

Synthèse du rapport

Par lettre du 2 mai 2018, le Premier ministre m'a confiée une mission sur la poursuite de l'effort de clarification des financements des politiques sportives en France. A cette fin, il était demandé de réaliser un recensement exhaustif de l'ensemble des concours financiers qui participent au financement du sport dans notre pays.

Il s'agissait également d'apprécier si l'organisation financière actuelle et son articulation entre les différents acteurs qui contribuent à lui assurer des ressources (l'Etat, mais aussi et surtout les collectivités territoriales ; les acteurs privés) et ceux qui en bénéficient (le mouvement sportif, et, indirectement, le citoyen qui pratique du sport) sont satisfaisantes ou si des ajustements paraissent nécessaires, notamment pour s'assurer de disposer des moyens nécessaires pour le développement de la priorité gouvernementale qu'est le « sport pour tous ».

La mission a mené 72 auditions entre le mois de mai et la fin du mois de juillet 2018 (voir l'annexe 4) qui lui ont permis de rencontrer l'ensemble des partis prenantes, ou, à tout le moins, d'avoir pu entendre les points de vue et les arguments de l'ensemble des acteurs de la filière : représentants d'institutions publiques, du mouvement sportif, ou encore du monde de l'entreprise.

A l'issue de ces travaux, le présent rapport a retenu 34 propositions présentées sous forme de liste à la suite de la présente synthèse. Toutes ces propositions n'étant pas de la même importance, le choix a été fait de les hiérarchiser selon l'ordre suivant :

- ◆ les propositions prioritaires, structurantes pour le financement de la politique du sport en France ;
- ◆ les propositions complémentaires qui visent à affiner et à ajuster certains mécanismes et dispositifs ;
- ◆ les propositions portant sur des sujets spécifiques ou techniques, et qui sont donc moins à même de « bouleverser » l'équilibre du financement du sport en France, mais qui présentent un intérêt certain, en ce que leur mise en œuvre permettrait de débloquer ou de faire avancer des chantiers importants.

Si la mission, consciente du poids de la contrainte budgétaire qui s'impose à l'ensemble des responsables publics, a veillé à ne pas succomber à la tentation de suggérer une hausse du budget de l'Etat en faveur du sport, il n'échappera à personnes que plusieurs propositions de nature fiscale inscrites dans ce rapport se traduiraient par de moindres recettes pour l'Etat. Pour sa défense, la mission tient à préciser qu'elle a identifié des pistes d'économies tangibles et crédibles en matière de dépenses publiques consacrées au sport, principalement dans le domaine de l'assurance-maladie, économies qui pourraient servir de gage aux évolutions fiscales proposées.

*

* *

Le rapport comprend trois parties :

- ◆ la première tente de présenter un tableau aussi complet que possible de l'ensemble des financements consacrés au sport en France ;
- ◆ la deuxième s'intéresse plus particulièrement aux caractéristiques et aux enjeux relatifs aux dépenses publiques consacrées au sport ;
- ◆ la dernière partie intègre un ensemble de propositions destinées à clarifier, développer et diversifier les ressources allouées aux politiques sportives.

❶ Le premier constat important qui ressort des travaux de la mission est que les données disponibles ne permettent de présenter qu'un tableau approximatif et non exhaustif de l'ensemble des concours financiers qui participent au financement du sport en France.

Les chiffres officiels les plus récents publiés par l'administration concernent l'année 2014 et évaluent la dépense sportive nationale à près de **37 Md€** pour cette année-là, soit 1,73 % du PIB.¹ Les administrations publiques sont le premier contributeur (**17,5 Md€** en 2014), suivi de près par les ménages (17,3 Md€), puis par les entreprises (2,1 Md€).

La première difficulté est que ces données souffrent de nombreuses lacunes qui interrogent quant à leur capacité à refléter les dépenses réellement consacrées au sport en France. Au-delà de leur **ancienneté** (les chiffres au titre d'un exercice ne sont connus que trois ans après), les données publiées sont **incomplètes** : en effet, leur périmètre n'incorpore pas les dépenses fiscales consacrées au secteur du sport (**0,35 Md€** en 2016 selon les calculs de la mission), pas plus que les dépenses de sécurité sociale (principalement celles prises en charge par l'assurance-maladie), et oublie une partie des dépenses communales (les dépenses sportives des communes de moins de 10 000 habitants ne sont pas prises en compte, soit près de 2 Md€). Les dépenses des entreprises sont également sous-évaluées de manière notable (non prise en compte du mécénat sportif principalement).

Enfin, dernière lacune, certaines données inscrites dans la publication des chiffres de la dépense sportives nationales sont imprécises² ou mal évaluées. L'élément le plus notable à cet égard est l'existence de **doubles comptes** car les transferts financiers entre les acteurs ne sont pas neutralisés, ce qui aboutit à surévaluer le total du fait de la non consolidation des comptes.³

Partant de cette analyse, la mission s'est risquée à élaborer un tableau présentant sa vision de la « dépense sportive nationale » pour l'année 2016.

Alors que les données officielles publiées par l'INJEP font état d'une dépense non consolidée de **4,9Md€** en 2014 pour l'Etat, la mission aboutit à un total de **6,3 Md€** en 2016. Mais ce montant, après consolidation, c'est-à-dire neutralisation des transferts intervenants en faveur d'autres acteurs publics, redescend à **5,4 Md€**, toujours pour l'année 2016.

Les **12,6 Md€** de dépenses affichées pour les collectivités territoriales pour 2014 sont réévalués à la baisse : presque **10 Md€** au global en 2016, mais **9,2 Md€** après consolidation des transferts intervenant entre collectivités territoriales, soit un niveau de dépense de 27 % inférieur par rapport au chiffre publié pour 2014.

A défaut de données plus précises et plus complètes, l'évaluation consolidée de l'ensemble des dépenses publiques en faveur du sport est de **14,6 Md€** en 2016 (contre **17,5 Md€** en 2014 selon l'INJEP), soit un niveau du socle de dépense plus bas de l'ordre de 3 Md€ (- 8 %).

Mais la dépense sportive nationale totale en 2016 (**37,7 Md€** selon la mission) n'est au final pas si éloignée des **37 Md€** évoqués pour l'année 2014, du fait de la forte réévaluation à la hausse des dépenses des entreprises.

Si l'effort de la Nation en faveur du sport semble donc stable sur la période, c'est sa structure qui diffère entre les deux évaluations : alors qu'en 2014 il était considéré que la dépense publique représentait **47 %** du total, ce ratio tombe à **38 %** en 2016 selon les premières conclusions menées par la mission.

¹ La mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS) logée au sein de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) publie chaque année des statistiques relatives au « poids économique du sport ». La dernière parution date de septembre 2017.

² Tenant notamment à la grande difficulté à évaluer les ressources consacrées par les collectivités territoriales au financement du sport scolaire (principalement le coût des infrastructures sportives dans les lycées et les collèges).

³ A titre d'illustration, si l'on neutralise, conformément aux règles de la comptabilité nationale, les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales pour l'année 2016, le total des dépenses de l'Etat au titre du programme 219 et du CNDS passe de 0,91 Md€ à 0,35 Md€ en consolidé, c'est-à-dire en neutralisant les opérations pouvant mener à des doubles comptes

A l'issue de cette première analyse des données disponibles, la mission a émis des propositions pour améliorer la qualité et la fiabilité des évaluations des ressources consacrées au sport en France, ainsi que, dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques en 2024 à Paris, pour s'assurer que la représentation nationale dispose chaque année des données nécessaires à sa compréhension des circuits et des volumes financiers en jeu.

② La deuxième partie se concentre sur les caractéristiques et les enjeux relatifs aux **dépenses publiques** consacrées au sport, assumées au deux tiers par les collectivités territoriales, et pour le tiers restant par l'Etat.

Première caractéristique, la France représente près du quart de l'ensemble des dépenses publiques dédiées aux « services récréatifs et sportifs »⁴ dans l'UE en 2016, suivie, loin derrière à la deuxième place, par l'Allemagne (16 % du total). Mais si l'on rapporte les dépenses publiques au PIB, l'« anomalie française » s'estompe et doit être relativisée : le Luxembourg, la Finlande et les Pays-Bas consacrent autant de ressources publiques rapportées au PIB que la France, et la Suède et l'Islande bien davantage. La France est donc simplement parmi les grands pays européens celui qui consacre le plus de moyens publics aux services récréatifs et sportifs.

Deuxième trait notable : les dépenses publiques en faveur du sport ont connu une **érosion marquée entre 2013 et 2016**. Le point haut a été atteint en 2013, année à partir de laquelle on constate une baisse continue des ressources consacrées à ce secteur. Cette baisse est de l'ordre de :

- ◆ -3,7 % entre 2013 et 2014 selon les comptes nationaux de la dépense sportive ;
- ◆ -7,5 % entre 2013 et 2016 selon l'agrégat comptable « services récréatifs et sportifs ».

Cette baisse générale, qui ne semble pas attribuable au cycle électoral des collectivités territoriales, doit être suivie avec vigilance et peut être source d'inquiétude si elle se prolongeait dans les années qui viennent.

Si l'on s'intéresse maintenant à leur composition, il apparaît que les dépenses de l'Etat sont destinées aux deux tiers au sport scolaire, financé par le ministère de l'Education nationale. Ainsi, le ministère des Sports a, en 2018, la responsabilité de seulement 13% des dépenses sportives de l'Etat (16 % si on y ajoute le CNDS).

Le secteur communal est, loin devant l'Etat, le premier financeur public du sport et assume 90 à 95 % des dépenses sportives des collectivités territoriales. Les communes et leurs EPCI sont ainsi propriétaires, en 2018, de 78 % des équipements sportifs bâtis sur le territoire national (soit plus de 211 000 équipements). En d'autres termes, **les communes sont le pilier du sport pour tous en France**, en finançant l'investissement et le fonctionnement des équipements sans lesquelles il ne pourrait y avoir de pratique du sport.

Par ailleurs, la dépense publique consacrée au sport doit faire face à trois enjeux centraux :

- ◆ premier enjeu, l'état des équipements sportifs en France : malgré un niveau de dépenses publiques élevé, le parc d'équipements sportifs est vieillissant, et va nécessiter des investissements très lourds et difficiles à absorber à équation financière constante ; et ce d'autant plus que, comme évoqué plus haut, les moyens publics alloués au secteur du sport sont en baisse depuis plusieurs années. En effet, plus de la moitié des équipements sportifs ont plus de 24 ans en France, ce qui est l'indice d'un niveau de vétusté potentiellement élevé pour un grand nombre d'entre eux. Selon l'ANDES,⁵ 22% des installations seraient aujourd'hui soit obsolètes, soit inutilisables.

⁴ Agrégat comptable en comptabilité nationale, normalisé au niveau européen, et produit par l'INSEE pour Eurostat.

⁵ Association nationale des élus chargés du sport.

A l'heure où l'objectif est d'accueillir dans les années à venir 3 millions de licenciés supplémentaires, se pose en réalité la question, en premier lieu, de l'entretien et du maintien des équipements sportifs existants à niveau de pratiquants et d'utilisateurs constants, et la capacité financière des communes à assumer ses charges dans un environnement budgétaire contraint ;

- ◆ deuxième enjeu : l'équilibre entre les moyens consacrés au sport pour tous et ceux dédiés au sport de haut niveau et aux grands événements sportifs, qui est fragilisé par un effet de **ciseau financier** :

- comme évoqué plus haut, les dépenses publiques pour les services récréatifs et sportifs ont baissé de 7,5 % entre 2013 et 2016 ;
- mais, dans le même temps, un programme 350 dédié aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 a été créé par la LFI 2018 doté de 48 M€ de crédits de paiements dès 2018, et le nouveau « Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) ambitieux pour toute la France » signé le 14 juin 2018, prévoit un besoin global en fonds publics de l'ordre de **1,4 Md€** pour assurer le financement de cet événement.

Il est prioritaire qu'il n'y ait pas de mise en concurrence des différents objectifs sportifs, et que le financement des JOP 2024 ne se fasse pas au détriment du « sport pour tous » et du « sport partout » en France. Il convient d'être attentif à une juste répartition entre les moyens alloués au sport de haut niveau et ceux consacrés au sport pour tous, si l'on souhaite créer une **synergie** entre le « sport d'en bas » et le « sport d'en haut » à l'occasion des JOP, plutôt qu'une **scission**.

- ◆ troisième enjeu : la logique et l'efficacité du partage des compétences sportives entre collectivités territoriales. Ce point nécessite de lancer une réflexion quant à leur clarification, voire à envisager une spécialisation des dépenses sportives prises en charge selon le niveau de collectivité, pour que la dépense publique soit plus efficace dans le domaine du sport. Il apparaît en effet que le niveau des transferts financiers entre collectivités dans le domaine du sport est particulièrement élevé : 83 à 86 % des dépenses sportives des régions étaient constituées de subventions et d'aides versées à d'autres niveaux de collectivités territoriales entre 2014 et 2016. Ce taux de transfert est également élevé pour les départements (entre 30 et 40 %).

La clarification des responsabilités financières des collectivités territoriales est un enjeu de premier rang, afin notamment d'éviter le saupoudrage et la dispersion des moyens, à l'heure où ceux-ci connaissent une relative attrition.

- ③ Dans un dernier temps, la mission a formulé des propositions en vue de **clarifier, développer et diversifier les ressources bénéficiant au secteur du sport**, selon différents axes :

En premier lieu, il est proposé **d'améliorer et rationaliser la répartition des ressources consacrées par l'Etat à la politique du sport**. Pour ce faire, les propositions suivantes ont été avancées :

- ◆ concernant les **conseillers techniques sportifs (CTS)**, **répartir plus équitablement le niveau de soutien dont bénéficient actuellement les fédérations via ce dispositif**, en s'assurant que l'aide apportée aux fédérations par le ministère des sports soit désormais principalement fonction de leur **nombre de licenciés**, du **nombre de sportifs de haut niveau** par discipline qu'elles accueillent, et du niveau de **ressources propres** qu'elles sont en capacité de mobiliser.

- ◆ créer un **fonds départemental pour le développement du sport pour tous (FDS)**, dont l'objet serait de financer des infrastructures sportives et des clubs locaux. Il rassemblerait des ressources budgétaires déjà dédiées à ces actions mais dispersées dans le budget de l'Etat, et, pourrait se voir affecter notamment la taxe Buffet. Son budget annuel pourrait être compris entre 90 et 150 M€ par an selon le périmètre qui serait retenu. L'allocation des moyens entre départements surpondérerait le critère de carence en équipements sportifs.
- ◆ **rebudgétiser intégralement le financement du CNDS et de l'agence du sport qui devrait prendre sa suite en 2019**, et le remplacer par une subvention budgétaire portée par le ministère des sports. Il ne s'agit que d'aller au bout de la logique de rebudgétisation conduite avec le plafonnement des taxes affectées, plafonnement qui a connu une forte baisse en 2018. Au point que la portion des taxes portant sur les jeux et les paris sportifs affectée au CNDS est passée de 70% des recettes totales encaissées par l'Etat en 2017, à seulement 38% en 2018. Au-delà du meilleur respect du principe budgétaire de non affectation des ressources publiques, cette évolution présenterait également l'intérêt de mieux affirmer le lien entre le ministère des sports et le CNDS.
- ◆ faire des économies au profit de l'assurance maladie, en **supprimant le certificat médical de non contre-indication à la pratique du sport** pour les disciplines non soumises à des contraintes particulières, en raison de l'absence de preuve de plus-value apportée par cette démarche administrative en matière de prévention. Une première estimation indique qu'une telle réforme devrait permettre de générer de **80 à 100 M€** d'économies pour l'assurance-maladie.

Le deuxième axe du champ des propositions développées par la mission vise à **encourager la construction et la rénovation des infrastructures sportives**, via principalement les mesures suivantes :

- ◆ créer une obligation, d'intégrer des équipements sportifs dans les projets de construction immobilière de logements et de bureaux dépassant un certain seuil.
- ◆ **mobiliser les moyens de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque publique d'investissement (BPI) au profit du développement des infrastructures sportives**. L'un des enjeux serait de faciliter le financement de la construction de nouveaux équipements dans les zones en déficit d'infrastructures sportives et la modernisation et la rénovation des installations existantes, au travers d'un fonds dédié géré par la Banque des territoires. La BPI pourrait intervenir de son côté afin de faciliter le financement de projets visant à développer l'exploitation privée d'équipements sportifs.

Le troisième axe d'intervention a pour ambition de **donner au mouvement sportif la capacité de mobiliser davantage de ressources privées**. Plusieurs outils peuvent être mobilisés à cette fin :

- ◆ **encourager le développement du mécénat sportif**, qui reste limité en volume financier, en envisageant, au regard notamment de son coût potentiel pour l'Etat, la mise en place d'une franchise de 5 000 € de dons pris en compte pour le bénéfice de la réduction d'impôt dont bénéficient les entreprises au titre de leurs dépenses de mécénat. Il s'agit de permettre à des entités sportives locales de bénéficier de ressources supplémentaires en provenance de TPE-PME qui se voit appliquer un plafond d'aide limité à 5‰ du CA hors taxes pour bénéficier de la réduction (soit à titre d'illustration un plafond de 500 € pour 100 000 € de CA).

- ◆ **lancer des travaux d'évaluation *ex post* des effets de la loi Evin dans le domaine du sport**, tant concernant l'atteinte des objectifs de santé publique qu'elle s'était assignée que la mesure de ses effets économiques ; mais également des travaux d'évaluation *ex ante*, **afin d'examiner les conséquences de mesures potentielles d'assouplissement** suivantes : autoriser la publicité pour l'alcool pour les sites internet liés au sport ; augmenter à 15 par an le nombre d'évènement annuels où un club sera autorisée à vendre de la bière ; rendre possible le retour du sponsoring des viticulteurs et des brasseurs Français en direction des clubs français en contrepartie d'un pourcentage venant alimenter le budget d'associations de lutte contre l'alcoolisme.

Le quatrième axe mis en avant par la mission concerne le **développement du sport en entreprise**, car une personne sédentaire qui se met à la pratique d'une activité sportive ou physique :

- ◆ améliore sa productivité de 6% à 9% ;
- ◆ génère une réduction des dépenses annuelles de santé prises en charge par la collectivité de l'ordre de 300 à 350 € par an par personne, soit une baisse comprise entre 7 et 9%.

La principale mesure proposée pour inciter les entreprises à davantage intégrer le sport dans la vie de l'entreprise est la création d'un **crédit d'impôt « activité physique ou sportive »** au bénéfice des entreprises de moins de 250 salariés, correspondant à 50 %, soit des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'infrastructures sportives ou de clubs sportifs au sein de l'entreprise, soit des dépenses engagées pour financer une partie des aides financières versées aux employés en contrepartie de la pratique d'une activité sportive régulière. Le crédit d'impôt pourrait être plafonné soit au niveau du salarié (300 €, montant qui correspond aux économies pour la collectivité publique générée par un salarié non sportif se mettant à pratiquer une APS), soit au niveau de l'entreprise (75 000 € = 300 € x plafond de 250 salariés).

Le cinquième objectif s'intéresse au **renforcement des mécanismes de solidarité financière entre le sport professionnel et amateur**.

Pour ce faire, il est proposé **d'augmenter le taux de la taxe Buffet à 5 % 7 % pour la partie des droits de cession dépassant 100 M€ par an**, sous réserve que la recette additionnelle résultant de cette hausse soit affectée au financement du sport pour tous, et attribuée, pour ce faire au fond départemental pour le développement du sport pour tous évoqué plus haut.

Enfin, le sixième axe d'action tente de répondre à la question de **l'endiguement du phénomène de moindre accessibilité des évènements sportifs sur les chaînes de télévision non payantes**.

Diffuser du sport cela fait partie des missions de service public assignées au groupe France Télévision. Or, la réforme de l'audiovisuel public, qui prévoit 160 M€ d'économies pour l'entreprise publique à l'horizon 2022, posera nécessairement la question de sa capacité à continuer d'acquérir les droits de retransmission d'évènements sportifs qu'il diffuse aujourd'hui.

La disparition annoncée, dans ce même cadre de réforme, de France 4 de la TNT, signifie la suppression d'un canal qui diffuse aujourd'hui des compétitions sportives moins médiatisées, notamment le sport féminin, et interroge également quant à ses conséquences quant à l'avenir de l'accessibilité télévisuelle d'un certain nombre de sports et d'évènements.

Dans ce contexte, la mission propose de :

- ◆ **autoriser la diffusion de la publicité après 20h sur les chaînes du service public pendant la diffusion d'évènements sportifs**, afin d'accroître la capacité du groupe à autofinancer les acquisitions des droits de retransmission qui sont de plus en plus élevés.
- ◆ définir dans le prochain cahier des charges du groupe France Télévisions des obligations de diffusion, et leurs modalités, de sports moins médiatisés.