



MINISTÈRE DES DROITS DES FEMMES, DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION D'ÉVALUATION
SUR
LES EFFETS DE LEVIER DES
SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT DU
CENTRE NATIONAL POUR LE
DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Rapport établi par

Serge MAUVILAIN

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

REMERCIEMENTS

Pour conduire ses investigations, la mission a eu toute facilité pour accéder aux bases de données, aux dossiers et archives du CNDS.

Que son directeur général, Jean-François Guillot en soit chaleureusement, remercié, ainsi que l'ensemble de ses collaborateurs.

Les représentant(e)s des services participant au groupe technique d'appui, CNDS, Direction des sports- RES, DJEPVA-MEOS, ont su, à la fois être à l'écoute des demandes exprimées par la mission et la faire bénéficier, ces trois mois durant, de toute leur expertise.

Merci à eux.

Des remerciements appuyés et chaleureux enfin à Luc de Bezenac, Zbigniew Raszka et Charles-Etienne Robert, qui tous trois m'ont accompagné tout au long de cette mission.

MISSION D'ÉVALUATION
SUR
LES EFFETS DE LEVIER DES
SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT DU
CENTRE NATIONAL POUR LE
DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Rapport établi par



Serge MAUVILAIN

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Avec le concours de :

Luc de BEZENAC, Inspecteur principal de la jeunesse et des sports,
Zbigniew RASZKA, Inspecteur principal de la jeunesse et des sports,
Charles-Etienne ROBERT, étudiant Master 2-PPSOS. Université Paris Sud (Orsay).

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Sommaire | 7 |
| Synthèse | 11 |
| Introduction..... | 17 |
| 1 DES EFFETS DE LEVIERS LOIN D'ETRE AVERES..... | 23 |
| 1.1 De quoi parle-t-on ? Essai de définition de l' «effet de levier ». | 23 |
| 1.2 « L'effet de levier », une référence introuvable, tant dans les notes d'orientation des ministres au CNDS que dans les directives de l'opérateur aux services territoriaux | 25 |
| 1.3 Les effets de levier des subventions d'équipement du CNDS à l'inventaire..... | 26 |
| 1.3.1 Des effets de levier qui ne porteraient, en toute hypothèse, que sur une infime proportion des équipements sportifs nouveaux mis en service sur la période 2007-2012 | 26 |
| 1.3.2 La quasi-totalité des projets d'équipements sportifs éligibles et non retenus au CNDS a été réalisée | 29 |
| 1.3.2.1 Des équipements qui se réalisent sans l'aide du CNDS..... | 29 |
| 1.3.2.2 Des équipements réalisés sans l'aide du CNDS, le plus souvent à l'identique et sans grand retard par rapport aux délais généralement constatés | 30 |
| 1.3.3 Effet de levier d'amorçage du tour de table des cofinancements: une idée qui court toujours, sans convaincre | 31 |
| 1.3.3.1 Un effet d'amorçage contredit par le processus même d'instruction des dossiers | 33 |
| 1.3.3.2 Un effet d'amorçage démenti par les stratégies propres des autres cofinanceurs institutionnels, conseils régionaux et conseils généraux | 33 |
| 1.3.4 L'effet de levier incitatif, lié à la contribution du CNDS dans le plan de financement du projet..... | 34 |
| 1.3.5 Une recherche d'un effet de levier qualitatif des aides à l'investissement sportif du CNDS aux résultats peu probants..... | 36 |
| 1.3.5.1 Il existe pourtant un ensemble de politiques publiques, émanant de l'État ou des collectivités, qui sont porteuses de changements de comportement ou de pratiques | 36 |
| 1.3.5.2 La prise en compte des objectifs de développement durable dans la conception et le fonctionnement des équipements sportifs | 36 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1.3.6 | Une politique d'aide à l'investissement sportif du CNDS qui n'a pas donné place à l'innovation | 37 |
| 1.3.7 | La recherche des effets de levier visant à corriger les inégalités territoriales ou d'accès à la pratique sportive conduit à des appréciations très nuancées | 39 |
| 1.3.7.1 | Des décisions d'interventions financières qui ne laissent pas apparaître de cohérence significative avec l'objectif affiché de régulation territoriale..... | 40 |
| 1.3.7.2 | Une prise en compte formelle des enjeux de la géographie prioritaire | 43 |
| 1.3.7.3 | Une volonté de prise en compte de la spécificité des Outre-mer, encore trop contrainte dans les modes de raisonnement et procédures appliqués en métropole... | 48 |
| 1.3.8 | Dans quelques situations, des effets de leviers induits ont cependant été constatés, mais leur mise en valeur ne saurait justifier à elle seule l'existence d'un dispositif national de subventionnement..... | 52 |
| 1.3.9 | Le plan de ratrappage des équipements sportifs de Seine-Saint-Denis impulsé par l'État a généré plusieurs effets de levier, dont la réalité et l'efficacité sont probants | 54 |
| 1.3.9.1 | Une situation alarmante, au plan quantitatif et qualificatif, du parc des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis..... | 54 |
| 1.3.9.2 | Un État qui assume sa fonction de régulateur des inégalités territoriales et s'en donne les moyens | 55 |
| 1.3.9.3 | Des acteurs qui font des choix ciblés en fonction des contraintes | 55 |
| 1.3.9.4 | Une mobilisation forte et rapide des collectivités qui doit beaucoup aux modalités d'action retenues | 57 |
| 1.3.9.5 | Un besoin flagrant qui reste à traiter : les piscines | 58 |
| 2 | DES PREALABLES ET DES INCONTOURNABLES A LA REUSSITE DE LA REFORME. | 61 |
| 2.1 | Le CNDS n'est pas exactement un dispositif de financement de droit commun d'aide à l'investissement sportif | 61 |
| 2.2 | Deux éléments de contexte,..... | 63 |
| 2.2.1 | Réalité et perspectives budgétaires, la fin du « guichet ouvert aux illusions » .. | 63 |
| 2.2.2 | Réformes institutionnelles : un cadre prégnant et incertain forçant à l'anticipation..... | 63 |
| 2.3 | Un malentendu, un faux-problème et trois préalables à traiter..... | 65 |
| 2.3.1 | Le malentendu : l'inflation des dossiers de demandes de subvention | 65 |
| 2.3.2 | Un faux problème : la dépense subventionnable comme outil de régulation pour la programmation | 66 |
| 2.3.3 | Les schémas directeurs de développement du sport, entre nécessité et contraintes | 67 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.3.4 | CNDS –DETR : un nouveau brouillage du fait même de l’État..... | 69 |
| 2.3.5 | L’enjeu de la rénovation, une équation de risques qui va rendre nécessaire une évolution de la doctrine d’intervention du CNDS..... | 70 |
| 2.4 | Le pré-requis des outils et des systèmes d’information..... | 73 |
| 2.4.1 | Contexte | 73 |
| 2.4.2 | L’élargissement des fonctions de la base financière SES | 73 |
| 2.4.3 | L’articulation SES-RES..... | 74 |
| 3 | DEUX SCENARIOS POUR UNE REFORME | 75 |
| 3.1 | Scénario 1 : la structuration et l’adaptation de l’existant..... | 75 |
| 3.1.1 | Considérants..... | 75 |
| 3.1.2 | Niveau de gestion de la dotation équipement | 75 |
| 3.1.3 | Réduction de l’inflation des dossiers..... | 75 |
| 3.1.4 | La transparence des décisions | 76 |
| 3.1.5 | L’accompagnement des démarches d’élaboration de schémas de cohérence des politiques sportives et de développement de l’offre sportive territoriales | 77 |
| 3.2 | Scénario 2 : Saisir l’instant pour préparer le CNDS aux enjeux de demain | 77 |
| 3.2.1 | Considérants..... | 77 |
| 3.2.2 | Création de dotations régionalisées pour l’équipement sportif profondément remaniées dans leurs finalités et leurs modalités | 78 |
| 3.2.3 | La dotation nationale (ex part générale)..... | 79 |
| 3.2.4 | Limitation de l’inflation des dossiers de demandes de subvention et lutte contre l’opacité des décisions..... | 80 |
| 3.2.5 | Accompagnement à l’élaboration des schémas..... | 80 |
| 3.2.6 | Conforter le CNDS dans sa mission d’opérateur de l’État au service du développement du sport, en mutualisant les moyens d’ingénierie avec la DS..... | 80 |
| 3.2.7 | Explorer et conquérir le champ de l’innovation : un marqueur nécessaire pour différencier un opérateur original « en nom collectif » et un bureau « régional » d’administration centrale | 81 |
| 4 | CONCLUSION | 83 |

| | |
|---|-----------|
| ANNEXES..... | 85 |
| Annexe 1 -Lettre du 31 janvier 2014 signée du directeur de cabinet de la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports..... | 86 |
| Annexe 2 -Désignation du rapporteur | 88 |
| Annexe 3 -Cahier des charges | 89 |
| Annexe 4 -Liste des personnes auditionnées | 95 |
| Annexe 5 -Liste des personnes rencontrées en région | 98 |
| Annexe 6 -Liste des contributions écrites | 101 |
| Annexe 7 -Guide des investigations en région | 102 |
| Annexe 8 -Guide des entretiens téléphoniques avec les élus en métropole | 111 |
| Annexe 9 -Guide des entretiens téléphoniques avec les présidents des CROS d'outre-mer | 114 |
| Annexe 10 -Monographie synthétiques des investigations en région | 119 |
| Annexe 11 -Décret portant création du CNDS | 136 |
| Annexe 12 -Glossaire des acronymes | 145 |

SYNTHÈSE

Dans le contexte des débats engagés au sein du conseil d'administration du CNDS, notamment sur l'attention qu'il convient de porter à la répartition respective des moyens entre subventions de fonctionnement et d'équipement, la ministre chargée des sports a souhaité, par lettre du 31 janvier 2014, que l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) se penche sur cette problématique.

A cette fin, elle a demandé qu'une étude soit menée sur « *l'effet de levier* » des subventions d'équipement du CNDS, hors programmes contractualisés, en y intégrant toutefois le plan de ratrappage du département de la Seine-Saint-Denis (93), et de dégager des préconisations « *opérationnelles* » relevant de la compétence du CNDS ou du ministère .

Diagnostic

L'analyse des subventions apportées par le CNDS et de leur traduction statistique sur la période 2006-2012, complétée des auditions et des « ressentis » collectés, notamment, auprès des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, des présidents de CROS des régions tests, ainsi que d'Élus de collectivités territoriales démontre que **l'approche en termes d'effets de levier de ces aides n'est pas probante** :

- la quasi-totalité des projets éligibles et non retenus par le CNDS a été réalisée à l'identique, sans retard significatif (mis à part ceux liés aux reconductions de demandes de subvention), le maître d'ouvrage assumant, dans la très grande majorité des cas, les risques économiques du nouveau plan de financement ;
- l'effet d'amorçage des subventions CNDS auprès des autres co-financeurs, est démenti par les processus internes de l'opérateur : intervenant en dernier lieu, il avalise le « bouclage » budgétaire prévisionnel des dossiers présentés.

La mission estime que ce faible impact quantitatif est le reflet du pourcentage moyen de subventionnement (10,2% de la dépense subventionnable, ramené à 8,5% du coût d'objectif final) qui, appliqué aux dossiers de la part nationale, n'atteint pas un seuil suffisant pour être significatif.

De plus, faute d'expertise spécifique, le dispositif se prive également d'un réel impact qualitatif dans des domaines comme les évolutions des modes de gestion des infrastructures, des nouvelles formes de maîtrise d'ouvrage ou des évolutions dans la conception des équipements et leur intégration dans le tissu urbain. L'exception faite à cette absence de prise en compte de ces nouvelles approches concerne les impératifs de développement durable. Mais, selon le rapport, bien que figurant dans les orientations de

l'opérateur depuis 2008, ces directives ne semblent pas avoir eu beaucoup d'influence sur l'attribution des aides.

En matière de lutte contre les inégalités territoriales d'accès aux pratiques physiques et sportives, la mission fait état d'un bilan mitigé.

Ainsi, la volonté conjuguée du CNDS d'assurer une régulation territoriale des carences d'installations sportives et de prendre en compte la géographie prioritaire des projets à financer, s'est traduite par une augmentation des dossiers accompagnés, sans pour autant afficher des effets probants de discrimination.

L'inspecteur général de la jeunesse et des sports ayant conduit cette mission n'a pas, en effet, constaté de changements significatifs quant aux répartitions territoriales des crédits, confirmant ainsi les propres observations de la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur le sport de janvier 2013.

La mission note, dans les orientations ministérielles et instructions de l'opérateur, le parti pris de présentation d'objectifs -parfois contradictoires- uniquement sur un mode généraliste, sans définition de niveaux d'exigence, ou sans élaboration du sens, créant ainsi un déficit qui occulte les questions centrales de mixité et de mobilité.

De fait, faute de ciblage déterminé de ses interventions et fléchage de priorités dans le domaine de l'investissement sportif, le CNDS court le risque d'être perçu ou attendu comme un financeur généraliste, « de droit commun », alors que telle ne peut être la vocation d'un dispositif qui contribue à hauteur de 3% à l'ensemble de la charge d'investissement des collectivités locales en matière d'équipements sportifs.

En outre, le dispositif d'accompagnement financier du CNDS est souvent perçu comme complexe, aléatoire et opaque dans ses décisions nationales, ainsi que trop imprécis dans ses critères, avec un fonctionnement de guichet ouvert en réel décalage avec la recherche de masse critique ou d'effet de seuil.

Cette sévérité dans l'appréciation de l'impact des aides à l'équipement sportif du CNDS en termes d'effets de levier, au-delà de l'évidence que toute aide est bienvenue et appréciée de celui qui en bénéficie, ne conduit nullement la mission à considérer que l'opérateur n'a pas de raison d'être.

Ainsi, bien au contraire, le bilan qu'elle fait du « **plan de rattrapage du département de la Seine-Saint-Denis** » (PRES 93), la conforte dans cette conviction que, plus que la remise en cause de outil, c'est son usage et son mode opératoire qu'il conviendrait de repenser, en l'adaptant, cas par cas, aux différents objectifs poursuivis.

La mission soutient que l'effet de levier, constaté et largement reconnu, tient pour beaucoup à la démarche et à la méthode appliquées. L'affichage en amont d'une enveloppe financière globale, et l'implication des acteurs locaux agissant en lien avec le préfet pour établir le choix des projets à retenir, ainsi que l'accélération induite d'un processus de schéma de cohérence territoriale des équipements sportifs, caractérisent le PRES-93.

Les financements du CNDS ont, dans ce cadre, réellement joué un rôle d'amorçage en permettant une mobilisation rapide des collectivités locales. C'est le cas, notamment, du Département qui a alors fait le choix de revenir sur sa décision de suspendre ses interventions financières en investissement au bénéfice des seules installations sportives (en plus de son plan exceptionnel d'investissement pour les collèges).

Ces constats, qui sont faits au regard de la problématique de l'effet de levier du CNDS, n'entachent en rien l'action menée par le CNDS, soucieux de maîtriser au mieux l'augmentation du nombre de dossiers à instruire, et la qualité de l'instruction des services déconcentrés, enrichis des avis du mouvement sportif, ou l'information de premier niveau délivrée aux collectivités.

De même, il ne faut pas négliger l'aide que l'espoir de subventionnement du CNDS peut apporter à des adjoints aux sports soucieux de convaincre leur conseil municipal, ni son impact potentiel pour nouer des contacts entre les fédérations et les collectivités, ou revoir l'ouverture de créneaux d'intervention de clubs.

Cependant, la mission estime qu'en rester à ce seul niveau de satisfaction, comme à celui de contribuer à la marge aux cofinancements d'une partie extrêmement limitée du nombre d'équipements sportifs réalisés chaque année, est de nature à **fragiliser le seul outil national de financement original du sport français, dans un contexte de justification au premier euro de la pertinence de tout dispositif public d'intervention.**

C'est pourquoi, avant de proposer trois scénarios pour une réforme, la mission s'efforce de dégager les points, à ses yeux incontournables, à sa mise en œuvre, en cohérence avec le diagnostic initialposé.

Les incontournables à toute adaptation ou réforme

Autre parti-pris risqué, mais assumé, du rapport, la mission fait le choix de recourir à la formulation d'hypothèses, plutôt que de préconisations trop rigides, et qui perdent souvent en adéquation, une fois extraites du contexte et du raisonnement initial.

Ainsi, il est essentiel de fixer l'objet des interventions en investissement du CNDS, et les objectifs très prioritaires qu'il entend voir figurer dans les projets. Cette évolution d'approche est d'autant plus pertinente dans le contexte budgétaire et de réforme territoriale, qui imposeront d'une façon ou d'une autre un positionnement lisible des interventions de l'État. Le rapport critique sur ce point la « versatilité » des contenus des lettres d'orientation aux différents directeurs généraux du CNDS, émanant des sept ministres et secrétaires d'État qui se sont succédé sur la période 2006-2013, et, surtout, une incroyable difficulté à prioriser l'ambition en fonction des moyens disponibles.

La mission souligne la nécessité de réinterroger le dispositif d'aide du CNDS en cohérence avec l'ensemble des politiques publiques d'investissement conduites depuis la première décentralisation, en excluant du champ de ses interventions, les projets d'équipement ou d'aménagements de simple proximité, ainsi que les maîtres d'ouvrage éligibles à la dotation d'équipement des territoires (DETR), sauf à maintenir une juxtaposition curieuse de deux

dispositifs de subventionnement, ouverts, de facto, aux mêmes communes et pour les mêmes projets.

La mission prône également une remise à plat de la « doctrine du CNDS », en matière de financement de travaux de rénovation des équipements sportifs, qui ne doit pas aboutir à déresponsabiliser les propriétaires de leur obligation de maintenance de leurs installations. Elle propose comme seule exception, l'intervention, concertée et globale, sur certains territoires particulièrement dégradés en matière d'offre sportive, sous une forme de **contrats d'objectifs et de moyens** mobilisant les acteurs locaux et leurs partenariats financiers. Elle souligne l'importance d'associer, en amont et en aval, le mouvement sportif aux choix qui devraient présider à la définition et à la mise en œuvre de ces contrats.

Consciente cependant de « l'enjeu du marché de la rénovation » pour la pérennité du parc des installations sportives pour la plupart des collectivités territoriales, la mission suggère quelques pistes de financement, parce que le marché de la rénovation est bien adapté au tissu économique et à l'emploi des PME et des entreprises artisanales implantées sur le territoire.

Enfin, afin d'anticiper les évolutions, la mission relève **l'importance et l'effet de convergence et structurant que peuvent avoir des schémas de cohérence pour le développement du sport**, notamment dans la meilleure maîtrise des dépenses et la prise en compte des besoins des fédérations articulés avec les territoires.

Elle souligne cependant combien cette nécessité est exigeante : la cohérence ne s'auto-décrète pas et nécessite un travail approfondi de mise à plat entre les fédérations et le niveau régional, la mission suggère au ministère de se coordonner au préalable avec les grands acteurs du champ (CNOSF ; Associations d'élus).

Elle se demande cependant si la dynamique d'élaboration des schémas régionaux, dans le contexte où ils vont être élaborés présentement, ne serait pas davantage induite, par une démarche d'appel à projets auprès de régions volontaires, autour d'une volonté commune exprimée formellement par le préfet, le président du Conseil régional et le président du comité régional olympique et sportif.

Dans tous les cas, la mission considère comme indispensable le principe d'une mutualisation des démarches et d'un accompagnement financier du CNDS.

Deux scénarios pour une réforme

Strictement circonscrit à la seule question du rétablissement ou non des enveloppes territoriales, dans un contexte où les marges de manœuvre financières sont réduites, le débat risque, pour la mission, de passer à côté de l'essentiel, à savoir l'urgence de recentrer le CNDS sur les missions qu'il serait le seul en mesure d'assurer, quelle que soit l'hypothèse d'évolution des compétences d'interventions des collectivités.

Bien qu'elle explore deux scénarios, qui se distinguent par le degré d'attentisme ou d'engagement dans la réforme, **la mission ne partage pas le sentiment de ceux qui considèrent que, compte-tenu des incertitudes qui pèsent sur les évolutions institutionnelles territoriales, jointes à un collectif budgétaire triennal contraint, il est urgent d'attendre avant d'entreprendre sur l'essentiel (scénario 1)**.

La mission préconise au contraire de se saisir de cette période de transition pour réorienter les principaux axes d'intervention du CNDS (*scénario 2*). De la diversité de ses échanges, la mission a un fort sentiment que l'ensemble des parties de la « gouvernance » du CNDS, tant au plan national que régional, est acquis, peu ou prou, à cette nécessité d'avancer.

La mission ne retient pas l'hypothèse, qu'elle considère dangereuse dans l'instant, inutilement « clivante » et contre-productive à l'intérêt du sport français, de supprimer toute enveloppe nationale d'intervention, parce qu'il serait probablement difficile d'y revenir, mais surtout parce que cet outil est nécessaire à la mission incombant à l'État, à un triple titre :

- sa mission de régulation et de prise en compte des situations territoriales ou disciplinaires d'urgence ;
- sa mission naturelle de soutien aux fédérations pour accompagner leur politique de développement, dans le cadre de la délégation qui leur est confiée ;
- sa mission « régaliennes » déterminante pour permettre aux collectivités de réunir le tour de table du financement de ces infrastructures sportives (qui se chiffrent probablement plus en dizaines qu'en centaines d'unités), dont le rayonnement va bien au-delà de la sphère d'influence de la collectivité qui l'accueille sur son territoire (équipement sportif structurant d'intérêt supra-territorial).

La mission considère néanmoins, que le montant de cette enveloppe nationale d'investissement sportif ainsi circonscrite, pourrait être sensiblement réduit en parallèle avec le resserrement des règles d'éligibilité qu'il convient d'engager sans tarder. Cette diminution, même légère, aurait l'avantage de limiter le risque de lâcher prise ou d'appel d'air, qui se traduirait immanquablement par une nouvelle poussée du volume des demandes, alors même que la pause budgétaire forcée de l'année 2013 s'est immédiatement traduite par la stabilisation, voire une diminution du nombre de dossiers déposés.

Ceci permettrait de **rétablir des dotations régionalisées d'équipement, elles-mêmes profondément remaniées dans leurs finalités**. Ces aides seraient utilisées, dans un cadre conventionnel, pour des aménagements intérieurs et extérieurs ou pour l'acquisition de gros matériel, dont les collectivités aujourd'hui rechignent à doter les clubs. **Elles seraient réservées exclusivement aux porteurs de projets du mouvement sportif**, intégrées aux parts régionales, dont elles constituerait un « préceptu » dédié à l'investissement du mouvement sportif et susceptibles d'être abondées, sur proposition des commissions territoriales.

En illustration de ces deux scénarios, la mission détaille les objectifs et la « feuille de route » attenante.

Elle n'aborde pas, en revanche, la question de la gouvernance, tant au niveau des commissions territoriales qu'en ce qui concerne le comité de programmation, considérant que ces transformations découlent des nouveaux modes d'intervention du CNDS qui seront le cas échéant décidés, et non l'inverse.

En conclusion, la mission estime que, quelques soient les hypothèses de changement, tant externes qu'internes (CNDS), le débat en cours dépasse la question du rétablissement ou non des enveloppes régionales en investissement et doit conduire à recentrer les cibles de l'opérateur en cette matière.

En tout état de cause, s'agissant de l'autre volet des interventions du CNDS esquissé en creux par tous les interlocuteurs sans exception, la politique de soutien aux projets d'activités des clubs et des instances du mouvement sportif reste primordiale. Car sans elle, nombre d'actions ne pourraient être menées dans l'ensemble des fonctions éducatives, sociales, récréatives et de formation du sport.

INTRODUCTION

Par lettre en date du 31 janvier 2014, le directeur du cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a chargé l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'une étude sur l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS (*cf. annexe 1*).

Dans le contexte particulier des débats en cours au sein du conseil d'administration de l'opérateur sur l'importance qu'il convenait de donner à la répartition respective des moyens entre les subventions de fonctionnement d'aide aux projets et les subventions d'équipement, l'objectif de l'étude est de déterminer l'impact des décisions prises par le CNDS (subventions d'équipements accordées ou refusées) sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs.

Sur le fondement de cette analyse, la lettre de mission invitait le rapporteur à s'attacher à dégager des préconisations opérationnelles relevant de la compétence du CNDS ou du ministère, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement de l'opérateur.

Par note du 4 février 2014, le chef du service de l'IGJS a désigné Monsieur Serge MAUVILAIN, inspecteur général, pour réaliser cette mission (*cf. annexe 2*).

La remise du rapport était fixée au 20 mai 2014.

Le cahier des charges de la mission, établi par le rapporteur¹, prévoyait de faire porter l'étude sur la période allant de la création du CNDS², le 2 mars 2006, à l'année 2013 incluse. Elle devait intégrer l'ensemble des équipements sportifs éligibles aux aides du CNDS, que les décisions relèvent du niveau national (après avis du comité de programmation du CNDS institué par l'article 7 du décret du 2 mars 2006) ou qu'elles s'inscrivent dans la procédure de gestion des dotations régionalisées³ mises à disposition des préfets de région, délégués territoriaux de l'opérateur.

En revanche, étaient exclus du champ de l'étude, les projets relevant des politiques contractualisées, du fait des processus spécifiques de décision, de programmation et de contractualisation les concernant, les projets s'inscrivant à ce titre dans une programmation nationale exceptionnelle (Euro 2016, par exemple), ainsi que les projets d'investissements dans les établissements publics du ministère au titre du dispositif dérogatoire du plan national de développement du sport (PNDS) couvrant les années 2006 à 2009.

¹ Validé par le cabinet le 13 mars 2014

² Décret n° 2006-248 du 3 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport et Décret n° 2009-548 du 15 mai 2009 portant modification des dispositions du code du sport relatives au CNDS.

³ Les dotations régionalisées ont eu cours de 2008 à 2012

Une exception toutefois était prévue à ce champ des exclusions de l'étude, s'agissant du programme exceptionnel de rattrapage des équipements sportifs de la Seine-Saint-Denis⁴.

Engagée en 2010 à l'initiative des ministères chargés des sports et de la ville, la mise en œuvre de ce plan d'urgence, d'une durée de cinq ans (2011-2015) avait été justifiée d'une part, par la situation très déficitaire de ce département, tant en ce qui concerne le taux de pratique sportive que la densité des équipements sportifs disponibles, et, d'autre part, par l'extrême dégradation d'un grand nombre d'installations, liée aux difficultés financières, économiques et sociales auxquelles est confronté ce territoire.

Panorama des interventions financières du CNDS dans le domaine de l'équipement (2006-2013)

| Ensemble des Enveloppes 2006-2013 | Nombre de dossiers présentés | Dossiers subventionnés | Montant total des subventions |
|--|------------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Enveloppe générale | 3401 | 1 525 | 383 788 197 € |
| Euro 2016 | - | 6 | 132 000 000 € |
| Politique contractuelle | - | 162 | 90 460 060 € |
| Crédits régionalisés Jeunes scolarisés | - | 1 701 | 34 755 724 € |
| Crédits régionalisés Quartiers en difficulté | - | 675 | 17 661 172 € |
| Mise en accessibilité | - | 370 | 14 612 308 € |
| Crédits régionalisés Mise en accessibilité | - | 711 | 10 192 085 € |
| Plan de relance | - | 58 | 9 669 000 € |
| Enveloppe ZUS exceptionnelle | - | 87 | 9 498 650 € |
| Sinistre | - | 89 | 7 746 636 € |
| Mise en accessibilité Plan de relance | - | 5 | 370 141 € |
| Études | - | 1 | 200 000 € |
| Engagement antérieur | - | 3 | 34 000 € |
| TOTAL | 8324 | 5 393 | 710 987 973 € |

Source : CNDS- Base de données SES

Traitement : Paul-André Tramier, président du comité de programmation du CNDS

Le cahier des charges de l'étude retenait également le principe d'une attention particulière à porter à la situation des territoires d'outre-mer. Quatre motifs étaient avancés :

- une structure démographique présentant, selon les régions, une surreprésentation de la population jeune, assortie parfois d'une tendance lourde à l'augmentation du nombre des seniors ;

⁴ Le plan de rattrapage des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis a été annoncé par l'État le 10 février 2011. D'un montant total de 72 M€, il bénéficie d'un financement de l'État à hauteur de 15 M€, mobilise les fonds du CNDS pour 8 M€ (délibération du CNDS n°2011-17 du 10 mai 2011) et ceux du ministère chargé de la ville (SG CIV) pour 6 M€. 1M€ concerne une opération gérée spécifiquement sur les dotations du CNDS

- une demande sociale d'activités sportives à bien des égards particulière, dont l'expression ne revêt pas nécessairement les formes et les tendances dominantes constatées en métropole ;
- un contexte socio-économique critique, affectant un grand nombre de collectivités locales en difficulté financière et fragilisant le tissu associatif sportif local et régional ;
- des contraintes propres à l'économie du bâtiment et des travaux publics dans ces territoires.

Pour conduire ses investigations, le rapporteur a bénéficié du concours de Luc de BEZENAC, Inspecteur principal de la jeunesse et des sports, Zbigniew RASKA, Inspecteur principal de la jeunesse et des sports et Charles-Etienne ROBERT, étudiant en Master 2/PPSOS à l'Université Paris Sud (Orsay). La mission d'inspection générale s'est appuyée également sur l'expertise d'un groupe technique, composé des personnes-ressources du CNDS, de la direction des sports du ministère, ainsi que de la mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS).

Outre les différentes analyses statistiques menées à partir des bases de données du CNDS⁵ et de la Direction des sports (Recensement des équipements sportifs /RES) et l'audition des différentes parties prenantes (*cf. annexe 4 & 5*), la mission d'inspection générale a mené plusieurs investigations sur le terrain, dans huit régions métropolitaines : Alsace ; Basse-Normandie ; Lorraine ; Île-de France ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas de Calais ; Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes.

Ces investigations sur site étaient, notamment, justifiées par la nécessité d'obtenir des services instructeurs des dossiers de demandes de subvention du CNDS (DRJSCS, DDCS et DDCSPP) des informations, non tracées dans les bases de données informatiques, sur le suivi des projets d'équipements sportifs éligibles au CNDS, mais non retenus au bénéfice d'une aide.

Ces déplacements régionaux ont été l'occasion d'auditionner, dans l'ensemble des cas, les présidents des comités régionaux olympiques et sportifs concernés, et, ponctuellement, des

⁵ Les données ont été livrées à la mission d'inspection générale à partir des différentes requêtes qu'elle avait formulées pour rechercher les différents effets de levier des subventions du CNDS et apprécier leur poids et leur impact effectifs sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs. Les données retenues peuvent varier en fonction de chaque requête : prise en compte des seules constructions neuves ou élargissement aux rénovations ; exclusion de certains projets hors cahier des charges (accessibilité, contractualisation etc....). Selon ces hypothèses, la valeur des données cumulées peut se trouver être différente : le lecteur attentif trouvera là l'explication à des variations sur la même période 2006-2012, de valeurs comme le nombre total de données ou le montant du cumul de certains coûts. La mission précise enfin que les exploitations des extractions dont elle assume la responsabilité du traitement ont été présentées au groupe technique d'appui et au CNDS pour validation. En revanche, les commentaires, également portés à la connaissance de la mission d'appui et du CNDS (lecture des tableaux) sont de la seule responsabilité de la mission.

préfets, délégués territoriaux du CNDS. Ils ont été suivis d'entretiens téléphoniques établis à partir d'un panel de maires ou de présidents d'intercommunalité, dont les projets ont été subventionnés ou refusés par le CNDS (*cf. annexe 7 & 8 et listes des personnes auditionnées*).

Enfin, la mission a reçu des contributions écrites, remises à l'appui des auditions, ou de manière spontanée (*cf. annexe 6*)

*Nota : dans la suite du rapport, le terme **la mission** désignera la présente mission d'évaluation conduite par le rapporteur, inspecteur général de la jeunesse et des sports, avec le concours des trois autres personnes y ayant contribué.*

POUR MEMOIRE

Le « Centre national pour le développement du sport » (CNDS) a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des sports. Il a pris partiellement la suite du « Fonds national pour le développement du sport », géré en tant que compte d'affectation spéciale de recettes extrabudgétaires.

Ces missions énumérées à l'article R.411-2 du code du sport, visent « dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports », à :

- contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- promouvoir la santé par le sport ;
- améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Le CNDS mobilise, depuis ces dernières années, un volume de crédits qui dépasse celui du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». En LFI 2013, 238M€ de crédits de paiement ont été ouverts sur le programme 219, à comparer à 280 M€ pour le budget 2013 du CNDS.

Le budget consolidé du CNDS de 2006 à 2013

| (Millions d'euros) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Recettes | 204,5 | 244,2 | 273,6 | 210,7 | 231,6 | 266,8 | 273,9 | 272,6 |
| FdJ principal | 150,0 | 152,7 | 163,0 | 166,3 | 168,3 | 170,8 | 173,8 | 176,3 |
| FdJ complémentaire | | | | | | 24,0 | 24,0 | 24,0 |
| FdJ PNDS | 20,7 | 41,7 | 63,0 | | | | | |
| Paris sportifs | | | | | 14,4 | 24,2 | 31,6 | 31,0 |
| Contribution droits télévisuels | 32,2 | 39,7 | 43,5 | 43,4 | 43,5 | 43,1 | 43,4 | 40,9 |
| Produits financiers | 1,5 | 3,2 | 4,0 | 0,6 | 0,2 | 0,6 | 0,1 | 0,0 |
| Subvention État (plan de relance) | | | | | 5,2 | 3,4 | 1,0 | 0,3 |
| Autres | 0,0 | 7,0 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,7 | 0,1 | 0,2 |
| Dépenses | 179,4 | 217,3 | 246,8 | 215,8 | 252,4 | 286,5 | 275,9 | 267,5 |
| fonds de concours à l'État | | | | 6,3 | 19,0 | 16,0 | 19,5 | 19,5 |
| <i>Subventions de fonctionnement</i> | <i>140,3</i> | <i>166,5</i> | <i>186,0</i> | <i>152,0</i> | <i>158,8</i> | <i>165,8</i> | <i>167,1</i> | <i>156,1</i> |
| Part territoriale | 119,8 | 125,3 | 127,7 | 136,3 | 137,8 | 142,0 | 142,0 | 133,3 |
| Part nationale | 20,5 | 41,2 | 58,3 | 15,7 | 21,0 | 23,8 | 25,1 | 22,8 |
| <i>Subventions d'équipement</i> | <i>37,9</i> | <i>48,6</i> | <i>58,6</i> | <i>54,7</i> | <i>71,8</i> | <i>102,0</i> | <i>86,0</i> | <i>89,0</i> |
| antérieurs | 34,9 | 27,4 | 18,0 | 6,3 | 2,7 | 0,7 | 0,7 | 1,3 |
| sous total hors contrat | 2,8 | 18,1 | 34,7 | 39,6 | 48,3 | 56,2 | 70,0 | 67,9 |
| sous total contrats | 0,2 | 3,1 | 5,9 | 8,8 | 15,6 | 41,6 | 14,4 | 19,5 |
| Subventions plan de relance | | | | | 5,2 | 3,4 | 1,0 | 0,3 |
| Autres charges (dont frais de structure) | 1,2 | 2,2 | 2,2 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 3,3 | 2,8 |
| Résultat annuel | 25,0 | 26,9 | 26,8 | -5,1 | -20,8 | -19,7 | -2,0 | 5,2 |

1 DES EFFETS DE LEVIERS LOIN D'ETRE AVERES

Le recours à l'argument de l'effet de levier est devenu un marqueur important de l'opportunité et de la performance de nombreuses politiques publiques de l'État, concomitamment avec la mise en œuvre de la LOLF, et, probablement, la disparition des marges budgétaires. L'absence avérée d'effet de levier, a contrario, constitue une critique sévère de la part des instances d'évaluation des politiques publiques, ou des juridictions financières, qui ne manquent pas alors d'en appeler à la réorientation de l'action de l'État dans le domaine considéré, ou de signaler son obsolescence pure et simple.

Nombreux sont ceux qui ont interprété ainsi le rapport thématique de la Cour des comptes rendu public le 17 janvier 2013, intitulé : « Sport pour tous et sport de haut-niveau : pour une réorientation de l'action de l'État », dont une large part était consacrée au CNDS et au volet aide à l'investissement sportif de ses orientations. Ainsi, en conclusion de son analyse, la Cour des comptes⁶ porte un jugement argumenté sur l'impact des subventions d'équipement du CNDS qui « *sont attribuées à partir de critères nombreux qui nuisent à la lisibilité de l'action du CNDS. Elles ne sont, en l'état, qu'un complément le plus souvent limité, voire marginal, au tour de table mis en place pour la construction d'équipements, et non un instrument permettant d'orienter celle-ci vers les territoires qui en auraient le plus besoin.* »

1.1 De quoi parle-t-on ? Essai de définition de l' «effet de levier ».

Évaluer « l'effet de levier » requérait pour la mission d'inspection générale d'en retenir une définition, tant la notion est passée dans le langage courant des politiques publiques.

Il est de bon ton, dans l'exercice universitaire, administratif ou médiatique, de se référer à l'apostrophe attribuée à Archimède : « Donnez-moi un levier et je soulèverai le monde ». Cette illustration a effectivement le mérite « pédagogique » d'inscrire l'effet de levier dans le domaine de la mécanique et de la physique, comme étant le premier dispositif mécanique démultipliant la force musculaire de l'homme pour déplacer des masses qu'il ne pourrait faire bouger sans cela.

Bien plus tard, le développement de la connaissance scientifique a permis à Newton de conceptualiser le principe, en traduisant en formule mathématique la relation entre la force et le mouvement, comme principe fondamental de la dynamique.

⁶ Cour des comptes. Rapport public thématique « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État. Janvier 2013

Sans perdre pour autant ses acceptations antérieures, le concept d'effet de levier s'est décliné plus récemment dans le domaine financier : il permet, grâce à l'emprunt ou à des techniques financières plus sophistiquées, d'acquérir des actifs avec un minimum de fonds propres, bref, de démultiplier les gains par rapport à la somme initiale investie.

Cette approche comptable de l'effet de levier s'exprime dorénavant de plus en plus couramment dans la sphère des politiques publiques. Les aides publiques recherchent un effet d'incitation devant permettre aux bénéficiaires de réaliser des projets qu'ils ne réaliseraient pas sans cette aide. Dans nombre d'instructions, le mot « effet de levier » figure expressément.

Au-delà, l'effet de levier recherché vise aussi, dans un système public à cofinancements multiples, à susciter d'autres participations allégeant d'autant la charge du porteur de projet. La référence aux effets de levier peut contribuer à légitimer, aux yeux du co-financeur initial, sa propre intervention comme génératrice d'autres partenariats financiers : il s'agit là d'un effet démultiplicateur dont se prévalent souvent les institutions et qui nécessite une investigation précise pour s'assurer de son effectivité.

Après cet essai de définition, la mission s'est attachée, en recourant aux tris et analyses statistiques des bases de données du CNDS et du RES, à déterminer les différents effets de levier des subventions d'équipement du CNDS :

- **effet incitatif** à la décision d'investissement du maître d'ouvrage ;
- **effet démultiplicateur** dans le processus d'élaboration du « tour de table » des partenaires contribuant au financement du projet ;
- **effet d'additionnalité**, dont le principe est inhérent à la gestion des fonds européens qui visent à permettre aux États de dépasser leurs capacités financières mobilisables sur des politiques jugées prioritaires par les instances de l'UE : l'enjeu n'est pas ici de faire faire des économies aux États, mais de compenser, par le biais du cofinancement européen, leur capacité à agir significativement dans une logique de contractualisation sur objectifs ;
- **effet d'orientation**, s'agissant soit d'un type d'équipement, soit d'une préoccupation sociétale à développer (accessibilité aux personnes handicapées ; prise en compte des contraintes environnementales et de développement durable...) ;
- **effet de correction** d'inégalités d'accès à la pratique sportive ou de carences d'implantation sur certains territoires (« géographie prioritaire », territoires « carencés »...) ;
- **effet de gouvernance et de convergence stratégique**, particulièrement dans le champ d'une politique publique « partagée⁷ » comme celle du sport.

⁷ Cf. code du sport

1.2 « L'effet de levier », une référence introuvable, tant dans les notes d'orientation des ministres au CNDS que dans les directives de l'opérateur aux services territoriaux

La référence précédente à la science de la physique a le mérite de préciser cette définition de l'effet de levier, en modélisant les composantes du vecteur « force » autour de quatre éléments :

1. la direction : orientation de la force
2. le sens : vers où la force agit
3. la norme (ou intensité) : grandeur de la force, elle est mesurée en Newton (N)
4. le point d'application : endroit où la force s'exerce.

Appliquée aux politiques publiques, la prise en compte de ces quatre axes a été recherchée au travers d'une lecture attentive par la mission des orientations et directives données aux opérateurs :

- la direction d'abord, c'est à dire l'énoncé des objectifs à atteindre et du « cap » donné ;
- le sens, qui ne se confond pas totalement avec le simple affichage d'un objectif opérationnel, mais renvoie à la compréhension et éventuellement à la prise en compte des divers éléments de contexte et des acteurs en jeu, qui interagissent et donc interfèreront sur la politique publique à mettre en œuvre ;
- la norme, qui, appliquée à l'exemple des politiques publiques, se déclinerait en moyens d'action, mobilisation des acteurs, dynamiques partenariales et, surtout, niveaux d'exigence ou autres points d'attention, le cas échéant problématisés par une évaluation « ex-ante »...
- le point d'application, enfin, qui aurait à voir avec l'impact recherché et l'évaluation « ex-post » des résultats.

La mission constate, sur la période de l'étude, que la référence à la recherche d'effets de levier ne ressort de façon formelle et explicite ni des notes d'orientation des ministres chargés des sports au directeur général du CNDS⁸, ni des directives adressées par l'opérateur aux services déconcentrés, dans la quinzaine d'instructions établies sur la période 2006-2013⁹.

⁸ Lettres d'orientation du ministre du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative (Jean-François Lamour) du 10 mars et du 10 novembre 2006 ; de la ministre de la santé et des sports (Roselyne Bachelot-Narquin) du 6 septembre 2007, du 24 novembre 2008 et du 22 octobre 2009 ; de la ministre des sports ((Chantal Jouanno) du 21 janvier 2011 ; du ministre des sports (David Douillet) du 14 novembre 2011 ; de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Valérie Fourneyron) du 25 octobre 2012.

⁹ Directives du directeur général du CNDS aux préfets de région et de département, délégués régionaux et départementaux du CNDS) du 7 janvier 2008 ; aux préfets de région (délégués territoriaux du CNDS) du 16 novembre 2008 ; 18 février 2011 ; 16 novembre 2011 ;

Cette absence de référence à l'objectif d'effet de levier dans les instructions relatives aux subventions d'équipement du CNDS, sur une période aussi longue et sous la plume de sept rédacteurs ministériels différents, peut difficilement être tenue comme insignifiante, sauf à considérer qu'il en va des effets de levier dans les politiques publiques du sport comme de la prose chez Monsieur Jourdain...

Au demeurant, ce silence sur le mot contraste avec le parti-pris contraire de très nombreuses politiques publiques de l'État (notamment en matière de politique du logement ou de développement durable), mais aussi de collectivités territoriales¹⁰ qui affichent ouvertement dans leurs documents d'orientation et le mot et l'ambition.

1.3 Les effets de levier des subventions d'équipement du CNDS à l'inventaire

1.3.1 Des effets de levier qui ne porteraient, en toute hypothèse, que sur une infime proportion des équipements sportifs nouveaux mis en service sur la période 2007-2012

Dans son rapport d'information « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* » (2 mars 2005), le président la commission des finances du Sénat, Monsieur Jean Arthuis, estimait que « *s'agissant (...) du programme « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations - c'est-à-dire de connaître les projets d'investissements qui n'ont pu être réalisés que grâce aux subventions (de l'État) associées à ce programme* ».

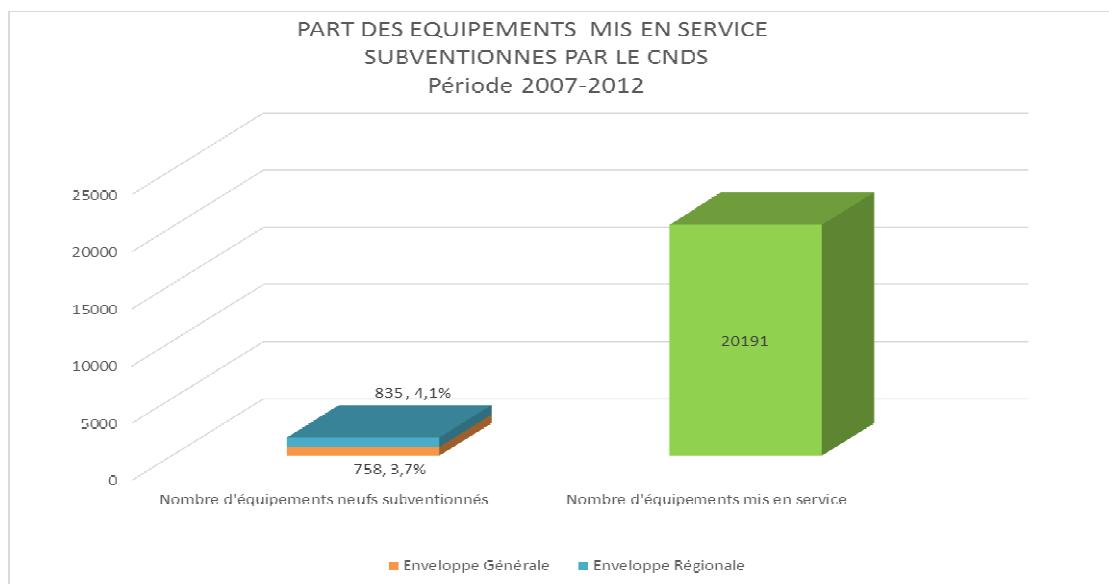
La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a décliné une application opérationnelle de cette définition dans l'élaboration de ses objectifs et indicateurs de performance des dotations globales d'équipement¹¹ attribuées par les préfets de département aux collectivités locales (communes et intercommunalités), considérant que « *l'efficacité des dotations d'équipement de l'État aux collectivités territoriales peut être appréhendée par la notion d'effet de levier. Il s'agit de mesurer le volume des investissements ayant bénéficié de subventions et de s'assurer que celles-ci exercent un effet incitatif*

S'en tenant à cette simple approche, aisée à objectiver s'agissant des équipements sportifs, la mission d'inspection générale a mis en rapport le nombre total des équipements sportifs nouveaux mis en service sur la période 2007-2013 et ayant fait l'objet d'une déclaration

¹⁰ Cf. le Conseil régional Poitou-Charentes, qui s'est même doté d'une mission évaluation et contrôle de la dépense régionale, chargée de traquer les projets subventionnés qui ne se justifieraient pas à ce titre.

¹¹ Programme annuel de performance DGCL/ Ministère de l'intérieur – Objectifs et indicateurs de performance / Objectif n°1 : promouvoir les projets de développement

obligatoire du propriétaire au titre du recensement des équipements sportifs (RES) et, sur la même période, le nombre d'équipements neufs ayant été subventionnés.



Source : CNDS - Base de données SES & Direction des sports (MDFVJS - Base de données Recensement des équipements sportifs (RES)

Traitement : mission d'inspection générale

Lecture : Les valeurs inscrites dans les deux pavés correspondent au nombre de projets, ainsi qu'au pourcentage par rapport au nombre total d'équipements sportifs mis en service, selon les déclarations faites au titre du RES.

En cumul de la part générale et des enveloppes régionales, les 1595 dossiers subventionnés (respectivement 835 et 758) représentent 7,8% des nouveaux équipements mis en service sur la même période.

Certains analystes considèrent ce faible pourcentage comme encore surestimé, pour deux raisons :

- selon la direction des sports, quoiqu'obligatoire, la déclaration des nouveaux équipements mis en service n'est pas systématiquement assurée par les propriétaires. La régularisation intervient souvent lors des campagnes de mises à jour et de contrôle initiées par les DRJSCS : de ce fait, la forte chute du nombre de mises à jour pour l'année 2012 par rapport aux années antérieures, peut trouver là une explication partielle, selon les services de la direction des sports.
- a contrario, le nombre des équipements subventionnés sur l'enveloppe régionale, à des niveaux de subvention se situant entre 4500 € et 80 000 € en 2008 et entre 4500 et 120 000 € de 2009 à 2012, est assurément surévalué. Cette interprétation est confirmée par le fait que le taux moyen des subventions des projets financés sur les enveloppes régionales est de 20 928 € (248 815 € sur la part « générale » ou dite « nationale », selon les calculs de la mission, 254 324€, selon le service des équipements sportifs du CNDS), ce qui suppose qu'il s'agit bien d'aménagements intérieurs ou extérieurs légers, de rénovations ou d'acquisitions de matériels sportifs lourds, conformément à l'objectifs poursuivies par les enveloppes régionalisées..

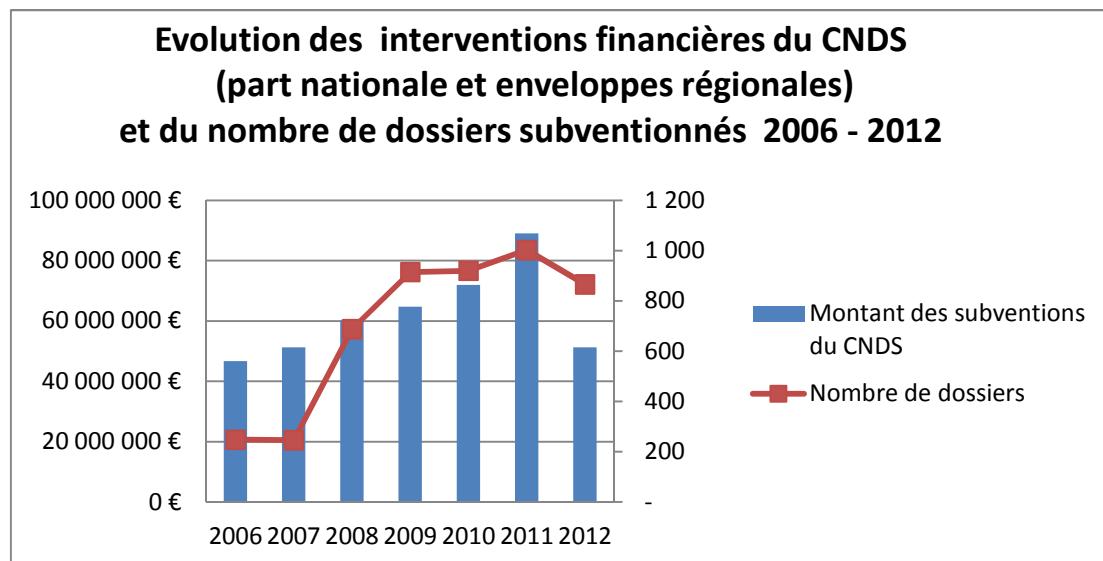
Cela étant, le descriptif de l'équipement sur la base SES du CNDS ne permet pas toujours de distinguer si les quelques 3500 projets subventionnés sur les enveloppes régionales ont

généré des surfaces d'évolution sportives nouvelles, rarement soumises à l'obligation de déclaration au titre du recensement des équipements sportifs.

Ces données doivent être interprétées en tendances, car il existe toujours un décalage entre la date d'attribution de subvention du CNDS et la date de déclaration de mise en service des nouveaux équipements (le CNDS autorise 11 ans maximum pour terminer les travaux)¹²

Au demeurant, cette faible proportion des nouveaux équipements sportifs ayant bénéficié d'une aide du CNDS est conforme aux données financières disponibles sur l'effort annuel d'investissement des collectivités territoriales, estimé en 2008 à 4,5 milliards d'euros, le montant global des engagements du CNDS pour la même année étant de 60 millions d'euros... soit 1,3 %.

La mission n'entend pas faire d'extrapolations, à charge ou à décharge, de cette réalité. Elle prend acte simplement, que quand bien même l'étude identifierait des effets de levier patents des subventions attribuées par le CNDS, rapportées à l'ensemble des équipements construits sur la même période, ces effets pèseraient dans des proportions « statistiquement négligeables ».



Source : CNDS – Base SES / CNDS

Traitement : mission d'inspection générale

Lecture : La croissance constatée en 2011 du nombre de dossiers déposés s'est accompagnée d'une progression parallèle du montant de la dotation réservée. La mission n'a pas recherché l'explication à cette poussée.

¹² Aux termes du règlement général du CNDS, « Le porteur de projet dispose de deux ans pour commencer les travaux. Ce délai peut être prorogé d'un an maximum. Puis il dispose de quatre ans pour commencer les travaux. Ce délai peut être prorogé de quatre ans maximum. »

1.3.2 La quasi-totalité des projets d'équipements sportifs éligibles et non retenus au CNDS a été réalisée

1.3.2.1 Des équipements qui se réalisent sans l'aide du CNDS...

La mission a cherché à savoir ce que sont devenus les projets d'équipements sportifs éligibles au CNDS, transmis à ce titre au siège parisien de l'opérateur, et refusés à l'issue d'un, deux ou trois passages devant le comité de programmation.

La traçabilité de ces dossiers éligibles non retenus (« ENR ») n'étant plus assurée dans les bases de données de l'opérateur au-delà de leur saisie initiale, il était impossible à la mission de procéder à toute requête statistique : ont-ils été purement et simplement abandonnés par le porteur de projet ? Ont-ils été réalisés à l'identique, le maître d'ouvrage ayant compensé la défection du CNDS ? Ont-ils été réalisés mais à moindre coût ou différés dans le temps ?

Pour pallier cette impossibilité de traitement statistique, les dossiers concernés n'étant plus tracés dans aucune base de données, la mission d'inspection générale n'a eu d'autre choix que de mener ses investigations sur site, en interrogeant les services déconcentrés chargés de l'instruction des dossiers d'équipements sportifs pour le compte du CNDS. Dans les huit régions métropolitaines retenues dans son échantillon¹³, représentant un peu plus de la moitié (51,6%) du poids démographique de la France métropolitaine, la mission s'est donc référée à la connaissance du terrain et à la mémoire des personnels concernés des DRJSCS et de quelques DDI (DDCS ou DDCSPP) proposés par le directeur régional et a eu recours si besoin aux dossiers et à la base de données du recensement des équipements sportifs.

Les informations ont été recoupées auprès des présidents de CROS.

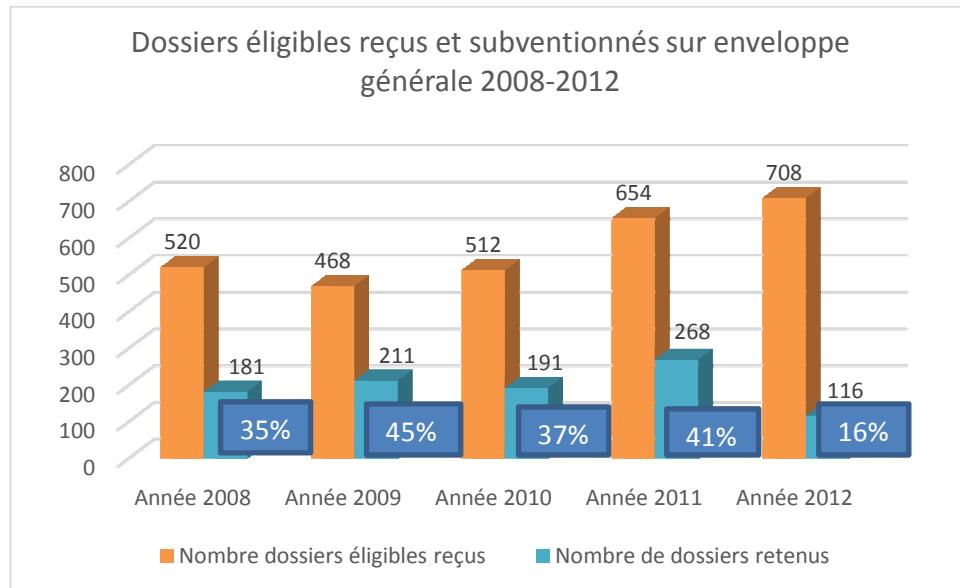
Au cours de ses déplacements, préparés et suivis par l'échange de données avec les services, la mission a systématiquement auditionné les président(e)s des comités régionaux olympiques et sportifs et veillé à ce que les préfets de région, délégués territoriaux du CNDS soient informés du contenu des échanges ; certains d'entre eux, à leur demande, ont été entendus par la mission d'inspection générale lors d'entretiens particuliers¹⁴.

Enfin, la mission a procédé à l'issue de ses déplacements en régions à des entretiens téléphoniques avec des maires et/ou des présidents d'intercommunalité ayant déposé un dossier de demande de subvention au CNDS, que ce dossier ait été subventionné ou refusé par le conseil d'administration de l'opérateur (*cf. annexe 8 – guide des entretiens téléphoniques avec les Élus*).

¹³ Alsace ; Basse-Normandie ; Île-de-France ; Lorraine ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas de Calais ; Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes. Les Départements d'Outre-mer ont fait l'objet d'investigations spécifiques, à partir de questionnaires, d'échanges de bases de données et d'auditions téléphoniques (cf. annexe 5, 7 & 8).

¹⁴ Préfet de la région Île-de France, Préfet de Paris ; Secrétaire général aux affaires régionales et européennes d'Alsace.

Sur la base de ces investigations et recouplements¹⁵, il a été constaté que dans une proportion extrêmement forte, allant de 95 à 100% selon les régions, les projets éligibles au CNDS mais non retenus au financement ont été cependant réalisés ou sont en cours, comme initialement prévus. Le reliquat concerne très essentiellement des projets portés par des associations ou des abandons liés à des changements de municipalités.



Source : CNDs

Traitement : mission d'inspection générale

Lecture : pour la métropole, sur les exercices 2008-2012, 34% de l'ensemble des projets éligibles soumis à l'instruction du comité de programmation et à la décision du conseil d'administration du CNDS ont bénéficié d'une subvention.

Ce taux est néanmoins en nette diminution sur les derniers exercices (16% en 2012), qui contraste avec une année 2011 significativement plus favorable (41%).

La proportion unanimement considérée comme trop importante entre le nombre de dossiers d'équipement transmis au CNDS et le nombre de dossiers retenus pose le problème de la pertinence des critères d'éligibilité trop larges et génériques définis par le règlement général de l'opérateur

Il convient de rappeler que le règlement général du CNDS stipule qu' « un dossier peut être examiné deux à trois fois la même année. » Ces dossiers représentés figurant sur la base à chaque saisie (présentation), il a été possible cependant de les identifier, dans la mesure où ils portent un même numéro de référence.

1.3.2.2 Des équipements réalisés sans l'aide du CNDS, le plus souvent à l'identique et sans grand retard par rapport aux délais généralement constatés

La mission s'est efforcée d'aller plus loin que cette appréciation brute, en essayant de déterminer s'il n'existe pas un « effet de levier négatif », du fait que les projets se seraient

¹⁵ La recherche ne portait pas sur un nombre tel de dossiers que la démarche empirique retenue soit de nature à mettre en cause la fiabilité des informations recueillies et traitées par la mission

réalisés, certes, mais selon des formats sensiblement réduits ou à moindre qualité par rapport à l'ambition initiale du porteur de projet.

Le plus souvent, les projets se sont réalisés à l'identique, le maître d'ouvrage faisant son affaire du réajustement du plan de financement... Ce qui jette au demeurant un doute sur la pertinence des budgets prévisionnels des projets présentés en phase d'avant projet sommaire (APS) ou plus en amont encore, en phase d'esquisse. Cette appréciation est corroborée, a contrario, par le différentiel entre le soutien sollicité et, le cas échéant, la subvention attribuée.

Enfin, l'hypothèse d'une réalisation significativement retardée du fait du refus de l'aide du CNDS ne paraît pas davantage avérée, même si cette appréciation est davantage fondée sur le « ressenti » des interlocuteurs interrogés par la mission que sur une enquête de suivi systématique dont l'intérêt n'est pas apparu spontanément.

Cette impression se trouve confortée par le fait que de nombreux chantiers débutent dès la réception par le maître d'ouvrage de l'accusé de réception du dossier complet par le délégué territorial du CNDS, c'est-à-dire bien en amont de la notification de la décision d'accord ou de refus de la subvention du CNDS.

1.3.3 Effet de levier d'amorçage du tour de table des cofinancements: une idée qui court toujours, sans convaincre

Le financement des équipements sportifs à l'initiative des collectivités (communes et intercommunalités, quasi systématiquement) donne lieu souvent à des cofinancements, associant Département, ou Région et CNDS.

| Caractéristiques des porteurs de projets bénéficiaires d'une aide du CNDS sur la période 2006 à 2013 | | | | | | |
|--|--------------------|------------|---------------------|--------------|-------------|--------------|
| Maître d'ouvrage | Années 2006 à 2013 | | | | | |
| | Enveloppe générale | | Enveloppe régionale | | Total | |
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| Communes | | | | | | |
| de moins de 20 000 habitants | 252 | 15,3 | 543 | 15,9 | 795 | 15,7 |
| de 20 000 à 50 000 habitants | 147 | 8,9 | 321 | 9,4 | 468 | 9,2 |
| de plus de 50 000 habitants | 628 | 38,2 | 877 | 25,6 | 1505 | 29,7 |
| Intercommunalité | | | | | | |
| de 4000 à 20 000 habitants | 121 | 7,4 | 99 | 2,9 | 220 | 4,3 |
| de 20 000 à 50 000 habitants | 94 | 5,7 | 35 | 1 | 129 | 2,5 |
| de plus de 50 000 habitants | 156 | 9,5 | 77 | 2,2 | 233 | 4,6 |
| Conseil régional | 8 | 0,5 | 0 | 0 | 8 | 0,2 |
| Conseil général | 32 | 1,9 | 36 | 1,1 | 68 | 1,3 |
| Association | 205 | 12,5 | 1421 | 41,5 | 1626 | 32,2 |
| Autres | 2 | 0,1 | 15 | 0,4 | 17 | 0,3 |
| TOTAL | 1645 | 100 | 3424 | 100,0 | 5069 | 100,0 |

Source : CNDS – Base de données SES

Traitements : mission d'inspection générale

Lecture : près d'un tiers des communes et des intercommunalités de moins de 50 000 habitants sont porteurs de projet.

Les départements et les régions sont des bénéficiaires statistiquement négligeables du CNDS. En nombre de maîtrise d'ouvrage.

Les porteurs de projet associatifs représentent 1/3 de l'ensemble des bénéficiaires des aides à l'investissement, mais ce niveau de classement est très significativement déterminé par les attributions relevant des enveloppes régionales, au sein desquels les projets associatifs représentent 41,5 % du total des projets traités. Ces dossiers ne portent que très rarement sur des infrastructures lourdes et concernent davantage des aménagements et l'acquisition de matériels lourds amortissables

Les effets pervers de ces multi-financements sont néanmoins régulièrement rappelés : allongement des processus de programmation, (en application du postulat que la « vitesse de bouclage du plan de financement est déterminée par le dernier cofinancier »); multiplication des services instructeurs, sans plus-value a priori apparente; risque de modification de la demande initiale des porteurs de projets (et de surcoûts potentiels), afin de s'inscrire dans les critères de subventionnement ou de satisfaire parfois aux exigences techniques propres à chaque cofinancier ...

Les auditions menées, confirmées par l'étude des sites de communication des conseils régionaux et généraux des huit régions composant le panel, ont montré que ces instances interviennent, dans leurs programmes de droit commun, selon des clefs de subventionnement établies par des délibérations-cadres, en complète autonomie au regard des décisions du CNDS.

Tableaux des cofinancements inscrits dans les demandes de subventions déposées au CNDS

| | Coût total d'objectif | Co-financeurs | | | | | | | | | | Total des co-financements hors CNDS | |
|---------------------|------------------------|----------------------------------|------------|------------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|----------------------------------|------------|-------------------------|-----------|-------------------------------------|------------|
| | | Demandes prévisionnelles au CNDS | | Participation du Porteur de Projet | | Participation du Conseil Régional | | Participation du Conseil Général | | Autres | | | |
| | | Euros | Euros | % | Euros | % | Euros | % | Euros | % | Euros | % | |
| Enveloppe Générale | 4 763 550 406 € | 653 279 127,72 € | 14% | 2 476 217 717 € | 52% | 648 047 468,3 € | 14% | 582 075 952,94 € | 12% | 406 670 152 € | 9% | 1 636 793 573 € | 34% |
| Enveloppe Régionale | 307 530 773 € | 74 670 708 € | 24% | 127 847 776 € | 42% | 27 630 297 € | 9% | 44 018 535 € | 14% | 27 696 828 € | 9% | 99 345 660 € | 32% |
| TOTAL | 5 071 081 179 € | 727 949 835,72 € | 14% | 2 604 065 493,10 € | 51% | 675 677 765,25 € | 13% | 626 094 487,94 € | 12% | 434 366 980,00 € | 9% | 1 736 139 233,19 € | 34% |

Source : CNDS-Base SES & outil de tri CNDS Visual studio

Traitements : mission d'inspection générale

Nota. Les données relatives aux cofinancements (prévisionnels ou définitifs) ne sont pas saisies dans la base de données SES du CNDS. La mission pour les approcher a dû avoir recours à un outil de saisie développé en interne par le CNDS (Visual studio) dont la fiabilité et surtout la pérennité ne sont plus garanties par l'opérateur. Les données ressortant du tableau ne recouvrent pas la totalité des dossiers subventionnés (différentiel de 100).

Lecture : bien que non validé par le CNDS, ce tableau a été maintenu par la mission ; la répartition des cofinancements, en volume et en pourcentage, pour les seules données saisies dans la base Visual studio, sous cette réserve, donne un ordre de grandeur intéressant.

1.3.3.1 *Un effet d'amorçage contredit par le processus même d'instruction des dossiers*

Si l'effet d'amorçage des cofinancements découlant de la perspective d'une aide du CNDS a ses tenants auprès d'un certain nombre d'acteurs nationaux du « système », il fait beaucoup moins recette auprès des interlocuteurs territoriaux, en première ligne du dialogue avec les collectivités locales majoritairement maîtres d'ouvrage des équipements sportifs, et, à ce titre, plus ouverts au principe de réalité.

Dans la pratique, le processus de montage des plans de financement des projets induit que le CNDS est le plus souvent cantonné, compte-tenu de ses propres procédures nationales de décision, au rang de dernier cofinanceur à se prononcer.

Ce fait sous-tend, a contrario, que les autres acteurs du « tour de table » des financements n'aient pas attendu de connaître l'intention du CNDS pour décider de leurs propres attributions de subvention éventuelles :

- d'un côté, les règles de présentation des projets soumis au comité national de programmation du CNDS (part générale) requièrent que les interventions des co-financeurs soient assurées !
- de l'autre, les préfets de région, délégués territoriaux du CNDS et les services de la DRJSCS se trouvent en incapacité totale à faire un quelconque pronostic sur les chances d'aboutissement du dossier de demande de subvention remonté au siège pour instruction et décision ;
- enfin, l'opacité, unanimement dénoncée par les acteurs territoriaux du CNDS, qui entoure les choix qui président aux décisions de subventionnement, conforte cette impossibilité des interlocuteurs territoriaux de l'État à donner, sauf à prendre le risque d'un pronostic très incertain, la moindre indication sur les perspectives d'aboutissement raisonnable d'un dossier de demande de subvention. Il n'est pas impossible que cette « impuissance » amène parfois les services territoriaux à conseiller eux-mêmes aux porteurs de projet d'entreprendre un lobbying auprès de la fédération concernée.

1.3.3.2 *Un effet d'amorçage démenti par les stratégies propres des autres cofinanceurs institutionnels, conseils régionaux et conseils généraux*

En préparant ses investigations dans les huit régions retenues dans son échantillonnage, la mission a pu confirmer que départements et régions, principaux contributeurs au tour de table du cofinancement des projets d'équipements sportifs, disposent, dans la grande majorité des cas, de leur propre stratégie, règles et modalités de subventionnement.

Ces informations sont d'ailleurs aisément consultables sur les sites web des collectivités¹⁶, dont la qualité, la précision et le caractère opérationnel des informations fournies soutiennent largement la comparaison avec celles communiquées par l'opérateur.

¹⁶ La mission d'inspection générale a consulté, pour l'ensemble des huit régions-témoins, les sites Web du conseil régional et des conseils généraux. Les extractions correspondantes étaient jointes au dossier préparatoire adressé au DRJCS avant le déplacement

Pour prendre leur décision, les exécutifs départementaux et régionaux ne sont pas, s'agissant d'investissements de proximité, dans l'attente, de connaître une hypothétique intervention financière du CNDS, dont ils n'ignorent rien des aléas et de la faible portée.

Sur le fond, il apparaît en effet quelque peu dérisoire, trente ans après l'acte I de la décentralisation et à l'aube d'une nouvelle phase récemment annoncée par le Premier ministre¹⁷, que l'on puisse encore considérer qu'il faille que la subvention de l'État-CNDS aboutisse pour que les collectivités s'engagent. Cela ne reviendrait à rien moins que de « *placer les collectivités en position d'otage par rapport à l'État* », selon la formule d'une des personnalités auditionnées.

De fait, l'absence de motivation des décisions de refus et la généralité des critères d'éligibilité génèrent un sentiment de défiance des acteurs territoriaux qu'il a été donné, à plusieurs reprises, à la mission de relever.

Ce sentiment semble s'être particulièrement exacerbé à l'occasion des dernières décisions du conseil d'administration, qui ont montré que les priorités de classement que les préfets, délégués territoriaux du CNDS, avaient été invités à présenter, n'avaient qu'accessoirement été prises en compte, insuffisamment en toute hypothèse

1.3.4 L'effet de levier incitatif, lié à la contribution du CNDS dans le plan de financement du projet

Il existe d'évidence un rapport de proportionnalité entre le taux de subvention et le caractère incitatif déterminant de l'aide financière attribuée, et, a contrario, un seuil en-deçà duquel l'effet de levier ne joue plus.

Ce seuil est variable selon le porteur de projet, la nature de l'équipement, le coût d'objectif final...

Or, les taux d'intervention du CNDS constatés sur la période 2006-2013, se situent en moyenne à 9% du coût d'objectif final des projets pour la part nationale.

Se référant aux informations et appréciations recueillies auprès des divers interlocuteurs rencontrés au cours de ses investigations, la mission s'estime fondée à faire raisonnablement

¹⁷ Déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 avril 2014, devant l'Assemblée nationale. Le Premier ministre, Manuel Valls, annonce la fin du « mille feuilles territorial », la réduction de moitié le nombre de régions dans l'Hexagone ; une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie entrera en vigueur au 1er janvier 2018 ; une clarification des compétences ; les compétences des régions et des départements devant être spécifiques et exclusives ; l'engagement d'un débat sur l'avenir des conseils départementaux.

l'hypothèse que les niveaux d'intervention du CNDS ont largement privé l'opérateur de toute prétention à effet de levier¹⁸...

Données financières relatives aux aides du CNDS selon la nomenclature des équipements

| Type D'équipement | | Nombre de dossiers subventionnés | Coût total d'objectif | Cumul 2006-2012 | | Attribution du CNDS par rapport au TOTAL subventionné |
|---------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------|------------|---|
| | | | | Euros | Euros | |
| ENVELOPPE GENERALE | 1 Bassins aquatiques | 176 | 1 574 845 406 € | 91 780 000 € | 6% | 25% |
| | 2 Courts de tennis | 94 | 146 452 165 € | 17 234 000 € | 12% | 5% |
| | 3 Terrains de grands jeux | 304 | 411 080 558 € | 42 789 709 € | 10% | 12% |
| | 4 Salles de pratiques Collectives | 424 | 1 323 417 047 € | 124 654 365 € | 9% | 34% |
| | 5 Equipements Extérieurs | 36 | 85 161 354 € | 6 117 117 € | 7% | 2% |
| | 6 Autres | 425 | 756 025 946 € | 80 444 397 € | 11% | 22% |
| | TOTAL | 1459 | 4 296 982 476 € | 363 019 588 € | 8% | 100% |
| ENVELOPPE REGIONALE | 1 Bassins aquatiques | 64 | 18 016 972 € | 1 704 369 € | 9% | 2% |
| | 2 Courts de tennis | 240 | 29 818 976 € | 5 954 231 € | 20% | 8% |
| | 3 Terrains de grands jeux | 332 | 76 825 565 € | 12 771 710 € | 17% | 18% |
| | 4 Salles de pratiques Collectives | 418 | 81 267 161 € | 12 214 342 € | 15% | 17% |
| | 5 Equipements Extérieurs | 601 | 50 180 498 € | 12 536 365 € | 25% | 18% |
| | 6 Autres | 1724 | 89 009 567 € | 25 415 529 € | 29% | 36% |
| | TOTAL | 3379 | 345 118 739 € | 70 596 546 € | 20% | 100% |
| TOTAL | 1 Bassins aquatiques | 240 | 1 592 862 378 € | 93 484 369 € | 6% | 22% |
| | 2 Courts de tennis | 334 | 176 271 141 € | 23 188 231 € | 13% | 5% |
| | 3 Terrains de grands jeux | 636 | 487 906 123 € | 55 561 419 € | 11% | 13% |
| | 4 Salles de pratiques Collectives | 842 | 1 404 684 208 € | 136 868 707 € | 10% | 32% |
| | 5 Equipements Extérieurs | 637 | 135 341 852 € | 18 653 482 € | 14% | 4% |
| | 6 Autres | 2149 | 845 035 513 € | 105 859 926 € | 13% | 24% |
| | TOTAL | 4838 | 4 642 101 215 € | 433 616 134 € | 9% | 100% |

Source : CNDS / Base de données SES

Traitement : mission d'inspection générale

Lecture : sur l'ensemble des 4885 équipements subventionnés pris en compte sur la période 2006-2012, l'intervention du CNDS représentait en moyenne 9% du coût d'objectif final correspondant à un montant de travaux cumulé de 4,66 millions d'euros de travaux.

Le taux d'intervention pour les piscines est le plus faible (6%)

¹⁸ Ce jugement ressort au demeurant explicitement du rapport de la Cour des comptes cité en partie 1 (2^{ième} paragraphe) du présent rapport

1.3.5 Une recherche d'un effet de levier qualitatif des aides à l'investissement sportif du CNDS aux résultats peu probants

1.3.5.1 *Il existe pourtant un ensemble de politiques publiques, émanant de l'État ou des collectivités, qui sont porteuses de changements de comportement ou de pratiques*

Les politiques publiques visent souvent des objectifs plus qualitatifs que quantitatifs.

C'est fréquemment le cas des politiques environnementales qui s'appliquent à favoriser des changements comportementaux en matière d'économie d'énergie par exemple, soit par le biais d'incitations fiscales, soit par l'attribution d'aides ciblées.

Historiquement, dans le domaine de l'équipement sportif, et sans citer l'impact des lois-programmes qui ont modelé le paysage des villes et des campagnes, cette approche a eu cours, à l'initiative du ministère de la jeunesse et des sports dans les années 1992-1993 (Madame Frédérique Bredin) pour inciter les collectivités locales à mettre à disposition des jeunes, sur leurs lieux-mêmes de vie, des équipements de proximité, non normalisés, largement ouverts à une pratique libre et non encadrée, les « J-sports ».

Sans se prononcer sur l'opportunité et les retombées de ce dispositif en termes de transformation des formes de pratiques des activités physiques et sportives, ce qui n'entre pas dans son objet, la mission en retire cependant deux enseignements quant à la recherche et aux conditions d'émergence d'effets de levier, dans le processus de la décision politique.

S'il s'était agi de solliciter, à l'époque, le mouvement sportif fédéral, à l'échelon national ou déconcentré, cette politique d'équipements n'aurait probablement jamais vu le jour : le financement de tables de ping-pong aux milieux des tours ou d'aires de basket sous le métro aérien ou derrière la place de l'église ne correspondait évidemment pas aux attentes premières du mouvement sportif.

Or, ce concept a fait florès et a imprimé durablement la conception de l'aménagement urbain, bien après la fin des subventions très incitatives du ministère, et encore aujourd'hui. Sans oublier l'apparition d'une recherche technique vigoureuse en matière de conception « tout temps et tout usage » et d'une filière de production revigorée.

1.3.5.2 *La prise en compte des objectifs de développement durable dans la conception et le fonctionnement des équipements sportifs*

Apparues significativement dans les orientations de la ministre de la santé et des sports pour 2010¹⁹, et constamment reprises dans les directives du directeur général du CNDS²⁰, ces incitations à une plus grande prise en compte des impératifs du développement durable dans les équipements sportifs subventionnés par le CNDS ne semblent pas avoir été particulièrement accompagnées, suivies et dénombrées, à la différence de nombreuses collectivités départementales ou régionales ayant assorti ou bonifié leurs subventions d'exigences strictes en matière d'éco-conditionnalité.

¹⁹ Lettre d'orientation ministérielle du 22 octobre 2009

²⁰ Directives du directeur général du CNDS pour 2010 / 16 novembre 2009

L'ambition était clairement affichée : fort de ses 16 millions de licences, 175 000 associations et 60 000 établissements d'activités physiques et sportives, le sport français représente un espace éducatif incomparable. Il constitue en cela, sur la base de la pratique des activités physiques et sportives, un vecteur unique pour engager nos concitoyens dans une démarche environnementale et sociale cohérente, ambitieuse et de qualité.

Parmi les cinq critères d'attribution des subventions par le conseil d'administration, sur proposition du directeur général, après avis du comité de programmation, figurait « *l'intérêt au titre des objectifs de développement durable et de protection de l'environnement, notamment pour la recherche d'une meilleure performance énergétique des bâtiments, le recours à des principes de construction bioclimatique et l'utilisation d'énergies renouvelables* ».

Cet énoncé n'appellerait encore aujourd'hui aucune réserve parmi les plus convaincus des enjeux du développement durable, d'autant qu'il semble particulièrement adapté aux caractéristiques des installations sportives, notoirement pris en exemple comme énergivores et passoires thermiques.

La lettre d'orientation de la Ministre des sports du 21 janvier 2011 invite le directeur général du CNDS à « *examiner les conditions d'une bonification du taux de subvention pour les projets prenant en compte l'innovation et le respect des critères HQE* ».

Les bases de données sous format²¹ Excel mises à la disposition de la mission et les informations recueillies lors des diverses auditions et investigations territoriales en métropole ne permettent pas de présumer que ces orientations aient constitué un élément de discrimination positive dans les décisions d'attribution des aides du CNDS pour l'équipement sportif.

En tout état de cause, la mission relève qu'aucune évaluation de ces orientations n'a été portée à sa connaissance.

1.3.6 Une politique d'aide à l'investissement sportif du CNDS qui n'a pas donné place à l'innovation

Si les équipements sportifs sont de formidables vecteurs d'aménagement, il faut bien se rendre à l'évidence : la politique d'aide du CNDS n'a pas eu recours au levier du soutien à

²¹ Se référer supra Partie 2 Le pré-requis des Outils - Cf. infra partie2.4

A noter que des informations « primaires » comme le classement des projets subventionnés en référence à une typologie des équipements sportifs (reprenant par exemple celle retenue par le RES en 6 catégories) ne sont pas tracées dans la base. Remise par le CNDS Ceci a conduit la mission, pour certaines de ses requêtes, à devoir procéder par elle-même à cette classification à partir de l'énoncé parfois très générique du descriptif des projets. Le taux d'erreurs estimé était parfois suffisamment significatif pour que la mission renonce finalement à les exploiter.

l'innovation pour faire émerger de nouvelles solutions architecturales et de fonctionnalités des équipements sportifs, à l'instar de partis-pris plus novateurs et curieux des attentes sociales dans de nombreux autres équipements publics, culturels, sociaux ou scolaires.

Le standard d'équipements sportifs unitaires ou multisports, consacrés aux besoins scolaires, à l'apprentissage et à la compétition au sein des clubs, en vigueur, continue jusqu'à présent à guider les choix d'investissements du CNDS.

Or, ce modèle a atteint ses limites et ne prend pas suffisamment en compte les fortes évolutions de la demande sociale de sport (sport d'entretien ; sport santé ; pratiques féminines adultes ; mixité générationnelle, etc.) et les contraintes économiques de structures qui ne sont pas suffisamment maîtresses de leurs horaires et donc de leur encadrement.

De fait, la typologie des équipements subventionnés par le CNDS apparaît pour le moins très conforme à celle en vigueur dans les années 1960-1980, à l'époque de l'État-investisseur et prescripteur, privilégiant l'utilisation prioritairement pour les scolaires et pour les clubs. A cet égard, exception faite des aménagements liés à la pratique des sports de nature, encore peu d'équipements sportifs en France sont conçus pour un accueil du « grand public », à l'exception notoire des patinoires et des piscines, dont la nature hybride, en termes d'usage et de « clientèles », demeure encore marginale.

| Ventilations des aides du CNDS par types d'équipements /Cumul 2006-2012 | | | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|--|-------------|
| Type D'équipement | Nombre de dossiers subventionnés | Coût total d'objectif | Attributions du CNDS | | % aides CNDS par rapport au coût total | |
| Enveloppe Générale | Nombre de dossiers subventionnés | % | Euros | Euros | % | % |
| 1 Bassins aquatiques | 176 | 12% | 1 574 845 406 € | 91 780 000 € | 6% | 25% |
| 2 Courts de tennis | 94 | 6% | 146 452 165 € | 17 234 000 € | 12% | 5% |
| 3 Terrains de grands jeux | 304 | 21% | 411 080 558 € | 42 789 709 € | 10% | 12% |
| 4 Salles de pratiques Collectives | 424 | 29% | 1 323 417 047 € | 124 654 365 € | 9% | 34% |
| 5 Equipements Extérieurs | 36 | 2% | 85 161 354 € | 6 117 117 € | 7% | 2% |
| 6 Autres | 425 | 29% | 756 025 946 € | 80 444 397 € | 11% | 22% |
| TOTAL | 1459 | 100% | 4 296 982 476 € | 363 019 588 € | 8% | 100% |

Source : CNDS –Base de données SES

Traitements : mission d'inspection générale / avril 2014

Lecture : La typologie des équipements sportifs n'est pas stabilisée. Celle définie par le RES n'est pas formellement reprise dans la base SES.

Cette classification incertaine reflète cependant les grandes catégories d'infrastructures subventionnées par le CNDS et traduit la prééminence des modèles traditionnels d'équipements : piscines, terrains de grands jeux et salles multisports représentent 52% des projets subventionnés.

Ce déficit de créativité dans le choix de certaines des priorités d'intervention et des modes d'intervention du CNDS, qu'on n'aurait pas été surpris d'imputer à une administration centrale, plus traditionnelle, sied mal au statut d'opérateur du CNDS. Il est juste de reconnaître que l'opérateur n'en porte pas seul, ni même à titre principal, la responsabilité, les orientations de la politique d'investissement sportif à conduire lui venant des lettres de mission ministérielles. De même, s'agissant des décisions de programmation des aides, la mission a bien retenu que ces questions ne faisaient pas l'objet de présentation au conseil d'administration, qui prenait simplement acte des « propositions » listées par le comité de programmation.

Ainsi, la difficulté rapportée à la mission d'appréhender les nouvelles tendances de la demande de sport, auxquelles les clubs sportifs sont confrontés et d'accompagner les porteurs de projet ouverts à ces évolutions, se reflète particulièrement **dans le déficit de réflexion et d'expertise en matière de gestion des installations.**

La mission d'inspection générale partage sur ce point la réflexion de ceux, qui à l'image des acteurs publics engagés dans la démarche d'un schéma de cohérence territoriale des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis (SCOTES -93²²) considèrent que le long processus de dégradation des installations sportives dans ce département ne s'explique que partiellement par les capacités financières dégradées des collectivités territoriales ou les difficultés sociales d'une part importante de la population.

L'adaptation des modes de gestion ou la recherche de nouvelles modalités de maîtrise d'ouvrage associant davantage détenteur du sol, concepteur et maître d'ouvrage de l'installation, mouvement sportif et autres usagers, pourraient constituer des leviers qui auraient pu être davantage pris en compte par le CNDS, à titre de pré-requis à toute éligibilité.

La mission a noté avec intérêt les inflexions de l'opérateur dans ce domaine, visant à mieux définir les objets subventionnables, ou invitant les délégués territoriaux, dans la directive pour 2014, à mieux prendre en compte les nouveaux modèles de portage et de gestion des équipements.

1.3.7 La recherche des effets de levier visant à corriger les inégalités territoriales ou d'accès à la pratique sportive conduit à des appréciations très nuancées

Les orientations actuelles du CNDS mettent prioritairement l'accent sur l'objectif de lutte contre les inégalités, d'accès à la pratique d'activités physiques et sportives et sur la correction des inégalités territoriales en matière d'offre d'installations sportives.

²² La démarche en vue de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis, portée par le Conseil général, en association étroite avec le Comité départemental olympique et sportif (CDOS) et l'ensemble des acteurs du sport en Seine-Saint-Denis, a donné lieu à un rapport d'orientation, qui entend s'inscrire dans un projet d'aménagement sportif durable pour la période 2015-2020. - 41 pages / 2013. Disponible sur le site Web du Conseil général et du CDOS-93

Même si le concept fort de « carence » n'est apparu que plus récemment, il convient de rappeler la permanence, depuis la création du CNDS, de l'objectif de correction des inégalités d'accès à la pratique et sa déclinaison envers de diverses catégories de publics-cibles (personnes en situation de handicaps ; femmes ; jeunes en difficulté d'insertion sociale) et dans les territoires relevant de la « géographie prioritaire » (zones urbaines sensibles ; zones de revitalisation rurale).

Ainsi, les instructions de la campagne 2006 du CNDS²³ rappelaient la nécessité de « *poursuivre et d'intensifier l'effort engagé dans le cadre du FNDS pour rendre les équipements existants accessibles à la pratique sportive des personnes handicapées* » et les instructions pour 2008²⁴ instauraient un taux « *doublé de subvention pour les équipements sportifs en zones franches urbaines* ».

La continuité de l'objectif de correction des inégalités a permis à la mission de s'interroger avec un minimum de recul sur l'impact des différents leviers utilisés par le CNDS dans ses modes d'intervention en matière d'équipement sportif.

1.3.7.1 Des décisions d'interventions financières qui ne laissent pas apparaître de cohérence significative avec l'objectif affiché de régulation territoriale

La mission a souhaité mettre en rapport le montant cumulé des enveloppes de subvention d'équipements du CNDS par région avec un panier de trois critères :

- le taux de sportivité²⁵, correspondant au nombre de licences sportives pour 100 habitants ; il enregistre les prises de licences, qui ne recouvre qu'imparfaitement le nombre de licenciés sportifs, certains individus pouvant être détenteurs de plusieurs licences ;
- le taux de pauvreté²⁶, déterminé à partir de l'indice de pauvreté monétaire, correspondant à la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, une année donnée ; ce seuil de pauvreté dit « monétaire » permet de déterminer comme « pauvre » un individu dont les moyens monétaires disponibles sont inférieurs à la médiane de la distribution nationale constatée ;
- le taux de densité sportive des équipements sportifs dans un territoire donné pour 10 000 habitants.

Le biais méthodologique de cette seule approche n'a pas échappé à la mission. Pour chacun de ces trois critères, les réalités territoriales très diverses au sein du même territoire régional, requéraient, en effet, un maillage plus fin au niveau départemental, infra départemental, voire communal.

²³ Lettre d'orientation du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative au directeur général du CNDS en date du 10 mars 2016

²⁴ Lettre d'orientation du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative au directeur général du CNDS en date du 6 septembre 2007

²⁵ Taux de sportivité / Source mission des études, de l'observation et des statistiques : MEOS - Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

²⁶ Taux de pauvreté monétaire / Source : direction générale de la cohésion sociale - Ministère des affaires sociales et de la santé

Avec cette limite, les trois requêtes s'attachent simplement à déterminer un indice de concordance et donc de cohérence dans la politique d'attribution des moyens d'investissement du CNDS.

Sont pris en compte les crédits relevant, d'une part, de la part générale, affectée dans une logique de « guichet », projet par projet, par le conseil d'administration du CNDS, sur proposition du directeur général, après avis du comité de programmation, et, d'autre part, des dotations régionalisées mises à disposition des préfets, délégués territoriaux du CNDS, selon une logique d'« enveloppes » réparties entre les régions à partir de divers critères arrêtés par le conseil d'administration.

Effet de levier de correction multi-critères des inégalités territoriales
Cohérence entre le montant des subventions attribuées par le CNDS 2006-2012 et les critères de de pratique sportive, pauvreté, et densité des équipements

| Régions | Population | | CNDS Enveloppe Générale | | | CNDS Enveloppe Régionale | | | CNDS TOTAL | | | LICENCES | | Indice de pauvreté | | EQUIPEMENTS SPORTIFS | | | |
|------------------------------|---------------------------|--|--|--|---|--|--|---|--|--|---|---------------------|---|---|--------------------|---|-------------------------------|--|---------------------|
| | Nombre d'habitants (2012) | Classement national par nombre d'habitants | Montant Total des subventions du CNDS: | Subvention CNDS par Région / Montant National total des subventions CNDS | Classement national par pourcentage d'attribution du CNDS | Montant Total des subventions du CNDS: | Subvention CNDS par Région / Montant National total des subventions CNDS | Classement national par pourcentage d'attribution du CNDS | Montant Total des subventions du CNDS: | Subvention CNDS par Région / Montant National total des subventions CNDS | Classement national par pourcentage d'attribution du CNDS | Nombre de licences: | Nombre de licenciés sportifs par rapport au nombre d'habitants de la région | Classement national par pourcentage du nombre de licenciés par région | Indice de pauvreté | Classement national en fonction du taux de pauvreté décroissant | Nombre d'équipements sportifs | Nombre d'équipements pour 10 000 habitants | Classement national |
| Alsace | 1 857 115 | 13 | 13 394 617 € | 3,26% | 11 | 1 651 384 € | 2,4% | 17 | 15 046 001 € | 3,1% | 12 | 490 906 | 26% | 4 | 10,6% | 22 | 7 079 | 38,5 | 17 |
| Aquitaine | 3 279 992 | 6 | 21 948 000 € | 5,34% | 7 | 2 592 341 € | 3,7% | 10 | 24 540 341 € | 5,1% | 7 | 828 889 | 25% | 8 | 12,7% | 12 | 15 025 | 47,3 | 11 |
| Auvergne | 1 353 522 | 18 | 13 994 500 € | 3,41% | 10 | 1 537 130 € | 2,2% | 21 | 15 531 630 € | 3,2% | 11 | 336 330 | 25% | 9 | 13,6% | 9 | 7 063 | 52,8 | 4 |
| Basse-Normandie | 1 478 057 | 17 | 6 942 000 € | 1,69% | 21 | 1 317 453 € | 1,9% | 24 | 8 259 453 € | 1,7% | 21 | 358 473 | 24% | 11 | 12,6% | 13 | 6 560 | 44,5 | 15 |
| Bourgogne | 1 643 546 | 16 | 10 004 970 € | 2,43% | 15 | 1 773 444 € | 2,5% | 15 | 11 778 414 € | 2,5% | 15 | 353 963 | 22% | 19 | 12% | 17 | 7 952 | 48,4 | 9 |
| Bretagne | 3 239 659 | 7 | 26 916 000 € | 6,55% | 5 | 2 321 784 € | 3,3% | 12 | 29 237 784 € | 6,1% | 6 | 1 002 053 | 31% | 1 | 10,8% | 20 | 15 043 | 47,6 | 10 |
| Centre | 2 565 393 | 10 | 19 260 464 € | 4,69% | 8 | 2 713 013 € | 3,9% | 7 | 21 973 477 € | 4,6% | 8 | 626 623 | 24% | 10 | 11,2% | 19 | 12 977 | 51,2 | 7 |
| Champagne-Ardenne | 1 335 220 | 19 | 11 369 500 € | 2,77% | 14 | 1 757 459 € | 2,5% | 16 | 13 126 959 € | 2,7% | 14 | 273 142 | 20% | 21 | 13,9% | 6 | 6 969 | 52,1 | 6 |
| Corse | 318 316 | 25 | 2 546 697 € | 0,62% | 24 | 576 643 € | 0,8% | 26 | 3 123 340 € | 0,6% | 25 | 70 174 | 22% | 18 | 20% | 1 | 976 | 32,2 | 19 |
| Franche-Comté | 1 175 859 | 20 | 8 537 800 € | 2,08% | 18 | 1 575 044 € | 2,3% | 20 | 10 112 844 € | 2,1% | 18 | 268 740 | 23% | 15 | 12% | 16 | 5 464 | 47,0 | 14 |
| Haute-Normandie | 1 844 097 | 14 | 12 240 500 € | 2,98% | 13 | 2 196 467 € | 3,1% | 13 | 14 436 967 € | 3,0% | 13 | 384 696 | 21% | 20 | 12,4% | 14 | 7 978 | 43,4 | 16 |
| Île-de-France | 11 916 978 | 1 | 47 266 000 € | 11,50% | 2 | 12 436 111 € | 17,8% | 1 | 59 702 111 € | 12,4% | 1 | 2 343 763 | 20% | 22 | 12,1% | 15 | 27 686 | 23,7 | 24 |
| Languedoc-Roussillon | 2 699 498 | 9 | 12 990 143 € | 3,16% | 12 | 2 706 511 € | 3,9% | 8 | 15 696 654 € | 3,3% | 10 | 622 015 | 23% | 14 | 18,1% | 2 | 11 987 | 47,0 | 13 |
| Limousin | 741 117 | 22 | 9 853 000 € | 2,40% | 16 | 980 435 € | 1,4% | 25 | 10 833 435 € | 2,3% | 17 | 190 629 | 26% | 7 | 14,2% | 5 | 3 917 | 52,7 | 5 |
| Lorraine | 2 351 157 | 11 | 9 243 500 € | 2,25% | 17 | 2 389 609 € | 3,4% | 11 | 11 633 109 € | 2,4% | 16 | 566 885 | 24% | 12 | 13,2% | 11 | 13 416 | 57,2 | 2 |
| Midi-Pyrénées | 2 925 533 | 8 | 17 238 920 € | 4,20% | 9 | 2 862 216 € | 4,1% | 6 | 20 101 136 € | 4,2% | 9 | 753 228 | 26% | 6 | 13,6% | 8 | 13 402 | 47,2 | 12 |
| Nord-Pas-de-Calais | 4 048 230 | 4 | 37 426 079 € | 9,11% | 3 | 4 460 701 € | 6,4% | 4 | 41 886 780 € | 8,7% | 3 | 922 051 | 23% | 16 | 17,7% | 3 | 12 227 | 30,4 | 20 |
| Pays-de-la-Loire | 3 630 780 | 5 | 27 730 000 € | 6,75% | 4 | 2 867 947 € | 4,1% | 5 | 30 597 947 € | 6,4% | 4 | 1 032 871 | 28% | 2 | 10,7% | 21 | 17 166 | 49,2 | 8 |
| Picardie | 1 921 946 | 12 | 7 082 000 € | 1,72% | 19 | 1 817 300 € | 2,6% | 14 | 8 899 300 € | 1,9% | 19 | 424 963 | 22% | 17 | 13,7% | 7 | 10 793 | 57,2 | 1 |
| Poitou-Charentes | 1 785 431 | 15 | 6 951 931 € | 1,69% | 20 | 1 617 700 € | 2,3% | 18 | 8 569 631 € | 1,8% | 20 | 465 339 | 26% | 5 | 13,2% | 10 | 9 390 | 53,6 | 3 |
| Provence-Alpes-Côte-d'azur | 4 927 578 | 3 | 24 737 018 € | 6,02% | 6 | 4 801 279 € | 6,9% | 3 | 29 538 297 € | 6,1% | 5 | 1 148 383 | 23% | 13 | 15,4% | 4 | 14 543 | 29,6 | 21 |
| Rhône-Alpes | 6 339 521 | 2 | 48 404 500 € | 11,78% | 1 | 5 657 010 € | 8,1% | 2 | 54 061 510 € | 11,2% | 2 | 1 683 242 | 27% | 3 | 11,3% | 18 | 22 920 | 37,5 | 18 |
| Sous total Métropole | 63 378 545 | | 396 078 139 € | 96,39% | | 62 608 981 € | 89,7% | | 458 687 120 € | 95,4% | | 15 147 640 | 24% | | 13% | | 250533 | | |
| Total Métropole + Dom | 65 251 737 | | 410 931 588 € | 100,00% | | 69 818 758 € | 100,0% | | 480 750 346 € | 100,0% | | 15 459 047 | 24% | | | | 255249 | 39,9 | |

| Régions | Classement par montant de subvention du CNDS Equipement par habitant | Classement national par pourcentage du nombre de licences par rapport aux nombre d'habitants par région (A) | Classement national en fonction du taux de pauvreté décroissant (B) | Classement national en fonction du nombre d'équipements sportifs pour 10 000 habitants par région (C) | Moyenne des classements obtenus pour chaque région métropolitaine (A+C) / 2 | Classement | Moyenne des classements obtenus pour chaque région métropolitaine (A+B) / 2 | Classement |
|----------------------------|--|---|---|---|---|------------|---|------------|
| Limousin | 1 | 7 | 18 | 5 | 6,0 | 4 | 12,5 | 13 |
| Auvergne | 2 | 9 | 14 | 4 | 6,5 | 5 | 11,5 | 11 |
| Nord-Pas-de-Calais | 3 | 16 | 20 | 20 | 18,0 | 19 | 18,0 | 20 |
| Champagne-Ardenne | 4 | 21 | 17 | 6 | 13,5 | 14 | 19,0 | 21 |
| Corse | 5 | 18 | 22 | 19 | 18,5 | 21 | 20,0 | 22 |
| Bretagne | 6 | 1 | 3 | 10 | 5,5 | 3 | 2,0 | 2 |
| Franche-Comté | 7 | 15 | 7 | 14 | 14,5 | 17 | 11,0 | 10 |
| Centre | 8 | 10 | 4 | 7 | 8,5 | 7 | 7,0 | 5 |
| Rhône-Alpes | 9 | 3 | 5 | 18 | 10,5 | 11 | 4,0 | 4 |
| Pays-de-la-Loire | 10 | 2 | 2 | 8 | 5,0 | 2 | 2,0 | 1 |
| Alsace | 11 | 4 | 1 | 17 | 10,5 | 12 | 2,5 | 3 |
| Haute-Normandie | 12 | 20 | 9 | 16 | 18,0 | 20 | 14,5 | 15 |
| Aquitaine | 13 | 8 | 11 | 11 | 9,5 | 10 | 9,5 | 7 |
| Bourgogne | 14 | 19 | 6 | 9 | 14,0 | 16 | 12,5 | 14 |
| Midi-Pyrénées | 15 | 6 | 15 | 12 | 9,0 | 8 | 10,5 | 8 |
| Provence-Alpes-Côte-d'Azur | 16 | 13 | 19 | 21 | 17,0 | 18 | 16,0 | 17 |
| Languedoc-Roussillon | 17 | 14 | 21 | 13 | 13,5 | 15 | 17,5 | 19 |
| Basse-Normandie | 18 | 11 | 10 | 15 | 13,0 | 13 | 10,5 | 9 |
| Île-de-France | 19 | 22 | 8 | 22 | 22,0 | 22 | 15,0 | 16 |
| Lorraine | 20 | 12 | 12 | 2 | 7,0 | 6 | 12,0 | 12 |
| Poitou-Charentes | 21 | 5 | 13 | 3 | 4,0 | 1 | 9,0 | 6 |
| Picardie | 22 | 17 | 16 | 1 | 9,0 | 9 | 16,5 | 18 |

Source : CNDS-Base SES ; Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports DJEPVA-MEOS(Licences); Direction des sports-RES (recensement des équipements)

Ministère de la santé et des affaires sociales -Direction générale de la cohésion sociale (taux de pauvreté)

Traitemet : Mission d'inspection générale

Lecture :

Colonne 2 : le montant des subventions d'investissement total par habitant sur la période 2006-2012 (de 5 €/habitant -Picardie, Lorraine, Ile-de-France-à 14,62€ pour le Limousin), qui a servi à classer les régions, présente un écart de 1 à 3.

Colonne 4 : l'indice national régionalisé de pauvreté pris en compte s'échelonne quant à lui de 10,6 à 20% (respectivement Alsace et Corse), soit un écart de presque 1 à 2 qui représente une réelle disparité entre régions métropolitaine.

Taux régionaux de sportivité : une situation contrastée très peu corrective

• Parmi les régions bénéficiant du meilleur taux de sportivité, 6 se positionnent en haut de tableau (au regard du montant/habitant), dont la Bretagne / 6^{ème}; Rhône-Alpes / 9^{ème}), Pays de la Loire / 10^{ème}; Alsace / 11^{ème}

A contrario, parmi les 11 dernières au titre du taux de sportivité, 7 figurent en bas de tableau, dont la Picardie respectivement 17^{ème} au regard de cet indice et 22^{ème} au titre du montant, Île-de-France (22^{ème} /19^{ème}), Bourgogne (19^{ème} / 14^{ème}, Hte Normandie (20^{ème} / 12^{ème}).

Indice de pauvreté : une situation contrastée partiellement corrective

• Concernant la corrélation entre cet indicateur et le rang au titre des montants rapportés au nombre d'habitants, nous constatons que sur les 11 régions au taux de pauvreté le plus élevé, 5 bénéficient des meilleures attributions du CNDS par habitant (Limousin, Auvergne, Nord Pas de Calais, Champagne-Ardenne, Corse). Par contre, les six autres régions de ce panel occupent les toutes dernières places en matière de subvention par habitant (Midi-Pyrénées, PACA, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Poitou-Charentes, Picardie).

Densité des équipements sportifs : situation très contrastée partiellement corrigée

• Parmi les 11 régions présentant le plus faible taux d'équipements, 5 figurent dans la première moitié au regard du montant par habitant (Nord Pas de Calais / 3^{ieme} ; Corse / 5^{ieme} ; Rhône -Alpes / 9^{ieme}

etc.). Les 2 dernières au regard du taux d'équipement rapporté à la population (Île-de-France et PACA) figurent respectivement en 19ème et 16ème rang de classement.

- Parmi les cinq régions présentant le plus fort taux d'équipement pour 10 000 habitants, trois occupent les dernières places en termes de subvention du CNDS (Picardie / 22^{ième} ; Poitou-Charentes / 21^{ième} ; Lorraine / 20^{ième}), tandis que les deux autres trustent les deux premières (Auvergne / 2^{ième} ; Limousin / 1^{ère})

Au terme du croisement des données et de l'analyse, l'effet de correction des inégalités territoriales n'apparaît pas d'évidence au travers de la répartition des crédits d'investissement du CNDS. Si pour certaines régions, une cohérence est relevée, pour d'autres, en nombre équivalent, cet effet de correction n'est pas patent, et confirme la présomption d'un dispositif fonctionnant à guichet ouvert, sans maîtrise des demandes, ni accompagnement correcteur systématique²⁷.

Cette appréciation est confirmée par les propres observations du nouveau président du comité de programmation du CNDS²⁸, Monsieur Paul-André TRAMIER, formulées à partir des attributions par bassins de vie :

599 seulement des 1644 bassins de vie / hors Outre-mer²⁹, (soit 36,44%) auraient bénéficié d'une aide du CNDS pour la réalisation ou la rénovation d'un équipement sportif, sur la période 2006-2013 / enveloppe générale, mais il ne ressort pas que les bassins de vie bénéficiaires ou proportionnellement les mieux aidés soient ceux présentant les plus forts indices de carence.

1.3.7.2 *Une prise en compte formelle des enjeux de la géographie prioritaire*

La priorité donnée aux zones urbaines sensibles a constitué, dès la création du CNDS, un objectif prioritaire de sa politique d'aide à l'investissement, dans le prolongement des orientations du FNDS qui l'a précédé.

La première note d'orientation du 10 novembre 2006 du ministre au nouveau directeur général lui rappelait « tout particulièrement l'attention sur la nécessité d'apporter un concours spécifique à l'action conduite par les clubs sportifs intervenant dans les quartiers sensibles ».

Les orientations ministérielles du 6 septembre 2007 confirment cette priorité, le CNDS se voyant attribuer par le gouvernement des ressources supplémentaires à hauteur de 30 millions d'euros pour le développement de la pratique sportive chez les jeunes scolarisés et

²⁷ De ses relevés en région, la mission estime, de l'avis même des agents concernés par l'instruction des dossiers d'équipement du CNDS, qu'ils sont en situation d'assurer aujourd'hui l'accompagnement de moins d'un quart des porteurs de projets.

²⁸ Conformément aux procédures de l'IGJS, cette partie du rapport le concernant a été préalablement soumise au président du comité de programmation, qui n'a pas émis de réserves sur cette rédaction rapportant ses propos lors de son audition par la mission d'inspection générale.

²⁹ L'INSEE a déterminé 1668 « bassins de vie » dont 1644 en métropole et 44 Outre-mer

dans les zones franches urbaines. Il est demandé de consacrer au bénéfice des habitants des quartiers en difficulté « 30% au moins du total des recettes affectées à l'établissement public » ; « le taux moyen de subvention des équipements sportifs en ZUS s'établira à 20% des 2009. Au delà de ces engagements, il sera appliqué un taux moyen de financement particulièrement favorable de 30% dans 215 quartiers prioritaires de la dynamique Espoir banlieues ».

La lettre d'orientation du 2 octobre 2009 de la ministre de la santé et des sports rappelle la nécessité de « viser en priorité les publics et territoires qui rencontrent des difficultés particulières » et demande de consacrer « 15% au moins des ressources de l'établissement à ces populations et territoires prioritaires ».

Les orientations de la nouvelle ministre des sports, le 21 janvier 2011 confirment que la « vocation du CNDS est la correction des inégalités territoriales de l'offre d'équipements sportifs, sources d'inégalités de pratiques sportives » et invitent à « privilégier les territoires déficitaires » et rappellent que « le taux de financement moyen peut atteindre 20% dans les zones en ZUS et jusqu'à 30% dans les quartiers de la dynamique « Espoir banlieue » et dans les CUCS expérimentaux ».

La note d'orientation du 14 novembre 2012 reconnaît que « par le nombre limité d'équipements qu'il choisit de financer chaque année, l'établissement a vocation à jouer un rôle de correction des disparités territoriales de l'offre d'équipements sportifs, source d'inégalités de pratiques sportives et à contribuer à la cohérence des choix stratégiques d'aménagement du territoire dans le domaine sportif ».

Les références régulièrement reprises les années précédentes sur la priorisation à donner aux territoires de la géographie prioritaire et le quota des crédits à leur réservé ne sont pas reprises.

Du rappel de ces énoncés, la mission tire plusieurs observations :

- un affichage constant de la priorité annoncée en faveur d'une prise en compte discriminante des équipements sportifs, exception faite des instructions pour 2012 ;
- un parti-pris de présentation sur un mode plus généraliste qu'opérationnel, qui a beaucoup à voir avec la culture administrative de l'injonction ;
- un fort déficit de sens, qui occulte les questions centrales de mixité sociale, les problématiques de mobilité au sein des différents territoires communaux ou intercommunaux, les stratégies d'aménagement en jeu au plan sportif ; la problématique « droit commun / interventions complémentaires discriminées » n'est pas davantage évoquée, ce qui ne place pas les interventions du CNDS comme constitutives d' « un plus », ce qui peut expliquer pourquoi les retards constatés perdurent voire s'accentuent ;
- une juxtaposition de traitement des aides au fonctionnement et des aides à l'équipement, rendant hypothétique leur interaction, alors même que l'approche transversale et globale constitue la marque originelle de la politique de la ville ;
- enfin, une absence de toute référence à l'évaluation des actions engagées, ce qui préjuge mal de la capacité à faire évoluer les orientations futures.

Part respective des aides aux équipements en ZUS et hors ZUS

| | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | | Bilan 2008-2013 | | |
|-------------------------------|---------|--------------|-----|---------|--------------|-----|---------|--------------|-----|---------|--------------|-----|---------|--------------|-----|---------|--------------|-----|-----------------|---------------|-----|
| | Projets | Montant | % | Projets | Montant | % |
| Dossier en ZUS ou à proximité | 7 | 3 545 000 € | 8% | 25 | 9 051 000 € | 18% | 35 | 19 210 000 € | 32% | 43 | 11 286 000 € | 15% | nc | 6 245 500 € | 18% | nc | 18 472 000 € | 39% | - | 67 809 500 € | 22% |
| Dossiers non situé en Zus | 174 | 42 713 497 € | 92% | 209 | 40 604 000 € | 82% | 163 | 41 226 100 € | 68% | 225 | 61 914 500 € | 85% | nc | 27 586 100 € | 82% | nc | 28 528 000 € | 61% | - | 242 572 197 € | 78% |
| Bilan | 181 | 46 258 497 € | - | 234 | 49 655 000 € | - | 198 | 60 436 100 € | - | 268 | 73 200 500 € | - | nc | 33 831 600 € | - | nc | 47 000 000 € | - | nc | 310 381 697 € | - |

Source : CNDS – Base de données SES

Traitements : Département des subventions du CNDS. A noter que la mission d'inspection générale a cumulé les équipements implantés en ZUS et à 1 km du périmètre de la ZUS.

Les valeurs retenues dans ce tableau concernent les dotations de la part générale (enveloppe nationale).

Les pourcentages s'appliquent aux montants respectifs des investissements en ZUS et hors ZUS

Lecture : sur la période 2008-2013, la part totale des financements consacrés à des projets d'équipements sportifs en ZUS ou à proximité dans la limite d'un kilomètre (pour un montant de subvention de 67,8 millions d'euros) représente un peu moins de 22% du total des dotations d'investissement sportif du CNDS, soit 310 millions d'euros. Ce taux connaît des variations assez sensibles selon les années, de 8% en 2008 à 39% en 2013.

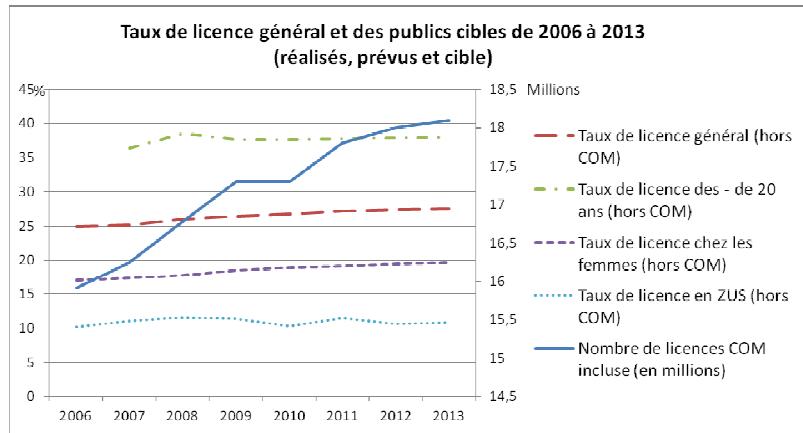
En référence aux moyens investis, les résultats ne semblent pas toutefois avoir permis de réduire significativement les inégalités d'accès à la pratique sportive des habitants en zones sensibles.

Ainsi, selon une étude du ministère chargé des sports³⁰, la densité des équipements sportifs dans les quartiers sensibles (20 équipements pour 10 000 habitants) continue à se situer, après une décennie d'interventions renforcées (FNDS et CNDS) très en-deçà de la moyenne constatée dans les aires urbaines qui les abritent (35 équipements pour 10 000 habitants). Ainsi, 425 des 489 communes ayant au moins une zone urbaine sensible demeurent moins bien équipées que la moyenne.

Dans ce contexte, la correction des inégalités d'accès à la pratique sportive n'est pas assurée. La ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, lors d'une audition parlementaire le 1^{er} décembre 2012, soulignait que le total des moyens consacrés aux publics cibles des quartiers populaires (aides aux projets) était, fin 2012, inférieur à 35 % de l'ensemble des financements et en baisse constante depuis 2010.

Cette appréciation reprend sur ce point les conclusions de la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur le sport.

³⁰ Étude RES citée par la Cour des comptes dans son rapport thématique public: « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État » – Janvier 2013.



Source : Ministère des sports - MEOS

Traitements : Cour des comptes

Lecture : Les habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) demeurent sous représentés dans la prise de licences sportives et aucune tendance de correction n'est mise en évidence sur la période 2006-2013.

Évolution du nombre de licences en zones urbaines sensibles

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 (prév.) | 2012 (prév.) | 2013 (cible) |
|--------------------|---------|---------|------|--------------|--------------|--------------|
| Nombre de licences | 514 800 | 499 778 | nd | nd | nd | nd |
| Taux de licences | 11,6 | 11,3 | 10,3 | 11,5 | 10,6 | 10,8 |

Source : projets annuels de performance « sports » 2007 à 2012

Source : Ministère des sports - MEOS

Traitements : Cour des comptes

Cependant, en dépit des difficultés socio-économiques qu'ils concentrent, les quartiers sensibles ne sont pas pour autant des îlots d'inégalités déconnectés d'une réalité urbaine moins problématique. Selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles³¹, 94% des communes urbaines abritant des quartiers en CUCS s'inscrivent dans une intercommunalité.

Dans ce cadre, la demande sociale de sport des habitants résidant dans le quartier sensible et la réponse à apporter, qui ne fera pas l'économie de mutualisations sportives à l'échelle de l'intercommunalité, n'ont pas vocation à être appréhendées uniquement dans le strict périmètre du quartier. Sauf à considérer, ultime renoncement à la mixité sociale, que le quartier devrait être auto-producteur de la diversité de l'offre sportive correspondant aux demandes des habitants.

L'ensemble de ces considérations sur l'impact des interventions du CNDS au titre de la géographie prioritaire renforce, du point de vue de l'opérateur, l'urgence d'une articulation plus coordonnée encore de l'ensemble des leviers dont il dispose en propre (emploi sportif, équipement ; aide aux projets).

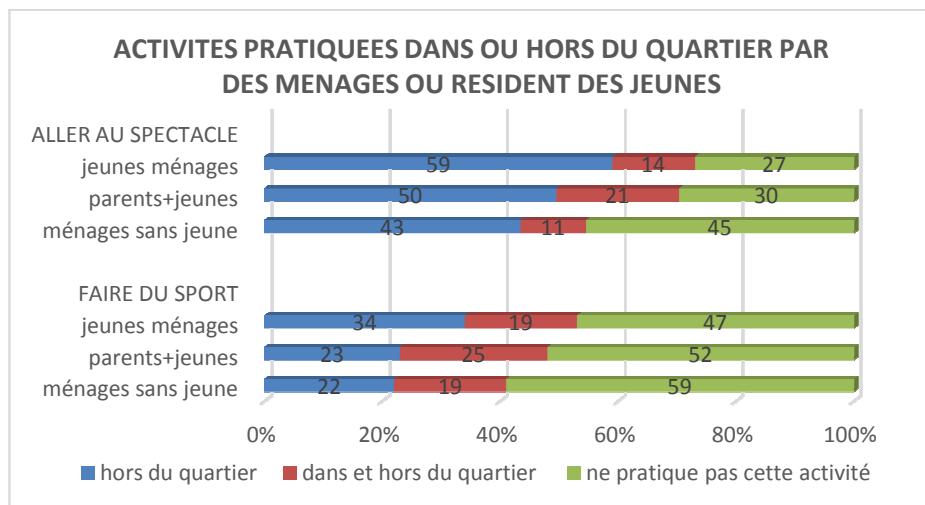
³¹ Cf. Rapport 2013 de l'Observatoire nationale des zones urbaines sensibles / Page 197

Cette articulation, du point de vue de son impact, restera cependant seconde face à l'exigence d'une articulation plus réfléchie au plan des complémentarités d'intervention et surtout des nouvelles stratégies à construire de concert, élargie aux différents opérateurs relevant du ministère des Droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et du sports, ANRU-ACSE, CNDS.

Ces stratégies repensées ne prendront cependant leur pleine efficacité du point de vue de la réduction des écarts de pratiques entre les habitants vivant en ZUS ou hors ZUS que dans le cadre d'une approche élargie à toute l'agglomération et pas réduite au seul périmètre du quartier. Le tableau ci-dessous est explicite de ces aspirations sportives différencierées des jeunes résidant en ZUS

Les dernières productions de l'ONZUS, ou le travail réalisé en Guyane, dans le cadre de l'enquête Démarche Jeunesse³², initiée en 2012 sur les conditions de vie qui discriminent les jeunes de Guyane, et les jeunes des quartiers prioritaires, confirment, sous d'autres angles, la réalité des mobilités inter-territoires.

La mission tire de ce constat des hypothèses renouvelées pour démultiplier les effets de levier des interventions du CNDS en matière d'aide aux équipements sportifs. (cf. *infra ch. 2*)



Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles pour 2013 - Les éditions du CIV/ P 128

Traitement : ONZUS

Lecture : dans son rapport, l'ONZUS fait la distinction entre ce qu'il appelle les activités « primaires » qui concernent tous les ménages vivant en ZUS (faire des courses alimentaires etc.), pour lesquelles les ménages de jeunes se comportent sensiblement de la même manière que les autres ménages y résidant, et les activités dites « secondaires » telles que faire du sport, aller au restaurant ou aller au spectacle.

Concernant les comportements liés à ces dernières, l'observatoire constate que les membres des jeunes ménages vivant en ZUS pratiquent davantage ces activités à l'extérieur de leur quartier que ceux des autres ménages.

³² Cf. Rapport ONZUS 2013 / page 139 et suivantes

Le différentiel des réponses entre faire du sport et aller au spectacle doit interroger sur les stratégies à mettre en œuvre pour que les individus vivant en ZUS aient des taux de pratique sportive comparables au reste des habitants du bassin de vie, de la commune ou de l'intercommunalité, voire du département considérés. A ce titre, considérer la sociabilité sportive des individus résidant en ZUS à l'aune de leur périmètre de résidence, peut faire contresens, à la fois avec les aspirations de ces habitants et les objectifs d'inclusion et de mixité sociales.

Dans cette logique, touchant les stratégies sportives à mettre en œuvre, la prise en compte des contraintes de déplacement, singulièrement pour les plus jeunes constituer des facteurs aussi déterminants que la proximité de la localisation de l'installation sportive. Exception faite probablement des besoins liés à l'EPS scolaire et aux premiers apprentissages sportifs, pour lesquels la distance lieu de résidence/ lieu de pratique constitue un handicap majeur.

1.3.7.3 Une volonté de prise en compte de la spécificité des Outre-mer, encore trop contrainte dans les modes de raisonnement et procédures appliqués en métropole

« Aux Jeux Olympiques de Pékin, en 2008, un athlète sur dix composant la délégation française était d'origine ultramarine. Toutefois, dans un contexte de compétition de plus en plus exacerbée du fait notamment de l'émergence de nouvelles nations, y compris dans la zone Caraïbes, la participation des ultramarins aux résultats des équipes de France peut régresser tendanciellement dans les années à venir, faute de la mise en œuvre de mesures d'accompagnement volontaristes indispensables.

A la nécessaire remise à niveau des infrastructures dédiées à l'excellence sportive, il convient de s'attaquer rapidement à la régression du dispositif de détection et d'émergence de l'élite sportive ultramarine, confrontée à une très sensible faiblesse de l'offre sportive locale. »

Tel était le diagnostic posé par les acteurs du sport ultra-marin, lors des États généraux de l'Outre-mer en 2009. Ils soulignaient, également, combien l'accès à la pratique sportive, qui constitue pourtant un enjeu social, économique et touristique particulier dans ces territoires, est très sensiblement inférieur aux niveaux constatés en métropole.

INÉGALITÉS SPORTIVES ENTRE LES OUTRE-MER ET LA MÉTROPOLE-TAUX DE SPORTIVITÉ - DENSITÉ DES EQUIPEMENTS

| Régions | POPULATION | LICENCES | | EQUIPEMENTS SPORTIFS | |
|------------------------------|-----------------|--|---|---|--|
| | | Nombre de licences: Ref: Document de la DS: Sources : DJEPVA-MEOS (recensement annuel des licences et clubs au sein des fédérations sportives agréées), Direction des Sports. (données de l'année 2010 estimées au 1er septembre 2011) | Nombre de licences sportives par rapport au nombre d'habitants de la région | Nombre d'équipements sportifs : ref requête DS: Tableau_ParRegion_ParCatEQUIPEMENT (2013) | Nombre d'équipements pour 10 000 habitants |
| Guadeloupe | 405283 | 70450 | 17% | 949 | 23,6 |
| Guyane | 243692 | 32476 | 13% | 601 | 27,4 |
| La Réunion | 834780 | 149346 | 18% | 2 231 | 27,6 |
| Martinique | 389437 | 59135 | 15% | 935 | 23,5 |
| Sous total DOM | 1873192 | 311407 | 17% | 4716 | |
| Total Métropole + Dom | 65251737 | 15459047 | 24% | 255249 | 39,9 |

Source : CNDS-Base SES

Traitements : mission d'inspection générale

Lecture : ces écarts Métropole-Outre-mer se doublent de différences importantes entre les territoires ultra-marins, La Guyane et Mayotte, se distinguant nettement de la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe pour des raisons géographiques et démographiques (poids de l'immigration). A

l'intérieur même de chaque territoire, les inégalités sont importantes : pour la Guadeloupe, entre la Guadeloupe et les îles du Nord et les îles du Sud (Marie Galante, les Saintes) ; en Guyane, entre les villes du littoral et les communes de l'intérieur majoritairement composées de populations noirs-marrons et amérindiennes.

Acteurs sportifs, responsables politiques, universitaire s'accordent assez facilement sur le fait que ce moindre taux de pratique relève de la conjonction de plusieurs facteurs :

- **conjoncturels**: crise économique, prix des licences, pratique hors des clubs ; fragilité des associations ;
- **structurels** : contraintes liées à l'insularité et à l'éloignement ; capacités financières limitées des collectivités territoriales ultramarines ;
- **infrastructurels** : équipements sportifs insuffisants en nombre et en qualité ; usure et détérioration accélérées par le climat et les aléas cycloniques et sismiques ; concurrence sur les priorités en matière d'équipements collectifs.

Des taux d'intervention du CNDS Outre-mer, supérieurs aux taux moyens en métropole, mais qui ne prennent que marginalement en compte les inégalités et difficultés propres à ces territoires.

Ce point était relevé par la Cour des comptes dans son rapport déjà cité de janvier 2013 sur le sport :

« La proportion de subventions attribuées à des équipements situés dans les départements sous-dotés reste nettement minoritaire, bien qu'elle ait progressé au cours de la période récente. On voit ainsi le rôle limité du CNDS en matière de correction des inégalités territoriales ».

Les analyses, tant du mouvement sportif que des services de l'État, convergent sur la situation du patrimoine:

- **insuffisances quantitatives, mais davantage encore qualitatives** du parc des équipements ;
- **inadaptation souvent aux « besoins réels »³³**, conditions climatiques particulières provoquant un vieillissement prématuré des superstructures (obligeant à des choix de matériaux particuliers adaptés au milieu tropical ; contraintes de constructions en matière de norme PS 92 parasismique ; normes anticycloniques, Guyane exceptée) ;
- **un déficit excessivement important de maintenance** et d'entretien régulier, accentuée par le fait que les installations ne sont, pour la plupart, pas surveillées et font l'objet de dégradations importantes.

« Guyane, base avancée », un mode d'intervention préfigurant un contrat d'objectifs et de moyens

A l'issue de quelques mois de négociation, conduits sous le pilotage direct de la Secrétaire d'État aux sports, Madame Rama Yade, un programme de construction et de rénovation des équipements sportifs de la Guyane a été arrêté début 2010, pour un montant prévisionnel de 30 M€ d'interventions, auquel viendra s'ajouter 5M€ d'opérations locales s'inscrivant également dans la dynamique du projet « base avancée ».

L'objectif comporte quatre volets :

- faciliter l'ouverture de la Guyane vers son environnement caribéen et sud-américain, en saisissant l'opportunité ouverte par l'organisation au Brésil du Mondial de football en 2014 et des JO de Rio de Janeiro en 2016, pour la doter des infrastructures utiles lui permettant de jouer le rôle de « Base avancée » pour les équipes nationales qui souhaiteraient bénéficier de cette proximité de la Guyane avec le grand voisin brésilien ;
- saisir cette opportunité pour améliorer l'accès au sport pour toute la population guyanaise, et notamment les jeunes, pour lesquels le sport est non seulement une aspiration forte, mais un facteur de cohésion sociale déterminant ;
- inscrire cette dynamique de la base avancée, dans la stratégie propre aux Outre-mer d'ouverture vers l'environnement régional, caribéen pour partie et surtout Sud-américain et brésilien pour la Guyane ;
- mobiliser les acteurs du sport, mais aussi toutes les forces vives de la Guyane, pour faire du sport, un vecteur de promotion économique, sociale et culturelle de ce département.

Sous l'égide des ministères chargés des sports et de l'Outre-mer, un tour de table de l'ensemble des acteurs a été réalisé dans le cadre du GIP Guyane base avancée, associant un collège des ambassadeurs du sport guyanais, regroupant des sportifs de haut-niveau émérites, présidé par Bernard Lama.

La répartition des financements pour une première tranche de travaux qui couvre la période 2011-2013 est la suivante:

- État 11M€ (CNDS 8M€ -Ministère de l'Outre-mer 3M€)
- Union européenne (FEDER) 4 M€
- Centre national d'études spatiales 3 M€
- Région Guyane 4,2 M€
- Département de Guyane 2,5 M€
- Communes 6 M€

L'essentiel de ce programme a été réalisé à ce jour.

La mission a retenu de ses investigations et de ses échanges cinq pistes de changement :

- **La nécessité de privilégier une approche globale et d'envergure**, intégrant une définition programmée des besoins, qui laisse apparaître une évidente marque d'intérêt au principe de schéma, qui fait l'objet d'initiatives ou tentatives concrètes dans quelques territoires (Réunion ; Guadeloupe...) ;
- **Un principe de réalité sur les capacités financières des collectivités à investir.** En Martinique, une chute vertigineuse des mises en service apparaît depuis 2004, tous équipements sportifs confondus. Quand reprise de l'investissement il y a, elle concerne des projets relevant du Fonds exceptionnel d'investissement pour l'Outre-mer (FEI), dont le taux commun d'intervention est de 75% du coût d'objectif – très éloigné ainsi des taux moyens d'intervention du CNDS.

La même analyse réaliste sur les capacités contributives des collectivités locales a conduit le conseil régional de la Réunion à mettre en place un programme exceptionnel d'investissements pluriannuel doté de 300M€, dont le taux d'intervention est de 90%. Dans certaines situations, heureusement exceptionnelles, à Mayotte, rien ne se fera si l'État ne prend pas la main avec des taux d'intervention de 100% et un pilotage serré.

| REVENU FISCAL MEDIAN PAR UNITE DE CONSOMMATION EN 2010 | | | |
|--|--------|---------------|---------------------------------|
| | DOM | ILE-DE-FRANCE | METROPOLE hors Ile de France |
| EPCI urbains abritant des quartiers en CUCS (moyenne en €) | 11 034 | 20707 | 17904 |
| Communes abritant des quartiers en CUCS (moyenne en €) | 10718 | 19056 | 16944 |
| Rapport du revenu fiscal médian des Communes abritant des quartiers en CUCS (moyenne en €) | 96,8 | 95,9 | 95,5 |

Source : INSEE

Traitements : ONZUS

Lecture : En 2010, dans les DOM, le revenu fiscal médian dans les EPCI urbains abritant des quartiers en CUCS est en moyenne de 11 034 euros et de 10 718 euros dans les communes intégrant des quartiers en CUCS.

- **Une vision systémique des problématiques d'équipement articulant investissement initial et capacité de maintenance.** Un plan global, pluriannuel et

significatif en montant, au regard des moyens affectés, doit permettre, de par la dynamique créée, de faire évoluer les approches : maintenance du parc mutualisé, DSP coordonnées, implication des clubs ;

- **Un chantier «professionnalisation des acteurs»**, qui, au-delà de l'émergence d'une véritable filière de formation à la maintenance, devrait permettre l'accélération de la professionnalisation des ligues sportives ;
- **Un rôle attendu de l'État** pour finaliser les tours de table financiers, qui impose une coordination entre le CNDS, l'ANRU, le FEI, et une capacité de dialogue avec les collectivités et l'ensemble des acteurs locaux pour décider des mises en œuvre.

1.3.8 Dans quelques situations, des effets de leviers induits ont cependant été constatés, mais leur mise en valeur ne saurait justifier à elle seule l'existence d'un dispositif national de subventionnement

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont tenu à faire part de leur constat d'un double effet de levier des subventions du CNDS :

- l'influence positive de la perspective d'une aide du CNDS sur le processus d'arbitrage interne et de décision du maître d'ouvrage ;
- la prise en compte des contraintes techniques des fédérations, la demande de subvention au CNDS constituant une opportunité de contact entre la collectivité et la fédération concernées au travers de ses représentants nationaux, régionaux ou départementaux.

Dans le premier cas, **la perspective d'une subvention participe du choix d'une municipalité toujours en recherche des moyens d'optimisation de son potentiel d'investissement pour arrêter sa programmation dans une enveloppe trop contrainte**. Certains maires de communes ayant déposé une demande d'aide ont reconnu avoir inscrit en recettes une subvention du CNDS dans cet esprit, quand bien même ils savaient incertaines les chances d'aboutir...

Le président de la commission sport de l'association des maires de l'Île-de-France, Monsieur Jean-Paul Grandière³⁴ résumait bien cet état d'esprit en disant lors de son audition : « le peu que l'État donne dans une période où il va à nouveau écrire ses interventions constitue une reconnaissance de ce que la commune fait pour sa jeunesse ».

La mission, sans nier cette réalité « psychologique » en jeu dans le processus de décision interne aux maîtres d'ouvrage, considère difficile de justifier, pour ce seul motif, l'existence d'un dispositif national de subventionnement des projets d'équipement sportif.

³⁴ Conformément aux règles déontologiques de l'IGJS, cette partie du rapport le concernant a été préalablement soumis au président de l'Association des Maires de l'Île-de-France, Monsieur Jean-Paul Grandière, qui n'a pas émis de réserves sur cette rédaction rapportant ses propos lors de son audition par la mission d'inspection générale

Les mêmes Élus admettent qu'une forme de « reconnaissance non monétaire », par le biais par exemple d'une labellisation d'un équipement sportif par le CNDS, n'aurait aucunement le même effet !

Cet aveu qui n'a pas surpris la mission, traduit probablement le fort attachement d'un grand nombre de maires au principe de la subvention, comme si son octroi était pour eux une façon de montrer à leurs concitoyens leur capacité à bien gérer les affaires et les intérêts financiers de la commune et à reconstituer alors partiellement un auto-investissement en tension face à l'ampleur des besoins, tous secteurs confondus.

Par ailleurs, d'autres interlocuteurs de la mission ont présenté le dispositif de subventionnement du CNDS comme une opportunité pour sensibiliser les collectivités territoriales à la prise en compte des règles, références et normes fédérales et, au-delà, pour mettre en valeur le potentiel d'animation des clubs.

Cet argument, dont sont porteurs les représentants du mouvement sportif, mérite d'autant plus d'attention que ces derniers y voient une nouvelle opportunité dans le processus de reconnaissance, à la fois dans une dimension opérationnelle et symbolique.

Cela étant, il ne semble pas suffisant à lui seul pour justifier l'existence d'un dispositif de subventionnement, qui, au demeurant, ne concerne qu'un nombre infime des nouveaux équipements mis en service (*cf. supra 131*).

Les fédérations disposent d'autres capacités d'action pour se faire connaître des collectivités, des maîtres d'œuvre ou de tous les professionnels qu'elles jugeraient opportun de sensibiliser sur leurs activités et leurs souhaits de voir prises en compte certaines caractéristiques indispensables de l'équipement en projet.

Certaines fédérations ont ainsi d'ores et déjà développé de vrais outils et stratégies en ce sens, à l'instar de la fédération française de natation dont la plaquette sur les piscines³⁵, largement mise à disposition des collectivités, Élus et services techniques, suscite immanquablement de la part des collectivités porteuses du projet une prise de contact avec la fédération. On pourrait citer également la fédération française de golf, qui est la seule au demeurant à avoir passé convention avec le CNDS pour promouvoir son schéma directeur d'équipement, la fédération française de la montagne-escalade ou celles de sports de glace et de hockey sur glace.

Ces initiatives, qui se développent depuis une dizaine d'années, tout en étant encore loin de concerner la majorité des fédérations, pallient, pour partie, le retrait des services de l'État de cette fonction d'appui technique aux collectivités, dont le déclin a été ouvert par la disparition des procédures d'approbation technique préalable des projets d'équipements sportifs en application des lois de décentralisation des années 1982-83.

L'engagement de l'ANDES pour accompagner les porteurs de projet en développant une expertise propre sur le terrain, répond au même objectif.

³⁵ Document « Piscines. Aide à la conception pour le maître d'ouvrage ; » FFN 6^{ème} édition- 2013 ; 152 pages / Site web FFN. La 5^{ème} édition publiée en 2010 a été diffusée à 2000 exemplaires.

1.3.9 Le plan de rattrapage des équipements sportifs de Seine-Saint-Denis impulsé par l'État a généré plusieurs effets de leviers, dont la réalité et l'efficacité sont probants

En initiant en 2011 un plan de rattrapage des équipements sportifs pour la Seine-Saint-Denis (PRES-93), l'État s'est placé d'emblée dans une position de régulateur et de correcteur des déséquilibres territoriaux relevés de longue date. Les ministres chargés des sports et de la Ville précisent d'emblée la durée du plan (cinq ans) et le montant de son engagement financier à hauteur de 15 millions d'euros, assuré pour 8 millions d'euros sur les crédits du CNDS et 7 millions d'euros par le ministère de la Ville et renvoient, sous l'autorité du préfet de département, aux acteurs locaux (services de l'État, collectivités locales, Département, mouvement sportif...) la définition des mesures à prendre et leurs modalités de mise en œuvre.

Le PRES -93, largement engagé deux ans après son lancement est considéré, par l'ensemble des acteurs y contribuant, comme une réussite.

Devant à un tel consensus, la mission d'inspection générale s'est efforcée d'en prendre la mesure exacte, de déterminer les raisons de cette réussite, et de s'interroger sur les conditions de modélisation.

1.3.9.1 *Une situation alarmante, au plan quantitatif et qualificatif, du parc des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis*

Avec 2408 équipements sportifs recensés pour une population de près d'1,5 million d'habitants, le département de Seine-Saint-Denis se situait au 103^{ème} rang de tous les départements, avec un ratio de 16,2 équipements pour 10 000 habitants. Si l'ancienneté du parc ne se distinguait pas des moyennes généralement constatées, en revanche l'état général des installations était très dégradé, susceptible d'entraîner la fermeture à terme d'un certain nombre d'entre eux.

Plusieurs équipements avaient d'ailleurs fait l'objet de décisions de désaffectation, la sécurité des pratiques et des publics ne pouvant plus être assurée. A diverses reprises, lors des auditions, il a été rapporté à la mission que le déclassement de certaines installations fortement dégradées était l'occasion de conduire, sur les emprises au sol ainsi libérées, des opérations de construction de nouveaux logements, dans le cadre de programmes de rénovation urbaine conduits par l'ANRU.

Le fait que les aires sportives concernées déjà insuffisantes pour répondre aux besoins de la population n'aient pas systématiquement été reconstruites à proximité, pour satisfaire aux besoins sportifs d'une population plus nombreuse encore, n'a pas manqué d'interroger la mission sur la cohérence des politiques de rénovation urbaine en cause.

A ce déficit d'équipements, il convient de noter un niveau de pratique licenciée de 12,3 licences sportives pour 100 habitants, significativement inférieur aux taux constatés en Île-de-France (20%) et à la moyenne nationale (24,2%)³⁶.

1.3.9.2 Un État qui assume sa fonction de régulateur des inégalités territoriales et s'en donne les moyens

Le plan de rattrapage est, de l'avis unanime des acteurs de ce dossier (services de l'État, collectivités territoriales, mouvement sportif local, départemental et régional), cité comme l'illustration d'un dispositif ayant généré un effet de levier.

Ce plan entendait répondre à un double objectif : offrir aux populations la possibilité de pratiquer le sport de leur choix dans des conditions de sécurité et de confort conformes aux standards définis par les fédérations ; encourager les jeunes à la pratique d'une activité encadrée par des professionnels.

La détermination des équipements retenus a fait l'objet d'une intense concertation, dans des délais très volontaristes, entre les services de l'État, les collectivités locales, le Conseil général et le mouvement sportif départemental.

Trois types d'opérations ont été retenus, permettant aux collectivités de présenter leurs projets: la création ou la transformation de terrains de grands jeux en gazon synthétique, la couverture de courts de tennis, la rénovation lourde de gymnases dont le niveau de dégradation mettait en jeu la pérennité.

Après instruction des demandes par les services et présentation par les porteurs de projet devant une commission composée de l'État (DDCS), du Département et du CDOS, 75 équipements ont été retenus³⁷, concernant 35 des 40 communes du département. Pour deux opérations (tennis et rugby), les porteurs de projets étaient des associations sportives³⁸. Le taux de subventionnement au titre de l'État était fixé à 30% d'un coût de référence indicatif.

1.3.9.3 Des acteurs qui font des choix ciblés en fonction des contraintes

Les soixante quinze opérations retenues portent sur des rénovations, assorties de restructuration lourdes certes, mais qui ne créent pas de surfaces sportives brutes supplémentaires. Dès lors, certains se sont interrogés sur la réalité d'un plan de « rattrapage » visant corriger un déficit structurel en matière d'équipements sportifs.

³⁶ La proportionnalité une fois de plus mise en valeur en Seine-Saint-Denis entre l'offre d'équipements disponibles sur un territoire et le taux de pratique sportive « fédérale » démontre que les équipements de proximité participent largement de la structuration de la pratique sportive organisée au sein des clubs.

³⁷ 30 terrains en gazon synthétique ; 21 tennis réhabilités ou couverts ; 23 gymnases rénovés ; un centre de formation pour le rugby

³⁸ Le traitement de ces deux opérations portées par des associations sportives a connu quelques vicissitudes administratives, dont la résolution semble prochaine

La mission a conclu de ses investigations, qui l'ont amenée à rencontrer à plusieurs reprises les principaux protagonistes de ce dossier, que les choix formulés étaient en adéquation avec le territoire

- d'abord, parce que l'enjeu était bien la sauvegarde des installations et de mettre un terme radical à un lent processus de désaffectation. Avant même de créer des surfaces nouvelles, encore faut-il préserver les surfaces existantes, sauf à s'engager dans un processus sans fin et sans fond de mise à niveau permanente de l'offre d'infrastructures à la demande sociale de sport.³⁹ ;
- ensuite, en l'espèce, la stratégie de rénovation (définie par les acteurs locaux, et non pas imposée depuis le niveau national qui s'en est tenu à donner l'objectif et les moyens financiers correspondants), était très directement créatrice d'une augmentation substantielle du volume d'occupation disponible des équipements sportifs dans les bassins de vie concernés;
- enfin, si au plan économique, le programme de rénovation de Seine-Saint-Denis représente un coût de travaux final de près de 90 millions d'euros, la reconstruction à l'identique du même volume de surfaces sportives utiles auraient exigé, selon les estimations de la mission, un besoin de financement de l'ordre de 200 millions d'euros⁴⁰.

Cette hypothèse semblait à beaucoup inimaginable à court et moyen termes, compte-tenu des capacités financières mobilisables par les acteurs publics

Ainsi, systématiser le remplacement des gazons naturels défraîchis par des pelouses synthétiques augmente fortement le temps d'occupation, notamment en périodes de pluie, une surface boueuse étant impropre à la pratique sportive ou à l'éducation physique et sportive.

Couvrir les terrains de tennis, permet de libérer les créneaux utilisés « en mauvaise saison », quand la pression des utilisateurs sur les plannings de fréquentation des installations couvertes est la plus forte. D'autant que ce sport est l'un des trois plus pratiqués en Seine-Saint-Denis.

Quant à la restructuration des gymnases, elle ouvre la voie à une approche renouvelée et diversifiée de la fonctionnalité et de la cartographie des équipements sportifs dans un département très urbanisé comme la Seine-Saint-Denis où les frontières communales s'entremêlent couramment. Les orientations générales du schéma de cohérence territoriale pour les équipements sportifs (SCOTES) esquiscent cette nouvelle conception, dont la mise en œuvre représenterait une véritable coupure épistémologique à terme si elle devait

³⁹ Cette problématique, au demeurant ne concerne pas que le seul département de la Seine-Saint-Denis

⁴⁰ Estimation sur la base d'un coût théorique moyen de construction d'un terrain de grand jeu en gazon synthétique, d'un court de tennis couvert, d'une salle couverte polyvalente type « gymnase.

s'appliquer, autour des concepts de mutualisation dans les bassins de vie et de semi-spécialisation des installations polyvalentes couvertes tels les gymnases.

1.3.9.4 Une mobilisation forte et rapide des collectivités qui doit beaucoup aux modalités d'action retenues

Les clefs de la réussite de la mobilisation forte et rapide des collectivités s'expliquent par un enchaînement coordonné entre la décision politique et leur application sur le terrain : annonce d'un engagement ferme de financement de l'État; calendrier resserré; taux de subventionnement stabilisés; nature des opérations éligibles bien ciblée, implication coordonnée des acteurs locaux.

Cet enchaînement vertueux, conforté par une démarche dont le volontarisme initial n'a pas pris le pas sur l'esprit de partenariat, est donc pour beaucoup dans l'adhésion des communes, dont les projets déjà identifiés étaient restés en sommeil, souvent depuis plusieurs années..

Autre effet de levier, l'annonce de l'État a généré plusieurs cofinancements globaux limitant significativement la participation des maîtres d'ouvrage :

- Conseil général de la Seine-Saint-Denis, 12,6 M€
- Fédération française de tennis, 500 000 €
- Fédération française de football (non communiqué)
- Fédération française de rugby, 100 000 €.

Le Conseil régional d'Île de France n'a pas souhaité s'engager spécifiquement au tour de table du plan initié en dehors de lui ; il convenait cependant de prendre en compte les projets du PRES-93 dans le droit commun de ses politiques d'intervention, notamment au titre de son nouveau dispositif régional de financement des terrains de grands jeux synthétiques.

Cet effet de levier s'est avéré particulièrement probant s'agissant du Conseil général, qui avait suspendu en 2010, compte-tenu de sa situation financière dégradée, l'ensemble de ses interventions en faveur des investissements des collectivités, à l'exception de son plan exceptionnel d'investissement concernant les collèges (et des installations sportives intégrées).

Or, à l'annonce de l'engagement de l'État, le Département s'est associé au plan de rattrapage des équipements sportifs, à un niveau proche de celui de l'État (12,5 M€ sur 5 ans⁴¹), tout en confirmant l'instauration d'un moratoire pour l'ensemble de ses autres programmes d'aide à l'investissement des collectivités locales⁴².

⁴¹ Afin que ses engagements n'alourdissent son endettement, le conseil général attribue ses aides par acomptes sur 10 ans aux porteurs de projet ; cet échelonnement étant cependant réduit à trois années pour quelques communes les plus en difficultés.

⁴² Annonce par le président du conseil général, le 26 janvier 2012, d'un moratoire jusqu'en 2015 de ses crédits d'intervention en faveur de l'investissement des collectivités.

Au titre des autres effets de levier soulignés par les divers interlocuteurs rencontrés, la mission a relevé :

- **l'accélération des travaux du schéma de cohérence territoriale des équipements sportifs (SCOTES)** : le principe de ce schéma était antérieur à l'annonce du plan, puisqu'inscrit en décembre 2007 dans la charte du CDOS de Seine-Saint-Denis, mais, indéniablement, la finalisation des réflexions et la capacité à travailler ensemble ont bénéficié de la dynamique de concertation engendrée par le PRES ;
- **le repositionnement de la DDCS** dans sa dimension de service de l'État, reconnue pour son expertise croisée dans le domaine de la cohésion sociale, de la politique de la ville et du sport. Pour s'en persuader, il suffit de reprendre les propos d'un cadre du service, qui s'étonnait de la reprise des relations sur le terrain avec les collectivités, sur bien d'autres sujets que les équipements sportifs (rythmes scolaires, par exemple) ;
- **la gestion imaginative des dotations de l'État, les crédits du CNDS et de la politique de la ville étant traités selon le principe de l'additionnalité** : le CNDS gère, par convention avec le ministère de la ville, les crédits de 6 M€ du secrétariat général du comité interministériel à la Ville.
Cette formule présente l'avantage de ne pas superposer deux guichets d'instructions et de gestion des aides de l'État, tout en garantissant la transparence des versements et des sources, ainsi que le suivi comptable et budgétaire pour chacune des entités ministérielles concernées. Largement utilisé dans la gestion des fonds européens, ce dispositif gagnerait à être développé dans d'autres formes de mise en commun de moyens pour l'investissement sportif (*cf. supra*).

1.3.9.5 Un besoin flagrant qui reste à traiter : les piscines

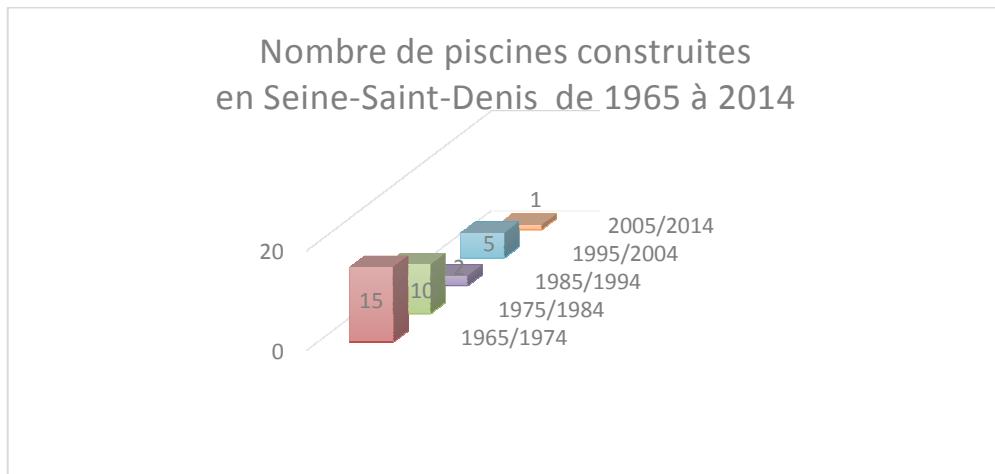
Le « plan de ratrappage des équipements sportifs de Seine-Saint-Denis » fait l'impasse sur un type d'équipement, les bassins de natation, alors qu'une majorité de jeunes scolarisés sont privés de tout accès au « savoir-nager », faute d'équipements à proximité.

Selon une évaluation conduite par l'inspection académique en 2011, plus d'un élève sur trois, en fin de CM2, échoue au test 2 de l'apprentissage de la natation défini par l'Éducation nationale.

Or, avec 29% de sa population âgée de moins de 20 ans, le département de Seine-Saint-Denis est confronté à une situation où l'acquisition du « savoir-nager » représente un enjeu fort de sécurité.

Ainsi, certaines communes importantes du Département, comme Clichy-sous-Bois et Montfermeil sont dépourvues de bassins de natation et présentent un taux élevé d'enfants ne sachant pas nager.

Pour une amélioration significative de la situation, la construction de cinq à huit piscines serait nécessaire, alors que sur les dix dernières années, un seul bassin nouveau a été mis en service.



Source : Conseil général de Seine-Saint-Denis

Traitement : CDOS et mission d'inspection générale pour le graphisme

Lecture : sans commentaire...

Cette situation est paradoxale : outre que le « savoir-nager » et l'apprentissage de la natation sont inscrits dans les programmes obligatoires d'éducation physique et sportive, les élèves et les jeunes qui en sont privés se trouvent exclus de plusieurs autres activités nautiques et aquatiques : une double peine, en quelque sorte...

Dans cette mesure, l'inscription des dépenses obligatoires de l'enseignement de la natation dans le cadre de l'EPS scolaire, s'imposerait, pour la commune (enseignement primaire), le département (collège) et la région (lycée). Dans ce tour de table des financeurs potentiels, voire contraints, le CNDS aurait toute sa place afin de soutenir le développement des activités de natation.

L'éligibilité aux fonds européen du FEDER, justifierait d'être étudiée précisément, au titre des priorités retenues pour la cohésion sociale et la politique de la ville et élargirait d'autant le tour de table, en totale cohérence avec les problématiques en jeu.

2 DES PREALABLES ET DES INCONTOURNABLES A LA REUSSITE DE LA REFORME

Exception faite des dispositions contractualisées pour la Seine-Saint-Denis et la Guyane, mais aussi d'autres interventions de l'opérateur qui n'entraient pas dans le périmètre de l'étude (enveloppe « sinistres » ou accessibilité... par exemple), l'étude conduite par la mission ne permet pas de caractériser les aides aux équipements du CNDS en termes d'effets de levier.

Sauf à considérer que la mission est restée prisonnière d'une approche trop simple, de ce qu'est un effet de levier, la convergence des chiffres ne permet pas de conclure que « les subventions d'équipements accordées ou refusées jusqu'à 2013 ont pesé effectivement sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs, propriétés pour l'essentiel de collectivités locales »⁴³

Cela étant, l'exercice de la preuve est tout bonnement un exercice impossible, le CNDS représentant un peu moins de 8% du nombre des équipements nouveaux mis en service sur la période 2006-2012, et de 3% rapportés au montant total des investissements en matière d'équipements sportifs.

Cette inadéquation n'est à rechercher, à titre principal, ni dans le management de l'opérateur, ni dans sa nature même.

2.1 Le CNDS n'est pas exactement un dispositif de financement de droit commun d'aide à l'investissement sportif

Confortée par ses trois mois d'investigations au plus près des acteurs, au niveau national et territorial, en France métropolitaine ou dans les Outre-mer, la mission n'est pas loin de penser que cette situation est le fruit d'un terrible malentendu.

Malentendu, parce que le CNDS ne peut être en aucune façon être jaugé à l'aune d'un dispositif de droit commun de l'État pour le subventionnement de l'investissement sportif des collectivités locales. Depuis l'acte I de la décentralisation, l'État s'est démis de toutes ses compétences antérieures en matière d'aide à l'investissement et des moyens budgétaires correspondants qui ont été en totalité transférés.

Terrible malentendu, car à feindre de l'ignorer, le risque est grand de faire porter sur l'opérateur des attentes qu'il ne sera pas en état de satisfaire.

⁴³ Confer lettre de mission signée par le directeur de cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du 31 janvier 2014 – Annexe 1

Le CNDS n'a pas été créé par le législateur dans l'idée de redonner aux collectivités une compétence qu'il leur avait transférée.

Or, à trop diluer ses interventions, à donner à croire qu'il a vocation à couvrir tout le spectre des investissements sportifs, le CNDS, comme outil national d'intervention au service du sport, est mis en danger.

La mission a retenu de ses investigations et des échanges auxquels elles ont donné lieu, que spécifier les interventions du CNDS en matière d'aide aux équipements sportifs, c'est d'abord admettre que le CNDS n'a pas vocation à intervenir en tout domaine, et partant, spécifier ses champs d'intervention exclusifs, nécessairement restreints, à hauteur des moyens raisonnablement mobilisables .

C'est pourquoi, la mission entend se limiter, dans le cadre du mandat qui lui a été donné⁴⁴, à quelques éléments de réflexion et de méthode, en tant qu'il revient avant tout aux acteurs du sport de poser ensemble les termes d'un débat déjà largement ouvert.

Ainsi, la mission na pas retenu le principe d'une présentation de préconisations « au fil de la rédaction de la partie « Étude » du rapport, qui préjugerait l'analyse et les débats engagés par ailleurs.

Ainsi, des éléments du diagnostic pousseraient la mission à préconiser une modification du comité de programmation⁴⁵. La place qu'il a prise dans la chaîne d'instruction des demandes de subvention le positionne comme le vrai niveau d'arbitrage et de décision d'attribution des aides à l'équipement. Pour autant, les avis des entités qui le composent sont perçus de l'extérieur comme souvent indéchiffrables, qu'il s'agisse de l'État dont la parole est multiple, du mouvement sportif confronté à l'hétérogénéité des intérêts particuliers des fédérations, ou de l'ANDES, dont le statut reste, pour certains, atypique au regard des associations d'élus conventionnelles AMF, ADF, ARF.

Or, la composition du comité de programmation découlera très directement des décisions qui seront prises quant aux finalités et aux procédures de gestion de ces aides.

Ainsi, si le parti est pris de déléguer aux échelons territoriaux du CNDS l'essentiel de la gestion de ses crédits d'investissement –ce qui n'est pas l'hypothèse retenue par la mission-, la suppression d'un comité, dit « national » de programmation se poserait, indubitablement.

En revanche, la mission prend le parti, **d'une part, de mettre en avant les points qui lui semblent intournables à introduire en fond de débat**, quelles que soient les réponses que chacun des acteurs y apportera, **et, d'autre part, de recourir à la formulation d'hypothèses**, qui s'appuient et découlent du diagnostic initial tel que posé dans le présent rapport.

⁴⁴

⁴⁵ Aux termes des statuts du CNDS⁴⁵ le comité de programmation n'émet « qu'un avis au conseil d'administration sur l'attribution des subventions d'équipement proposés par le directeur général » à la décision du conseil d'administration

2.2 Deux éléments de contexte,

Le débat ouvert sur le devenir des aides à l'investissement ne peut occulter deux éléments de contexte : les perspectives budgétaires raisonnables à prendre en compte à court et moyen termes et l'évolution annoncée de la carte territoriale.

2.2.1 Réalité et perspectives budgétaires, la fin du « guichet ouvert aux illusions »

Au vu du bilan actuel de la politique d'investissement du CNDS et dans le contexte budgétaire de réduction des dépenses publiques, peu de soutiens se manifestent pour augmenter significativement les moyens réservés à l'opérateur.

L'enjeu de cette réforme ne saurait se limiter à la seule perspective de redéploiement de 20, 30 millions d'euros pour réintroduire des enveloppes territoriales d'aide aux équipements sportifs, sans se poser d'abord la question : pour quoi faire ?

Or, les constats de l'étude de diagnostic sur l'impact final des subventions d'équipement du CNDS, amènent à considérer que cette réponse est un préalable à tout aménagement des processus et procédures d'instruction. L'exercice demandé au directeur général du CNDS est à coup sûr indispensable; mais il doit procéder des orientations prises sur la portée des subventions d'investissement du CNDS et non pas les précéder.

Il apparaît donc urgent à la mission de fermer le « guichet des illusions » afin de mettre fin à l'écart entre objectifs assignés et moyens mis à disposition⁴⁶. Si le positionnement du CNDS est de soutenir les équipements sportifs de proximité, comme il ressort des nouvelles instructions édictées en 2013 et 2014, comment ne pas considérer qu'avec 40, 50, voire 70 millions de crédits, le compte n'y est pas ?

2.2.2 Réformes institutionnelles : un cadre prégnant et incertain forçant à l'anticipation

Les modifications annoncées de la carte et des compétences des collectivités territoriales, ne seront probablement pas sans conséquence sur les missions que l'État entend se réservier en matière de politiques publiques du sport.

Dans ce contexte d'incertitudes, il pourrait paraître urgent et prudent de différer toute évolution des modes d'intervention du CNDS en matière d'aides aux équipements sportifs.

Tout au contraire, la mission considère qu'il convient, dans l'attente d'évolutions annoncées comme inéluctables, et, quelles qu'elles puissent être, de mettre à profit cette période, pour corriger ce qui apparaît désormais comme des dysfonctionnements et consolider la doctrine. Les divers contacts que la mission a noués lors de ses investigations sur le terrain dans huit régions métropolitaines, ont confirmé le risque de dégradation de l'image du CNDS, comme

⁴⁶ Cf. infra, les niveaux de distorsion entre objectifs et moyens : notamment, tableaux 121 ; 134

il ressort de la réponse apportée par un des maires sollicités par la mission en vue d'un entretien téléphonique (cf. en annexe 8, le guide d'entretien):

Texte du message adressé par messagerie à la mission, le 7 mai 2014

« Monsieur,

« Je ne souhaite pas répondre favorablement à la proposition d'entretien téléphonique sur les subventions d'équipement du C.N.D.S.

« En effet, après avoir retardé deux ans au moins la mise en œuvre de notre projet dans l'espoir d'obtenir une subvention du CNDS, après avoir eu confirmation que notre dossier était complet et avait les meilleures chances d'être « retenu », nous avons essayé une **nouvelle** réponse négative sans motivation réelle.

« La raison de mon refus est à la mesure de ma déception. J'aurais préféré que l'on s'entretienne sur les motivations du refus.

« Aujourd'hui le terrain de football en synthétique est en cours de construction: nous nous passerons de la subvention du CNDS.

« Je vous prie d'agréer monsieur, l'assurance de mes meilleurs sentiments. »

Michel PEREZ,

Maire de Roquettes (Haute-Garonne)

Des insatisfactions sur la gestion des aides à l'investissement du CNDS et l'opacité qui préside à ses décisions ne sont pas l'apanage des seuls « usagers » de l'opérateur, les porteurs de projet. Elles sont redondantes dans toute la chaîne d'instruction des dossiers :

- **les préfets d'abord**, dont on suppose qu'ils puissent avoir quelques difficultés à admettre d'être invités à prioriser les différentes demandes de subvention pour découvrir que leurs propositions ne sont prises en compte que marginalement, voire pas du tout, sans aucune explication en retour;
- **les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale**, qui regrettent une approche molle des critères d'éligibilité, dont la généralité en fait davantage des critères de recevabilité (qui peut prétendre aux aides) que des indications sur les priorités poursuivies par l'opérateur ;
- **tous ceux qui interviennent dans la procédure d'instruction des demandes, présidents des comités régionaux olympiques et sportifs (CROS)** dont l'avis sur les projets est requis, mais aussi personnels techniques et pédagogiques des services de l'État (DRJSCS, DDCS, DDCSPP), qui expriment le sentiment de travailler sans références, faute de critères d'éligibilité resserrés et de connaissance des motivations ayant présidé au choix du comité de programmation et du conseil d'administration du CNDS.

En bref, il en ressort un sentiment vivement exprimé d'un système devenu complètement illisible, qui condamne chaque niveau de la chaîne de traitement des dossiers à se convaincre d'avoir mal travaillé.

Le malaise ou le fatalisme, ressentis et très ouvertement rapportés à la mission, non seulement a terni en profondeur l'image du CNDS, mais a aussi contribué à renforcer la

perception d'un système inefficace. Tout cela nourrit, sur le terrain, des scénarios dont l'effet démobilisateur, voire destructeur, ne doit pas être minoré.

2.3 Un malentendu, un faux-problème et trois préalables à traiter

2.3.1 Le malentendu : l'inflation des dossiers de demandes de subvention

Au titre des analyses « placébo », la mission retient celle concernant l'inflation du nombre de dossiers soumis aux décisions du conseil d'administration du CNDS, dont la solution serait à trouver dans le resserrement des conditions de recevabilité et d'éligibilité des projets, ainsi que dans l'adjonction de critères de priorité.

Nombreux ont été ceux qui ont expliqué à la mission que l'origine de la forte progression du nombre des dossiers était à chercher dans la juxtaposition, ou dans une mauvaise articulation entre part nationale et enveloppes régionales : les directeurs régionaux, pour éviter de surcharger « leurs » enveloppes régionales et de laisser aux préfets des marges de manœuvre, auraient eu tendance à réorienter un volume important de dossiers vers l'échelon national.

Or, l'«effet d'appel d'air» du dispositif national de subventionnement n'est pas une nouveauté. Ainsi, à l'occasion de son conseil d'administration du 20 novembre 2006, dans les tout premiers mois suivant la création de l'opérateur, il était déjà constaté « *un afflux croissant des demandes de subventions d'équipement (+95% en deux ans par rapport au FNDS), qui a entraîné une sélection très sévère parmi les dossiers présentés : lors de cette dernière séance, seules 99 opérations ont pu être financées pour 673 dossiers déposés, soit un dossier pour sept déposés*⁴⁷ ».

La logique de « guichet », comme mode de distribution de l'argent public, trouve là ses limites ; encore convient-il de considérer que cette logique est totalement indépendante du niveau, national ou régional, où le guichet est ouvert.

Le manque de clarté des règles d'éligibilité est probablement accentué par la volatilité des orientations ministérielles adressées aux directeurs généraux du CNDS⁴⁸.

A des considérations génériques constamment reprises d'une lettre d'orientation à l'autre (sur la référence au recensement des équipements sportifs, l'accessibilité des personnes handicapées, la priorité aux zones urbaines sensibles, même si le lecteur peut se perdre dans le chiffrage du niveau de l'effort à atteindre), des inflexions significatives, parfois contradictoires, rendent flou le ciblage du type d'équipement à subventionner.

⁴⁷ La pièce à laquelle se réfère la mission, notait également que « le coût croissant des dossiers présentés a entraîné une baisse importante du taux d'intervention financière du CNDS sur les dossiers subventionnés : la subvention accordée s'est établie en moyenne à 7,72% du montant subventionnable, à comparer à un taux de financement de 12,85% sur les dossiers retenus par le FNDS en 2003».

⁴⁸ De 2006 à ce jour, six ministres et trois secrétaires d'État se sont succédé, chacun s'adonnant à l'exercice de la lettre d'orientation, qui conduit parfois à la publication de deux lettres une même année...

Les inflexions concernant les types équipements éligibles frisent, en revanche, le grand écart, entre la prise en compte des équipements « micro-local » de proximité, des équipements structurants répondant à des besoins d'intérêt départemental, régional, interrégional ou national, ou des équipements répondant aux besoins d'accès au haut niveau ou aux besoins du grand public...

En 2008, la note d'orientation de la Ministre de la santé et des sports¹ exclut des subventions du CNDS « *les projets d'intérêt communal, sauf s'ils sont situés en zone urbaine sensible* ». Sont donc visés « *des projets à caractère réellement structurant pour la politique sportive nationale, notamment ceux qui servent à l'accueil de compétitions nationales, notamment ceux qui servent à l'accueil de compétitions internationales, ainsi que les projets d'intérêt national, interrégional, régional ou départemental...* ».

La note évoque la nécessité de se référer pour le choix des projets à subventionner, outre au RES, à l'exploitation des schémas directeur des fédérations ».

En 2011, la note d'orientation pour 2011, largement reprise par celle pour **2012**, élargit considérablement la liste des équipements éligibles. « *Le CNDS a vocation à intervenir de manière plus discriminante sur des projets qui répondent à un enjeu particulier pour le rayonnement de la France, l'accession au sport de haut niveau et la cohésion sociale.* »

Il a vocation également à corriger « *des inégalités territoriales de l'offre d'équipements sportifs. L'orientation des « soutiens à la création ou la rénovation d'équipements sportifs accessibles au grand public... » Enfin, le CNDS doit « continuer à soutenir les équipements sportifs qui autorisent l'accueil de compétitions sportives internationales ou qui présentent pour les fédérations sportives un intérêt dans leur conduite de leur politique d'accession au sport de haut niveau ».*

Pour 2013, la lettre d'orientation cible de fait les équipements de proximité, en rappelant que le CNDS s'est « *éloigné de sa mission originelle, ce qui a largement contribué à fragiliser sa situation financière* », qu'il doit « *retrouver sa vocation initiale* » et donc « *se concentrer sur le développement du sport pour tous, en ciblant plus précisément la correction des inégalités d'accès à la pratique sportive pour tous les publics* ».

En 2014, les directives du directeur général du CNDS du 20 février 2014 renforcent le recentrage des aides au profit « *des équipements situés en ZUS ou dans un rayon d'un kilomètre, des équipements situés dans une commune en zone de revitalisation rurale et des équipements sportifs situés sur un territoire carencé pour l'équipement concerné..* ».

2.3.2 Un faux problème : la dépense subventionnable comme outil de régulation pour la programmation

La dépense subventionnable vise à ne retenir dans le calcul de l'aide que ce qui relève de l'activité spécifique, (par exemple, les aires d'évolution sans les vestiaires; les surfaces de jeu sans l'accueil ou les parkings ; avec ou sans le foncier etc...). Cette méthode déjà ancienne participait de la bonne gestion publique, à l'époque des lois-programme, ouvrant droit à des subventions à des taux d'intervention significatif dans le plan de financement (effet de levier !).

Associée alors à la procédure d'approbation technique préalable des projets par les préfets, cette disposition procérait d'une véritable analyse technique et financière des projets assurés par les services de l'État (DDJS).

Continuer à y recourir après la décentralisation est sans fondement, si ce n'est le souci de masquer ingénument un faible pourcentage de subvention. L'impact de cette procédure sur le temps de travail des agents dans les services n'est pas négligeable et se fait au détriment du travail d'accompagnement utile des porteurs de projet.

L'objectif du choc de simplification ne peut donc qu'inciter à ne pas faire perdurer un dispositif mal fondé et non cadre pour le remplacer par l'établissement de coûts de référence par type d'équipement établis selon la nature des travaux (aménagement, modernisation-extension, création, par exemple).

2.3.3 Les schémas directeurs de développement du sport, entre nécessité et contraintes

Le recours à une grille de lecture commune aux acteurs du sport devient incontournable, tant pour rompre avec la logique de guichet qui prévaut et l'opacité ressentie des choix, que pour mieux assurer une maîtrise budgétaire fondée sur la clarification des enjeux et la responsabilité des acteurs.

Certes, la mission invite à se garder d'une croyance immodérée en l'«outil magique», que seraient les schémas directeurs de développement du sport, censé régler tous les problèmes en renvoyant à demain les décisions qui gagneraient à être prises aujourd'hui.

Cette prévention posée, la mission considère que la production de schémas directeurs est bien accueillie, alors même qu'elle soulève de nombreuses interrogations sur sa mise en œuvre.

Les points d'attention essentiels portent sur la finalité et l'ambition des schémas, leur statut et leur approbation, le bon niveau de leur élaboration, ainsi que sur l'articulation et la cohérence des schémas de toute nature entre eux⁴⁹.

Ainsi, surtout si le schéma régional du sport envisagé se conçoit peu ou prou comme «*une hiérarchisation claire des priorités assignées par les acteurs à la politique de développement du sport en région*», comme il ressortirait d'un document interne à la direction des sports⁵⁰, la question du pilotage du schéma apparaît centrale.

La question du statut du schéma et de son pilotage déterminera son efficience.

Si la logique d'aménagement et de cohérence territoriale prévaut, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité d'intégrer le volet sport dans la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire.

⁴⁹ Qu'il s'agisse des schémas ou documents d'orientation préexistant, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou de ceux qui émergeront dans le cadre du processus de réforme territoriale engagé.

⁵⁰ Cité par Localtis

Si, en revanche, le schéma se présente comme un outil au service des stratégies de développement des politiques sportives, dans le cadre des missions dévolues aux fédérations, la nécessité de croiser les dynamiques nationales et locales, voire internationales, justifierait que l'État prenne toutes ses responsabilités pour créer les conditions de convergence des politiques publiques du sport.

La mission estime que cette logique de positionnement justifierait que cette stratégie d'élaboration de schéma de développement du sport soit impulsée par le Préfet de région, le plus à même de susciter une mobilisation et une implication des différents partenaires que sont les services départementaux de l'État, les collectivités locales, le mouvement sportif fédéral et déconcentré et les acteurs privés.

Le partage présent des compétences dans le champ du sport, comme les réformes territoriales en cours, incitent la mission à suggérer des consultations préalables auprès des associations d'élus, singulièrement l'ARF, voire l'ADF.

Puisque la démarche est jugée indispensable, il serait dommage de la dénaturer, en gommant la complexité et le facteur temps.

Consciente du fort niveau d'attentes et convaincue de la complexité et des écueils inhérents à un tel exercice, la mission se demande si la pleine mesure des enjeux de l'exercice a bien été prise.

L'impression est parfois donnée que le schéma, sitôt annoncé, est réalisé. De fait, la complexité de l'opération et le temps nécessaire à son élaboration semblent d'évidence minorée⁵¹.

Or, les rares exemples que la mission a pu connaître, à l'instar du SCOTES de la Seine-Saint-Denis, montrent que la dynamique engendrée par le processus de concertation est déterminante pour instaurer une vraie dynamique partenariale permettant parfois de dépasser les cadres de références de chaque institution.

Un délai minimum de 18 mois pour finaliser la démarche semble raisonnable.

La mission préconise également de réserver une enveloppe CNDS à cet effet, tant au niveau national que régional, qui permettra d'impliquer les acteurs et de mobiliser les ressources humaines et techniques nécessaires notamment à l'accompagnement méthodologique.

De plus, il convient de s'interroger si le recours à une logique d'appel à initiative auprès des territoires prêts à s'engager dans la réalisation d'un schéma ne créerait pas des conditions plus favorables à l'émergence de dynamiques locales plus anticipatrices.

Il est à craindre en effet, de ce que la mission a entendu du terrain, que l'absence de cadre législatif fondant les schémas pousse tantôt les collectivités, tantôt les services de l'État, à

⁵¹ Ainsi, la directive d'orientation du CNDS aux préfets en date du 16 janvier 2014 n'a pas évité cette tendance inhérente à l'injonction : « Cette cohérence et cette complémentarité devront faire l'objet de travaux de concertation afin d'établir, en 2014, les schémas de développement du sport sur les territoires régionaux..., décidés par le conseil d'administration du CNDS du 17 novembre 2013 et qui feront l'objet d'une instruction spécifique de la direction des sports ».

l'attentisme ou à camper dans une position d'observateur formel. De telles situations priveraient à l'évidence le schéma produit de toute capacité à exprimer une quelconque vision commune engageant les partenaires.

2.3.4 CNDS -DETR : un nouveau brouillage du fait même de l'État

La perte de repères de l'État en matière de politique d'aide aux équipements sportifs ne se limite pas au seul CNDS.

La gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux⁵² (DETR) en constitue une autre illustration.

L'article L.2334-38 du code général des collectivités territoriales prévoit que certains investissements pour lesquels les communes et les EPCI à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir des subventions de l'État ne peuvent être subventionnés au titre de la DETR. La liste de ces investissements, fixée à l'article R.2234-19 comprend les équipements sportifs qui devraient, de ce fait, être exclus des équipements éligibles proposés par la commission d'Élus au préfet.

Le CNDS a introduit ce principe d'exclusion dans son règlement général. En pratique, si l'exclusion est de règle dans certains départements, dans de nombreux autres, les équipements sportifs sont éligibles à la DETR, comme la mission a pu le constater dans un nombre significatif des départements des huit régions-test (sept départements sur huit, par exemple, en Midi-Pyrénées ; deux départements sur trois, en Basse-Normandie etc.).

Cette dualité n'a pas lieu d'être.

Elle oblige l'opérateur⁵³ à des contorsions réglementaires qui porteraient à sourire, si elles ne reflétaient un évident délitement de cohérence interne à l'État. Dans ce contexte, la mission suggère qu'il soit mis fin à cette situation assez inédite où l'État met en œuvre, pour une même commune, et pour le même projet d'investissement sportif, des règles d'éligibilité démographique et de potentiel fiscal différentes.

En conséquence, il est proposé une modification du règlement général du CNDS excluant les aides aux équipements sportifs répondant strictement à un besoin de proximité. Cette disposition rendra de facto ce type d'équipements éligible au financement de la DETR⁵⁴, sous

⁵² DETR La dotation globale d'équipement aux communes (DGE) a fait l'objet en 2011 d'une fusion avec la DDR en une dotation unique, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) Code général des collectivités territoriales L.2334-32 à L.2334-39 & R.2334-19 à R.2334-35

⁵³ Cette situation a conduit le CNDS à assouplir son règlement général, en date du 13 mars 2013, en ouvrant la possibilité au maître d'ouvrage ayant essuyé un refus du CNDS sous le motif de l'exclusion des deux soutiens pour le même projet, de représenter une autre demande sous réserve de renoncer à l'attribution de la DETR. En cas de mise en évidence d'un double financement CNDS-DETR au moment de la liquidation de sa subvention, le CNDS se rapproche des services de la préfecture pour régler le litige.

⁵⁴ La DETR pour 2014 (près de 616 millions) répond aux critères d'éligibilité suivants : communes de moins de 2000 habitants en métropole et EPCI de moins de 50 000 habitants, communes de moins de

condition, à ce jour fréquente, de priorisation par la commission d'Élus instituée par le code général des collectivités territoriales.

2.3.5 L'enjeu de la rénovation, une équation de risques qui va rendre nécessaire une évolution de la doctrine d'intervention du CNDS

L'enjeu de la rénovation d'un parc d'équipements sportifs, dont 42% a plus de 35 ans d'âge⁵⁵, fait consensus auprès des acteurs que la mission a pu rencontrer : collectivités locales, mouvement sportif, services de l'État.

Les causes en sont multiples et justifieraient que puissent être engagés des audits systématiques de sauvegarde du parc⁵⁶ d'équipements sportifs dont le niveau des désordres peut mettre en cause leur pérennité même.

La faiblesse financière de la commune propriétaire semble toujours constituer un facteur aggravant.

Ce processus de dégradation amène aussi à s'interroger sur le rôle d'alerte, voire d'exercice d'une sorte de droit de retrait des utilisateurs et des instances fédérales déconcentrées, là où l'état de maintenance le justifierait. On n'imagine pas enseignants ou parents d'élèves, rester inertes dans de telles situations au sein des installations scolaires⁵⁷, pas plus que les salariés dans leurs entreprises ou administrations.

Face au double écueil de transfert de charges du propriétaire et de trop grande limitation des créations de nouvelles infrastructures, la mission suggère plusieurs pistes de réflexion, et, dans ses scénarios (*cf. infra 3*) des inflexions dans le règlement général d'intervention du CNDS :

- un encadrement strict du principe d'intervention (dérogatoire et exceptionnel) du CNDS dans le financement des opérations de rénovation des équipements sportifs**
-

20 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen des communes de métropole

⁵⁵ Cité par l'ANDES : contribution pour un développement cohérent du sport en France

⁵⁶ Pour engager un tel audit, des dispositifs qui ont fait leur preuve, comme les appels à manifestation d'intérêt ou les appels à projet auprès des instances universitaires et de recherche, en perspective de travaux de doctorants, ne pourraient-ils pas être initiés à l'initiative de l'INSEP, « Grand établissement »⁵⁶ au sens du Code de l'Éducation, avec le concours d'Universités, des institutions financières publiques (CDC, BPI etc.) ou de grands mécènes du BTP, par exemple ?

⁵⁷ Les derniers rapports annuels de l'observatoire des installations scolaires, instance indépendante créée et rattachée au Ministère de l'Éducation nationale, abordent ces approches en termes de comportement et font des propositions intéressantes sur l'éducation au respect des installations. Le dernier rapport sur les processus d'évitement des toilettes dégradées des établissements scolaires, notamment par les jeunes filles, est à méditer, s'agissant des installations sportives, y compris dans leur conception encore trop rustique sur ces questions.

L'enjeu est bien de ne pas se substituer aux obligations de maintenance relevant de la responsabilité exclusive du propriétaire ;

- **dans les quartiers sensibles de la politique de la ville, intégration des installations sportives dans le droit commun des missions de l'ANRU en matière de réhabilitations du cadre de vie**

Il convient de ne pas laisser à penser, qu'en matière d'équipement sportif, le droit commun serait le CNDs.

Le nouveau périmètre ministériel du ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports constitue une opportunité à saisir pour aborder différemment cette question, notamment en articulant davantage la question des équipements et celle des stratégies d'offres et d'animations sportives à développer, et en prenant mieux en compte les questions de mobilité, les aspirations des habitants en matière de sport n'ayant pas vocation à s'exprimer dans le seul périmètre du quartier (*cf. supra 1.3.7.2*) ;

- **une intervention exceptionnelle de l'État justifiée dans les situations d'urgence**

Pour les autres opérations de rénovation lourdes, dont la concentration et l'urgence sur certains territoires le justifient pleinement, l'État doit jouer tout son rôle de régulateur, en recourant à des contractualisations d'objectifs et de moyens, pour faciliter la mobilisation des acteurs, sans s'y substituer pour autant. Le bilan que la mission tire du Plan de ratrapage des équipements sportifs de Seine-Saint-Denis ou des initiatives qui s'ébauchent dans les Outre-mer, invite à aller rapidement dans ce sens ;

- **des mécanismes financiers nouveaux pour aider les collectivités à assurer leurs obligations de maintenance et d'entretien des installations sportives**

Enfin, compte-tenu de l'enjeu du sujet, du fait des arbitrages budgétaires difficiles auxquels un très grand nombre de collectivités territoriales vont être confrontées, il pourrait être utile de réfléchir à des mécanismes financiers leur permettant de ne pas différer des travaux de maintenance indispensables à la pérennité de nombreux équipements sportifs, tout en conservant un minimum de capacité d'investissement pour ne pas obérer l'avenir.

Face aux risques que représente une chute tendancielle des investissements, sportifs et autres, notamment pour l'économie locale et l'emploi, la mission ne peut que suggérer l'ouverture aux collectivités territoriales au bénéfice de tout mécanisme d'accès à des crédits à taux bonifiés auprès des institutions financières publiques ou parapubliques dont c'est la vocation .

- **de l'intérêt de ne pas obérer les capacités d'investissement**

La mission rappelle à cet effet l'importance que revêt, sur tout le territoire, le marché de la rénovation pour les PME. Or la pression économique peut conduire des grandes entreprises du BTP ou des entreprises moyennes, qui se concentraient jusque là aux opérations lourdes d'investissement, à s'ouvrir à ce marché de la rénovation plus

légère, largement trusté jusque là par les entreprises artisanales et les PME du tissu local. Elle soumet donc à l'étude des dispositions sur la libre concurrence, l'idée de lier l'accès à ces financements privilégiés à des clauses d'éco-responsabilité, réservant certains marchés de rénovation (dont le volume des travaux et la technicité le permettent) prioritairement aux entreprises locales et artisanales implantées sur le territoire.

En Outre-mer, une telle disposition, en lien avec la promotion de l'apprentissage, permettrait, qui plus est, l'émergence et la professionnalisation d'une vraie filière de maintenance des installations sportives qui fait défaut. La mission rappelle que ce déficit de maintenance est de plus en plus avancé comme une des causes du processus de dégradation des installations sportives ultramarines.

- Pour une plus forte implication du mouvement sportif dans la gestion et l'animation des infrastructures**

Le lien entre vigilance d'entretien et modalités de gestion et d'animation des infrastructures sportives, dans la culture de bénévolat propre au mouvement sportif, devrait conduire à favoriser tout ce qui concourt à une implication plus forte de sa part dans la gestion au quotidien des équipements, en soutenant les clubs qui sont disposés à s'y engager.

C'est pourquoi la mission propose de réserver au mouvement sportif l'accès aux enveloppes territoriales d'équipement sportif du CNDS, largement repensées dans leurs finalités et leurs modalités, les amenant à engager des travaux d'aménagement mobilier et immobilier et de rénovation pour le compte d'autrui (TCA), dans un cadre conventionnel à définir entre la collectivité, l'entité sportive et le CNDS.

- Pour les travaux de mise aux normes imposés par les règlements des fédérations, application d'un principe «demandeur-payeur »**

S'agissant de la charge économique que représente, pour les finances des collectivités locales, les règlements du mouvement sportif, national et international de mise aux normes des installations sportives pour l'accueil des compétitions, dont il n'est pas encore certain que le nouveau cadre législatif et réglementaire puisse suffire à juguler significativement l'inflation, la mission suggère de mettre à l'étude un principe « demandeur-payeur », qui obligerait les fédérations nationales à prendre en charge tout ou partie des frais correspondant, ou à rembourser les collectivités au titre des « travaux faits pour le compte d'autrui ».

S'agissant des disciplines sportives disposant d'un secteur professionnel solide, disposant de moyens pérennes (droits télévisuels par exemple), cette contribution au titre du principe « Demandeur-Payeur » pourrait être inscrit dans les critères de répartition des droits télévisuels des ligues professionnelles concernées. A défaut de règlement direct, cas par cas, qui ne relève pas du métier premier des instances sportives, le CNDS pourrait être le gestionnaire de cette contribution du sport professionnel aux travaux de mises aux normes des installations qu'il impose aux collectivités propriétaires des installations.

2.4 LE PRE-REQUIS DES OUTILS ET DES SYSTEMES D'INFORMATION

2.4.1 Contexte

Le CNDS a mis en place et utilise l'outil de gestion des subventions des équipements sportifs (Base SES) qui sert de support à la gestion partagée des demandes de subvention par les services instructeurs et le mouvement sportif.

Cette application de gestion est complétée par d'autres outils utiles à la définition des projets prioritaires, notamment le logiciel de recensement des équipements sportifs (RES) développé par le ministère chargé du sport.

L'élargissement des fonctions de la plateforme de gestion et le rapprochement de ces deux principaux outils, l'un de gestion des demandes de subvention et l'autre de recensement des équipements, nécessitent une articulation, insuffisante à ce jour. L'objectif pratique est tant de faciliter la gestion et de garder pleinement la mémoire de dossiers dont la durée de vie est longue au regard d'un certain « turn-over » des personnels, que de compléter les conditions d'une évaluation régulière participant d'un positionnement plus assuré et rigoureux du dispositif.

2.4.2 L'élargissement des fonctions de la base financière SES

Cette base constitue une plateforme unique de saisie des demandes de subvention, de leur phase d'instruction à celle de décision d'attribution. Il est à noter que ni la phase « amont » ni la phase « aval » de l'instruction ne sont traitées par cet outil de gestion. Ainsi, le volet d'instruction formelle du dossier avant la délivrance de l'accusé de réception, les phases de priorisation avec indications des ordres de priorité territoriaux puis de décision avec leurs motivations, le suivi et l'historique des mises en paiement des acomptes et du solde après décision d'attribution font l'objet d'un traitement séparé.

De même, l'exploitation des données reste limitée, les fonctionnalités ouvrant peu de possibilités de tris pertinents par type de projet, attribution, cumul d'années etc., du fait d'une conception originelle centrée sur la seule gestion.

Il y a lieu dans la situation actuelle de compléter le périmètre et les fonctionnalités de la plateforme pour rassembler les informations aux fins d'obtenir un traitement global des demandes de subvention permettant de gérer les demandes déposées, priorisées et retenues afin d'obtenir un point de situation régulier et clair de chaque étape intermédiaire, de la réception de la demande jusqu'au paiement.

Cet élargissement des fonctionnalités permettrait d'éviter nombre de questionnements réciproques entre les services et l'agence comptable, et par ricochet des allers et retours avec les maîtres d'ouvrage. Actuellement, ces échanges entre les services et l'agence comptable concernant des pièces complémentaires, le versement d'acomptes ou de paiements s'effectuent par mél. Une telle évolution de l'outil de gestion, sous condition préalable de développement des possibilités d'exploitation, donnerait alors aux services et au CNDS une

appréhension plus complète et plus fiable des données, ouvrant de nouvelles possibilités d'analyse ou d'évaluation gage de toute autre évolution.

De même, une alerte automatique devrait être prévue dès la complétude du dossier de demande de subvention, cette nouvelle fonctionnalité permettant de favoriser notamment la prise en compte par les instances du mouvement sportif.

2.4.3 L'articulation SES-RES

L'instruction rigoureuse des projets nécessite un ensemble d'outils d'analyse sur les équipements tels que le **recensement quantitatif RES** qui permet de formuler des premiers constats et de pointer des premières analyses, pouvant être affinées par des tris complémentaires et croisées avec d'autres outils tel que CARTOSTAT qui donne un éclairage sur la densité démographique et sportive en fonction de la diversité des territoires.

Ainsi, à l'instar de l'enrichissement des possibilités d'extraction progressivement opérée sur les RES, il est nécessaire d'envisager une amélioration de l'articulation entre la base SES et le RES, à commencer par une interface réellement opérationnelle -en lecture et intégration réciproque des données- lors de l'instruction d'un dossier de réhabilitation ; l'interface actuelle SES -RES concernant les projets de rénovation semblant souffrir, selon des utilisateurs auditionnés, de bugs à répétition.

De façon complémentaire, l'enregistrement des dossiers complets ou l'envoi de l'accusé de réception doivent pouvoir susciter une première alerte automatique aux services gestionnaires et au maître d'ouvrage, répétée en phase de paiement du solde, en vue de concourir à la systématisation de la déclaration au RES.

De même, l'évolution de la base vers plus d'interactivité , pourrait prévoir, en lien avec le RES, la déclaration prévue par le code du sport de toute nouvelle mise en service d'un équipement sportif, en imposant la fiche CERFA de déclaration comme une pièce exigible au paiement des demandes de soldes.

Enfin, l'identification, selon une norme identique de l'équipement sur la base SES et RES, pourrait être mise à l'étude : l'identifiant d'un équipement pourrait comprendre un marqueur géographique (département-commune) ; un marqueur du type d'équipement (selon la nomenclature RES de 1 à 6) ; un marqueur temporel (par exemple l'année de première saisie dans la base SES)... ce qui permettrait probablement de rapprocher un même équipement avec une probabilité de « tomber juste » a priori forte.

3 DEUX SCENARIOS POUR UNE REFORME

3.1 Scénario 1 : la structuration et l'adaptation de l'existant

3.1.1 Considérants

Ce scénario considère que les changements dits lourds, tant en ce qui concerne les perspectives budgétaires à court et moyen termes que les incertitudes liées aux évolutions des collectivités et de leurs compétences, ne sont pas propices à des réformes en profondeur.

Il propose de mettre à profit ce temps de transition pour améliorer la gestion du dispositif en corigeant les faiblesses les plus visibles.

3.1.2 Niveau de gestion de la dotation équipement

➤ La gestion en mode « part nationale » est maintenue. Les enveloppes régionales restent suspendues.

- En cas de régulation budgétaire, l'effort portera prioritairement sur la part « équipement » et non sur la part « aides aux projets », afin d'accompagner les dynamiques de structuration internes, disciplinaires et territoriales, du mouvement sportif et d'améliorer l'offre sportive de proximité et les politiques sportives inscrites dans les projets de développement des ligues et comités sportifs régionaux.

3.1.3 Réduction de l'inflation des dossiers

➤ **Le CNDS sanctuarise les priorités relatives à la « géographie prioritaire » :** politique de la ville ; zone de revitalisation rurale ; territoires d'outre-mer, poursuite des engagements dans le plan de rattrapage des équipements de Seine-Saint-Denis ; territoires carencés en référence à la densité et la diversité des équipements recensés dans le RES

- Les 1668 bassins de vie retenus par l'INSEE (dont 1644 en métropole) sont classifiés selon une échelle de carence, établie en concertation avec les acteurs concernés, coordonnées par le CNDS (DRJSCS, Mouvement sportif régional, Collectivités).
- Il est veillé à ce que soit respecté, voire augmenté le pourcentage des crédits affectés aux équipements de la politique de la ville, en application de la convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, signée le 4 avril 2013 entre le secrétariat général à la ville et le MSJEPVA.

➤ **Le CNDS resserre la définition des équipements éligibles**

- Il est appliqué le potentiel fiscal (ou financier) du maître d'ouvrage public, exception faite de la géographie prioritaire, selon les modalités retenues par la DGCL pour la répartition par les préfets de la DETR.

➤ **Le CNDS systématise progressivement, pour les équipements standardisés, la mise en œuvre de coûts de référence**, articulés avec des taux de subventions maximum (25%), susceptibles de décote selon le potentiel fiscal ou financier du maître d'ouvrage et de la nature de l'équipement.

- Quand il est établi, ce coût de référence se substitue au calcul d'une dépense subventionnable.

➤ **Un objectif de maîtrise de l'inflation des dossiers est défini.**

- Les préfets, délégués territoriaux du CNDS, ont délégation pour arrêter une présélection des dossiers et n'adresser à l'avis du comité de programmation que les dossiers considérés, après instruction par ses services (DRJSCS - DDI) comme prioritaires.
- Le nombre de projets à remonter, par région, est déterminé en prenant en compte le critère démographique de la région et la proportion de la population en « géographie prioritaire ».
- Un dossier refusé en comité de programmation ne peut être représenté à un prochain conseil, sauf évolution substantielle ou examen différé à l'initiative du CA. Le porteur de projet en est informé et est invité à faire savoir s'il maintient sa demande, ce différé ne préjugeant pas de la suite réservée.

➤ **Un critère de préférence sera instauré pour les projets s'inscrivant dans un document stratégique établi par une fédération nationale.**

- Ces projets seront obligatoirement intégrés dans le quota des dossiers que le préfet fera remonter (*cf. Supra*).

3.1.4 La transparence des décisions

➤ Le préfet, délégué territorial du CNDS a délégation pour annoncer au porteur de projet que son dossier n'a pas été pré-retenu (et ne sera donc pas transmis à l'instruction du comité national de programmation).

➤ Le directeur général du CNDS informe les porteurs de projets des suites réservés aux projets présentés à la décision du conseil d'administration.

- Les avis sur les dossiers, exprimés en comité de programmation, doivent être formalisés et tenus à la disposition du conseil d'administration.

- Sur la base de ces avis, le directeur général du CNDS motive les décisions de refus.

3.1.5 L'accompagnement des démarches d'élaboration de schémas de cohérence des politiques sportives et de développement de l'offre sportive territoriales

➤ **Un crédit d'études est attribué aux régions volontaires, sur une base forfaitaire**, afin d'accompagner la méthode d'élaboration d'un schéma de cohérence des politiques sportives et de développement de l'offre sportive.

- Cette dotation est mise à la disposition du préfet, délégué territorial du CNDS. Il sera recherché, avec l'expertise des services financiers du ministère des finances et des comptes publics, les modalités de gestion directes de ces crédits.

A défaut, il pourrait être envisagé de les affecter au CROS, dans un cadre conventionnel avec les acteurs, notamment dans le cas où une collectivité s'est associée au tour de table financier d'élaboration des schémas.

- Priorité sera donnée aux régions dans lesquelles le tour de table financier d'élaboration du plan sera multi partenarial (région en particulier, les départements de la région ayant émis le souhait de s'engager dans la démarche).

➤ **La mutualisation des démarches d'élaboration des schémas sera recherchée.**

- Un comité national de pilotage, à finalité exclusivement méthodologique et de mutualisation, est mis en place, sous l'autorité d'un haut-fonctionnaire désigné par la ministre.
- Un comité régional de pilotage est créé dans les régions s'engageant dans la démarche; le préfet, ou son représentant, en assure la présidence.

3.2 Scenario 2 : Saisir l'instant pour préparer le CNDS aux enjeux de demain

3.2.1 Considérants

Les perspectives d'évolution du cadre institutionnel sont activement mises à profit pour préparer le CNDS aux enjeux de demain.

Concomitamment, les marges de manœuvre budgétaires imposent les conditions de recentrage du CNDS sur son « ADN » initial d'opérateur de l'État, dont les moyens sont utilisés au service du développement du sport, comme levier de structuration du mouvement sportif et de lutte contre les inégalités d'accès à la pratique sportive.

L'effet levier des interventions du CNDS ne doit pas conduire à mettre le sport à part des politiques de droit commun d'aménagement et d'animation territoriale qui relèvent de la pleine responsabilité des collectivités.

Un niveau national de gestion est maintenu, avec réouverture d'une dotation régionalisée dans un cadre significativement redéfini.

3.2.2 Crédit de dotations régionalisées pour l'équipement sportif profondément remaniées dans leurs finalités et leurs modalités

- **La dotation régionale vise à financer des petits aménagements immobiliers ou l'acquisition de gros matériel amortissable.**
 - Dans le premier cas, des conventions avec les collectivités éventuellement propriétaires garantissent les conditions d'usage des acquisitions ou des aménagements subventionnés, dans des limites proportionnées au temps d'amortissement.
- **Pour éviter tout dérapage des investissements considérés et le risque de substitution de ce dispositif aux responsabilités des communes en matière d'équipement public pour les APS, le bénéfice des aides des dotations régionalisées pour l'équipement sportif est exclusivement réservé aux organisations issues du mouvement sportif.**
 - Un plafonnement du coût d'objectif est instauré⁵⁸.
 - L'éligibilité exclusive des structures sportives à ce dispositif, sera conditionnée à l'inscription du projet dans un plan de développement d'un comité départemental ou régional, validé par leurs instances.
 - La même priorité sera donnée à un projet dûment inscrit dans un schéma national de fédération, conçu et validé avec les mêmes exigences méthodologiques et démocratiques.
- **Pour donner un effet de levier significatif à ces nouvelles dotations régionalisées, leur montant retenu devra être en adéquation avec l'objectif assigné et le risque de saupoudrage des aides sera contenu.**
 - Un taux de subvention de 50% sera susceptible d'être porté à 75% lorsque les investissements sont réalisés dans des communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des collectivités (règle DETR).
- **Les dotations régionales pour l'équipement sportif dont le montant reste fléché s'ajoutent à la part territoriale, dans une logique de contractualisation.**

⁵⁸ Ce plafonnement pourrait être de l'ordre de 250 000 à 350 000 euros.

- Désormais partie prenante de la part territoriale, dont elle constitue le préciput réservé aux projets d'équipements et d'acquisition du gros matériel, la dotation régionalisée pourrait être abondée à partir de la part territoriale d'aide aux projets.
- Une logique de montée en puissance et d'engagements réciproques présidera à la mise en place de ces nouvelles enveloppes : les Commissions territoriales auront toute latitude de ne pas adhérer à ce dispositif, mais elles ne pourront pas prétendre prioritairement au redéploiement des dotations de la part générale⁵⁹.

3.2.3 La dotation nationale (ex part générale)

Cette part fera l'objet tout au long de cette période de transition d'une inflexion significative et progressive dans trois directions.

➤ **Une nouvelle procédure de contrats d'objectifs et de moyens, d'initiative nationale, sera instaurée**, à l'image des dispositifs du « PRES de Seine-Saint-Denis » ou de « Guyane Base Avancée ». Le tiers des crédits de la part nationale pourrait leur être consacré.

- Ces contrats d'objectifs et de moyens (COM), contractualisés avec les partenaires sociaux, sur des objectifs prioritaires communs, concerneront des champs d'intervention visant prioritairement à des actions fortes de corrections d'inégalités en matière d'infrastructures.
- Le choix des implantations une fois le COM signé sera de la responsabilité collective des acteurs territoriaux.
- L'Outre-mer, compte-tenu de l'importance des retards accumulés et des problèmes spécifiques, sera privilégié.

➤ **Contractualisé avec les territoires, l'engagement de l'État (CNDS) fera l'objet de négociations préalables, afin de démultiplier le tour de table des partenaires financiers.**

- Le CNDS, avec le soutien de la DS, recherchera en amont du COM le soutien des autres partenaires institutionnels de l'État (Ministère chargé de l'Outre-mer ; ANRU, CDC...).
- Les Préfets, sur la base d'une perspective d'engagements pluriannuels de l'État, conduiront les négociations pour associer les acteurs régionaux au tour de table financier du COM.
- Le COM donnera lieu à évaluation, sur la plénitude de ses objectifs.

➤ **Un dispositif d'aides ciblées sur la géographie prioritaire et les projets structurant les stratégies sportives**

⁵⁹ La mission considère que ce redéploiement, pour être significatif, pourrait être de l'ordre de 15M€

Le solde de l'enveloppe sera traité pour le financement de projets qui répondront :

- d'une part, aux objectifs de la géographie prioritaire (sauf s'ils relèvent d'un COM) ;
- d'autre part, pour soutenir prioritairement les projets structurants qui répondent aux stratégies de développement des politiques sportives, s'agissant en particulier des projets d'intérêt départemental, régional, métropolitain ou national.

Les projets s'inscrivant dans les schémas directeurs des fédérations seront privilégiés, en cas de concurrence entre fédérations.

3.2.4 Limitation de l'inflation des dossiers de demandes de subvention et lutte contre l'opacité des décisions

- Les dispositions prévues au titre de la feuille de route attenante au scénario 1 seront également mis en œuvre au titre du scénario 2

3.2.5 Accompagnement à l'élaboration des schémas

➤ Les mesures en ce sens évoquées dans le scénario 1 seront évidemment à mettre en œuvre pour ce scénario 2.

- La logique donnée aux financements des équipements sportifs structurants répondant aux besoins des fédérations pour l'accès au haut niveau et le développement de leur stratégie sportive territoriale requièrent qu'elles se dotent de schémas de cohérence robustes et s'inscrivant dans un vrai débat d'orientation interne, validé formellement par les instances de direction.
- Celles qui justifieraient d'un accompagnement pourraient bénéficier d'un soutien spécifique. Un délai pourrait être fixé (3/5ans) au-delà duquel l'absence d'un tel schéma directeur serait pénalisant pour le bénéfice des aides à l'investissement du CNDS, quelque soit le niveau territorial.

3.2.6 Conforter le CNDS dans sa mission d'opérateur de l'État au service du développement du sport, en mutualisant les moyens d'ingénierie avec la DS

➤ Sauf à ce que l'État et/ou le législateur fassent un choix différent de re-budgétisation des dotations du CNDS, la mission considère que l'opérateur existant, il convient de lui donner davantage de marge d'autonomie et revoir sa gouvernance.

➤ Des superpositions existent encore entre direction des sports et CNDS en matière d'équipements : les moyens sont au CNDS et l'ingénierie d'accompagnement à la direction des sports.

- Les propositions sur la réorientation des stratégies d'intervention présentées par la mission imposent de privilégier les circuits courts entre

RES et opérateur et à rapprocher la capacité d'ingénierie de la direction des sports (faible en nombre mais avec un potentiel créatif certain) avec les missions qui sont dévolues au CNDS en matière d'investissement.

3.2.7 Explorer et conquérir le champ de l'innovation : un marqueur nécessaire pour différencier un opérateur original « en nom collectif » et un bureau « régalien » d'administration centrale.

➤ **Toutes choses égales par ailleurs, sans vouloir faire du CNDS, l'ANRU ou l'ADEME du sport, il y a probablement des marges d'innovation à rechercher.**

- Le CNDS devrait dans les années à venir se mettre en situation d'accompagner davantage l'innovation, dans la conception, mais aussi dans les modes de gestion et le montage juridique et financier des projets. Il doit, pour se faire, avoir les moyens de s'inscrire dans des logiques innovantes d'intervention déjà en usage ailleurs : appel à manifestation d'intérêt ou à projet etc.
- L'accès au mécénat étant désormais ouvert au CNDS, une partie des ressources correspondantes pourrait être affectée à cette mission de soutien à l'innovation, notamment sous l'angle des évolutions à introduire en matière de gestion des infrastructures sportives, dans le sens d'une plus grande implication des clubs et des têtes de réseau déconcentrées des fédérations (ligues et comités régionaux).

➤ **De même, le CNDS de « seconde génération » devrait davantage se rapprocher d'autres grands opérateurs du sport ou désormais du ministère (INSEP ; ANRU ; ACSE...) pour mutualiser leur culture de fonctionnement, leurs outils de management interne et de gestion et pour s'ouvrir davantage sur l'environnement économique et social du sport.**

- A demeurer demain un simple outil de gestion, le CNDS peut se retrouver à l'étroit, surtout si les espaces de concertation entre les acteurs se diversifient, alors que jusqu'à présent, le conseil d'administration de l'opérateur constituait de fait, y compris dans les moments de tensions, l'espace privilégié d'échanges entre État, mouvement sportif et collectivités territoriales.
- Le CNDS devrait être fortement incité à rejoindre les grandes organisations publiques et les grands opérateurs de l'État, ayant décidé de mutualiser leurs réflexions et leurs pratiques en matière de responsabilité sociale des organisations (RSO/ Norme iso 26 000)

4 CONCLUSION

Au terme de cette période de transition, ainsi mise activement au service d'un processus de changement, les crédits d'investissement du CNDS auront pour seule et unique vocation d'être le levier privilégié, conforté et re-légitimé de mise en œuvre des stratégies sportives, dans un contexte nouveau où les compétences d'intervention de l'opérateur auront été clarifiées.

Cela étant, l'originalité de l'opérateur et sa force de frappe tiennent de sa capacité financière d'intervention -non négligeable, pour peu qu'on ne lui fasse faire un métier qui n'est pas le sien- à la fois, en matière d'investissement et de soutien aux projets.

La mission fait volontiers sienne, en conclusion de son rapport, cette idée, souvent exprimée par ses interlocuteurs, que les effets de levier du CNDS jouent bien au-delà des seules dépenses d'investissements et qu'il demeure essentiel aux stratégies de développement sportif porté par le mouvement sportif.

De plus, au stade final de son rapport, et bien que la question ne figure pas dans le champ de l'étude, le rapporteur considère que l'achèvement de l'Euro 2016 -et la libération des prélèvements qui ont permis d'en financer pour partie les stades, pourrait être l'occasion de remettre en débat la question du financement des très grandes infrastructures sportives structurantes (TGIS) dont la France a besoin.

Un pays ne peut plus aujourd'hui, comme par défi, prétendre se porter candidat à l'accueil de grandes compétitions sportives internationales ou, qui plus est, olympiques, sans avoir, bien en amont, non seulement rêvé et pensé le dossier, mais surtout commencé à modeler le paysage. Se mettre en situation de devoir faire en quelques courtes années ce qu'on aurait probablement mieux réussi en anticipant, n'est-ce pas le plus sûr moyen de perdre la bataille de l'opinion ?

La problématique des TGIS ne se confond pas, et ne recouvre pas substantiellement, la question⁶⁰ du financement sur des fonds publics des « outils de travail » des clubs professionnels, qui est un tout autre sujet.

Mais, une part de l'ADN du CNDS, que la mission s'est efforcé de ne pas perdre de vue, se retrouve là, aussi.

⁶⁰ Rapport parlementaire d'information sur le sport professionnel et les collectivités locales / Michel Savin, Stéphane Mazars ; SENAT 29 avril 2014

ANNEXES

- 1-Lettre du 31 janvier 2014 signée du directeur de cabinet de la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports
- 2-Note du chef du service de l'inspection générale désignant Monsieur Serge Mauvilain, inspecteur général de la jeunesse et des sports, rapporteur de la mission
- 3-Cahier des charges de la mission élaboré par le rapporteur
- 4-Liste des personnalités auditionnées
- 5-Liste des personnes rencontrées lors des investigations en région
- 6-Listes des contributions remises à la mission
- 7-Guide des investigations en région
- 8-Guide des entretiens téléphoniques avec les élus en métropole
- 9-Guide des entretiens téléphoniques avec les présidents des CROS d'outre-mer
- 10-Monographies synthétiques des investigations en région
- 11-Glossaire des acronymes

Annexe 1 - Lettre du 31 janvier 2014 signée du directeur de cabinet de la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports



Reçu le - 3 FEV. 2014 - 12

MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

0 0 0 0 5 1

Paris, le 31 JAN. 2014

NOTE

à

**Monsieur le chef du service
de l'inspection générale de la jeunesse et des sports**

Objet : Réforme du CNDS : étude sur l'effet de levier des subventions d'équipements

La concertation menée au long de l'année 2013 sur la réforme du Centre national pour le développement du sport (CNDS) a fait ressortir deux points essentiels pour la réduction des inégalités d'accès au sport et son développement : l'emploi et les équipements. Lors des débats sur l'importance respective qu'il convenait de donner à la répartition des moyens entre les subventions de fonctionnement (aides aux projets) et les subventions d'équipements, la question de l'impact des subventions d'équipements du CNDS et leur effet de levier sur la réalisation ou rénovation des installations sportives a été posée.

Ainsi, le conseil d'administration du CNDS a examiné le 19 novembre dernier le texte suivant :

« Proposition 1 relative au réajustement des crédits entre la part territoriale et la part équipement : basculement de 20 M€ de crédits de la part territoriale vers la part équipement à compter de 2015, en mettant à profit l'année 2014 pour, d'une part, conduire une étude sur l'impact des subventions sur les projets d'équipements des collectivités territoriales et, d'autre part, demander aux directeurs régionaux de mettre en place, en lien avec le mouvement sportif et les collectivités territoriales, des schémas régionaux du sport. »

Suite proposée : intégration dans les projections pluriannuelles d'un abondement prévisionnel de 20M€ en 2015 des crédits d'investissement au profit de la création d'une part territoriale équipement dotée d'un montant prévisionnel de 50 M€ (cf. directives équipements page 117 point B). Lancement d'une étude sur l'effet de levier des subventions d'équipements et décision définitive au plus tard lors du budget prévisionnel 2015. »

Je souhaite confier à l'inspection générale de la jeunesse et des sports la réalisation de l'étude citée ci-dessus dont l'objectif est de déterminer si les subventions d'équipements accordées ou refusées jusqu'à 2013 pèsent effectivement sur la réalisation ou la rénovation d'équipements sportifs, propriétés pour l'essentiel de collectivités territoriales et faisant l'objet en général de financements croisés de différentes entités.

La mission devra mesurer l'effet de levier actuel des subventions du CNDS :

- elle déterminera dans quelle mesure l'octroi d'une subvention du CNDS a été déterminant dans la réalisation du projet d'équipement ;
- en cas de refus d'une subvention CNDS, elle appréciera, sur la base d'un échantillon constitué avec plusieurs directions régionales (en fonction de la typologie d'équipement et du potentiel fiscal des collectivités maîtres d'ouvrage), l'impact de cette décision de refus sur le projet (retard, maintien), le frein à la réalisation, voire le risque d'abandon du projet.

Sur le fondement de cette analyse, la mission dégagera des préconisations opérationnelles, relevant de la compétence du ministère ou du CNDS et de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS. La question de l'articulation avec les interventions des partenaires du CNDS (notamment l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations) devra être traitée dans ce cadre.

Ces mesures ont vocation à pouvoir être mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015.

Pour cette mission, l'inspecteur général que vous désignerez pourra solliciter l'appui du CNDS, de la direction des sports et de la MEOS. Si vous le jugez opportun, cet appui pourra prendre la forme de la constitution d'un groupe technique qui sera composé de représentants des services et établissement précisés, désignés par les responsables de ces entités, et qui sera piloté et animé par l'inspecteur général chargé de la mission.

Vos propositions devront m'être remises avant le 20 mai 2014.

Le Directeur du Cabinet



Pascal SANJUAN

Annexe 2 - Désignation du rapporteur



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 4 février 2014

INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le Chef du service
n° 14-067

Note à l'attention de

Monsieur Serge MAUVILAIN

Objet : Mission d'étude sur l'effet levier des subventions d'équipements menée dans le cadre de la réforme du CNDS

Je vous informe que je vous ai désigné pour réaliser la mission d'étude sur l'effet levier des subventions d'équipements menée dans le cadre de la réforme du CNDS.

Hervé CANNEVA

Annexe 3 - Cahier des charges

MISSION D'INSPECTION GÉNÉRALE SUR L'EFFET DE LEVIER DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENTS SPORTIFS DU CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

CAHIER DES CHARGES

Par lettre en date du 31 janvier 2014, le directeur du cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a chargé l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'une étude sur l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.

Dans le contexte particulier des débats en cours au sein du conseil d'administration de l'opérateur sur l'importance qu'il convenait de donner à la répartition respective des moyens entre les subventions de fonctionnement d'aide aux projets et les subventions d'équipement, l'objectif de l'étude est de déterminer l'impact des décisions prises par le CNDS (subventions d'équipements accordées ou refusées) sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs.

Sur le fondement de cette analyse, le rapport s'attachera à dégager des préconisations opérationnelles relevant de la compétence du CNDS ou du ministère, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.

I- MESURE DE L'IMPACT DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT DU CNDS ET PRÉCONISATIONS OPÉRATIONNELLES

1.1 Périmètre de l'étude

L'étude portera sur la période allant de la création du CNDS⁶¹, le 2 mars 2006 à l'année 2013 inclusive⁶². Elle portera sur l'ensemble des équipements sportifs éligibles aux aides du CNDS, que les décisions relèvent du niveau national (après avis du comité de programmation du CNDS institué par l'article 7 du décret du 2 mars 2006) ou qu'elles s'inscrivent dans la procédure de gestion des dotations régionalisées mises à disposition des préfets de région, délégués territoriaux de l'opérateur.

En revanche, sont exclus du champ de l'étude, les projets relevant des politiques contractualisées, du fait des processus spécifiques de décision, de programmation et de contractualisation les concernant, les projets s'inscrivant à ce titre dans une programmation

⁶¹ Décret n°2006-248 du 3 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport, modifié par le Décret n° 2009-548 du 15 mai 2009

⁶² Les effets concrets de l'infexion apportée en novembre 2013 aux orientations du CNDS ne pourront évidemment pas être examinés

nationale exceptionnelle (Euro 2016, par exemple), ainsi que les projets d'investissements dans les établissements publics du ministère au titre du dispositif dérogatoire du PNDS couvrant les années 2006 à 2009.

Une exception à ce champ des exclusions de l'étude pourrait cependant être faite pour le programme exceptionnel d'aide à la rénovation des équipements sportifs de la Seine Saint-Denis, compte-tenu des modalités de son financement, associant le CNDS et le ministère en charge de la politique de la ville.⁶³

Au plan géographique, l'étude ne s'attachera pas à l'exhaustivité, procédera à des tris sélectifs, selon les échantillonnages raisonnés qui apparaîtront justifiés au rapporteur, avis pris du groupe technique d'appui. Ce choix sera explicité dans l'introduction du rapport.

En revanche, la situation des territoires d'outre-mer fera l'objet d'une investigation propre, compte-tenu, d'une part, de modalités particulières de gestion du CNDS⁶⁴ qui leur sont appliquées, d'autre part, des spécificités de ces territoires en matière de demande sociale de sport et du contexte socio-économique affectant un grand nombre de collectivités locales en difficulté financière, et, enfin, des contraintes propres à l'économie du bâtiment et des travaux publics dans ces territoires.

1.2 Rappel historique

Le rapport s'attachera à un bref historique des politiques d'aide à l'investissement sportif par l'Etat, pour rechercher d'éventuelles références aux effets de levier de l'intervention financière de l'Etat et circonscrire ainsi la définition et l'évolution dans le temps de cette notion.

Une attention particulière sera portée à la période suivant la décentralisation des années 1982-1983, qui avait vu le ministère chargé des sports transférer ses compétences à la fois d'approbation techniques des projets et financière en matière d'investissement sportif aux collectivités au travers de la mise en place d'une dotation globale d'équipement. Les raisons ayant conduit l'Etat à maintenir un dispositif national propre de subventionnement des équipements sportifs, dans le cadre du compte d'affectation spécial du FNDS, peuvent apporter un éclairage sur les motivations de l'Etat en l'espèce.

L'impact de cette décision de maintenir hors DGE les subventions d'investissement sportif du FNDS court toujours : ainsi, en application du code des collectivités, les projets d'équipement sportif des collectivités locales éligibles aux aides du CNDS sont exclus des subventions au titre des dotations globalisées. En égard aux montants des dotations d'investissement du CNDS constatés sur la période 2006-2013 et du pronostic des aides qui

⁶³ Le plan de ratrappage des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis a été annoncé par l'Etat le 10 février 2011. D'un montant total de 72 M€, il bénéficie d'un financement de l'Etat à hauteur de 15 M€, mobilise les fonds du Centre National de Développement du Sport (CNDS) pour 8 M€ (délibération du CNDS n°2011-17 du 10 mai 2011) et ceux du ministère chargé de la ville (SG CIV) pour 6 M€.

⁶⁴ Articles R.411-23 à R .442-27 du code du sport

auraient pu être mobilisées au titre des dotations globalisées d'équipement aux communes⁶⁵, il sera utile de se poser la question de la plus-value ou de la moins-value découlant de cette situation.

1-3 Approche de la notion d' « effet de levier »

Considérant que la mesure d'un « effet de levier » est d'abord la résultante d'un objectif assigné, le rapport s'attachera, à partir d'une part, des orientations du ministère à son opérateur et aux préfets de région (directives nationales d'orientation), d'autre part, des directives du CNDS aux préfets de région, délégués territoriaux, à préciser la nature des effets de levier attendus.

L'étude explorera par tris et analyses statistiques des bases de données informatiques du CNDS (base Subvention aux Équipements Sportifs) et de la direction des sports (base Recensement des Équipements Sportifs), plusieurs acceptations de cette notion d'effets de levier des subventions d'équipement du CNDS :

- effet incitatif à la décision du maître d'ouvrage ;
- effet déterminant dans le « tour de table » des partenaires contribuant au financement du projet ;
- effet d'orientation, s'agissant soit d'un type d'équipement, soit d'une préoccupation sociétale à développer (accessibilité aux personnes handicapées ; prise en compte des contraintes environnementales et de développement durable...) ;
- effet de correction d'inégalités d'accès à la pratique sportive ou de carences d'implantation sur certains territoires.

1.4- Préconisations opérationnelles

Conformément à la note du directeur de cabinet au chef de service en date du 31 janvier, le rapport dégagera, sur le fondement de l'étude de l'impact des subventions du CNDS, des préconisations opérationnelles, relevant de la compétence du ministère chargé des sports ou du CNDS, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.

Sans préjuger des préconisations qui se dégageront de l'étude, leur caractère opérationnel sera largement déterminé par l'estimation raisonnable des moyens budgétaires que l'Etat sera en situation de dégager à court et moyen terme au titre de l'aide à l'investissement sportif. Pour mémoire, les débats du conseil d'administration du CNDS du 19/11/2013 évoquaient pour 2015, un ordre de grandeur de 79 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour les équipements dont 50 millions d'euros comme montant indicatif de la part territoriale équipement.

⁶⁵ La DGE des communes a fait l'objet en 2011 d'une fusion avec la DDR en une dotation unique, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Faisant l'hypothèse que les outils de programmation et d'aide à la décision seront déterminants pour le ciblage des projets subventionnables et éviter les dysfonctionnements constatés consécutifs à des critères d'éligibilité trop élastiques, le rapport s'efforcera d'identifier les conditions à réunir pour la réussite des propositions de réorientation de la politique d'aide du CNDS aux équipements sportifs. Ces propositions ont vocation à s'étendre à l'ensemble de la chaîne de décision au niveau national ou territorial dès lors que les orientations ministérielles seront prises.

A cet égard, un point pourra être fait sur l'élaboration des schémas de développement du sport en région, sous réserve du calendrier de mise en œuvre de cette mesure que la direction des sports souhaite engager dès mars 2014.

II- APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 Le groupe technique d'appui

Pour conduire sa mission, l'inspecteur général s'appuiera sur un groupe technique d'appui composé comme suit :

Direction des sports :

- France Poret-Thumann, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport (DS-B) 01 40 45 96 92
- Christian Moisan, Bureau des équipements sportifs / DSB3 01 40 45 96 40
- Franck Escoffier, Chef du Bureau de l'animation territoriale et des relations avec les collectivités locales / DSB4 01 40 45 94 32

CNDS :

- Jean-François Guillot, directeur général 01 53 82 74 10
- Nathalie Gautraud, Chef du département des subventions d'équipement 01 53 82 74 51
- Claire Tocher, Chargée de mission contrôle de gestion et systèmes d'inf. 01 53 82 74 74

MEOS (mission des études, de l'observation et des statistiques) -à désigner-

De plus, l'inspecteur général bénéficiera, notamment pour la partie étude de la mission, du concours de :

- Luc De Bezenac, inspecteur principal de la jeunesse et des sports 01 40 45 95 33
- Zbigniew Raszka, inspecteur principal de la jeunesse et des sports 01 40 45 91 90
- Charles Etienne Robert, (Master 2 Université Paris-Sud/Orsay) en stage auprès de l'inspection générale. 01 40 45 94 29

Le groupe technique d'appui, sous la responsabilité de l'inspecteur général, se réunira en formation plénière, selon le calendrier prévisionnel suivant :

- Le vendredi 14 mars 2014 à 9h30 (CNDS rue du Chevaleret)
- Le vendredi 28 mars 2014 à 9h30 (CNDS)
- Le vendredi 18 avril 2014 à 9h30 (CNDS)

- Le lundi 5 mai 2014 à 14h30 (CNDS)

Ces réunions plénières, aux points d'étape-clefs de la mission, permettront de retenir les éléments de méthode de nature à garantir la pertinence et la qualité des travaux; d'éclairer le rapporteur sur les lieux, institutions, personnes ressources etc. qu'il lui serait opportun de rencontrer, selon les hypothèses d'investigation retenues; de prendre connaissance des données traitées et des interprétations qui en sont faites afin de fiabiliser les analyses; de susciter tout échange de nature à faciliter le bon déroulement et la conduite de la mission d'étude.

En dehors de ces sessions plénières, tous les modes de travail coopératifs entre les membres du GTA seront privilégiés.

Les échanges au sein du GTA n'engagent ni les institutions, ni le rapporteur, qui reste maître de ses méthodes de travail et de ses conclusions, conformément au guide des procédures et aux principes déontologiques régissant l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

2-2 Modes d'investigation

L'approche statistique, selon une méthodologie vue avec le groupe technique d'appui, déterminante pour objectiver l'impact des subventions d'équipement du CNDS, sera complétée par des validations sur site, au sein de quelques régions et départements témoins.

Outre ces contacts avec les représentants de l'Etat au niveau déconcentré (préfets de région, délégués territoriaux du CNDS et services du ministère), des auditions seront réalisées, tout au long de la mission, auprès des différents acteurs concernés, mouvement sportif, national et régional, collectivités territoriales au travers de leurs groupements propres (ARF, ADF, AMF, ANDES...), ainsi qu'auprès de tout autre organisme dont l'objet apparaîtra pertinent au rapporteur pour les investigations de la mission (CDC, ANRU).

Enfin, le rapporteur n'exclut pas un droit de curiosité en dehors du champ du sport, notamment pour s'intéresser, à titre d'illustration, aux pratiques actuelles des investissements publics en matière d'effets de leviers.

3-1 Calendrier

La remise du rapport final à la Ministre est fixée au 20 mai 2014.

Un rapport provisoire pourrait être produit pour le 5 mai, permettant une présentation critique auprès des différentes instances concernées par la mission : groupe technique d'appui et comité de lecture de l'IGJS.

Serge Mauvilain

Inspecteur général de la jeunesse et des sports

¹ Décret n°2006-248 du 3 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport, modifié par le Décret n° 2009-548 du 15 mai 2009

¹ Les effets concrets de l'infexion apportée en novembre 2013 aux orientations du CNDS ne pourront évidemment pas être examinés

¹ Le plan de rattrapage des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis a été annoncé par l'État le 10 février 2011. D'un montant total de 72 M€, il bénéficie d'un financement de l'État à hauteur de 15 M€, mobilise les fonds du Centre National de Développement du Sport (CNDS) pour 8 M€ (délibération du CNDS n°2011-17 du 10 mai 2011) et ceux du ministère chargé de la ville (SG CIV) pour 6 M€.

¹ Articles R.411-23 à R .442-27 du code du sport

¹ La DGE des communes a fait l'objet en 2011 d'une fusion avec la DDR en une dotation unique, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Annexe 4 - Liste des personnes auditionnées

■ En auditions (par ordre alphabétique)

Gérard BASLE, Consultant du cabinet ISC

Éric BATAILLY, président du CDOS de Seine-Saint-Denis

Jean Michel BRUN, Secrétaire Général du CNOSF

Roger BONNENFANT, ancien responsable du service de l'équipement au ministère des sports, président de l'association AIRES

Alain BROSSIER, conseiller technique chargé des équipements sportifs, direction départementale de la cohésion sociale de la Seine-Saint-Denis

Catherine BUNEL, Chargée d'études statistiques nationales, DJEPVA-MEOS (Mission des études des observations et de la statistique) Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Evelyne CIRIEGI, présidente du CROS Ile de France

Jean DAUBIGNY, Préfet de la région Ile de France, préfet de Paris

Didier DUPORT, directeur départemental de la cohésion sociale de la Seine- Saint- Denis

Loïc DUROSELLE, Conseiller budgétaire au cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Laurent FISCUS, SGAR d'Ile de France

Nathalie GAUTRAUD, chef du département des subventions d'équipements sportifs, CNDS

Jean Paul GRANDIERE, président de la commission des sports des maires d'Ile de France, secrétaire général adjoint de l'ANDES

Jean François GUILLOT, directeur général du CNDS

Martine GUSTIN FALL, ancienne secrétaire générale du CNDS

Bertrand JARRIGE, ancien directeur général du CNDS, ancien directeur des sports

Kenny JEAN-MARIE, directeur adjoint du cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Pascal MATHIEU, chef du service sport et loisirs, conseil général de Seine-Saint-Denis

Christian MOISAN, Adjoint au chef de bureau des équipements sportifs, direction des sports, Ministère des Droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Thierry MOSIMAN, directeur des sports, Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Julien NIZRI, ancien directeur général du CNDS

Georges PLANCHOT, ancien directeur de la programmation du CNDS 2006-2012

Claire PEUVERNE, directrice de l'IRDS

France PORET-THUMANN, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport, Ministère des Droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Sébastien RAMONEL, chargé de mission auprès du préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris

Denis ROUX, Chef de bureau des équipements sportifs, Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Adrien THEIS, chef du bureau des équipements sportifs, conseil général de Seine-Saint-Denis

Jacques THOUROUDE, Président de l'ANDES

Claire TOCHER, chargée de gestion, contrôle de gestion systèmes d'information, CNDS

Paul-André TRAMIER, président du comité de programmation du CNDS

■ **En entretiens téléphonique (par ordre alphabétique)**

Claude FITA maire de Graulhet (Midi-Pyrénées)

Yves GENEVOIS, maire de Vaujany (Rhône-Alpes)

Jean-Marie LAMBERT, maire de Varennes-en-Argonne (Lorraine)

Nathalie LEANDRI élue à la mairie du Plessis-Robinson (Île de France)

Jacques MOIGNARD maire de Montech (Midi-Pyrénées)

Michel PEREZ, maire de Roquettes (Midi-Pyrénées)

Stéphane RIVAULT, directeur des sports de la ville du Plessis-Robinson (Île de France)

Véronique SARSELLI, maire de Sainte Foy les Lyon (Rhône-Alpes)

Responsable du Syndicat intercommunal à vocation unique du Grand Pré (Rhône-Alpes)

- **Entretiens téléphoniques avec les présidents des comités régionaux olympiques et sportifs d'Outre-mer**

Jean-François BEAULIEU, président du CROS de la Réunion, président de la coordination des CROS d'Outre-mer

Jean-Claude MARIEMA, président du CROSGUY -Guyane

Alain SOREZE, président du CROS de la Guadeloupe

Germain SOUBO, président du CROS de la Martinique

Annexe 5 - Liste des personnes rencontrées en région

Région Alsace

BOUFFIER Daniel, directeur régional, DRJSCS Alsace
ROESCH Philippe, SGAR adjoint, préfecture de la région Alsace
KLEINMANN Damien, délégué territorial adjoint, CNDS, IPJS, DRJSCS
GREWIS Alain, responsable régional du Diagnostic Territorial, IPJS, DRJSCS
REISS Gladys, responsable régionale de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement, CNDS
HALBWACHS Frédéric, PS responsable départemental de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement du CNDS DDCSPP Haut-Rhin
HAESSLER Emmanuel, PS responsable départemental de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement du CNDS, DDCS du Bas-Rhin

HAAS-BECKER Jean-Marc, président du CROS d'Alsace

Région Basse-Normandie

Joël MAGDA, directeur Régional
Fabrice DAUMAS, directeur régional adjoint, DRJSCS Basse Normandie
Patrice FOUREL, responsable du pôle vie sportive à la DRJSCS de Basse-Normandie
Jean-Pierre HEUZARD, responsable régionale de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement CNDS à la DRJSCS de Basse-Normandie
Thibaut GUILLET, inspecteur de la Jeunesse et des Sports à la DDCSPP de l'Orne
Gaëlle BREHARD, inspectrice de la Jeunesse et des Sports à la DDCS du Calvados
Francis HERVIEU, inspecteur de la Jeunesse et des Sports à la DDCS de la Manche
TIREL Michel, président du CROS de Basse-Normandie

Région Ile de France

FLORENTIN Pascal, directeur régional, DRJSCS d'Ile de France
MEBARKI Farid directeur adjoint du pôle sport, DRJSCS d'Ile de France
CREPS Gérard, chef du pôle sport à la DDCS des Hauts de Seine
GERARD Philippe, professeur de sport, DDCS des Hauts de Seine
MEURANT David, professeur de sport, DRJSCS d'Ile de France
CAMPARGUE Benoît, professeur de sport, DRJSCS d'Ile de France
DELAMARE Laurent, directeur régional adjoint, DRJSCS d'Ile de France

CIRIEGI Evelyne, présidente du CROSIF

Région Lorraine

DELAUNAY Isabelle, directrice régionale DRJSCS de Lorraine
LAGARDE Pierre, CAS, coordonnateur régional équipement DRJSCS de Lorraine
VALLA Julien, CAS, correspondant équipement DDCS de la Moselle
ZUBER Sylviane, CAS, correspondante équipement DDCSPP de la Meuse

LUX Alain, président du CROS de Lorraine
FORRET Patrick, directeur du CROS de Lorraine.

Région Midi-Pyrénées

RAME Frédéric, directeur régional, DRJSCS de Midi-Pyrénées
BOUYGUE Christian, directeur régional des finances publiques
MARTIN Patricia, professeur de sport, DRJSCS de Midi-Pyrénées
CHAUMEIL Marie-France, responsable du Pôle sport et promotion des activités physiques et sportives, DRJSCS de Midi-Pyrénées

DEBUISSON Guy, président du CROS
GUETIERE Alain, secrétaire général du CROS
MARCOUL Michel, président du CDOS du Tarn

Région Nord Pas de Calais

BORDES-PAGE Didier, directeur régional adjoint, DRJSCS Nord-Pas-de-Calais
LEFEBVRE Marc, professeur de sport, DRJSCS Nord-Pas-de-Calais

COISNE Jean-Pierre président du CROS du Nord-Pas-de-Calais

Région Poitou-Charentes

TARDY Christian, Directeur régional adjoint, DRJSCS Poitou-Charentes
LENOIR Frédéric, CAS coordinateur régional équipement, DRJSCS Poitou-Charentes
NICOL Cécile, IJS chef du pôle des politiques sportives, DRJSCS Poitou-Charentes
DAUSSY Pierre, CAS référent départemental équipement, DDCS Vienne

JACOBS Georges, président du CROS de Poitou-Charentes

Région Rhône-Alpes

Alain PARODI, Directeur régional

Hervé JOSSERON, Directeur régional adjoint

Jean-Pascal FABRIS, Chef du pôle sport

Aurélie LATREILLE, Conseillère sport en charge des équipements à la DRJSCS

Lydie DEPIESSE, Conseillère en charge des équipements à la DDCS de l'Isère

Christian LEVARLET, Président du CROS de Rhône-Alpes

Annexe 6 - Liste des contributions écrites

ANDES

Martin CITARELLA, chargé de mission CDOS de Seine-Saint-Denis

Jean-Paul GRANDIERE, président de la commission des sports de l'association des maires d'Ile de France, secrétaire général adjoint de l'ANDES

Georges PLANCHOT, président du comité de programmation du CNDS 2006-2012

Conseil général de la Seine-Saint-Denis, service sport et loisirs

CDOS-93 (Comité départemental olympique et sportif de Seine-Saint-Denis)

Paul -André TRAMIER, président du comité de programmation du CNDS

Julien NIZRI, ancien directeur général du CNDS

Contributions des régions ayant fait l'objet d'investigations sur site :

DRJSCS Alsace

DRJSCS Basse-Normandie

DRJSCS Île-de-France

DRJSCS Lorraine

DRJSCS Midi-Pyrénées

DRJSCS Nord-Pas-de-Calais

DRJSCS Poitou-Charentes

DRJSCS Rhône-Alpes

Contributions des Outre-mer

DJSCS Guadeloupe

DJSCS Guyane

DJSCS Martinique

DJSCS Réunion

CROS de Guadeloupe

CROS de la Réunion

CROS de Martinique

CROS de la Réunion

IRDS (institut régional de développement du sport

Annexe 7 - Guide des investigations en région

MISSION D'INSPECTION GENERALE SUR L'EFFET LEVIER DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENTS SPORTIFS DU CENTRE NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU SPORT

GUIDE DES INVESTIGATIONS EN REGION

Régions concernées

Alsace ; Basse-Normandie ; Île de France ;
Lorraine ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-
Calais ; Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes.

Sommaire

Présentation de la mission

Programme de travail sur
site Échanges
documentaires

Inventaire des principaux questionnements

Calendrier des visites

Document de travail interne –mars 2014

**Mission d'inspection générale sur les effets de leviers des aides aux équipements sportifs
du CNDS**

PRESENTATION DE LA MISSION

Par lettre en date du 31 janvier 2014, le directeur du cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a chargé l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'une étude sur l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS. Deux objectifs sont poursuivis :

- 1- déterminer l'impact des décisions prises par le CNDS (subventions d'équipements accordées ou refusées) sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs ;
- 2- sur le fondement de cette analyse, dégager des préconisations opérationnelles relevant de la compétence du CNDS ou du ministère, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.

Responsable de la mission : Serge Mauvilain, Inspecteur général de la jeunesse et des sports
Avec le concours de : Luc de Bezenac, inspecteur principal de la jeunesse et des sports; Zbigniew Raszka, inspecteur principal de la jeunesse et des sports; Charles-Etienne Robert, stagiaire Master 2.

1. Périmètre de l'étude sur l'impact des subventions d'équipement du CNDS

L'étude portera sur la période allant de la création du CNDS¹, le 2 mars 2006 à l'année 2013 incluse². Elle portera sur l'ensemble des équipements sportifs éligibles aux aides du CNDS, que les décisions relèvent du niveau national (après avis du comité de programmation du CNDS institué par l'article 7 du décret du 2 mars 2006) ou qu'elles s'inscrivent dans la procédure de gestion des dotations régionalisées mises à disposition des préfets de région, délégués territoriaux de l'opérateur.

En revanche, sont exclus du champ de l'étude, les projets relevant des politiques contractualisées, du fait des processus spécifiques de décision, de programmation et de contractualisation les concernant, les projets s'inscrivant à ce titre dans une programmation nationale exceptionnelle (Euro 2016, par exemple), ainsi que les projets d'investissements dans les établissements publics du ministère au titre du dispositif dérogatoire du PNDS couvrant les années 2006 à 2009.

Une exception à ce champ des exclusions de l'étude pourrait cependant être faite pour le programme exceptionnel d'aide à la rénovation des équipements sportifs de la Seine Saint-Denis, compte-tenu des modalités de son financement, associant le CNDS et le ministère en charge de la politique de la ville.³

Au plan géographique, l'étude ne s'attachera pas à l'exhaustivité, procédera à des tris sélectifs, selon les échantillonnages raisonnés qui apparaîtront justifiés.

¹ Décret n°2006-248 du 3 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport, modifié par le Décret n° 2009-548 du 15 mai 2009

² Les effets concrets de l'infexion apportée en novembre 2013 aux orientations du CNDS ne pourront évidemment pas être examinés

³ Le plan de rattrapage des équipements sportifs en Seine-Saint-Denis a été annoncé par l'État le 10 février 2011. D'un montant total de 72 M€, il bénéficie d'un financement de l'État à hauteur de 15 M€, mobilise les fonds du Centre National de Développement du Sport (CNDS) pour 8 M€ (délibération du CNDS n°2011-17 du 10 mai 2011) et ceux du ministère chargé de la ville (SG CIV) pour 6 M€.

La situation des territoires d'outre-mer fera l'objet d'une investigation propre, compte-tenu, d'une part, de modalités particulières de gestion du CNDS⁴ qui leur sont appliquées,

d'autre part, des spécificités de ces territoires en matière de demande sociale de sport et du contexte socio-économique affectant un grand nombre de collectivités locales en difficulté financière, et, enfin, des contraintes propres à l'économie du bâtiment et des travaux publics dans ces territoires.

1. Approches de la notion d' « effet de levier »

Considérant que la mesure d'un « effet de levier » est d'abord la résultante d'un objectif assigné, le rapport s'attachera, à partir d'une part, des orientations du ministère à son opérateur et aux préfets de région (directives nationales d'orientation), d'autre part, des directives du CNDS aux préfets de région, délégués territoriaux, à préciser la nature des effets de levier attendus.

L'étude explorera par tris et analyses statistiques des bases de données informatiques du CNDS (base Subvention aux Equipements Sportifs) et de la direction des sports (base Recensement des Equipements Sportifs), plusieurs acceptations de cette notion d'effets de levier des subventions d'équipement du CNDS :

- effet incitatif à la décision du maître d'ouvrage ;
- effet déterminant dans le « tour de table » des partenaires contribuant au financement du projet ;
- effet d'orientation, s'agissant soit d'un type d'équipement, soit d'une préoccupation sociétale à développer (accessibilité aux personnes handicapées ; prise en compte des contraintes environnementales et de développement durable...) ;
- effet de correction d'inégalités d'accès à la pratique sportive ou de carences d'implantation sur certains territoires.

2. Modes d'investigations

L'approche statistique, déterminante pour objectiver l'impact des subventions d'équipement du CNDS, sera complétée par des validations sur site, au sein de quelques régions et départements témoins.

Des investigations sur site, définies dans un guide de visite transmis aux chefs de services concernés avant le déplacement, sont prévues dans toutes ou partie des régions suivantes : Alsace ; Basse-Normandie ; Franche-Comté ; Île de France, Midi-Pyrénées ; Nord-Pas de Calais ; Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes.

Outre ces contacts avec les représentants de l'Etat au niveau déconcentré (préfets de région, délégués territoriaux du CNDS et services du ministère), des auditions seront réalisées, tout au long de la mission, auprès des différents acteurs concernés, mouvement sportif, national et régional, collectivités territoriales au travers de leurs groupements propres (ARF, ADF, AMF, ANDES...), ainsi qu'auprès de tout autre organisme dont l'objet apparaîtra pertinent au rapporteur pour les investigations de la mission (CDC, ANRU).

3. Calendrier

La remise du rapport final à la Ministre est fixée au 20 mai 2014.

⁴ Articles R.411-23 à R .442-27 du code du sport

GUIDE DES INVESTIGATIONS

Afin de mieux percevoir les réalités opérationnelles de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) et leur concrétisation dans la région, les membres de la mission d'étude vont se rendre sur site pour pouvoir auditionner le Directeur régional de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale ou son adjoint.

Ils souhaitent également rencontrer la personne responsable de l'instruction des demandes de subvention du CNDS au sein de la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

L'audition du président du Comité Régional Olympique et Sportif (CROS) ou à défaut de son représentant en charge de la thématique des équipements est également souhaitée.

Par ailleurs, en fonction du contexte local, l'opportunité d'associer le niveau départemental (directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) est laissée à l'appréciation du chef du service régional.

Il en est de même pour l'information du Préfet de région, délégué territorial de l'établissement et la sollicitation de ses services, notamment du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR).

Divers documents élaborés par la mission, produits par les services du CNDS ou par la MEOS et des éléments recueillis sur les sites internet du Conseil régional et des Conseils Généraux serviront de support à ces entretiens.

◆ **Une semaine avant la visite de la mission, le DRJSCS sera destinataire des documents suivants ::**

- La fiche de présentation de la mission
- Des résultats des requêtes statistiques effectuées dans les bases de données du CNDS concernant la région et ses départements (tableau EXCEL)
- Le tableau des éléments d'information sur les caractéristiques démographiques et sociales de la région élaboré par la MEOS.
- Les éléments concernant les aides à la réalisation d'équipements sportifs éventuellement recueillis sur les sites internet du Conseil régional et des Conseils Généraux.
- Le questionnaire spécifique élaboré par la mission d'étude.
- La proposition d'organisation de la visite.

◆ **L'avant-veille de la visite, l'inspecteur général responsable de la mission recevra :**

- Le tableau EXCEL (« Région »ensemble des équipements éligibles présentés enveloppe générale retenus et non-retenus.xlsx) renseigné (*compléter les colonnes F, L, M, N*) en signalant :
 - les équipements retenus, présentés plusieurs fois en comité de programmation
 - pour les dossiers éligibles non retenus par le CA du CNDS, si les équipements ont été réalisés, à quel niveau, dans quels délais.
 - pour les équipements ayant obtenu un accord de financement du CNDS mais non réalisés (dans cette éventualité, il est demandé de communiquer les coordonnées téléphoniques d'un élu local en capacité de préciser les raisons de l'abandon).
- Des données complémentaires sur les aides de la région et des départements.
- La note régionale d'orientation de la campagne CNDS investissement.
- Tout document d'initiative locale sur la situation des équipements sportifs (étude issue du R.E.S, diagnostic territorial, plan d'aménagement, schéma régional....)

◆ **Au cours de la visite, la mission souhaite évoquer avec les personnes auditionnées :**

- Les procédures d'instruction,
- La place et le rôle du représentant de l'Etat et de ses services dans le processus d'instruction.
- L'implication du mouvement sportif dans le processus de recueil d'avis.
- Le niveau de décision d'attribution des aides.
- Les priorités régionales,
- La convergence des priorités des collectivités territoriales et les modalités de leur consultation.
- La prise en compte des plans de développement des fédérations sportives et des ligues régionales
- Tout autre thème à l'initiative de la DRJSCS.

Séquences de travail constitutives de la visite sur site *

Accueil, présentation de la mission et du programme de la journée.

Audition de l'agent en charge de l'instruction des dossiers de subventions d'équipement du CNDS.

Conformité des données communiquées concernant votre région
Description de la procédure.
Implication du niveau départemental.
Evaluation et hiérarchisation des projets.
Consultation du mouvement sportif et des collectivités territoriales.
Nature des avis du président du CROS.
Degrés d'influence dans la priorisation des projets présentés par le délégué territorial. Prise en compte en parallèle des avis des ligues et des comités départementaux.
Les délais entre le dépôt de candidature et l'ouverture de l'équipement au public. La durée de vie d'un dossier.
Les porteurs de projets, les cofinancements.
Le devenir des équipements éligibles non-retenus
Dénombrement des projets subventionnés qui ne sont finalement pas réalisés (abandon)
Comment se passe l'articulation entre le CROS et les ligues ? (Intérêt vs Priorité).

Audition de la Directrice Régionale ou du Directeur Régional de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (délégué territorial adjoint).

Avis et commentaire sur l'étude et sur l'effet de levier dans la région.
Améliorations potentielles à apporter au niveau de la procédure d'instruction des dossiers, de la répartition entre crédits régionalisés et enveloppe nationale, des critères d'éligibilité.
Le schéma régional des équipements sportifs.
Les stratégies des collectivités territoriales.
L'impact des subventions.
Les territoires prioritaires, les publics cibles
Rôle du SGAR dans le processus d'instruction et/ou de programmation. Passage ou non des dossiers en CAR, pré-CAR...

Audition du président du CROS

Pertinence des subventions d'équipement du CNDS et impact de la subvention.
Prise en compte des priorités.
Place des fédérations et des ligues dans le processus de décision.
Pertinence du niveau de décision (national ou régional)
Améliorations potentielles à apporter au niveau de la procédure d'instruction des dossiers, de la répartition entre crédits régionalisés et enveloppe nationale, des critères d'éligibilité.

* aménagement à l'appréciation des DRJSCS selon les disponibilités des personnes à auditionner et tenant compte du contexte local.

Auditions téléphoniques ultérieures

Recueil auprès d'un élu local des raisons ayant conduit à l'abandon d'un projet subventionné. Entretien éventuel avec un interlocuteur non-disponible le jour de la visite.

Echange avec des élus dont le projet a été subventionné sur l'impact de ce cofinancement de l'Etat sur la réalisation du projet.

Pour les projets éligibles mais non retenus par le CNDS, y-a-t-il des facteurs qui font que ce projet se réalise sans le CNDS ou ne se réalise pas (surface financière, taille de la commune, nature de l'équipement,...) ?

Liste indicative pour des échanges en région

1. La procédure

L'instruction se fait-elle au niveau départemental ou au niveau régional.

Comment remontent les dossiers ? Quel acteur prend l'initiative de construire un dossier de subvention ? (notion d'appel à projet) ?

Comment les dossiers sont-ils classés (priorités du Préfet, du mouvement sportif plan de développement des fédérations, schéma d'aménagement régional, ...) au niveau départemental, au niveau régional.

Est-ce que le classement tient compte d'un schéma directeur ou prospectif particulier : avantages, inconvénients de ce système.

Comment se passe le recueil des avis (Phase de consultation) du mouvement sportif et des autres institutions.

Est-ce qu'il y a une concertation des collectivités locales autres que le maître d'ouvrage (Conseil régional, conseil général, intercommunalité ?) ? Si oui, comment se matérialise-t-elle ?

Quels sont rôles effectifs des correspondants CNDS (régionaux et/ou départementaux) des services déconcentrés, auprès des porteurs de projets, entre accompagnements (technique, financier, co-construction) et instruction

2. Cœur de projet, question à se poser à titre indicatif :

Quels sont les délais qui séparent le dépôt de candidature et l'ouverture de l'établissement au public. (durée de vie du dossier)

La « durée de vie » dans le processus d'instruction depuis le dépôt des dossiers jusqu'à la décision finale est elle dépendante du type d'équipement, de la nature de la collectivité (poids démographique, surface financière...) ?

Quelles sont les stratégies des autres partenaires dans ce processus ?

Existe-t-il des priorités (territoire, public, type d'équipement,...) qui favorisent certains projets ?

Existe-t-il des équipements qui ont reçu une décision d'attribution de subvention mais qui ne se sont pas réalisés ? Si oui, pour quelles raisons ?

Le recours au multi financement est il général ou exceptionnel ? Signaler les cas où le CNDS est le seul co-financeur avec le maître d'ouvrage ?

Existe-t-il une corrélation entre les porteurs de projets et les projets ?

Pour les projets éligibles mais non retenus par le CNDS, y-a-t-il des facteurs qui font que ce projet se réalise sans le CNDS ou ne se réalise pas (surface financière, taille de la commune, nature de l'équipement,...) ?

Existe-t-il un observatoire ou un autre outil d'étude du développement du sport sur votre territoire ?

Existe-t-il une instruction éventuelle sur les campagnes de subventions ou d'autres documents en rapport avec la situation des équipements sportifs ?

Est-ce que le fléchage géographique pour les territoires prioritaires est effectif, pertinent ?

Que pensez-vous des nouveaux critères d'éligibilité au titre de la « géographie prioritaire », définissant les territoires éligibles (urbains ou ruraux), selon leur niveau de pauvreté ?

Ces critères peuvent-ils/doivent-ils devenir un axe central pour l'éligibilité aux subventions d'équipement du CNDS ?

3. Suites données aux projets non subventionnés

Quelles suites pour les équipements éligibles non-retenus ? Se reporter au tableau Excel :

(« Région »ensemble des équipements éligibles présentés enveloppe générale retenus et non- retenus.xlsx) compléter les colonnes F, L, M, N

Ont-ils été réalisés ?

Si oui :

Sont-ils réalisés à l'identique du projet initial déposé ?

Dans ce cas, qui « compense » l'aide du CNDS prévue dans le budget prévisionnel ?

Si non :

La non obtention de la subvention est elle la seule raison de l'abandon

? Existe-t-il un lien avec le potentiel fiscal de la commune ?

Existe-t-il un lien avec le type de porteur de projet ?

Existe-t-il un lien avec la taille moyenne de la collectivité ?

Programme des déplacements dans les DRJSCS

| | | |
|----------|------------|--------------------|
| mercredi | 02/04/2014 | LORRAINE |
| mardi | 08/04/2014 | ILE DE FRANCE |
| mercredi | 09/04/2014 | POITOU-CHARENTES |
| jeudi | 10/04/2014 | NORD-PAS-DE-CALAIS |
| jeudi | 10/04/2014 | RHONE-ALPES |
| vendredi | 11/04/2014 | MIDI-PYRENEES |
| lundi | 14/04/2014 | BASSE-NORMANDIE |
| jeudi | 17/04/2014 | ALSACE |
| | | |

Annexe 8 - Guide des entretiens téléphoniques avec les élus en métropole

DOCUMENT DE TRAVAIL INTÉRIEUR À L'ÉQUIPE PROJET PROVISOIRE ET CONFIDENTIEL

Mission d'inspection générale sur les effets de levier des subventions d'équipements du CNDS



• Présentation de la démarche et guide d'entretien avec les collectivités territoriales des régions-test ayant déposé une demande de subvention au CNDS pour réaliser un projet d'équipement sportif
• Mai 2014

Rappel du contexte de la démarche

Contexte

- La ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative avait confié à l'inspection générale de la jeunesse et des sports une mission visant à :
 - déterminer l'impact des décisions prises par le CNDS (subventions d'équipements accordées ou refusées) sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs ;
 - sur le fondement de cette analyse, dégager des préconisations opérationnelles relevant de la compétence du CNDS ou du ministère, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.
- L'étude porte sur la période allant de la création du CNDS, le 2 mars 2006, à l'année 2013 inclusive. Elle concerne l'ensemble des équipements sportifs éligibles aux aides du CNDS, que les décisions relèvent du niveau national (après avis du comité de programmation du CNDS) ou qu'elles s'inscrivent dans la procédure de gestion des dotations régionalisées mises à disposition des préfets de région, délégués territoriaux de l'opérateur.

Déroulé de l'entretien

- Présentation des enjeux et objectifs
- Méthodologie de l'étude sur les effets de levier
- Entretiens téléphoniques avec les représentants des porteurs de projets

2

Méthodologie retenue

- Au-delà des analyses statistiques à partir des bases nationales données du CNDS et du RES (recensement des équipements sportifs), la mission d'inspection générale (MIG) a diligenté des investigations dans douze régions de métropole et d'outre-mer.
- La MIG s'est notamment intéressée, sur la période 2006-2013, à faire la part entre l'ensemble des nouveaux équipements sportifs mis en service et ceux ayant bénéficié d'une aide du CNDS.
- Sur le terrain, la mission s'est inquiétée de ce que sont devenus les projets d'équipement des collectivités locales, éligibles au CNDS, mais finalement non subventionnés :
- Sur la base de ces relevés, la MIG souhaite recueillir l'avis d'un panel de collectivités locales (Maires ou adjoints aux sports) sur l'impact de la perspective d'une aide du CNDS dans le processus de décision et ses conséquences en cas de refus.

Modalités d'appréciation des effets de leviers:

- Rapport entre le nombre de nouveaux équipements mis en service et le nombre d'équipements subventionnés par le CNDS
- Taux de réalisation des équipements éligibles au CNDS, mais non subventionnés
- Indice de correction des inégalités territoriales: cohérence entre les montants alloués et la situation des territoires du point de vue du taux de pratique sportive, de la densité des équipements sportifs disponibles, de l'indice de pauvreté monétaire
- mesure de l'effet d'entraînement des subventions du CNDS dans le tour de table des co-financeurs

3

Entretien du [date] à [heure]
[Nom], [Fonction / Collectivité]

Votre connaissance des possibilités d'intervention de l'État en faveur des équipements sportifs

1- Pour réaliser votre projet d'équipement sportif, vous avez sollicité l'aide du CNDS : quel est le canal d'information qui vous a permis de connaître les possibilités de financement du CNDS en matière d'équipement sportif ? (Préfecture, Services de l'Etat, Association d'Elus, Mouvement sportif, Sources nationales ou territoriales, Médias, Site Internet...).

2- Aviez-vous une connaissance préalable de ses modes d'intervention (Équipements éligibles, procédure ; taux de subvention etc.). Si oui, auprès de qui les avez-vous obtenus ?

3- Pour le montage du projet de financement CNDS, avez-vous sollicité et bénéficié d'un accompagnement (Service de l'Etat, ligue Sportive, CROS, fédération sportive, réserves parlementaire, DETR, autres...) ?

4- Qu'est-ce qui vous a conduit à solliciter au titre de l'État le CNDS plutôt que la DETR (Dotation globale attribuée sous conditions par les préfets de département) ?

4

5- La perspective d'une aide possible du CNDS a-t-elle constitué un facteur déterminant, dans la décision de programmation ?

6- Si ce projet se trouvait en concurrence avec d'autres projets d'investissement de la collectivité (scolaires, culturels etc.), la possibilité d'une aide de l'Etat a-t-elle constitué un critère de choix entre les différents projets en concurrence ?

7- Au moment de la décision du Conseil municipal, ce dernier avait-il lié la poursuite du projet et sa réalisation effective à l'obtention du ou des cofinancements sollicités ?

8- Vous êtes-vous assuré que votre projet d'équipement sportif répondait aux normes fédérales, notamment pour l'organisation des compétitions ?

Auprès de qui ?

9- Ce choix de prendre en compte les normes sportives édictées par les fédérations a-t-il été déterminé par votre intention de solliciter l'aide du CNDS, ou les auriez-vous retenues de toute façon ?

5

Sur le tour de table des co-financeurs de votre projet

10- Si le plan de financement prévisionnel de votre projet d'équipement sportif prévoyait d'autres cofinancements (Département, région, autres...), avez-vous fait valoir la perspective d'une demande de subvention au CNDS auprès des autres co-financeurs pour les convaincre de vous subventionner également ?

11- Pensez-vous que le fait de faire savoir que le CNDS puisse subventionner votre projet a eu une influence sur la décision des autres co-financeurs, département ou région ?

12- L'obtention d'un «label du CNDS» qui resterait à définir, aurait-il, selon vous, le même effet déclenchant vis-à-vis des autres co-financeurs ?

6

13- Au moment d'établir votre plan de financement, avez-vous pris formellement contact avec chacun des co-financeurs potentiels (sur l'éligibilité de votre projet, leurs taux de financements respectifs etc.) : certains de ces co-financeurs vous ont-ils donné, à ce stade, un minimum d'assurances, à défaut de certitudes, sur leur engagement financier à confirmer ?

14- Concernant la demande de subvention du CNDS, avez-vous reçu des signaux (positifs, incertains...) des services de l'Etat quant aux perspectives d'aboutissement de votre dossier et sur son délai ?

15- Le choix de solliciter un ou des cofinancements vous a-t-il conduit à modifier votre projet initial ? Dans quels domaines ? Précisez s'agissant du CNDS (sur la prise en compte des normes techniques fédérales, par exemple).

16- Ces «exigences» du ou des co-financeurs se sont-elles traduites par une augmentation du coût final de l'opération ?

7

Sur la décision du CNDS concernant votre projet ?

17- L'attente de cette décision a-t-elle différé le démarrage de travaux ou retardé votre calendrier prévisionnel de mise en service du projet ?

Au moment de connaître la décision du CNDS, étiez-vous déjà informé des décisions des autres co-financeurs sollicités ?

Qui a été le dernier co-financeur à se prononcer ?

En cas de décision favorable du CNDS

18- Le montant attribué par le CNDS était-il conforme à ce qui avait été sollicité ?

Si non, comment s'est fait l'ajustement du plan de financement prévisionnel ? Cet ajustement a-t-il conduit à revoir à la baisse vos ambitions initiales ? Le planning de réalisation des travaux a-t-il été retardé de ce fait ?

Les travaux étaient-ils déjà engagés ?

8

En cas de décision défavorable du CNDS

19- Avez-vous maintenu la programmation de votre projet, en dépit du refus de subventionnement du CNDS ?

Les travaux étaient-ils déjà engagés ?

Ou ce refus de subvention vous a-t-il conduit à y renoncer définitivement, à le réaménager à la baisse, à le retarder ? Pouvez-vous en préciser les raisons ?

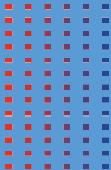
20- Votre appréciation générale sur l'effet de levier des aides du CNDS et l'évolution que vous souhaiteriez de ce dispositif ?

Merci !...

9

Annexe 9 - Guide des entretiens téléphoniques avec les présidents des CROS d'outre-mer

DOCUMENT DE TRAVAIL INTERNE A L'EQUIPE PROJET PROVISOIRE ET CONFIDENTIEL



MINISTÈRE
DES DROITS DES FEMMES,
DE LA VILLE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

Mission d'inspection générale sur les effets de levier des subventions d'équipements du CNDS

- Présentation de la démarche et guide d'entretien avec les présidents des CROS d'Outre-mer
- Mai 2014

Rappel du contexte de la démarche

Contexte

- La ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative avait confié à l'inspection générale de la jeunesse et des sports une mission visant à :
 - 1. déterminer l'impact des décisions prises par le CNDS (subventions d'équipements accordées ou refusées) sur la réalisation ou la rénovation des équipements sportifs ;
 - 2. sur le fondement de cette analyse, dégager des préconisations opérationnelles relevant de la compétence du CNDS ou du ministère, de nature à améliorer l'effet de levier des subventions d'équipement du CNDS.
- L'étude porte sur la période allant de la création du CNDS, le 2 mars 2006, à l'année 2013 inclusive. Elle concerne l'ensemble des équipements sportifs éligibles aux aides du CNDS, que les décisions relèvent du niveau national (après avis du comité de programmation du CNDS) ou qu'elles s'inscrivent dans la procédure de gestion des dotations régionalisées mises à disposition des préfets de région, délégués territoriaux de l'opérateur.

Déroulé de l'entretien

- Présentation des enjeux et objectifs
- Méthodologie de l'étude propre à l'Outre-mer
- Entretiens téléphoniques avec les présidents des CROS d'Outre-mer et le Président de leur coordination

Méthodologie retenue

- Au-delà des analyses statistiques à partir des bases nationales données du CNDS et du RES (recensement des équipements sportifs), la mission d'inspection générale – MIG a diligenté des investigations dans douze régions de métropole et d'outre-mer.
- La MIG s'est notamment intéressée, sur la période 2006-2013, à faire la part entre l'ensemble des nouveaux équipements sportifs mis en service et ceux ayant bénéficié d'une aide du CNDS.
- Sur le terrain, la mission s'est inquiétée de ce sont devenus les projets d'équipement des collectivités locales, éligibles au CNDS, mais finalement non subventionnés:
- Pour l'Outre-mer, il a semblé indispensable à la MIG que la situation des territoires d'outre-mer fasse l'objet d'une investigation spécifique:
 - . elle a adressé aux DJSCS concernés une grille d'enquête spécifique, statistique et qualitative
 - . elle recueille, en parallèle, l'avis des présidents des CROS de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, ainsi que l'avis du président de l'association des Cros OM.

Une approche propre à l'Outre-mer, du fait:

- d'une structure démographique, présentant, selon les régions, une surreprésentation de la population jeune, assortie parfois d'une tendance lourde à l'augmentation des séniors ;
- d'une demande sociale de sport à bien des égards particulière, dont l'expression ne revêt pas nécessairement les formes et les tendances dominantes constatées en métropole ;
- d'un contexte socio-économique critique, affectant un grand nombre de collectivités locales en difficulté financière ;
- des contraintes propres à l'économie du bâtiment et des travaux publics dans ces territoires.

Entretien du [date] à [heure]
[Nom], [Fonction / Région Outre-mer]

Sur la situation des équipements sportifs dans votre région

1/ Pensez-vous que le nombre d'équipements sportifs de votre région est à la hauteur des besoins, en termes :

- de quantité
- de qualité
- de type d'équipements

2/ Forces et faiblesses du sport dans votre région.

Quelle explication donner à la situation actuelle des équipements dans le cas où vous la jugeriez insatisfaisante ?

3/ Le niveau d'entretien des équipements outre-mer est généralement estimé médiocre : partagez-vous cette appréciation et quelle explication en donnez-vous ?

Sur les besoins de sport dans votre région

4/ Quels sont selon vous les principaux enjeux du développement sportif dans votre région ?

5/ Y a-t-il une demande particulière de sport outre-mer et comment la définiriez-vous ?

Quels sont les publics à privilégier ?

En quoi, selon vous, la situation décrite dans votre région se différencie-t-elle de celle constatée en métropole ?

6/ En matière d'infrastructures sportives, quelles seraient les grandes priorités à satisfaire ?

Sur le tour de table des cofinanceurs potentiels des porteurs de projets d'équipement sportif

7/ Les maitres d'ouvrages porteurs de projets (communes et intercommunalité) disposent-ils des moyens financiers pour répondre aux besoins d'équipements sportifs (investissements, entretien, animation) sur leur territoire ?

8/ Quels autres partenaires peuvent, doivent, selon vous, contribuer à les aider à faire face à leurs besoins d'investissements sportifs ?

L'un d'entre eux doit-il jouer un rôle déterminant ? Lequel ?

Sur l'intervention du CNDS

9/ Diriez-vous que vous disposez actuellement d'une information suffisante sur les modes d'intervention du CNDS dans votre région ? Et sur les critères de ses décisions de subventionnement ?

10/ Vous référant aux divers projets d'équipements subventionnés par le CNDS, considérez-vous que son aide a constitué pour la réalisation du projet un levier déterminant, important, mineur ?

Comment caractériseriez-vous cet effet de levier du CNDS : effet incitatif à la décision du maître d'ouvrage ; effet déterminant dans le tour de table des partenaires contribuant au financement du projet ; effet d'orientation, s'agissant soit d'un type d'équipement, soit d'une préoccupation sociétale à développer ; prise en compte des contraintes environnementales, de développement durable ; effet de correction d'inégalité d'accès à la pratique ou de carence d'implantation sur certains territoires ; effet levier d'une autre nature à préciser

11/ Le CNDS joue-t-il selon vous le rôle que vous attendez de lui ?

Sinon quelles mesures d'amélioration proposeriez-vous ?

Sur la conception des équipements sportifs

12/ Le CNDS doit-il se centrer davantage sur la rénovation des équipements existants, ou bien privilégier la mise en service de nouvelles installations ?

13/ Les caractéristiques démographiques, culturelles, économiques, climatiques etc. de votre région vous semblent-elles bien prises en compte dans la conception et le mode de gestion des équipements sportifs. Précisez votre point de vue.

14/ Quelles conditions conviendrait-il de réunir pour aller davantage dans ce sens ?

L'Etat au travers des aides du CNDS peut-il y contribuer et comment ?

Sur l'élaboration d'un schéma directeur du développement du sport dans votre région

15/ Le mouvement sportif régional et local peut-il être un acteur actif des évolutions qu'il vous semblerait nécessaire d'apporter à la structuration de la politique de développement des équipements sportifs dans votre région ?

Avez-vous des propositions concrètes dont vous souhaiteriez faire part à la MIG en ce sens ?

16/ L'élaboration d'un tel schéma directeur a-t-elle déjà été évoquée dans votre région ?

Des initiatives ont-elles déjà été prises, par qui et selon quelles modalités ?

17/ En matière d'infrastructures, ce schéma devrait-il aller jusqu'à la définition de priorités ?

18/ Quelles conditions et quels acteurs réunir pour conduire l'élaboration d'un tel schéma ?

Annexe 10 - Monographie synthétiques des investigations en région

MISSION D'INSPECTION GENERALE SUR LES EFFETS DE LEVIERS DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT DU CNDS

MONOGRAPHIE D'UN DEPLACEMENT EN REGION

Alsace

Basse-Normandie

Île-de-France

Lorraine

Midi-Pyrénées

Nord-Pas-de Calais

Poitou-Charentes

Rhône-Alpes

RÉGION ALSACE

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| Démographie | 1 857 115 | 65 251 737 | 2,85% | REQUETE 4 |
| Population jeunes de moins de 25 ans | 569 940 | 19 291 849 | 2,95% | Stats par régions au 1/01/2009 |
| Sportivité | 490 906 | 15 459 047 | 3,18% | REQUETE 4 |
| Densité RES | 7 079 soit 38,1 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 2,77% | REQUETE 4 |
| Taux de pauvreté monétaire | 10.6% | 13% | | REQUETE 4 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Taux/coût d'objectif | Taux/dépense subventionnable |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|
| 141 | 160 551 850 | 123 378 224 | 15 383 708 | 9,58% | 12,47% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|--------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 25 | 65,79% | 8 | 21,05% | 5 | 13,16% | 0 | 0,00% | 38 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|-------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 37 | 38,54% | 7 | 7,29% | 52 | 54,17% | 0 | 0,00% | 96 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers transmis au comité de programmation 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|---|-------------------|---------------------------------------|-------------------|--|--------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 70 | 44 | 34 | 34 | 1 | 36 | 10 | 51,43% | 22,73% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

95%

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage |
|--|--|-------------|
| 674 | 38 | 5,64% |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|---------------|---------------------------------------|--|
| Région Alsace | 1 857 115 | Démographie |
| Région Alsace | 7 079 soit 38,1 pour 10 000 habitants | Densité des équipements RES |
| Région Alsace | 26,43% | Taux de sportivité |
| Région Alsace | 10.6% | Taux de pauvreté |
| Région Alsace | 15 383 708 | Dotation CNDS (part nationale & régionale) |

| Aide à l'équipement sportif | | Exemple |
|-----------------------------|-----|---|
| Conseils Généraux | Oui | Participant à la réalisation et à la modernisation des équipements sportifs |
| Conseil Régional | Oui | Construction d'un nouvel équipement sportif Rénovation, réhabilitation des équipements utilisés par les lycéens. |
| Etat DETR | Oui | Construction, rénovation- |

RÉGION BASSE NORMANDIE

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|--|--------------------------------------|---|---------------------------------------|------------|
| Démographie | 1 478 057 | 65 251 737 | 2,265% | Requête 4 |
| Sportivité | 358 473 | 15 459 047 | 2,319% | Requête 4 |
| Densité RES | 6560 soit 44,5 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 2,570% | Requête 4 |
| Taux de pauvreté | 12.6% | 13% | | Requête 4 |
| Nombre de personnes de moins de 25 ans | 443 549 | 19291849 | 2,299% | Insée 2009 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Total subvention CNDS/ Cout total d'objectif | Total subvention CNDS / Montant subventionnable | SOURCES |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--|---|-----------|
| 101 | 69 869 429 | 51 511 380 | 6 640 453 | 10% | 13% | Requête 2 |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|-----|--------------|----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 18 | 64% | 8 | 29% | 2 | 7% | 0 | 0% | 28 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|-----|--------------|-----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 29 | 40% | 10 | 14% | 34 | 47% | 0 | 0% | 73 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers transmis au comité de programmation 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|---|-------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 53 | 36 | 27 | 20 | | 26 | 16 | 49,06% | 44,44% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

Nd.

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

95%

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nombre d'équipements mis en services déclarées RES 2007-2012 | Nombre de créations d'équipements subventionnés par le CNDS (Enveloppe générale) | Nombre de créations d'équipements subventionnés par le CNDS (Enveloppe générale) / Nombre d'équipements mis en service | SOURCES |
|--|--|--|----------------|
| 266 | 15 | 5,64 % | Requête 1 CNDS |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|------------------------|--------------|---|
| Région Basse-Normandie | 1 478 057,00 | Démographie |
| Région Basse-Normandie | 44,5 | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Basse-Normandie | 24% | Taux de sportivité |
| Région Basse-Normandie | 12,60% | Taux de pauvreté |
| Région Basse-Normandie | 8 259 423 | Dotation CNDS (Enveloppe générale et régionale) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|------------------|-----------------------------|---|
| Conseil General | OUI | Equipements de spécialité plein air ou couvert ayant un rayonnement bassin dépassant l'échelle intercommunale, les patinoires, les pôles sportifs |
| Conseil Régional | OUI | Equipements d'intérêt régional, équipements sportifs scolaires, |
| Etat DET | OUI | - |

RÉGION ILE DE FRANCE

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|---|--|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| Démographie | 11 916 978 | 65 251 737 | 18,26% | REQUETE 4 |
| Population jeunes de moins de 25 ans | 3 869 820 | 19 291 849 | 20,06% | Stats par régions au 1/01/2009 |
| Sportivité | 2 343 763 | 15 459 047 | 15,16% | REQUETE 4 |
| Densité RES | 27 686 soit 23,7 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 10,83% | REQUETE 4 |
| Taux de pauvreté monétaire | 12,1 | 13 | | REQUETE 4 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Taux/coût d'objectif | Taux/dépense subventionnable |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|
| 374 | 600 242 498 | 439 704 432 | 53 594 111 | 8,93% | 12,19% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|--------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 87 | 63,50% | 17 | 12,41% | 32 | 23,36% | 1 | 0,73% | 137 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|-------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 135 | 56,96% | 17 | 7,17% | 84 | 35,44% | 1 | 0,42% | 237 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers transmis au comité de programmation 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|---|-------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 269 | 225 | 113 | 113 | | 156 | 112 | 57,99% | 49,78% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

| | | |
|--|---|---|
| Réalisations confirmées sur suites connues 46/63 | pas d'information pour 49 projets sur 112 | Réalisations confirmées sur l'ensemble des projets non retenus 46/112 |
| 90,9% | 56,3% | 41,1% |

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage |
|--|--|-------------|
| 1412 | 75 | 5,31% |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|----------------------|------------|--|
| Région Ile de France | 11 916 978 | Démographie |
| Région Ile de France | 23,70% | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Ile de France | 19,67% | Taux de sportivité |
| Région Ile de France | 12,1 | Taux de pauvreté |
| Région Ile de France | 53 594 111 | Dotation CNDS (part nationale & régionale cumulée) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|-------------------|-----------------------------|--|
| Conseils Généraux | OUI | Equipements de spécialité plein air ou couvert ayant un rayonnement bassin, dépassant l'échelle intercommunale, les patinoires, les pôles sportifs |
| Conseil Régional | OUI | Equipements d'intérêt régional, Equipement sportifs scolaires, |
| | OUI | - |

RÉGION LORRAINE

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|---|---------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Démographie | 2 351 157 | 63 378 545 | 3,71% | REQUETE 4 |
| Population jeunes de moins de 25 ans | 717 428 | 19 291 849 | 3,72% | Stats par régions au 1/01/2009 |
| Sportivité | 566 885 | 15 147 640 | 3,74% | REQUETE 4 |
| Densité RES | 13 416 soit 57,1 pour 10 000 h. | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 h. | 5,25% | REQUETE 4 |
| Taux de pauvreté monétaire | 13,2 | 13 | | REQUETE 4 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Taux/coût d'objectif | Taux/dépense subventionnable | Nombre d'abandon |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|------------------|
| 223 | 112 368 819 | 95 395 552 | 11 633 109 | 10,35% | 12,19% | |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|--------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 35 | 64,81% | 11 | 20,37% | 6 | 11,11% | 2 | 3,70% | 54 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|--------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 85 | 50,30% | 19 | 11,24% | 64 | 37,87% | 1 | 0,59% | 169 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers transmis au comité de programmation 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|---|-------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 121 | 109 | 34 | 34 | | 87 | 65 | 71,90% | 59,63% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage |
|--|--|-------------|
| 990 | 20 | 2,02% |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|-----------------|------------|--|
| Région Lorraine | 2 351 157 | Démographie |
| Région Lorraine | 57,1% | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Lorraine | 24,11% | Taux de sportivité |
| Région Lorraine | 13,2% | Taux de pauvreté |
| Région Lorraine | 11 633 109 | Dotation CNDS (part nationale & régionale cumulée) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|--------------------|-----------------------------|---|
| Conseil Général | Oui: Moselle | Terrains de football, gymnase |
| Conseil Régional | Oui | Construction ou améliorations des gymnases Equipements destinés à la formation |
| Etat DETR | OUI | Equipements sportifs |
| GIP objectif Meuse | OUI | Equipements sportifs |

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|------------|
| Démographie | 2 925 533 | 65 251 737 | 4,483% | Requête 4 |
| Sportivité | 358 473 | 15 459 047 | 2,319% | Requête 4 |
| Densité RES | soit 47,2 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 5,244% | Requête 4 |
| Taux de pauvreté | 13.6% | 13% | | Requête 4 |
| Nombre de personnes de moins de 25 ans | 829 710 | 19291849 | 4,301% | Insée 2009 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Total subvention CNDS/ Cout total d'objectif | Total subvention CNDS / Montant subventionnable | SOURCES |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--|---|-----------|
| 211 | 192 046 163 | 168 754 092 | 18 318 136 | 10% | 11% | Requête 2 |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|-----|--------------|-----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 49 | 64% | 15 | 20% | 10 | 13% | 2 | 3% | 76 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|----|--------------|-----|--------|-------|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 84 | 62% | 2 | 1% | 48 | 36% | 1 | 0,74% | 135 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non | | Source |
|---------------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|----------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 98 | 66 | 68 | 46 | 1 | 30 | 20 | 30,61% | 20,41% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

| Nombre de projets non subventionnés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés / Nombre de projets non subventionnés |
|-------------------------------------|---|---|
| 20 | 14 | 70% |

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage | SOURCES |
|--|--|-------------|----------------|
| 1433 | 37 | 2,58% | Requête 1 CNDS |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|-----------------------|------------|---|
| Région Midi-Pyrénées | 2 925 533 | Démographie |
| Région Midi- Pyrénées | 47,2 | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Midi- Pyrénées | 26 % | Taux de sportivité |
| Région Midi- Pyrénées | 13,60 % | Taux de pauvreté |
| Région Midi- Pyrénées | 20 101 136 | Dotation CNDS (Enveloppe générale et régionale) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|------------------|-----------------------------|---|
| Conseil Général | OUI | - |
| Conseil Régional | OUI | Equipements sportifs à vocation régionale, Fonds régional d'équipement sportif des lycées, équipements sportifs à vocation intercommunale |
| Etat DETR | OUI | - |

RÉGION NORD - PAS-DE-CALAIS

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | Sources |
|---|--|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| Démographie | 4 048 230 | 65 251 737 | 6,20% | REQUETE 4 |
| Population jeunes de moins de 25 ans | 1 373 650 | 19 291 849 | 7,12% | Stats par régions au 1/01/2009 |
| Sportivité | 922 051 | 15 459 047 | 5,96% | REQUETE 4 |
| Densité RES | 12 227 soit 30,2 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 4,78% | REQUETE 4 |
| Taux de pauvreté monétaire | 17,7 | 13 | | REQUETE 4 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Taux/coût d'objectif | Taux/dépense subventionnable |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|
| 236 | 398 659 544 | 336 019 643 | 33 742 953 | 8,46% | 10,04% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|--------|--------------|-------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 73 | 76,84% | 14 | 14,74% | 6 | 6,32% | 2 | 2,11% | 95 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | total | |
|----------|--------|------------------|-------|--------------|--------|--------|-------|-------|------|
| nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % | nbre | % |
| 66 | 52,80% | 9 | 7,20% | 49 | 39,20% | 1 | 0,80% | 125 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers transmis | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|--------------------------|-----|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| 2008-2012 | | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 270 | 143 | 80 | 80 | 4 | 190 | 63 | 70,37% | 44,06% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

96,83%

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage |
|--|--|-------------|
| 988 | 50 | 5,06% |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|---------------------------|------------|--|
| Région Nord Pas-de-Calais | 4 048 230 | Démographie |
| Région Nord Pas-de-Calais | 30,2 | Densité des équipements RES |
| Région Nord Pas-de-Calais | 22,8% | Taux de sportivité |
| Région Nord Pas-de-Calais | 18% | Taux de pauvreté |
| Région Nord Pas-de-Calais | 33 742 953 | Dotation CNDS (part nationale & régionale cumulée) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|------------------|-----------------------------|---|
| Conseil Général | Oui: Nord | construction et rénovation des salles de sports, plateaux multisports de plein air, de terrains synthétiques de grands jeux, achat de mobilier pour l'aménagement d'espaces de roller-skating et de BMX, la construction de pistes de vélo bicross. |
| Conseil Régional | Oui | Rénovation partielle ou totale, construction d'un nouvel équipement sportif |
| Etat DETR | - | - |

RÉGION POITOU-CHARENTES

I - Données contextuelles

| | | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|--|--|---------------------------------------|---|---------------------------------------|------------|
| Démographie | | 1 785 431 | 65 251 737 | 2,736% | Requête 4 |
| Sportivité | | 465 339 | 15 459 047 | 3,010% | Requête 4 |
| Densité RES | | 9 390 soit 53,6 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 3,674% | Requête 4 |
| Taux de pauvreté | | 13,20% | 13% | | Requête 4 |
| Nombre de personnes de moins de 25 ans | | 494 427 | 19 291 849 | 2,563% | Insée 2009 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Total subvention CNDS/ Cout total d'objectif | Total subvention CNDS / Montant subventionnable | SOURCES |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--|---|-----------|
| 155 | 65 786 308 | 62 224 312 | 7 417 631 | 11% | 12% | Requête 2 |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|-----|--------------|-----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 19 | 54% | 12 | 34% | 4 | 11% | 0 | 0% | 35 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|----|--------------|-----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 43 | 36% | 8 | 7% | 67 | 56% | 2 | 2% | 120 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers 2008-2012 | | Nombre de dossiers subventionnés CNDS | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|---------------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | |
| 26 | 26 | 16 | 16 | 2 | 10 | 10 | 38,40% | 38,40% | Retour Région |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

| Nombre de projets non-subventionnés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés / Nombre de projets non-subventionnés |
|-------------------------------------|---|---|
| 10 | 9 | 90% |

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nombre d'équipements mis en services déclarées RES 2007-2012 | Nombre de créations d'équipements subventionnés par le CNDS (Enveloppe générale) | Nombre de créations d'équipements subventionnés par le CNDS (Enveloppe générale) / Nombre d'équipements mis en service | Source |
|--|--|--|----------------|
| 510 | 15 | 2,90% | Requête 1 CNDS |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|-------------------------|-----------|---|
| Région Poitou-Charentes | 1 785 431 | Démographie |
| Région Poitou-Charentes | 53,6 | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Poitou-Charentes | 26 % | Taux de sportivité |
| Région Poitou-Charentes | 13,20 % | Taux de pauvreté |
| Région Poitou-Charentes | 8 569 631 | Dotation CNDS (Enveloppe générale et régionale) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|------------------|-----------------------------|--|
| Conseil Général | Oui: Charentes-Maritimes | Construction et réhabilitation d'équipements sportifs |
| Conseil Régional | Oui | Equipements sportifs d'intérêt régional, équipement sportif de proximité, plan voile |
| Etat DETR | - | - |

RÉGION RHÔNE-ALPES

I - Données contextuelles

| | Données régionales | Données nationale | Données régionales/Données nationales | SOURCES |
|---|--|---|---------------------------------------|------------|
| Démographie | 6 339 521 | 65 251 737 | 9,715% | Requête 4 |
| Sportivité | 1 683 524 | 15 459 047 | 10,890% | Requête 4 |
| Densité RES | 22 920 soit 37,7 pour 10 000 habitants | 255 549 soit 39,9 pour 10 000 habitants | 8,969% | Requête 4 |
| Taux de pauvreté | 11% | 13% | | Requête 4 |
| Nombre de personnes de moins de 25 ans | 1 971 247 | 19291849 | 10,218% | Insée 2009 |

II – Subventions CNDS

Projets subventionnés sur la période 2006-2012

| Nombre total | Cout d'objectif | Montant subventionnable | Total subvention CNDS | Total subvention CNDS / Cout total d'objectif | Total subvention CNDS / Montant subventionnable | SOURCES |
|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|---|---|-----------|
| 543 | 553 628 136 | 458 086 591 | 50 701 510 | 9% | 11% | Requête 2 |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Générale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|-----|--------------|-----|--------|----|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 113 | 65% | 43 | 25% | 17 | 10% | 2 | 1% | 175 | 100% |

Typologie des porteurs de projets : Enveloppe Régionale

| Communes | | Intercommunalité | | Associations | | Autres | | TOTAL | |
|----------|-----|------------------|----|--------------|-----|--------|-------|-------|------|
| NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % | NBRE | % |
| 171 | 46% | 27 | 7% | 170 | 46% | 0 | 0,00% | 368 | 100% |

III - Programmation part nationale : suivi des décisions

| Nombre dossiers | | Nombre de dossiers subventionnés | | | Nombre de dossiers éligibles non retenus | | Pourcentage /éligibles non retenus | | Source |
|--------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|------------------------------|--|-------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| 2008-2012 | | CNDS | | | | | | | |
| Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Nombre de projets abandonnés | Dossiers présentés | Projets concernés | Dossiers présentés | Projets concernés | Retour Région |
| 70 | 70 | 38 | 38 | 2 | 32 | 32 | 45,71% | 45,71% | |

IV –Taux de réalisation des Dossiers éligibles au CNDS non subventionnés

| Nombre de projets non-subventionnés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés | Nombre de projets non subventionnés et réalisés / Nombre de projets non-subventionnés |
|-------------------------------------|---|---|
| 32 | 29 | 91% |

V- Caractérisation de l'effet de levier

| Nouveaux équipements mis en service (déclarés RES 2006-2012) | Nombre de dossiers de création ou d'extension subventionnés par le CNDS (part nationale) | Pourcentage | SOURCES |
|--|--|-------------|----------------|
| 1457 | 96 | 6,59% | Requête 1 CNDS |

Cohérence affectation de moyens

| | | |
|--------------------|------------|---|
| Région Rhône-Alpes | 6 339 521 | Démographie |
| Région Rhône-Alpes | 37,7 | Densité des équipements RES pour 10 000 habitants |
| Région Rhône-Alpes | 27 % | Taux de sportivité |
| Région Rhône-Alpes | 11 % | Taux de pauvreté |
| Région Rhône-Alpes | 54 061 510 | Dotation CNDS (Enveloppe générale et régionale) |

VI- Partenariat financier

| | Aide à l'équipement sportif | Exemple |
|------------------|---|---|
| Conseil Général | Ardèche, Drôme, Ain, Savoie, Haute Savoie | Sport pour tous, sport scolaire, sport d'élite, sport de nature |
| Conseil Régional | OUI | Equipements d'intérêt régional, équipement sportifs scolaires, |
| Etat DETR | Oui | - |

Annexe 11 - DECRETPORTANT CREATION DU CNDS

Vu la saisine du conseil général de Guyane en date du 24 janvier 2006 ;
Vu la saisine du conseil général de Martinique en date du 16 janvier 2006 ;
Vu la saisine du conseil général de la Réunion en date du 18 janvier 2006 ;
Vu la saisine du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon en date du 17 janvier 2006 ;
Vu la saisine du conseil général de Mayotte en date du 16 janvier 2006 ;
Vu la saisine de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna en date du 20 janvier 2006 ;
Vu la saisine du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 17 janvier 2006 ;
Vu la saisine du gouvernement de la Polynésie française en date du 16 janvier 2006 ;
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu ;
Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales

Art. 1^{er}. – Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé « Centre national pour le développement du sport », placé sous la tutelle du ministre chargé des sports.

Le siège de l'établissement est fixé par arrêté du ministre chargé des sports.

Art. 2. – L'établissement a pour mission, dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, de :

- a) Contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- b) Favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- c) Promouvoir la santé par le sport ;
- d) Améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- e) Renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Il exerce cette mission par l'attribution de concours financiers, sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement, au Comité national olympique et sportif français, aux associations sportives, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

L'établissement a également pour mission de financer les actions agréées par le ministre chargé des sports, mentionnées au second alinéa du 1 du III de l'article 53 de la loi du 30 décembre 2005 susvisée, pour lesquelles l'établissement peut passer des conventions avec toute personne morale de droit public ou privé.

CHAPITRE II

Organisation et fonctionnement

Section 1

Dispositions générales

Art. 3. – L'établissement est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général.

Le conseil d'administration est composé, outre son président nommé par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre chargé des sports après avis du président du Comité national olympique et sportif français, des vingt membres suivants :

1^o Quatre membres de droit :

- a) Le ministre chargé des sports ou son représentant ;
- b) Le ministre chargé du budget ou son représentant ;
- c) Le président du Comité national olympique et sportif français ou son représentant ;
- d) Le directeur des sports ou son représentant ;

2^o Seize membres nommés par le ministre chargé des sports :

- a) Quatre représentants du ministère chargé des sports, dont :
 - un directeur régional de la jeunesse et des sports ;
 - un directeur départemental de la jeunesse et des sports ;

b) Cinq représentants du mouvement sportif désignés par le président du Comité national olympique et sportif français, dont :

- un président de comité régional olympique et sportif ;
- un président de comité départemental olympique et sportif ;

c) Trois représentants de collectivités territoriales :

- un conseiller régional désigné par l'Association des régions de France ;
- un conseiller général désigné par l'Assemblée des départements de France ;
- un maire ou adjoint au maire désigné par l'Association des maires de France ;

d) Quatre personnalités qualifiées dont une nommée sur la proposition du président du Comité national olympique et sportif français.

Pour chacun des membres titulaires à l'exception du président, des membres de droit et des personnalités qualifiées, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions.

A l'exception des membres de droit, les membres du conseil d'administration ainsi que leurs suppléants sont nommés pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois.

La perte de la qualité au titre de laquelle un membre a été nommé entraîne sa démission de plein droit du conseil d'administration.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit du siège d'un membre titulaire ou suppléant du conseil d'administration, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions, dans un délai de deux mois à compter du début de cette vacance, pour la durée du mandat restant à courir.

Art. 4. – Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, qui en fixe l'ordre du jour. En cas d'empêchement ou d'absence du président, le directeur général peut convoquer le conseil d'administration qui désigne en son sein un président de séance.

Le conseil d'administration est en outre réuni de plein droit à la demande de la majorité de ses membres ou du ministre chargé des sports, sur un ordre du jour déterminé, dans le mois suivant la demande.

Le conseil d'administration ne peut délibérer que si la moitié au moins des membres qui le composent est présente ou représentée. Si ce *quorum* n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué sur le même ordre du jour dans un délai de quinze jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Les délibérations sont adoptées à la majorité des voix des membres présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le directeur général, l'autorité chargée du contrôle financier et l'agent comptable de l'établissement assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le président peut inviter à assister à tout ou partie des réunions du conseil toute personne que celui-ci souhaite entendre.

Art. 5. – Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il délibère notamment sur :

1^o L'organisation générale de l'établissement ;

2^o Le règlement intérieur de l'établissement ;

3^o Le rapport annuel d'activité ;

4^o Le budget de l'établissement et ses modifications ; il approuve le compte financier de l'établissement et décide de l'affectation des résultats de l'exercice ;

5^o Les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel ;

6^o Le cadre général de passation des contrats, conventions et marchés conclus par l'établissement ;

7^o Les catégories de contrats et de conventions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation, et celles dont il délègue la responsabilité au directeur général ;

8^o L'acceptation ou le refus de dons et legs ; il peut, dans les conditions qu'il détermine, déléguer ces attributions au directeur général ;

9^o La participation à des groupements d'intérêt public ;

10^o Les projets d'achats d'immeuble, de prise à bail, de ventes et baux d'immeubles ;

11^o L'exercice des actions en justice et les transactions ; il peut, dans les conditions qu'il détermine, déléguer ces attributions au directeur général ;

12^o Le règlement général de l'établissement qui définit notamment les modalités et les conditions d'attribution et de versement de ses concours financiers ;

13^o La répartition des concours financiers accordés par l'établissement entre les subventions d'équipement et de fonctionnement ; il détermine la part des crédits destinés aux subventions qu'il attribue au niveau national et la part des crédits destinés aux subventions attribuées au niveau local ; il adopte les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local ;

14^o La liste des bénéficiaires et les montants des subventions qu'il attribue au niveau national, à l'exception des concours destinés au financement des actions mentionnées à l'alinéa suivant ;

15^o Les financements affectés aux actions mentionnées au second alinéa du 1 du III de l'article 53 de la loi du 30 décembre 2005 susvisée.

Il est consulté sur tout projet de contrat de plan Etat-région dont les dispositions prévoient la réalisation ou la rénovation d'équipements sportifs de collectivités territoriales nécessitant le concours financier de l'établissement.

Les délibérations du conseil d'administration relatives au règlement général de l'établissement, à son budget, aux modifications de celui-ci et au compte financier, ainsi que les délibérations prévues au 13^e sont exécutoires en l'absence d'opposition du ministre chargé des sports ou du ministre chargé du budget dans les quinze jours suivant leur réception par chacun de ces ministres. Pour devenir exécutoires, les délibérations prévues aux 9^e et 10^e doivent recevoir l'approbation expresse du ministre chargé des sports et du ministre chargé du budget.

Art. 6. – Le directeur général est nommé par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre chargé des sports, pour une durée de quatre ans renouvelable une fois.

Le directeur général assure la gestion de l'établissement pour le fonctionnement duquel il accomplit tous actes utiles. Il le représente en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses. Il est la personne responsable des marchés.

Il nomme aux emplois de l'établissement et a autorité sur le personnel.

Il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution. Il lui rend compte, à chaque réunion, de l'activité de l'établissement.

Il notifie aux délégués régionaux ou territoriaux de l'établissement mentionnés aux sections 2 et 3 le montant des crédits à répartir au niveau local ainsi que les directives de l'établissement concernant cette répartition adoptées par le conseil d'administration en application du 13^e de l'article 5.

Il peut, dans les limites qu'il détermine, déléguer sa signature à des agents de l'établissement et aux délégués de l'établissement mentionnés aux sections 2 et 3.

Il établit le rapport annuel d'activité, le soumet au conseil d'administration et le transmet, après approbation du conseil d'administration, au ministre chargé des sports.

Art. 7. – Il est institué au sein de l'établissement un comité de programmation chargé de donner un avis au conseil d'administration sur l'attribution des subventions d'équipement proposées par le directeur général.

Outre son président, le comité comprend les cinq membres suivants nommés par arrêté du ministre chargé des sports :

- a) Deux représentants de l'Etat ;
- b) Deux représentants du mouvement sportif désignés par le président du Comité national olympique et sportif français ;
- c) Un représentant de l'Association nationale des élus en charge du sport désigné par celle-ci.

Le président du comité de programmation, membre du conseil d'administration de l'établissement, est nommé par arrêté du ministre chargé des sports, sur proposition du président du Comité national olympique et sportif français.

La durée du mandat des membres est de quatre ans. Ce mandat est renouvelable une fois.

Le comité de programmation se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président.

Le directeur général de l'établissement assiste de plein droit avec voix consultative aux réunions du comité de programmation.

Les avis du comité sont adoptés à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Art. 8. – Les membres du conseil d'administration et du comité de programmation exercent leurs fonctions à titre gratuit. Une indemnité de sujétions particulières, dont le montant annuel est fixé par arrêté du ministre chargé des sports et du ministre chargé du budget, peut être attribuée au président du conseil d'administration de l'établissement. Les membres du conseil d'administration et du comité de programmation peuvent bénéficier, pour leur participation aux séances du conseil ou du comité dont ils sont membres, du remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Ils ne peuvent prêter en aucun cas leur concours à l'établissement à titre onéreux.

Ils ne peuvent prendre part aux délibérations du conseil d'administration et du comité de programmation ayant pour objet une question pour laquelle ils ont un intérêt personnel ou qui concerne l'attribution ou le versement d'une subvention à un organisme dans lequel ils exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant.

Art. 9. – Les conditions dans lesquelles les services de l'Etat, en particulier du ministère chargé des sports, apportent leur concours à l'établissement pour l'accomplissement de ses missions, notamment pour l'instruction des demandes de subvention, font l'objet d'une convention passée entre l'établissement et le ministère.

Section 2

Organisation régionale et départementale

Art. 10. – Dans chaque région, le préfet de région est le délégué régional de l'établissement. Il est assisté d'un délégué régional adjoint qui est le directeur régional de la jeunesse et des sports.

Dans chaque département, le préfet de département est le délégué départemental de l'établissement. Il est assisté d'un délégué départemental adjoint qui est le directeur départemental de la jeunesse et des sports ou, dans les départements chefs-lieux de région, le directeur régional adjoint de la jeunesse et des sports.

Art. 11. – Il est créé dans chaque région une commission régionale du Centre national pour le développement du sport. Outre le délégué régional de l'établissement ou son adjoint, celle-ci comprend en nombre égal :

a) D'une part :

- le directeur régional de la jeunesse et des sports ou son représentant ;
- les délégués départementaux ou les délégués départementaux adjoints de l'établissement ;
- deux agents de la direction régionale de la jeunesse et des sports ;

b) D'autre part :

- le président du comité régional olympique et sportif de la région ou son représentant ;
- des représentants du mouvement sportif désignés par le président du comité régional olympique et sportif, dont la moitié est issue de disciplines olympiques.

Les membres de la commission régionale autres que les membres de droit sont nommés par le délégué régional de l'établissement pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois. Pour chacun de ces membres, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions. La perte de la qualité au titre de laquelle un membre de la commission a été nommé entraîne sa démission de plein droit.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit du siège d'un membre titulaire ou suppléant de la commission régionale, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions, dans un délai d'un mois à compter du début de cette vacance, pour la durée du mandat restant à courir.

Les membres de la commission régionale exercent leurs fonctions à titre gratuit. Ils peuvent bénéficier, pour leur participation aux séances de la commission dont ils sont membres, du remboursement de leurs frais de déplacement dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Ils ne peuvent en aucun cas prêter leur concours à l'établissement à titre onéreux.

Ils ne peuvent prendre part aux délibérations ayant pour objet une question pour laquelle ils ont un intérêt personnel ou qui concerne l'attribution ou le versement d'une subvention à un organisme dans lequel ils exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant.

La commission régionale du Centre national pour le développement du sport est coprésidée par le délégué régional ou son adjoint et par le président du comité régional olympique et sportif ou son représentant. Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de ses coprésidents. Son secrétariat est assuré par la direction régionale de la jeunesse et des sports.

En cas d'absence ou d'empêchement simultané du délégué régional et du délégué régional adjoint, le délégué départemental adjoint du département chef-lieu de région le remplace. En cas d'absence ou d'empêchement simultané d'un délégué départemental et du délégué départemental adjoint du même département, le délégué départemental désigne, pour le représenter, un agent de la direction départementale de la jeunesse et des sports.

La commission délibère à la majorité des voix des membres présents ou représentés.

Le président du conseil régional, ou son représentant, et les présidents des conseils généraux des départements de la région, ou leurs représentants, peuvent assister avec voix consultative aux séances de la commission régionale. Les coprésidents de la commission régionale peuvent également inviter à assister à tout ou partie des réunions toute personne que celle-ci souhaite entendre.

Art. 12. – La commission régionale définit les priorités régionales du Centre national pour le développement du sport en cohérence avec les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local.

Elle émet un avis sur la répartition des crédits dont le montant lui est notifié par le directeur général de l'établissement entre, d'une part, les interventions relevant du niveau régional et, d'autre part, les interventions relevant de chacune des commissions départementales de la région mentionnées à l'article 13.

Elle émet un avis sur les demandes de subvention relevant du niveau régional.

Elle est tenue informée des décisions prises par les délégués départementaux de l'établissement.

Art. 13. – Il est créé dans chaque département une commission départementale du Centre national pour le développement du sport. Outre le délégué départemental de l'établissement ou son adjoint, celle-ci comprend :

a) D'une part :

- le directeur départemental de la jeunesse et des sports ou son représentant ;
- trois agents de la direction départementale de la jeunesse et des sports ;

b) D'autre part :

- le président du comité départemental olympique et sportif ou son représentant ;
- trois représentants du mouvement sportif désignés par le président du comité départemental olympique et sportif.

Les membres de la commission départementale autres que les membres de droit sont nommés par le délégué départemental de l'établissement pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois. Pour chacun de ces membres, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions. La perte de la qualité au titre de laquelle un membre de cette commission a été nommé entraîne sa démission de plein droit.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit du siège d'un membre titulaire ou suppléant de la commission départementale, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions, dans un délai de deux mois à compter du début de cette vacance, pour la durée du mandat restant à courir.

Les membres de la commission départementale exercent leurs fonctions à titre gratuit. Ils peuvent bénéficier, pour leur participation aux séances de la commission dont ils sont membres, du remboursement de leurs frais de déplacement dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Ils ne peuvent en aucun cas prêter leur concours à l'établissement à titre onéreux.

Ils ne peuvent prendre part aux délibérations ayant pour objet une question pour laquelle ils ont un intérêt personnel ou qui concerne l'attribution ou le versement d'une subvention à un organisme dans lequel ils exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant.

La commission départementale du Centre national pour le développement du sport est coprésidée par le délégué départemental ou son adjoint et par le président du comité départemental olympique et sportif ou son représentant. Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de ses coprésidents. Son secrétariat est assuré par la direction départementale de la jeunesse et des sports.

En cas d'absence ou d'empêchement simultané du délégué départemental et du délégué départemental adjoint, le délégué départemental désigne, pour le représenter, un agent de la direction départementale de la jeunesse et des sports.

Le président du conseil général, ou son représentant, et un maire ou un adjoint au maire désigné par le président de l'association représentative des maires du département peuvent assister avec voix consultative aux séances de la commission départementale. Les coprésidents de la commission départementale peuvent également inviter à assister à tout ou partie des réunions de cette commission toute personne que celle-ci souhaite entendre.

La commission délibère à la majorité des voix des membres présents ou représentés.

Art. 14. – La commission départementale du Centre national pour le développement du sport émet un avis sur les demandes de subvention relevant du niveau départemental, dans le cadre des priorités définies par la commission régionale du Centre national pour le développement du sport en application des dispositions de l'article 12.

Art. 15. – Après avis de la commission régionale du Centre national pour le développement du sport, le délégué régional fixe la répartition des crédits dont le montant lui est notifié par le directeur général de l'établissement entre, d'une part, les interventions relevant du niveau régional et, d'autre part, les interventions relevant de chacune des commissions départementales de la région.

Après avis de la commission régionale ou de la commission départementale sur les demandes de subvention, le délégué régional, pour ce qui relève du niveau régional, ou le délégué départemental, pour ce qui relève du niveau départemental :

1^o Décide l'attribution des concours financiers, dans la double limite du montant des crédits notifié par le directeur général et des montants répartis par niveau conformément au premier alinéa, ou rejette les demandes de subvention ;

2^o Décide le versement de concours financiers dans les conditions prévues par le règlement général de l'établissement ;

3^o Signe les conventions relatives aux concours financiers qu'il attribue, sous réserve des compétences du conseil d'administration et du directeur général.

Les délégués régionaux ou départementaux transmettent au directeur général de l'établissement les décisions d'attribution ou de versement de subventions en vue de leur mise en paiement ou de leur recouvrement par l'agent comptable de l'établissement.

Section 3

Dispositions particulières à la Corse et à l'outre-mer

Art. 16. – Conformément au II de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales, la section 2 du présent chapitre ne s'applique pas à la Corse et les subventions de fonctionnement destinées aux groupements sportifs locaux sont attribuées à la collectivité territoriale de Corse et affectées par délibération de l'Assemblée de Corse dans les conditions prévues par les dispositions de cet article.

Le préfet de Corse est le délégué territorial de l'établissement pour l'instruction des demandes de subvention d'équipement. Il est assisté d'un délégué territorial adjoint qui est le directeur régional de la jeunesse et des sports.

Art. 17. – Dans les régions et départements d'outre-mer, les dispositions de la section 2 sont modifiées comme suit :

Le préfet est le délégué territorial de l'établissement. Il est assisté d'un délégué territorial adjoint qui est le directeur départemental de la jeunesse et des sports.

Il est créé, en lieu et place de la commission régionale et de la commission départementale mentionnées à la section 2 une commission territoriale du Centre national pour le développement du sport. Elle est coprésidée par le délégué territorial de l'établissement ou son adjoint et par le président du comité régional olympique et sportif ou son représentant et elle comprend en outre :

a) D'une part :

- le directeur départemental de la jeunesse et des sports ou son représentant ;
- trois agents de la direction départementale de la jeunesse et des sports ;

b) D'autre part :

- trois représentants du mouvement sportif désignés par le président du comité régional olympique et sportif.

Les membres de la commission autres que les membres de droit sont nommés par le délégué territorial de l'établissement pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois. Pour chacun de ces membres, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions. La perte de la qualité au titre de laquelle un membre de la commission a été nommé entraîne sa démission de plein droit.

Le secrétariat de la commission est assuré par la direction départementale de la jeunesse et des sports.

Le président du conseil régional, ou son représentant, le président du conseil général, ou son représentant, et un maire ou un adjoint au maire désigné par l'association représentative des maires peuvent assister avec voix consultative aux séances de la commission.

Cette commission exerce les compétences dévolues à la commission régionale et à la commission départementale mentionnées à la section 2, en cohérence avec les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local. Elle fonctionne selon les règles prévues à la section 2 pour les commissions régionales et départementales.

Art. 18. – Dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions de la section 2 sont modifiées comme suit :

Le préfet est le délégué territorial de l'établissement. Il est assisté d'un délégué territorial adjoint qui est le directeur territorial de la jeunesse et des sports.

Il est créé dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon une commission territoriale du Centre national pour le développement du sport dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des sports, en tenant compte des caractéristiques de la collectivité.

Cette commission exerce les compétences dévolues à la commission départementale mentionnée à la section 2, en cohérence avec les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local. Elle fonctionne selon les règles prévues à la section 2 pour les commissions départementales.

Art. 19. – Le présent décret est applicable à Mayotte, aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, à l'exception de sa section 2 et avec les adaptations qui suivent.

Le représentant de l'Etat dans chaque collectivité est le délégué territorial de l'établissement. Il est assisté d'un délégué territorial adjoint désigné par le directeur général sur proposition du délégué territorial.

Il est créé dans chaque collectivité une commission territoriale du Centre national pour le développement du sport, chargée d'émettre un avis sur l'attribution des subventions de fonctionnement destinées aux groupements sportifs locaux, en cohérence avec les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions à attribuer au niveau local. La composition et les modalités d'intervention de ces commissions sont fixées par arrêté du ministre chargé des sports, en tenant compte des caractéristiques de ces collectivités et dans le respect des compétences propres à leurs institutions.

CHAPITRE III

Régime financier et comptable

Art. 20. – L'établissement est soumis au régime financier et comptable fixé par les dispositions des décrets du 10 décembre 1953 et du 29 décembre 1962 susvisés qui sont applicables aux établissements publics nationaux à caractère administratif. Des régies de recettes et des régies d'avances peuvent être créées dans les conditions fixées par le décret du 20 juillet 1992 susvisé.

Art. 21. – L'agent comptable de l'établissement est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé des sports.

Art. 22. – Le contrôle financier de l'établissement est exercé dans les conditions prévues par le décret du 4 juillet 2005 susvisé.

Les modalités spécifiques d'exercice du contrôle financier sont précisées, en tant que de besoin, par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé des sports.

Art. 23. – Les recettes de l'établissement public comprennent :

- 1^o Les ressources qui lui sont affectées par les lois de finances ;
- 2^o Les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de tout organisme public ou privé ;
- 3^o Le produit des concessions et des occupations de son domaine ;
- 4^o Les rémunérations des services rendus ;
- 5^o Les produits financiers résultant du placement de ses fonds ;
- 6^o Les revenus des biens meubles et immeubles ;

- 7^o Le produit des cessions et des bonis de liquidation ;
- 8^o Le produit des aliénations ;
- 9^o Les dons et legs ;
- 10^o Tout produit ou remboursement provenant de son activité ou de sa gestion.

Art. 24. – Les dépenses de l'établissement public comprennent :

- 1^o Les frais de personnel de l'établissement ;
- 2^o Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'établissement ;
- 3^o Les subventions de fonctionnement et d'équipement attribuées conformément aux objectifs et procédures définis par le présent décret ;
- 4^o Les charges qui lui incombent en vertu de la loi ;
- 5^o De façon générale, toutes dépenses nécessaires à son activité.

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires et finales

Art. 25. – Jusqu'à la première réunion du conseil d'administration, qui devra intervenir dans un délai de deux mois suivant la publication du présent décret, le directeur général exerce les compétences dévolues au conseil d'administration pour ce qui concerne le fonctionnement courant de l'établissement.

Le budget du premier exercice est arrêté conjointement par le ministre chargé des sports et le ministre chargé du budget, sur proposition du directeur général. Il pourra être modifié par le conseil d'administration dès sa première réunion.

Le terme du mandat des membres du premier conseil d'administration et du premier comité de programmation, à l'exclusion de celui des membres de droit, est fixé au 30 juin 2009.

Le terme du mandat des membres des premières commissions régionales, départementales et territoriales, à l'exclusion de celui des membres de droit, est également fixé au 30 juin 2009.

Art. 26. – Le présent décret peut être modifié par décret en Conseil d'Etat, à l'exception des dispositions de l'article 3 relatives à la nomination du président du conseil d'administration et à la durée du mandat des membres du conseil d'administration et de celles du premier alinéa de l'article 6 relatives à la nomination et à la durée du mandat du directeur général.

Art. 27. – Le décret n° 87-65 du 4 février 1987 relatif à la gestion de la part régionale du Fonds national pour le développement du sport portant modification des commissions régionales du Fonds national pour le développement du sport est abrogé.

Art. 28. – Le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'outre-mer, le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 2 mars 2006.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

*Le ministre de la jeunesse, des sports
et de la vie associative,*
JEAN-FRANÇOIS LAMOUR

*Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire,*
NICOLAS SARKOZY

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*
THIERRY BRETON

Le ministre de l'outre-mer,
FRANÇOIS BAROIN

*Le ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,*
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

Annexe 12 - GLOSSAIRE DES ACRONYMES

| | |
|------------------|---|
| ADF | Association des départements de France |
| AMF | Association des maires de France |
| AMIF | Association des maires de l'Ile de France |
| ANDES | Association nationale des élus en charge du sport |
| ANRU | Agence nationale pour la rénovation urbaine |
| APS | Avant projet technique |
| ARF | Association des régions de France |
| | |
| CDOS | Comité départemental olympique et sportif |
| CIV | Comité interministériel des villes |
| CGET | Commissariat général à l'égalité des territoires |
| CNDS- SES | Centre national pour le développement du sport – Base subvention des équipements sportifs |
| CNOSF | Comité national olympique et sportif français |
| COM | Contrat d'objectifs et de moyens |
| CROS | Comité régional olympique et sportif |
| CUCS | Contrat urbain de cohésion sociale |
| | |
| DETR | Dotation d'équipement des territoires ruraux |
| DRJSCS | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |
| DDCS | Direction départementale de la cohésion sociale |
| DDCSPP | DDCS et de la protection des populations |
| DDI | Direction départementale interministérielle |
| DG | Directeur général (du CNDS) |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DS | Direction des sports |
| IdF | Ile de France (Région) |
| IGJS | Inspection générale de la jeunesse et des sports |
| | |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| MDFVJS | Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports |
| MEOS | Mission des études de l'observation et des statistiques/ Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports |
| ONZUS | Observatoire national des zones urbaines sensibles |
| PNDS | Plan national de développement du sport |
| PRES 93 | Plan de rattrapage des équipements sportifs de la Seine- Saint- Denis |
| RES | Recensement des équipements sportifs |
| SCOTES 93 | Schéma de cohérence territoriale des équipements sportifs de la Seine- Saint- Denis |
| | |
| TCA | Travaux pour le compte d'autrui |
| TGISS | Très grandes infrastructures sportives structurantes |
| ZUS | Zone urbaine sensible |

Inspection générale de la jeunesse et des sports

95, avenue de France 75013 PARIS