amateurs. L'année prochaine, cette somme avoisinera les 30 millions d'euros. La France est à ma connaissance le seul pays d'Europe où le football professionnel finance le football amateur.

Le passage en société commerciale est une obligation imposée par le législateur. Elle n'a pas que des défauts, elle a aussi des vertus. Elle impose un certain professionnalisme dans le fonctionnement des clubs. Avoir des actionnaires, c'est être obligé de leur rendre des comptes en assemblée générale, de publier ses comptes au greffe du tribunal de commerce, de se soumettre au contrôle d'un commissaire aux comptes. C'est une certaine garantie de moralité et de transparence.

Je fais moi-même du théâtre amateur. Quand je vais à un spectacle donné par des professionnels, je prends exemple sur ce qu'ils font. Il devrait en aller de même dans le football. Je ne crois pas à l'opposition entre amateurs et professionnels, qui relève d'une lecture erronée de Pierre de Coubertin.

Enfin, y a-t-il une objection de principe à ce qu'un sportif soit rémunéré, comme l'est un acteur de cinéma ou de théâtre, ou comme un peintre vend ses tableaux ?

M. Jean-Louis Dumont : Je suis d'accord avec vous. Mais n'oublions pas que les enjeux financiers sont tels que l'on oublie parfois l'exigence d'exemplarité. Le public lui-même n'a pas toujours un comportement exemplaire. Les dirigeants ont peut-être eu tendance à fermer les yeux sur certaines dérives, sans prévoir qu'ils seraient dépassés par les événements. Les normes, j'y insiste, ne doivent pas seulement concerner les équipements, mais aussi les comportements. Vous êtes peut-être, de par votre formation, plus sensible à cette exigence que certains de vos prédécesseurs. Mais ne pensez-vous pas que la Ligue professionnelle devrait faire respecter les règles de manière plus vigoureuse ?

M. Frédéric Thiriez : Tout récemment, nous avons infligé au PSG une sanction très dure, et sans précédent. Croyez bien qu'il n'a pas été facile pour moi de la faire accepter par le président de ce club, qui est mon électeur. Ce match à huis clos lui a coûté un million d'euros. Vahid Halilhodzic a été suspendu de banc de touche pendant deux mois. L'entraîneur de Sochaux, Guy Lacombe, a été suspendu de banc de touche pour les quatre prochains matchs. L'affaire Barthez sera très difficile à régler par la Fédération, mais je pense, bien que l'équipe de France soit concernée, que les instances disciplinaires doivent remplir leur fonction.

Par ailleurs, il faut rappeler que, comme l'a décidé le législateur, et d'ailleurs à juste titre, les commissions de discipline sont indépendantes. Je n'ai aucun pouvoir sur celle de la Ligue, qui est essentiellement composée de juristes et dont la commission d'appel désavoue parfois les décisions lorsqu'elle les juge trop sévères. Le CNOSF s'en mêle parfois. Et n'oublions pas que le tribunal administratif peut être saisi, et après lui la cour administrative d'appel, puis le Conseil d'État, voire la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Jean-Louis Dumont : C'est le bonheur des juristes !

M. Frédéric Thiriez : Oui, mais je pense pour ma part que les juristes ont pris beaucoup trop d'importance dans le football. On en vient parfois à oublier qu'il s'agit de jouer au ballon. La judiciarisation du ballon ne me paraît pas une très bonne évolution.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : En ce qui concerne les demandes formulées auprès des élus municipaux par les fédérations, les ligue et les clubs, M. Thiriez nous a apporté des réponses claires. Il est favorable au rachat des stades par les clubs, à des bâches chauffantes payées par les clubs. Il prend acte de l'avis du Conseil d'État en disant qu'au non-respect des exigences financières correspondront des sanctions financières. La mission de la MEC étant de veiller à la bonne utilisation des fonds publics, il me semble qu'elle n'aura plus l'occasion de s'intéresser à la Ligue professionnelle de football.

M. Jean-Louis Dumont : Je précise toutefois que jusqu'à ce jour, le PSG reçoit toujours de l'argent public.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Monsieur le Président Thiriez, je vous remercie de votre contribution aux travaux de notre mission.

c) 11 heures 30 : **Audition de Mme Dominique LAURENT, directrice des Sports au ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président

M. Augustin Bonrepaux, Président : Mes chers collègues, nous accueillons à présent Mme Dominique Laurent, directrice des sports au ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.

Nous l'écouterons avec d'autant plus d'intérêt que, d'après ce que j'ai cru comprendre, le ministère a une certaine responsabilité dans l'édiction d'un certain nombre de normes qui entraînent des coûts supplémentaires pour les collectivités locales.

M. Denis Merville, Rapporteur : L'objet de nos travaux est en effet d'examiner les conséquences que peuvent avoir les normes édictées pour les collectivités locales et donc pour les finances publiques. Il convient notamment de distinguer celles qui le sont par les ligues ou les fédérations, celles qui le sont par le ministère et celles qui seraient d'origine européenne.

Le Conseil d'État nous paraissait avoir clarifié les choses. Il semble cependant que, selon certains, son avis ne soit rien d'autre qu'un avis. Les deux personnes que venons d'auditionner nous ont dit que beaucoup de normes ont été édictées par le ministère, notamment après le drame de Furiani, et en particulier en ce qui concerne la capacité des stades. Il serait bon, madame la directrice, que vous puissiez nous livrer le point de vue du ministère.

Mme Dominique Laurent : Monsieur le Président, mesdames, messieurs les députés, je suis heureuse d'avoir l'occasion de préciser devant vous le rôle des uns et des autres dans l'édiction des normes. En vertu de l'article 17 de la loi de 1984, les normes relèvent de la compétence des fédérations sportives. La question est de savoir quel est le champ de ces normes, et quel est le rôle du ministère.

Comme vous le savez, celui-ci a sur les fédérations sportives délégataires de service public un pouvoir de tutelle, lequel est très légèrement développé dans la loi. Il se traduit concrètement par deux pouvoirs : celui d'octroyer un agrément et de le retirer en cas de méconnaissance par la fédération de toute règle législative ou réglementaire, et celui de saisir le juge administratif lorsqu'une règle édictée par une fédération sportive n'est pas respectueuse du droit. Ces deux pouvoirs constituent pour ainsi dire une « arme atomique », difficile à manier. Elle est plus dissuasive qu'effectivement appliquée. D'une certaine manière, elle n'est pas tout à fait adaptée aux besoins de l'État dans ce domaine.

Par ailleurs, les collectivités locales ont traditionnellement une très grande responsabilité en matière sportive, en étant propriétaires d'équipements sportifs et en en faisant construire. Avec le développement de la décentralisation, elles ont de plus en plus joué leur rôle dans un secteur qui a lui-même pris une place de plus en plus grande.

Au cours des deux dernières années, nous en sommes arrivés à une confrontation de ces trois acteurs.

Le ministère des sports, ne pouvant pas exercer sa tutelle par le retrait pur et simple de l'agrément ou par la saisine du juge administratif, a tenté de jouer un rôle de régulation, au mieux des intérêts de chacun. D'une part, il a souhaité que le Conseil d'État interprète la

loi de façon à circonscrire le champ et préciser la nature des normes que les fédérations pouvaient édicter. D'autre part, il a tenté de définir des procédures permettant un échange, un dialogue, une négociation entre les collectivités locales et les fédérations afin que l'impact des normes soit le plus supportable possible.

La saisine du Conseil d'État a été initiée par le ministre des sports dès 2002. Le CNAPS avait été confronté à l'élaboration par les fédérations de normes qui lui paraissaient excéder le champ de l'article 17 de la loi de 1984. C'est à l'occasion d'une affaire particulière portée devant le CNAPS, relayée par des questions posées au ministre par des parlementaires, qu'une consultation juridique a montré que le champ de la norme était l'objet d'un débat : *grosso modo*, la question était de savoir s'il fallait faire une différence entre la norme purement sportive et celle qui relevait du sport spectacle. C'est dans ce contexte que le ministre m'a demandé de veiller à la saisine du Conseil d'État pour avis. Cette saisine a été menée dans le courant de l'année 2003. La difficulté était d'identifier les questions posées. Il a fallu également que le ministère des sports se concerte avec celui de l'intérieur, l'interlocuteur naturel des collectivités locales. Il fallait, enfin, que le tout soit coordonné par Maignon, comme il est normal lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis.

Celui-ci l'a été en septembre 2003. La section de l'intérieur a été partagée, et l'affaire a été renvoyée en assemblée générale. Il s'agissait de savoir s'il appartenait au Conseil d'État de se prononcer, si la loi était suffisamment claire, si le Conseil d'État pouvait interpréter l'article 17. Finalement, il a considéré qu'il pouvait le faire et a rendu son avis en novembre 2003. C'est ainsi qu'il a eu le courage de restreindre le champ de cet article, en considérant que la norme devait être strictement définie, que les fédérations n'avaient pas une compétence déléguée illimitée, et qu'elles devaient se limiter aux règles techniques concernant l'aire de jeu. Par contre, ne relevait pas de la norme fédérale tout ce qui touchait à la capacité des équipements et au sport spectacle.

Concernant l'aire de jeu, la nouvelle norme doit être édictée par les fédérations et non par les ligues. Les fédérations, en vertu de l'article 33, doivent saisir le CNAPS, lequel doit en mesurer l'impact.

Ce qui touche au sport spectacle, c'est-à-dire la capacité des tribunes et l'éclairage, ne peut faire l'objet que de recommandations purement facultatives, que la fédération a le loisir d'énoncer dans le but de développer la pratique de son sport telle qu'elle le conçoit. Ces recommandations ne peuvent avoir aucun caractère obligatoire. Elles peuvent inciter les collectivités locales à adopter telle ou telle politique, mais celles-ci sont libres de l'accepter ou pas, de négocier ou pas avec les clubs. Le champ de la négociation est très ouvert.

Cet avis nous a paru très important, en ce qu'il permettait de définir le champ de compétences des uns et des autres et donnait aux collectivités locales les moyens de reprendre le pouvoir sur leurs affaires. Les fédérations ont été surprises et ont réagi très vivement, sentant que leurs ailes étaient rognées. Certaines ont même dit qu'il fallait modifier la loi afin de faire échec à cet avis.

Par ailleurs, l'avis disait clairement que le ministère demeurait compétent en matière de sécurité, puisque, après le drame de Furiani, la loi avait été modifiée pour lui donner le pouvoir de délivrer l'homologation des enceintes dans l'objectif d'assurer la sécurité. C'est là une compétence que le ministère exerce pleinement et que personne ne lui conteste.

La règle de droit ayant été précisée, notre souci était d'améliorer les procédures. En effet, les délibérations des fédérations n'étant pas automatiquement communiquées au

ministère, celui-ci ne peut ni en suspendre l'exécution ni les annuler. Il peut seulement dire aux fédérations quel est le droit, et qu'elles ont l'obligation, lorsqu'elles édictent une nouvelle recommandation, de saisir le ministère afin que celui-ci puisse consulter le CNAPS, comme le prévoit l'article 33 de la loi de 1984.

Il existait déjà, avant 2004, une commission des normes. Nous avons souhaité améliorer le dispositif. C'est l'objet du décret du 9 juin 2004, qui n'entrera en vigueur qu'en juin 2005, lorsque les représentants des fédérations et du CNOSF auront été élus.

Le décret apporte deux séries d'améliorations. En premier lieu, il modifie la composition de la commission des normes de manière à renforcer la présence des élus locaux. Ceux-ci doivent pouvoir faire entendre leur voix, défendre leur point de vue, expliciter les conséquences pour les finances locales des normes nouvelles.

En second lieu, deux niveaux de négociation ont été institués : la commission des normes et, en cas d'échec, la délégation permanente du CNAPS. Enfin, si la négociation n'aboutit pas et que la norme est tout de même édictée, le ministère tout comme les collectivités locales pourront en saisir le tribunal administratif s'ils l'estiment illégale.

Dès septembre 2004, nous avons adressé des courriers aux fédérations délégataires afin de les convaincre de respecter et l'avis du Conseil d'État et la nouvelle procédure. Plusieurs affaires ont émergé au cours des derniers mois, à la suite desquelles j'ai renouvelé les courriers. Des réunions se sont tenues, en particulier à la Fédération française de football, qui m'ont permis de penser qu'elle avait bien compris qu'elle devait se couler dans le moule procédural. La Fédération française de basket-ball a également mesuré que les dispositions contenues dans les cahiers des charges qu'elle a récemment diffusés concernant les salles de basket-ball relevaient de la pure recommandation, et qu'elle n'était en aucune manière en mesure d'imposer quoi que ce soit aux clubs.

J'ai bon espoir que les choses rentreront progressivement dans l'ordre et que la discussion s'établira au sein du CNAPS conformément aux textes.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Madame la directrice, vous avez répondu à plusieurs des questions que nous voulions vous poser.

Pensez-vous que le rôle du CNAPS, son existence, sa détermination sont suffisamment reconnus ? Faut-il, selon vous, lui confier un pouvoir d'auto-saisine ?

Mme Dominique Laurent : Pour un certain nombre de fédérations qui font moins de bruit que d'autres, le CNAPS a parfaitement joué son rôle en traitant des dossiers importants. Je pense en particulier à ceux concernant la fédération d'escrime ou celle de badminton. Les dossiers ont été plus difficiles en ce qui concerne le football. C'est la raison pour laquelle nous avons renforcé le CNAPS, pour renforcer sa capacité de négociation, et institué les deux niveaux de débat qui lui permettront d'être le plus convaincant possible.

Le pouvoir d'auto-saisine n'est pas prévu par les textes. La nouvelle norme envisagée par une fédération doit être adressée au ministère, qui saisit alors le CNAPS. Par contre, Mme Avice est prête à entendre tous les présidents de fédération et de ligue afin d'avoir un échange de vues approfondi avant une saisine formelle.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Nous avons appris au cours de nos auditions que des lettres d'admonestation de Mme Fourneyron n'avaient même pas été portées à la connaissance du pouvoir sportif. C'était le sens de ma question.

M. Denis Merville, Rapporteur : Vous avez rappelé que le pouvoir d'auto-saisine n'était pas prévu par les textes. Doivent-ils selon vous être modifiés en ce sens ?

Vous avez également rappelé que les délibérations des fédérations n'étaient pas obligatoirement communiquées au ministère. Pensez-vous, là aussi, que les textes devraient être révisés en ce sens, puisque le ministère doit être prévenu avant de prévenir le CNAPS ?

Enfin, pensez-vous que, malgré l'avis du Conseil d'État, une fédération ou une ligue peut appliquer des sanctions commerciales ?

Mme Dominique Laurent : Il me semble difficile d'imaginer qu'un organisme consultatif puisse avoir un pouvoir d'auto-saisine portant sur des décisions qui relèvent des fédérations. Cela, me semble-t-il, remettrait en cause le pouvoir que la loi donne à celles-ci de réglementer leur sport. Il est difficile de prévoir que les délibérations des fédérations soient obligatoirement transmises au ministère uniquement quand elles portent sur les normes. Si une telle obligation devait être instaurée, elle ne pourrait qu'être étendue à toutes les délibérations. Du coup, cela modifierait la nature même des relations entre le ministère et les fédérations. Cela reviendrait à les mettre sous une tutelle complète, ce qui constitue un choix politique assez lourd.

La Ligue de football professionnel envisage des sanctions qui pourraient être infligées aux clubs, et ce afin de donner un effet à des recommandations. Mais cela revient à transformer en réglementations ce qu'elle appelle des recommandations. C'est une forme de détournement de la loi. On ne peut pas appeler simple préconisation quelque chose qui est assorti de sanctions. C'est toute la question de la mise à plat de la réglementation fédérale du football. M. Escalettes s'est engagé à procéder à cette mise à plat avant le mois de juillet, et le CNAPS doit examiner la portée des nouvelles règles proposées.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Pensez-vous que l'avis du Conseil d'État est suffisant ou qu'il existe une fragilité juridique ? Devrait-il être conforté par une législation ?

Mme Dominique Laurent : Si d'éventuels contentieux étaient portés devant une juridiction administrative, celle-ci pourra s'appuyer sur l'avis du Conseil d'État. Cet avis est donc une sécurité en cas de contentieux. Mais pour l'instant, il n'y a pas eu de contentieux.

Si les fédérations n'appliquaient pas l'avis du Conseil d'État et si, en l'absence de contentieux, elles continuaient à ne pas le respecter, un complément à l'article 17 serait sans doute nécessaire afin que la loi dise explicitement ce que le Conseil d'État a dit dans son avis. Peut-être est-il prématuré de l'envisager dès à présent.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Les clarifications nécessaires ont été apportées. La question est maintenant de savoir comment elles vont se traduire sur le terrain.

Mme Dominique Laurent : J'attends que les fédérations nous proposent les modifications réglementaires qui relèvent de leurs compétences. La Fédération française de basket-ball ne nous en transmettra pas, semble-t-il, puisque son président a bien indiqué qu'il n'entendait pas édicter des normes mais seulement manifester son souhait que les salles se dotent de capacités supplémentaires afin de développer son sport. S'agissant de la FFF, j'attends que M. Escalettes transmette au ministère la modification du règlement fédéral qu'il envisage. Nous saisissons ensuite le CNAPS, et nous jouerons notre rôle, au sein de celui-ci, pour que le tri soit fait entre ce qui peut être édicté par la Fédération et ce qui ne le peut pas.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous avons auditionné les organisateurs de courses cyclistes au niveau départemental. Les normes relatives aux locaux où doivent avoir lieu les contrôles anti-dopage rendraient difficiles, selon eux, l'organisation d'une épreuve cycliste. Qu'en pensez-vous ?

D'autre part, nous n'avons reçu que les représentants de quelques sports. Y a-t-il des conflits dans d'autres sports, dont nous n'aurions pas connaissance ?

Mme Dominique Laurent : S'agissant de cette deuxième question, je pense que vous avez reçu les représentants des sports au sujet desquels des questions importantes se posent.

S'agissant des locaux anti-dopage, il n'y a pas de normes. Il est seulement recommandé que les locaux soient sains et que le sportif comme le médecin puissent y entrer.

Pour le Tour de France, le contrôle anti-dopage est en effet une charge lourde, mais l'organisateur l'assume car il sait qu'il y va de la réputation de son sport et de la sienne propre.

M. Denis Merville, Rapporteur : Je ne pensais pas au Tour de France mais aux courses locales. Il ne faudrait pas que les organisateurs locaux voient dans les recommandations que vous avez évoquées des obligations qui les dissuaderaient d'organiser des manifestations.

Mme Dominique Laurent : De toute façon, la politique ministérielle va dans le sens du développement des contrôles inopinés. Il ne s'agit pas d'accroître les contrôles à l'issue des courses elles-mêmes, puisque c'est là une pratique dont on a vu les limites. Les contrôles inopinés ne constituent pas une contrainte pour l'organisateur, mais plutôt pour le ministère, qui a la responsabilité de trouver le lieu de prélèvement adapté.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : La notion de norme renvoie aux équipements sportifs. L'année dernière, le ministère a lancé un recensement fort utile, qui constituera une base de départ pour analyser dans quelle mesure les normes sont respectées. Où en est ce recensement, qui a été demandé par les États généraux du sport ? Quel usage comptez-vous en faire ? Et quel sera l'engagement de l'État pour financer une remise aux normes, étant donné que les collectivités locales ne pourront pas tout assumer ?

Mme Dominique Laurent : L'établissement de la carte des équipements sportifs existants est un projet d'une grande ampleur. Il permettra de mieux cibler les interventions du FNDS. Devant le nombre croissant de demandes déposées par les collectivités locales, il est très important de pouvoir identifier les priorités.

Le recensement a pris un peu de retard, puisqu'il est encore en cours. Certaines initiatives régionales s'étaient développées, de sorte qu'il a fallu utiliser l'acquis tout en définissant une méthode commune pour l'ensemble du territoire. Il a fallu ensuite identifier la nature des informations qu'il s'agit de collecter sur l'état des équipements.

Il faudra ensuite définir les modalités de l'accès à cet outil. Nous sommes en train d'étudier, sur les plans juridique et informatique, comment cette information pourra être mise à la disposition, d'une part, de ceux qui ont participé au recensement, et d'autre part, des tiers.

Quel usage ferons-nous de ce recensement ? Il faudra d'abord définir les priorités, puis dégager des financements. Ce sera la tâche du futur CNDS qui sera mis en place en 2006 que de définir, à moyen terme, une politique de financement prioritaire des équipements sportifs, qu'il s'agisse de la rénovation d'équipements vétustes ou de la construction de nouveaux équipements.

M. Denis Merville, Rapporteur : Avez-vous des propositions à nous soumettre dans le cadre de la mission qui nous a été confiée ?

Mme Dominique Laurent : La mission pourrait recommander aux fédérations de dresser un tableau annuel de l'état de leur règlement et des projets qui sont les leurs. Cela permettrait une certaine transparence en ce qui concerne les normes portant sur chaque équipement, et cela permettrait de situer toute modification envisagée par rapport à l'existant, aussi bien pour les recommandations que pour les normes.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Certaines recommandations ne deviennent-elles pas des normes ? Quand on « recommande » aux clubs de s'équiper d'une bâche chauffante en assortissant cette recommandation d'une menace de rétorsion financière, n'édicte-t-on pas en réalité une norme ?

Mme Dominique Laurent : Il est clair qu'une recommandation assortie d'une sanction n'est plus une simple recommandation. Elle constitue en réalité une norme, et il n'y a pas d'autre solution que d'attaquer cette norme devant les tribunaux.

M. Denis Merville, Rapporteur : À vrai dire, je peux comprendre que des clubs professionnels de L1 ou de L2 acquièrent des bâches chauffantes à partir du moment où ils en ont les moyens. Notre crainte, en tant qu'élus locaux, est que, par la suite, des clubs évoluant à un niveau très inférieur demandent à leurs collectivités locales de financer les mêmes équipements.

Mme Dominique Laurent : Cette fausse recommandation est une norme, qui n'a pas été édictée conformément à la loi, puisqu'elle n'a pas été énoncée par la Fédération ni soumise à l'avis du CNAPS. Les collectivités locales peuvent saisir les tribunaux. Je ne vois pas d'autre solution.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Il me paraît tout à fait clair, en effet, que de telles prescriptions n'ont aucun caractère obligatoire. Le club de Sochaux n'est pas obligé de s'équiper d'une bâche chauffante, pas plus que le club de rugby de Castres. Des sanctions prises à leur encontre seraient illégales.

Un dernier mot sur les schémas de services collectifs. On n'en entend plus parler, alors qu'ils pourraient être très utiles, notamment dans le cadre du recensement sur les équipements sportifs.

Mme Dominique Laurent : Je vais laisser à mon collaborateur, M. Deiber, le soin de répondre à cette question.

M. Luc Deiber, chef du bureau de l'équipement, de l'aménagement du territoire et de l'économie du sport au ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative : Monsieur le Président, mesdames, messieurs les députés, le schéma de services collectifs est un document prospectif de réflexion extrêmement utile, de par le nombre de pistes qu'il ouvre pour concevoir la relation entre les équipements sportifs et l'aménagement

du territoire. Le fait que le ministre ait lancé l'opération de recensement découle directement de l'une des réflexions que contient le schéma de services collectifs du sport.

Deuxièmement, les services du ministère incitent les fédérations à se projeter dans l'avenir, à construire des schémas de développement de politiques sportives territorialisées qui permettent d'aboutir à une rationalisation de l'implantation des équipements sportifs. Il convient d'éviter, par exemple, que deux piscines équipées d'un bassin de cinquante mètres coexistent à moins de dix kilomètres l'une de l'autre. Les fédérations doivent à la fois disposer d'une photographie de leurs atouts et mesurer les déficits, afin de rationaliser l'expression de leurs besoins en matière d'équipements sportifs.

Troisièmement, il importe de définir les besoins que les fédérations ont en commun.

Le schéma de services collectifs du sport a l'avantage de ne pas être directif (il respecte le principe de l'autonomie des collectivités locales) tout en traçant des pistes de réflexion qui permettent, avec une très grande souplesse, d'impulser un certain nombre de politiques sportives en relation avec l'état de la répartition des équipements sur le territoire.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Madame Laurent, monsieur Deiber, je vous remercie de votre contribution aux travaux de notre mission.

Audition du 14 avril 2005

9 heures 30 : **Audition de M. Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative**

*Présidence de M. Jean-Louis Dumont,
puis de M. Augustin Bonrepaux, Président*

M. Jean-Louis Dumont, Président : Pour achever nos travaux sur les incidences des normes édictées par les ligues sportives sur les dépenses des collectivités locales, nous accueillons ce matin M. Jean-François Lamour, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation.

M. Denis Merville, Rapporteur : Dans notre souci de clarifier les choses après l'avis du Conseil d'État, nous avons auditionné les responsables sportifs nationaux, mais aussi locaux, ainsi que les représentants des associations. Et nous avons bien vu que, contrairement à ce que nous a dit le Président Jean-Pierre Escalettes, il existe des problèmes importants, ce que m'ont d'ailleurs confirmé les maires de Seine-Maritime dans un certain nombre de courriers que je vous remets aujourd'hui.

Nous nous interrogeons donc sur les moyens de régulation et d'arbitrage dont dispose vraiment votre ministère, sur votre autorité réelle en matière d'édition et d'application des normes et sur vos possibilités d'intervention dans les relations entre les fédérations, les ligues et les acteurs du monde sportif.

Nous aimerions aussi savoir si vous considérez que l'avis du Conseil d'État a suffisamment clarifié la situation. Quelles conséquences pratiques en avez-vous tiré ?

M. Jean-François Lamour : Je crois qu'il faut tout d'abord s'entendre sur la définition exacte du pouvoir normatif des fédérations sportives.

Aux termes de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984, les fédérations agréées et délégataires ont la responsabilité de l'organisation des compétitions à l'issue desquelles sont délivrés des titres internationaux, nationaux, régionaux, départementaux. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de cette compétence, elles exercent un pouvoir normatif d'édition des règles techniques propres à chaque discipline.

Lorsqu'on évoque les normes fédérales, c'est donc à l'article 17 de la loi que l'on fait référence. Ce pouvoir normatif des fédérations qui sont, je le rappelle, des associations délégataires de service public, est effectivement un pouvoir exceptionnel, une prérogative de puissance publique, qui doit donc être strictement encadrée et limitée à son champ défini par la loi.

Lorsqu'une fédération n'édicte pas une norme au sens de l'article 17 de la loi, mais une recommandation, cette dernière ne s'impose pas, elle est donc négociée librement entre les parties. Il est donc important de rappeler le strict champ des normes fédérales.

J'ai donc saisi le Conseil d'État, afin qu'il puisse éclairer le Gouvernement sur cette question. Si les normes se distinguent des recommandations, les normes fédérales se distinguent également des normes d'État, qui sont limitées aux questions de sécurité des enceintes sportives.

C'est « l'homologation des enceintes sportives » qui est de la compétence des préfets, ou de celle du ministère en charge des sports quand l'équipement a, par le nombre de spectateurs qu'il accueille, une dimension nationale,.

Il était, me semble-t-il, important que nous partagions un vocabulaire commun car, au-delà de la question des normes fédérales, il s'agit aussi des conditions économiques et sportives du développement de certaines disciplines, ce qu'illustrent les exemples du football et du basket-ball.

S'agissant du premier, les clubs professionnels se sont assez justement inquiétés, ces dernières années, de leur faible attractivité aux yeux des investisseurs. Nous avons collectivement remédié à ces faiblesses de compétitivité, en particulier par la loi d'août 2003 et par celle récemment issue de la proposition Geveaux - Landrain. Les actifs des clubs ont ainsi été renforcés. Mais une différence notable entre nos clubs français et les autres clubs européens tient à la propriété de l'instrument de travail qu'est le stade. Aujourd'hui, à l'exception d'Auxerre et de Lens, les stades ne sont pas propriété des clubs et ne figurent donc pas à leur actif. Or les conditions économiques du football professionnel permettent à certains clubs professionnels de s'interroger sur l'opportunité d'acquérir leur stade ou d'investir dans cet outil de travail. Cette question concerne directement les relations entre les clubs et les collectivités locales propriétaires des stades. Pour ma part, je suis convaincu qu'il sera de plus en plus de la responsabilité des clubs d'investir, de gérer, voire d'être propriétaire de ces installations, et ce à droit constant.

J'en viens au basket. La Fédération française et la Ligue professionnelle ont conduit une réflexion sur les conditions de développement d'une pratique « tirée » par un championnat pro A de grande qualité. Un des éléments qui leur paraissent nécessaires pour développer le basket et le championnat pro A est la présence d'infrastructures permettant d'accueillir un nombre suffisant de spectateurs et d'intéresser un certain nombre de partenaires privés.

Mais nous sommes là strictement dans le cadre de la préconisation et de la négociation, en aucune façon dans le champ de la norme, au sens de l'article 17 de la loi. Cette réflexion de la fédération et de la ligue est opportune. Cependant, elle ne doit pas être imposée mais négociée et concertée de façon totalement transparente avec les collectivités locales intéressées, je m'en suis expliqué avec les présidents Yvan Mainini et René Le Goff. Cette négociation concerne d'ailleurs des villes qui ne sont pas nécessairement intéressées par les stades de football, et il y a donc une vraie complémentarité. Si tout le monde s'accorde sur l'intérêt qu'il y a à développer des infrastructures pour accueillir un nombre de spectateurs suffisant à l'échelle de bassins de vie significatifs, ancrés dans l'histoire du basket, il faut alors analyser quelles sont les conditions économiques de la réalisation de telles salles, qui pourraient être polyvalentes.

La fédération ou la ligue ne doivent pas ignorer les contraintes budgétaires et fiscales des collectivités locales. Il leur faut donc être capables d'inventer des modèles économiques qui soulagent les collectivités locales, qui intéressent éventuellement des partenaires privés et qui permettent le développement du basket. Cela passe notamment par la visibilité que donnerait une présence d'au moins trois ans des clubs en pro A.

En ce qui concerne les normes fédérales, j'ai pris l'initiative de consulter le Conseil d'État et de rendre public l'avis voté en assemblée générale et remis au gouvernement.

L'avis du Conseil d'État dit en substance que ce qui est strictement lié à l'organisation technique de la compétition sportive relève effectivement de la norme fédérale, qui s'impose unilatéralement.

Les règles techniques, ce sont la dimension d'un terrain, la largeur d'un but, la hauteur d'un panier, mais aussi les locaux techniques d'accompagnement, ainsi que ceux qui permettent aux joueurs de se changer ou aux contrôles antidopage de s'effectuer dans des conditions correctes.

En revanche, le Conseil d'État précise que tout ce qui, en réalité, a trait à des impératifs commerciaux ou économiques – nombre de spectateurs, éclairages pour la retransmission audiovisuelle, etc. – ne relève pas du pouvoir normatif unilatéral des fédérations. Ainsi, la norme d'éclairage, lorsqu'il s'agit de permettre aux joueurs d'évoluer la nuit dans des conditions correctes, relève du pouvoir normatif d'une fédération. Mais s'il s'agit, au-delà de ce premier niveau d'exigence, de permettre aux télévisions de retransmettre dans de bonnes conditions le match, la norme ne relève pas de la norme fédérale mais d'une négociation qui permettra de déterminer si le financement de ce surcoût relève du club, de la ligue, de la chaîne de télévision, avec ou sans le concours de la collectivité locale.

J'ai diffusé le plus largement possible cet avis, mais j'ai bien noté qu'il était diversement compris. J'ai ainsi pris connaissance de normes édictées par la Ligue de football professionnel qui, bien que ne se présentant pas comme des normes fédérales, y ressemblent beaucoup. C'est pourquoi le ministère est intervenu pour rappeler le droit et les procédures applicables.

M. Denis Merville, Rapporteur : Nous avons effectivement reçu des présidents de fédérations et ligues professionnelles qui sont sur la position du Conseil d'État, mais M. Frédéric Thiriez nous a déclaré : « *Le Conseil d'État n'a fait que donner son interprétation de la loi actuelle. Il ne s'agit que d'un avis, non d'un arrêt, ce qui constitue une nuance de taille* ». Et il n'a pas caché que le non-respect des recommandations de la ligue entraînerait des sanctions commerciales. Nous avons en revanche senti plus de compréhension chez M. Yvan Mainini.

Pensez-vous, dans ces conditions, qu'il serait nécessaire de légiférer pour reprendre la position du Conseil d'État ?

M. Jean-François Lamour : Cet avis ne s'impose pas en droit positif, mais il éclaire le contentieux qui pourrait naître, devant les juridictions administratives, de l'application de ces normes. Il y a peu de chances que le Conseil d'État en formation de contentieux désavoue le Conseil d'État en formation d'assemblée générale, mais la question ne pourra être tranchée qu'à l'occasion d'un contentieux.

L'avis du Conseil d'État n'ajoute ni ne retranche rien à la loi, il l'interprète, il dit comment il faut la comprendre, il précise ce que sont les normes fédérales unilatérales au sens de l'article 17 de la loi de 1984. Il n'y a donc pas lieu de modifier cette dernière.

Il existe toutefois un bon véhicule pour faire entrer cet avis dans notre droit positif, c'est l'outil réglementaire. C'est pourquoi j'envisage d'élaborer un décret d'application de l'article 17, ce qui répondra, si je comprends bien, à votre souhait. J'avais espéré ne pas avoir à le faire, mais il semble que le message relatif aux normes fédérales soit plus ou moins bien entendu, et je m'y vois donc contraint.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : L'avis du Conseil d'État a des conséquences sur les relations entre le pouvoir sportif et le pouvoir politique. Vous dites qu'une des manières pour les clubs de sortir de ce mauvais pas serait d'assumer eux-mêmes les conséquences des exigences des normes, en se rendant propriétaires des stades.

On peut aussi se demander si le pouvoir réglementaire confié aux fédérations ne s'est pas étendu à l'excès. Quel est, à ce propos, votre sentiment sur le partage de ce pouvoir entre les fédérations, qui seules sont délégataires de missions de service public, et les ligues ?

M. Jean-François Lamour : Avant mon arrivée à la tête du ministère, l'État était peu présent dans cette problématique, ce qui a fait que les fédérations, les ligues et les clubs ont occupé le terrain. C'est en entendant les remarques des élus locaux et nationaux que j'ai décidé de demander, dans un premier temps, au Conseil d'État de rappeler la règle de l'article 17. Je me propose désormais de réaffirmer un certain nombre de principes, non pas pour que l'État reprenne la main car, vous l'avez dit, les fédérations sont délégataires de missions de service public et c'est à elles d'appliquer la loi, mais afin de clarifier les prérogatives des uns et des autres, d'imposer une vision partagée par l'ensemble des acteurs du sport, en particulier par les collectivités locales, et de travailler, de façon prospective, à ce que devrait être, à moyen et à long terme, un club professionnel.

Le sport amateur rencontre aussi un certain nombre de difficultés avec les normes. Ainsi, Pierre Cardo m'a expliqué qu'il s'était vu imposer de façon unilatérale par le district de football, dans l'espace très contraint de sa commune de Chanteloup-les-Vignes, la construction d'un nouveau stade car l'augmentation de la surface de jeu préconisée obligeait à quitter l'ancienne enceinte, pourtant symbolique de la vivacité de la vie associative dans cette ville difficile.

Cela étant, les investissements lourds concernent surtout le sport professionnel pour lequel il faut rétablir la transparence et être clair sur ce que doivent être d'une part les normes, d'autre part les négociations et concertations à mener lorsqu'il faut faire évoluer les enceintes sportives pour des raisons commerciales. Il faut aussi, je l'ai dit, donner au club une vision prospective, par exemple en les assurant du maintien pendant trois ou quatre ans ou en leur permettant d'acquérir les actifs, de pouvoir ainsi séduire des investisseurs et d'assumer ainsi les évolutions futures des installations, ce qui éviterait aux collectivités locales d'avoir à supporter la charge de ces investissements.

Je souligne par ailleurs que les ligues n'ont aucune prérogative en matière de normes et qu'aux termes de l'article 17 de la loi de 1984, seules les fédérations délégataires peuvent édicter des règles techniques. Les préconisations des ligues doivent donc être traitées dans le cadre de la concertation.

M. Denis Merville, Rapporteur : Pouvez-vous nous indiquer quand le décret dont vous avez parlé pourra être pris ?

Par ailleurs, les élus de l'ANDES ont évoqué devant nous le cas des clubs qui ne se maintiennent pas au niveau supérieur et se sont demandé si des délais plus longs de mise aux normes ne pourraient être prévus. Peut-être le décret pourrait-il aussi tenir compte des bassins de vie et des publics : je ne pense pas, par exemple, que le rugby ait besoin de stades de 25 000 places en Normandie...

M. Jean-François Lamour : Si le fait que toutes les places de stades sont des places assises est un principe technique et de sécurité qui doit être imposé par la loi, il serait

en revanche dangereux d'instituer par décret des capacités minimales et de faire ainsi entrer dans son champ des normes purement commerciales. Cela reviendrait en effet à considérer que la capacité d'un stade relève des normes techniques et qu'elle s'impose donc de façon unilatérale à n'importe quelle collectivité locale propriétaire des équipements sportifs, même lorsqu'ils sont concédés. Je pense, au contraire, que la capacité d'un stade relève du champ commercial, donc de la concertation.

Sans doute le projet du basket-ball a-t-il été présenté de façon trop abrupte, ce qui a pu attiser les tensions entre certaines collectivités et certains clubs, mais il me semble que cette démarche était bonne.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Nos auditions ont bien montré qu'il était difficile de s'y retrouver entre normes, réglementation, prescriptions fédérales, homologation, qualification, classement. Il aurait sans doute été plus simple de distinguer ce qui relève de la sécurité, du confort et de l'économie. Pensez-vous que le décret permettra de clarifier les choses ? Ne sera-t-il pas nécessaire, si la situation s'envenime entre des pouvoirs dont les intérêts sont parfois divergents, d'emprunter à nouveau la voie législative pour récrire l'article 17 ?

M. Jean-François Lamour : Le ministère et le Comité national olympique et sportif français, le CNOSF, travaillent à la définition des différentes normes et à leur répartition, entre technique, sécurité, confort et commerce. Le décret, quant à lui, sera publié avant la fin de l'année.

M. Denis Merville, Rapporteur : Pour revenir au sport amateur, un grand nombre d'élus locaux se plaignent des normes qui leur sont imposées lorsque les clubs changent de division, parfois dès le plus bas niveau. Par exemple, au football, quand vous passez de promotion d'honneur en honneur, on vous oblige à numéroter les places alors que vous n'avez guère qu'une vingtaine de spectateurs le dimanche.

Le maire de Sotteville-lès-Rouen s'est vu demander de réserver une enceinte sportive de 92 000 m², les jours de match, au club de football de niveau régional, qui a en outre obligation de faire payer les entrées, pour une moyenne de trente spectateurs. Pis : pour bénéficier de l'agrément fédéral, il faut agrandir le terrain et donc casser les sautoirs en longueur, empêchant ainsi le déroulement des épreuves d'athlétisme dont cette ville est un des fers de lance régionaux. Il est également demandé de rapprocher le vestiaire d'un terrain, pour renforcer la sécurité.

Un autre maire, de la banlieue havraise, m'informant que le passage de promotion d'honneur en honneur oblige à faire passer le stade de 104,2 x 67 mètres à 106 x 68, se demande si les joueurs sont plus grands quand le niveau de compétition est plus élevé...

Nous avons interrogé le Président de la Fédération française de football sur le pouvoir qu'il pouvait avoir vis-à-vis des responsables locaux de son sport et, au vu de ce que nous disent les élus locaux, nous sommes dubitatifs...

M. Jean-François Lamour : Je pense comme-vous qu'il ne faut pas faire d'angélisme. En dehors des normes, il y a aussi une question de rapports de force. Les élus locaux subissent une pression qui peut venir directement des présidents de clubs, heureux de pouvoir brandir un document pour demander une rénovation plus rapide de leurs équipements, mais aussi des districts et des ligues régionales. Cette pression ne doit bien sûr pas être abusive, et surtout, elle ne doit pas constituer un détournement de la loi. Quand les travaux ne sont pas obligatoires parce qu'imposés par le pouvoir normatif des fédérations, il

me paraît nécessaire qu'une instance de conciliation soit créée pour faire la part de ce qui relève de la norme et de la préconisation, avant que les conflits locaux ne deviennent trop lourds et qu'ils ne débouchent sur une relégation ou sur une sanction financière et, éventuellement, sur la saisine du juge administratif.

Je m'en entretiendrai avec Henri Sérandour, car je crois que la création d'une telle instance au sein du CNOSF permettrait de donner une interprétation juridique avant que le conflit ne débouche sur un contentieux.

J'ai eu beau diffuser largement l'avis du Conseil d'État, cela a été à l'évidence insuffisant. C'est pourquoi, parallèlement à la préparation du décret, nous allons rédiger un guide très pédagogique sur le pouvoir normatif des fédérations sportives et sur ce qui n'en relève pas, afin que chacun puisse faire la distinction.

Je l'ai dit, une réflexion est également en cours pour donner plus de visibilité aux clubs professionnels. Si je suis opposé à leur entrée en bourse, cela n'empêche pas de réfléchir aux outils financiers qui leur permettraient d'acquérir des actifs car une des grandes difficultés qu'ils rencontrent est d'inciter les investisseurs à les accompagner. Cela permettrait aux collectivités locales de ne plus avoir à supporter des investissements très lourds, éviterait qu'elles soient soumises en permanence un rapport de forces et répondrait à la volonté des clubs de développer des outils performants.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Comment jugez-vous l'action et le rôle du CNAPS ? Que peut-on attendre de l'entrée en vigueur prochaine du décret du 9 juin 2004 relatif à son fonctionnement ? N'y a-t-il pas, là aussi, un réel besoin de clarification ? Pourrait-il être un véritable organe de régulation alors qu'il a actuellement du mal à se positionner, le représentant de la ligue de rugby nous ayant par exemple indiqué qu'il n'avait pas reçu la lettre que Mme Valérie Fourneyron lui avait adressée en août dernier ? Comment le CNAPS se situera-t-il par rapport à l'instance de conciliation dont vous venez d'annoncer la création ?

M. Jean-François Lamour : Le CNAPS a clairement vocation à intervenir en amont puisqu'il s'agit d'un organe de réflexion et non de contrôle. Le fait que ce rôle soit consultatif ne l'empêche nullement d'évaluer l'impact des normes. Il ne s'agit pas d'une procédure d'avis conforme et chacun doit assumer ses responsabilités : s'il émet un avis défavorable sur un projet de norme fédérale, il n'y aura pas de blocage définitif, la concertation reprendra.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : Mais il faut bien qu'une instance de régulation puisse intervenir.

M. Jean-François Lamour : Sans doute faudrait-il revoir les procédures de concertation au sein du CNAPS et je m'en suis entretenu avec sa Présidente, Mme Edwige Avice. Il faut aussi mieux définir les études d'impact préalables à l'adoption d'une norme. Mais une fois que l'avis a été donné, après concertation, ce sont les fédérations qui adoptent les normes, c'est bien leur rôle dans le cadre de la délégation de service public.

Le CNAPS présente l'avantage d'accueillir des représentants, des collectivités locales, des professionnels et du mouvement sportif. C'est donc bien devant cette instance que doivent être débattus et concertés les projets de normes.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : La maîtrise de la dépense publique, y compris locale, est une des conditions du retour de l'emploi et du

pouvoir d'achat. C'est donc l'accélération des normes et le coût que cela entraîne qui nous ont conduits à choisir ce thème pour les travaux de la MEC.

Vous avez répondu – et c'était important –, mais l'information doit désormais circuler car nous entendons toujours parler, dans nos clubs, de pressions, comme si ni votre position ni l'avis du Conseil d'État n'avaient encore véritablement convaincu tout le monde.

Nous avons ainsi été choqués que le Président de la Ligue de basket déclare qu'il ne pourrait plus lui avoir demain d'équipes de *pro A* dans les villes moyennes, seules les grandes pouvant se payer des équipements de 6 000 places. C'est nier l'histoire du basket, qui est souvent né dans les foyers laïcs et catholiques des villes moyennes.

Par ailleurs, vous vous êtes lancé dans une photographie nationale des équipements sportifs, mais ne craignez-vous pas que cela pousse à demander des améliorations et accroisse ainsi la pression sur les dépenses ? Quelles conséquences tirerez-vous de cette initiative ?

M. Jean-François Lamour : N'ayez crainte, l'information va circuler. C'est bien parce que j'ai vu que la diffusion de l'avis du Conseil d'État n'était pas suffisante que j'ai décidé de rédiger un document pédagogique à destination de tous. J'observe toutefois que les dirigeants des petits clubs jouent parfois sur cette mauvaise information pour réclamer aux élus locaux, sous prétexte que cela leur serait imposé, des équipements flambant neufs... L'idée est que l'information circule partout, en direction bien sûr des ligues, des districts et des clubs, mais aussi des collectivités locales, qui pourront ainsi bien apprécier la pertinence de l'évolution d'un équipement.

Vous craignez que l'inventaire en cours ne débouche sur plus de dépenses. Au contraire ! Je le vois bien avec le FNDS et avec le futur CNDS, puisque la LOLF nous oblige à modifier cet outil important d'accompagnement des élus locaux pour financer des équipements sportifs. Vous pourrez, en mettant la connaissance des équipements et de leur répartition sur notre sol en relation avec les bassins de vie, déterminer ce qui est réellement utile au développement de la pratique sportive. Cela nous permettra aussi de mieux cibler les aides du CNDS. Mais la décision finale appartiendra toujours à l'élu local.

Quand j'entendais un ancien président de région me dire que seuls l'intéressaient la voile, le cyclisme et le football, il me paraissait nécessaire que le ministre des sports, à qui il revient d'accompagner l'investissement, ait une vision globale du réseau des équipements, de leur état de vétusté, de leur mode de fonctionnement.

Si on prend l'exemple des piscines, on voit bien qu'il s'agit aujourd'hui d'équipements autant sportifs que ludiques, et il est bon, en effet, d'arriver à la pratique de la natation sportive par le loisir. Mais je m'aperçois que, parce qu'on veut ouvrir les créneaux les plus importants au public qui paie l'entrée, les clubs sportifs n'ont parfois accès aux bassins qu'à des horaires indignes de l'activité associative. Eh bien je veux aussi pouvoir vérifier que les clubs et les associations, qui fondent l'action de mon ministère et qui forment le tissu social d'une commune, ont les moyens de réaliser leur activité dans de bonnes conditions.

Et je ne parle pas ici des activités sportives scolaires dont vous supportez, comme mon ministère, le coût.

La photographie en cours nous sera donc très utile, à vous comme à moi, pour apprécier la pertinence d'une opération de construction ou de rénovation.

M. Henri Nayrou, Rapporteur : L'idée de ce recensement des équipements sportifs est née à la suite des États généraux de 2002. Mais est-on parti de l'état des lieux précédemment réalisé, en 1994, par Mme Michèle Alliot-Marie, qui estimait à 42 milliards de francs les besoins de mise aux normes ?

Est-il vrai par ailleurs que ce recensement a pris du retard ? Pouvez-vous indiquer ce que vous en attendez ? Considérez-vous que votre ministère doive être un outil statistique, un conseil pour les collectivités, ou l'autorité qui détermine l'ordre de priorité des opérations ?

J'ajoute qu'à partir du moment où l'État se lance dans ce recensement, il est évident qu'on va lui demander d'accompagner un certain nombre d'opérations. Et se posera alors la question de savoir s'il vaut mieux financer l'agrandissement d'un terrain de 104 à 106 m ou construire une piscine...

M. Jean-François Lamour : Le chiffre de 42 milliards avait été obtenu par le CERTU au terme d'une évaluation par sondages, et il ne s'agissait donc pas d'un recensement sur le terrain comme aujourd'hui.

Nous sommes partis d'un certain nombre d'initiatives régionales, comme celle de Midi-Pyrénées. Nous avons, en effet, pris un peu de retard et nous devrions être opérationnels à la fin du premier trimestre 2006.

Cet inventaire sera un outil pour la cogestion du futur CNDS, une aide au diagnostic des collectivités territoriales. Il ne traduit nullement une volonté d'imposer aux élus des décisions prises d'en haut. Les états généraux ont montré qu'il répondait à un besoin du mouvement sportif comme du ministère. Mais on n'est plus au temps où le colonel Marceau Crespin arrivait dans un département et distribuait les équipements sur un coin de table... Aujourd'hui, on privilégie le dialogue, la concertation, et on se fonde sur des outils performants de diagnostic et d'évaluation.

Cela étant, je ne vous cache pas que le CNDS vérifiera la pertinence de la construction des équipements grâce à cet outil qui permettra aussi aux fédérations de veiller à la cohérence de leur réseau d'équipements, en totale adéquation avec les bassins de vie.

On en est loin actuellement et il m'est ainsi arrivé, à la campagne, d'entrer dans une véritable cathédrale consacrée à un seul sport, que je ne citerai pas. Je ne me suis pas certain que la fédération, qui avait beaucoup milité pour que cet équipement prestigieux soit bâti à cet endroit, ait fait le bon choix.

M. Denis Merville, Rapporteur : Les normes ayant des effets importants sur les budgets des collectivités locales, il serait intéressant de disposer d'études d'impact à ce propos.

Par ailleurs, vous insistez beaucoup sur la concertation, qui répond à un vrai besoin. Mais pourquoi créer une nouvelle instance au sein du CNOSF, alors qu'il suffirait de renforcer les relations entre le mouvement sportif et les associations d'élus ? On a d'ailleurs vu l'efficacité de cette méthode il y a quelques années, à propos de l'utilisation des terrains en cas d'intempéries. Cela éviterait ces situations assez fréquentes dans lesquelles, au sein d'une commission, un élu se retrouve seul avec sept ou huit représentants du mouvement sportif. Car il ne faut pas nier les pressions auxquelles sont soumis les élus : on a ainsi vu un maire contraint, sous la menace de sanctions, de faire jouer un match sur un terrain rendu

impraticable par les intempéries, ce qui a ensuite entraîné 23 000 € de frais pour le remettre en état.

M. Jean-François Lamour : Il faut renforcer la capacité du CNAPS d'évaluer le surcoût financier lié aux normes.

S'agissant de la concertation, il est évident que l'outil qui existe au sein du CNAPS fonctionne insuffisamment. C'est pourquoi il me semblerait utile de le placer au niveau du CNOSF, qui est un organe national – et c'est important puisqu'on parle ici de normes nationales –, mais qui dispose aussi des CROS et des CDOS, organes déconcentrés qui permettent en particulier de régler le problème de l'utilisation des installations. À ce propos, je note que nous allons nous voir de plus en plus souvent demander des terrains synthétiques, qui permettent de jouer par tous les temps.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Il y a, en matière de sport, une formidable attente en termes d'équipements, d'emplois et de bénévolat. Dans la mesure où un grand nombre d'élus locaux ont donné compétence pour le sport aux communautés d'agglomération ou de communes, il faudrait qu'ils aient en face d'eux des partenaires, au sein des directions départementales des sports, qui les aident à définir des stratégies et à faire des choix.

Il serait par ailleurs fort utile qu'à partir du recensement, le ministre nous communique quelques exemples d'expériences réussies qui, par effet de contagion, aideraient les élus à organiser la réflexion avec le mouvement sportif et avec les associations.

M. Jean-François Lamour : Cet inventaire va tout à fait dans ce sens. Je tiens beaucoup, et je l'ai rappelé dans des instructions, à ce que les directions régionales et départementales s'ouvrent aux collectivités. Elles ne le faisaient sans doute pas suffisamment jusqu'ici mais on assiste à un véritable changement culturel. Je veux qu'elles soient des experts, des conseils pour les collectivités. Un gros effort est accompli pour cela, dans le budget 2005, en faveur de la formation des personnels, qui disposeront aussi de cet outil que sera le recensement.

Je suis tout à fait d'accord par ailleurs pour intégrer dans le guide qui sera rédigé en même temps que le décret un certain nombre d'exemples qui pourraient aider les élus locaux à prendre leurs décisions en matière de construction et de gestion d'équipements sportifs, en tenant compte de la frontière entre les normes sportives et celles qui ne sont pas régies par l'article 17 de la loi de 1984.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je vous remercie, monsieur le Ministre, d'avoir ainsi répondu à nos questions.

SOMMAIRE

Pages

ANNEXE : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 20 NOVEMBRE 2003

CONSEIL D'ÉTAT

Section de l'Intérieur

N° 369.474

M. F. BERNARD,

Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Séance du jeudi 20 novembre 2003

AVIS

Le Conseil d'État, saisi par le ministre des sports des questions suivantes :

1. Quels sont l'objet et l'étendue de l'habilitation conférée par l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives à certaines fédérations sportives pour définir les règles ou normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives ?

2. La compétence qui appartient aux fédérations sportives aux fins et dans les limites précisées dans la réponse à la première question comporte-t-elle également un pouvoir d'homologation ou de validation des installations et des équipements sportifs aux fins de vérifier leur conformité aux normes qu'elles édictent et, dans l'affirmative, quelles sont les possibilités de recours ouvertes aux collectivités territoriales propriétaires ou gestionnaires d'équipements sportifs et aux associations affiliées à la fédération délégataire ?

3. Lorsque les fédérations sportives modifient les règles ou normes qu'elles ont établies sur le fondement des compétences précisées ci-dessus, détiennent-elles le pouvoir d'imposer l'application immédiate des prescriptions nouvelles et d'interdire le déroulement de toute manifestation ouverte à leurs licenciés jusqu'à la mise en conformité des équipements et installations sportifs, ou sont-elles tenues de prévoir des dispositions transitoires à cet effet ?

4. Le pouvoir d'édicter des normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives peut-il être exercé par les ligues instituées sur le fondement de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 et peut-il être délégué par les fédérations sportives à leurs organes nationaux, régionaux ou départementaux ?

5. Les fédérations sportives délégataires peuvent-elles se borner à reprendre dans leurs règlements les prescriptions émanant de fédérations internationales ?

6. Les dispositions de l'article 33 de la loi précitée du 16 juillet 1984 imposent-elles, sous peine d'illégalité, la consultation du conseil national des activités physiques et sportives, pour la définition des règles techniques édictées par les fédérations, ainsi que sur les conditions d'entrée en vigueur de ces normes et sur leur homologation ?

Vu la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, modifiée, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L. 123-1 et L. 123-2 ;

Vu le décret n° 93-708 du 27 mars 1993 pris pour l'application de l'article 42-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives ;

Vu le décret n° 2001-252 du 22 mars 2001 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national des activités physiques et sportives ;

Vu le décret n° 2002-648 du 29 avril 2002 pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ;

Vu le décret n° 2002-762 du 2 mai 2002 pris pour l'application du II de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ;

Vu l'arrêté du 24 octobre 2001 relatif aux normes des équipements sportifs ;

Vu l'avis n° 345.883 de la section de l'intérieur du Conseil d'État, en date du 27 juin 1989 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes :

1) Sur la première question :

Les dispositions du I de l'article 17 de la loi susvisée du 16 juillet 1984 permettent au ministre chargé des sports d'attribuer à une fédération agréée la compétence pour établir, dans une discipline déterminée, des règles techniques propres à cette discipline et édicter des règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation sportive ouverte à ses licenciés.

Il est loisible à ce titre à cette fédération, sous réserve des compétences dévolues à l'État dans sa sphère d'attribution par les articles 42-1 et 42-2 de la loi, de définir les normes applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, qu'il s'agisse des installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs ou de celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes.

En revanche, les exigences dictées exclusivement 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 titulaires d'une délégation au titre de l'article 17 de la loi. En ces domaines, elles ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

En tout état de cause, une fédération délégataire ne peut exercer la compétence qui lui est conférée que dans le respect des principes et des règles qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public, et ne saurait intervenir selon des modalités qui seraient inconciliables avec ceux-ci, notamment dans le domaine de la sécurité.

2) Sur la deuxième question :

A) En ce qui concerne l'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public :

Aux termes de l'article 42-1 de la loi du 16 juillet 1984 susvisée « Sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation applicables aux établissements recevant du public, les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public font l'objet d'une homologation délivrée par le représentant de l'État, après avis de la commission de sécurité compétente ou, dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé des sports, de la commission nationale de sécurité des enceintes sportives ».

Il résulte de ces dispositions que la délégation consentie à une fédération sportive, dans les conditions précisées en réponse à la question 1) ci-dessus ne peut porter sur l'homologation des

enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public, compétence attribuée au représentant de l'État par les dispositions précitées de l'article 42-1 de la loi du 16 juillet 1984.

B) En ce qui concerne l'homologation des équipements sportifs :

L'homologation des équipements sportifs relève de la compétence d'une fédération délégataire ; cette homologation, à laquelle se réfèrent les dispositions du 9° de l'article 9 du décret du 2 mai 2002, a pour objet de vérifier la conformité aux règles techniques édictées par la fédération, tant du matériel utilisé pour les compétitions sportives que des dimensions, de la nature et des matériaux utilisés pour l'aire de jeu et les installations édifiées sur celle-ci ou qui constituent le prolongement indispensable au bon déroulement des compétitions.

C) En ce qui concerne les recours ouverts contre les actes des fédérations délégataires :

L'acte émis par une fédération délégataire, sur le fondement des compétences mentionnées ci-dessus, présente le caractère d'un acte administratif pris pour l'exécution d'une mission de service public et peut dès lors être déféré à la juridiction administrative, après, lorsqu'il y a lieu, épuisement des voies de recours internes aux fédérations et mise en oeuvre de la procédure de conciliation organisée par le troisième alinéa du IV de l'article 19 de la loi précitée du 16 juillet 1984, par toute personne justifiant d'un intérêt pour agir et, en particulier, lorsqu'elles justifient d'un tel intérêt, par une collectivité territoriale propriétaire ou gestionnaire d'un équipement sportif et par une association affiliée à une fédération délégataire. Il appartient également au ministre chargé des sports et, pour les fédérations et unions sportives scolaires et universitaires, au ministre chargé de l'éducation nationale, chargés, chacun en ce qui le concerne, par les dispositions de l'article 16 de la loi précitée du 16 juillet 1984 de veiller au respect par les fédérations des principes et des règles qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public et de déférer au juge compétent les décisions des fédérations qu'ils estimeraient illégales, dans les conditions et selon les modalités précisées dans l'avis susvisé émis le 27 juin 1989 par la section de l'intérieur du Conseil d'État.

3) Sur la troisième question :

L'exercice d'un pouvoir réglementaire, alors même que ce pouvoir est exercé par une autorité déléguée, implique, pour son détenteur, la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit afin de se conformer en permanence à l'objet pour la réalisation duquel lui a été conférée sa compétence, sans que les personnes auxquelles sont imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante.

Il incombe toutefois à une fédération sportive bénéficiant d'une délégation prévue au I de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 de veiller à ce que les nouvelles normes qu'elle édicte présentent un caractère nécessaire pour l'exécution de la délégation qu'elle a reçue et soient proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée. La fédération délégataire doit également se conformer aux obligations relatives à la publication de ces normes, qui lui sont imposées par le troisième alinéa de l'article 17-1 de la loi précitée du 16 juillet 1984, et respecter les conditions relatives à la consultation préalable du conseil national des activités physiques et sportives mentionné à l'article 33 de cette loi et aux modalités d'entrée en vigueur précisées par le décret en Conseil d'État pris en application de l'article 42 bis de cette loi.

Les nouvelles normes édictées par une fédération délégataire, dans sa sphère de compétence, sont applicables dès leur publication ; il incombe toutefois à cette fédération, eu égard à la nature des règles édictées et à l'importance des travaux qu'elles rendent nécessaires, de prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité aux nouvelles normes des installations existantes.

4) Sur la quatrième question :

Aux termes du VI de l'article 16 de la loi précitée du 16 juillet 1984, « à l'exception des ligues professionnelles mentionnées au II de l'article 17, les fédérations agréées ne peuvent déléguer tout ou partie des missions de service public visées au présent article. »

Il résulte en premier lieu de ces dispositions que, sous la réserve prévue en faveur des ligues professionnelles, les missions de service public dont une fédération agréée peut être titulaire en vertu de la

délégation mentionnée au I de l'article 17 de cette loi ne peuvent faire l'objet d'une subdélégation au profit d'une personne extérieure à la fédération c'est-à-dire dotée d'une personnalité juridique distincte de celle-ci. Une telle interdiction ne peut toutefois être entendue comme prohibant l'exercice de la compétence réglementaire dévolue à la fédération par un organe interne de celle-ci, désigné conformément aux statuts qui la régissent dans le respect de l'annexe 1 au décret susvisé du 29 avril 2002.

Les dispositions précitées du VI de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 autorisent en second lieu une fédération agréée titulaire d'une délégation sur le fondement du I de l'article 17 à déléguer tout ou partie de sa mission de service public à une ligue professionnelle définie au II de l'article 17. Toutefois, la délégation à la ligue n'est possible que dans les conditions et sous les réserves énoncées par le décret susvisé du 2 mai 2002 et ne peut ainsi porter sur les matières énumérées à l'article 9 de ce décret lequel définit les compétences qui relèvent, en tout état de cause, de la fédération et au nombre desquelles figurent notamment la définition et le contrôle des règles techniques et l'homologation des équipements sportifs.

5) Sur la cinquième question :

Les fédérations sportives internationales sont soumises à la législation de l'État où chacune d'elles a son siège et les règlements qu'elles édictent ne s'appliquent pas dans le droit interne français. Il est toutefois loisible à une fédération française de reproduire tout ou partie de ces règlements internationaux dans les normes qu'elle édicte et qui reçoivent application dès lors qu'elle détient une délégation prévue par le I de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 et que lesdits règlements répondent aux conditions de légalité énoncées en réponse à la première question ci-dessus.

La mission de service public confiée à une fédération délégataire ne confère pas à celle-ci une simple faculté dont elle serait libre d'user ou de ne pas user mais lui impose de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour atteindre l'objet sur lequel porte la délégation. Aussi, dans le cas où une fédération délégataire se bornerait à reprendre à son compte, pour les rendre applicables en France, les dispositions émanant d'une fédération internationale, elle serait dans l'obligation, si ces normes ne recouvrent pas l'ensemble du champ de compétence qui lui a été dévolu, de les compléter par des dispositions appropriées.

6) Sur la sixième question :

Il ressort des termes du deuxième alinéa de l'article 33 de la loi précitée du 16 juillet 1984 que le conseil national des activités physiques et sportives est consulté par le ministre chargé des sports sur les conditions d'application des normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives ainsi que sur les modifications de ces normes et leur impact financier.

Le législateur a ainsi entendu soumettre à la consultation du conseil national des activités physiques et sportives tout projet portant sur la définition des équipements nécessaires à la compétition, ainsi que les normes auxquelles les installations doivent se conformer.

Ainsi qu'il est dit dans la réponse à la première question, les normes relatives à ces matières sont définies, pour sa discipline, par toute fédération sportive qui a reçu la délégation prévue par le I de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 ; il appartient donc au ministre chargé des sports de soumettre à la consultation du conseil national des activités physiques et sportives tout projet de règlement établi par une fédération délégataire dans les matières définies ci-dessus ; cette consultation constitue une condition de la légalité des normes ainsi édictées.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'État dans sa séance du jeudi 20 novembre 2003.

Le Vice-Président du Conseil d'État,
Signé : R. DENOIX DE SAINT MARC

Le Conseiller d'État.
Rapporteur,
signé : F. BERNARD

Le Secrétaire Général du Conseil d'État,
signé : P. FRYDMAN

CERTIFIÉ CONFORME :
Le Secrétaire Général du Conseil d'État

N° 2295 – Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives (MM. Denis Merville et Henri Nayrou, rapporteurs – MM. Yves Deniau et Augustin Bonrepaux, présidents)