

N° 287

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au Centre national pour le développement du sport (CNDS),

Par M. Jean-Marc TODESCHINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN JEUNE ÉTABLISSEMENT PUBLIC GLOBALEMENT SUR DE BONS RAILS	7
A. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC ENCORE RELATIVEMENT NEUF	7
1. <i>L'origine et l'organisation du CNDS</i>	7
2. <i>Ses missions</i>	8
3. <i>Ses ressources</i>	9
a) Des taxes affectées	9
b) L'évolution de ces recettes dans le temps.....	10
B. UNE GESTION PLUTÔT SATISFAISANTE	11
1. <i>Des budgets et un contrôle interne de bonne qualité</i>	11
2. <i>Des subventions octroyées de manière convenable malgré des règles complexes</i>	11
a) La « part territoriale ».....	12
b) Les subventions d'équipement.....	13
c) Les financements nationaux	14
II. DES FACTEURS DE RISQUES NÉCESSITANT UNE SURVEILLANCE PARTICULIÈRE	15
A. LE SUIVI COMPTABLE ET LA QUESTION DES ENGAGEMENTS HORS BILAN	15
B. LA CONFUSION ENTRE LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LE BUDGET DU CNDS	16
1. <i>Le PNDS, première entaille à la séparation des rôles</i>	17
2. <i>Le fonds de concours du CNDS en faveur du programme « Sport »</i>	18
3. <i>Le plan « Euro 2016 » et le plan « grandes salles »</i>	18
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS DE LA COUR DES COMPTES, DU MINISTÈRE DES SPORTS, DU CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT, DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS ET DE LA DIRECTION DU BUDGET	21
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (CNDS)	39

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances, par une lettre de son président Philippe Marini, en date du 21 novembre 2011, a demandé à la Cour des comptes de réaliser une **enquête sur le Centre national de développement du sport (CNDS), opérateur principal du programme « Sport »**.

Cette demande a résulté de l'initiative de votre rapporteur spécial qui, comme il l'a développé dans son dernier rapport budgétaire¹, s'interrogeait à la fois sur la **définition des missions** de cet établissement public et sur le **caractère optimal de sa gouvernance**. Les **fortes fluctuations de la trésorerie** du CNDS au cours des derniers exercices méritaient également un éclairage particulier. Il s'agit là de questions essentielles à propos d'un opérateur au cœur de la politique nationale du sport et dont le budget dépasse les crédits du programme « Sport » lui-même.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes, ci-joint en annexe, a été reçu par votre commission des finances le 6 décembre 2011. Il a donné lieu, le 24 janvier 2012, à une **audition « pour suite à donner »**. Celle-ci a mis en présence :

- la Cour des comptes représentée par MM. Patrick Lefas, président de la troisième chambre, Pascal Duchadeuil, président de section, Serge Barichard, conseiller référendaire, et Walid Benaabou, auditeur ;

- le ministère des sports, représenté par MM. Gérard Darmanin, directeur de cabinet du ministre, Pierre Messerlin, directeur-adjoint de ce cabinet, et Richard Monnereau, directeur des sports

- le CNDS, représenté par M. Julien Nizri, directeur général, et Mme Francine Mary, directrice des affaires financières ;

- le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), représenté par M. Jean-Jacques Mulot, trésorier ;

- et la direction du budget, représentée par Mme Marie-Astrid Ravon, sous-directrice.

Selon l'usage, cette audition a été ouverte à la presse et au public. On en trouvera reproduit, ci-après, le compte rendu intégral.

* *
*

¹ Rapport général n° 107 (2011-2012, Tome III, annexe 29).

Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des sports, le CNDS a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006¹ pour prendre, en partie, la suite du Fonds national pour le développement du sport (FNDS). Au plan budgétaire, il est rattaché au programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Ses missions, couvrant un champ très vaste, consistent à **contribuer au développement de la pratique sportive 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 et renforcer l'encadrement de la pratique sportive².

L'enquête menée par la Cour des comptes correspond au relevé d'observations définitives sur sa gestion au cours des exercices 2006 à 2010.

Elle présente le **CNDS comme un établissement public globalement bien organisé et géré**, doté de procédures solides dans l'ensemble, notamment pour ce qui concerne l'instruction des dossiers de subventions.

Néanmoins, elle met l'accent sur le grand nombre de priorités qui s'imposent à cet opérateur, ce qui n'est pas le gage d'une affectation optimale des ressources.

Surtout, elle exprime des **inquiétudes**, à la fois sur le **suivi des engagements hors bilan** du CNDS et sur les **charges supplémentaires** que l'Etat fait peser sur lui, qui entraînent une certaine confusion et pourraient, dans un terme qui se rapproche, menacer son équilibre financier.

Le présent rapport développe l'ensemble de ces éléments.

¹ Codifié aux articles R. 112-2 et R. 411-2 à R. 425-1 du code du sport.

² Article R. 411-2 du code du sport.

I. UN JEUNE ÉTABLISSEMENT PUBLIC GLOBALEMENT SUR DE BONS RAILS

A. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC ENCORE RELATIVEMENT NEUF

1. L'origine et l'organisation du CNDS

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministre chargé des sports.

Il s'agit d'un **établissement récent, dont la création a été rendu nécessaire par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. En effet, jusqu'en 2005, les actions aujourd'hui portées par le CNDS l'étaient (depuis 1979) par un compte d'affectation spéciale, le Fonds national de développement du sport (FNDS). Comme Philippe Marini, alors rapporteur général de votre commission des finances, l'avait constaté¹, ce fonds constituait un cas unique, dans l'ensemble des départements ministériels, « *d'externalisation étendue dans un compte spécial du Trésor des dépenses d'une politique publique* ». Or, les dispositions de l'article 21 de la LOLF (entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006) selon lesquelles les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées par des « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » ne rendaient plus possible la poursuite des opérations du FNDS, celui-ci étant principalement financé par un prélèvement sur les sommes mises sur les jeux de la Française des Jeux, sans rapport avec ses actions. En outre, une partie des dépenses du FNDS était de même nature que celle inscrites au budget du ministère, ce qui entraînait en contradiction avec le principe budgétaire de spécialité et la vocation d'un compte d'affectation spéciale.

L'article 53 de la loi de finances pour 2006 (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) a donc procédé à la clôture du FNDS et prévu des recettes pour l'établissement public devant lui succéder (*cf. infra*).

Quant au CNDS lui-même, il a été **créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006**² pour prendre, en partie, la suite du Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

Ses missions et ses ressources seront détaillées ci-après.

L'établissement public dispose d'un conseil d'administration composé, outre son président, de vingt membres :

- **dix administrateurs ayant un lien fort avec l'Etat** (le ministre chargé des sports, le ministre chargé du budget, le directeur des sports, quatre

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), Tome II, volume 1, commentaire de l'article 38 (devenu l'article 53 de la loi de finances pour 2006).

² Codifié aux articles R. 112-2 et R. 411-2 à R. 425-1 du code du sport.

représentants du ministre chargé des sports et trois personnalités qualifiées nommées par le ministre chargé des sports) ;

- **sept administrateurs liés au mouvement sportif** (le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), cinq représentants du mouvement sportif nommés par le ministre chargé des sports après désignation par le président du CNOSF et une personnalité qualifiée nommée par le ministre sur proposition du président du CNOSF) ;

- **trois administrateurs représentants de collectivités territoriales**, nommés par le ministre chargé des sports.

Le président du CNDS (actuellement Raymond-Max Aubert) est nommé par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre chargé des sports après avis du président du CNOSF pour une durée de quatre ans renouvelable une fois. Les délibérations sont adoptées à la majorité des voix avec voix prépondérante du président du conseil d'administration en cas d'égalité. 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.

De plus, sur le terrain, le CNDS dispose de « **commissions territoriales** », composées de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et du mouvement sportif de niveau régional et de niveau départemental.

2. Ses missions

Aux termes de l'article R. 411-2 du code du sport, le Centre national pour le développement du sport a pour missions, dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, de :

- **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.

Ce même article précise que le CNDS « *exerce ces missions par l'attribution de concours financiers, sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement* » :

- au CNOSF ;

- aux associations sportives ;

- aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ;
- aux organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage ;
- aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

En outre, le décret n° 2012-474 du 11 avril 2012 vient de compléter ces missions afin que **le CNDS contribue au financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir le championnat d'Europe de football de 2016** ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci. Il est précisé qu'à cette fin, il peut conclure des conventions de subventionnement avec toute personne morale de droit public ou privé.

3. Ses ressources

a) Des taxes affectées

Les produits du CNDS proviennent presque intégralement de ressources fiscales que lui ont affectées des lois de finances.

Il s'agit :

- du **prélèvement « historique » sur les mises des jeux de la Française des jeux** (à l'exception des paris sportifs), qui alimentait déjà le FNDS¹. L'affectation au CNDS du produit de ce prélèvement, dont le **taux est de 1,80 %**, a été **plafonné à 173,8 millions d'euros** par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

- de la contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « **taxe Buffet** »². Son taux est de 5 % du montant des encaissements. Le **plafond de l'affectation** de cette ressource au CNDS par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 s'élève à **43,4 millions d'euros** ;

- d'un **prélèvement sur les sommes mises sur les paris sportifs** organisés et exploités par la Française des jeux ainsi que sur les **paris sportifs en ligne**³, dont le taux s'élève à **1,8 %** à compter de 2012. Là encore, cette ressource a été **plafonnée à 31 millions d'euros** par la dernière loi de finances ;

- enfin, d'un prélèvement complémentaire de 0,3 % effectué de 2011 à 2015 sur les **mises des jeux de la Française des jeux** (à l'exception des paris sportifs)⁴. Ce prélèvement complémentaire est **plafonné à 24 millions**

¹ Premier alinéa de l'article 1609 novovicies du code général des impôts.

² Article 302 bis ZE du code général des impôts.

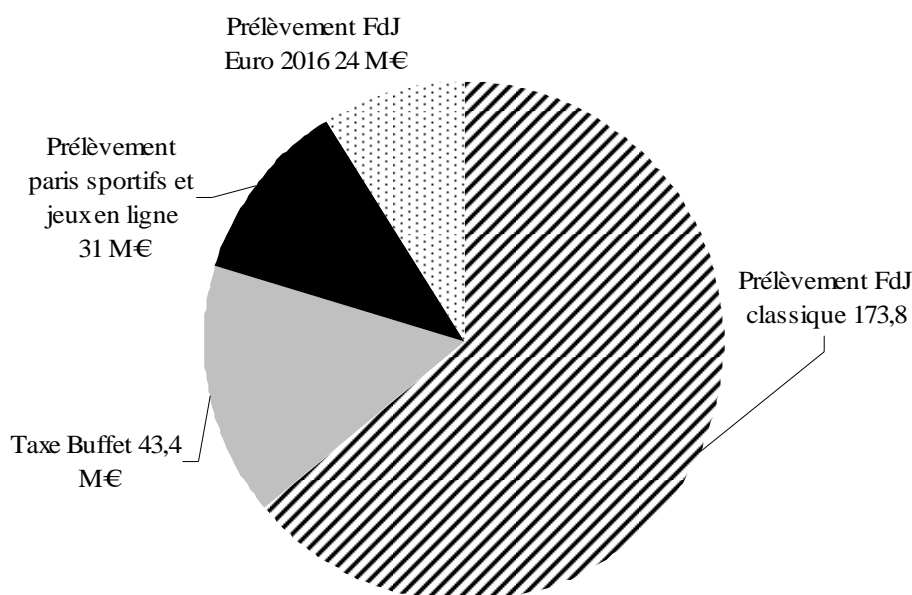
³ Article 1609 tricies du code général des impôts.

⁴ Dernier alinéa de l'article 1609 novovicies du code général des impôts.

d'euros par an. Ce produit vise explicitement à financer des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir l'Euro 2016 de football ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci.

Au total, **les ressources prévisionnelles affectées au CNDS s'élèvent à 272,2 millions d'euros pour 2012**, réparties selon le schéma ci-après. Il s'agit d'un **montant supérieur aux crédits du programme « Sport »** (255,4 millions d'euros).

Répartition prévisionnelle des recettes fiscales affectées au CNDS en 2012



Source : loi de finances pour 2012

b) L'évolution de ces recettes dans le temps

Comme la Cour des comptes le souligne dans son enquête, le niveau des recettes et des dépenses du CNDS a connu plusieurs phases dans le temps :

- tout d'abord, une **montée en puissance de 2006 à 2008**, tant en recettes (+ 33,83 %) qu'en dépenses (+ 37,59 %) ;

- puis une **forte diminution** des recettes (- 22 %) comme des dépenses (- 12,7 %) **en 2009**, du fait de la fin du plan national de développement du sport (PNDS, voir ci-après) ;

- **en 2010**, les recettes (231,6 millions d'euros) et les dépenses (252,4 millions d'euros) ont **de nouveau sensiblement progressé**, sous l'effet

principalement de la nouvelle ressource liée aux paris sportifs pour les recettes et, surtout, d'une volonté d'augmenter de façon significative les dépenses ;

- enfin, **depuis 2011**, la prise en charge par le CNDS des engagements financiers de l'Etat destinés à aider la construction et la rénovation des stades devant accueillir l'Euro 2016 de football a entraîné une **nouvelle augmentation des moyens** octroyés à cet établissement public, pour aboutir à la situation décrite précédemment.

B. UNE GESTION PLUTÔT SATISFAISANTE

Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que la Cour des comptes a accordé un satisfecit d'ensemble à la gestion du CNDS, tant pour ce qui concerne la qualité de ses budgets et de son contrôle interne que pour la manière dont il octroie ses subventions.

1. Des budgets et un contrôle interne de bonne qualité

S'agissant des budgets, la Cour des comptes a relevé des taux d'exécution révélant « **une fiabilité correcte des prévisions budgétaires, supérieure à 90 % sauf en 2008** ».

Elle a toutefois souligné que les budgets 2007 et 2009 ont été approuvés avec un retard d'environ un mois par le conseil d'administration et, surtout, que le budget 2011 n'avait pas encore été adopté au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique¹.

De plus, selon la Cour des comptes, « **des appréciations positives ressortent des opérations de contrôle interne menées au siège du CNDS** ». Les magistrats indiquent notamment que dans les services déconcentrés, les rapports d'audit varient très peu d'une année sur l'autre bien que ce ne soit pas les mêmes services qui sont chaque fois contrôlés. Le CNDS considère que cela illustre « **une certaine constance dans la gestion territoriale des crédits** ». Si le directeur financier juge que « **les opérations auditées sont réalisées correctement, sans risque identifié et dans un souci d'organisation des processus** », des marges de progression sont mises en évidence.

2. Des subventions octroyées de manière convenable malgré des règles complexes

« Cœur de métier » du CNDS, l'octroi de subventions apparaît plutôt bien maîtrisé dans un environnement réglementaire relativement complexe – et parfois non exempt de critiques.

¹ Le CNDS a expliqué ce retard par l'attente, selon la volonté du conseil d'administration, de la confirmation de l'affectation par la loi de finances pour 2011 d'une recette supplémentaire assurant la couverture des dépenses nouvelles de l'Euro de football 2016.

En matière de gestion administrative pure, le président de la troisième chambre de la Cour des comptes, Patrick Lefas, a déclaré, lors de l'audition « pour suite à donner » organisée par votre commission des finances le 24 janvier 2012, que « *l'instruction s'effectue avec professionnalisme [et] permet de traiter d'affaires de toutes natures, selon un mode opératoire précis et une approche concertée* ».

a) La « part territoriale »

La part territoriale correspond aux **concours financiers de fonctionnement** destinés aux structures énumérées à l'article R. 411-2 du code du sport précité (clubs et associations sportives agréées, ligues ou comités régionaux et départementaux des fédérations sportives, comités régionaux olympiques et sportifs, comités départementaux olympiques et sportifs, comités territoriaux olympiques et sportifs, etc.).

La Cour relève dans son enquête que le montant de la part territoriale fixé en conseil d'administration est en hausse constante depuis 2006, et s'élevait à **138 millions d'euros en 2010**.

Les règles d'attribution dépendent d'une multiplicité de critères.

En termes géographiques, les critères sont les suivants :

- une part fixe par région (8 %) ;
- une part fixe par département (12 %) ;
- une part proportionnelle au nombre de licences (40 %) ;
- une part proportionnelle à la population totale de la région (14 %) ;
- une part proportionnelle à la population de moins de 25 ans (20 %) ;
- et une part proportionnelle au nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (6 %).

D'un point de vue « thématique », conformément aux orientations définies par le Gouvernement dans la lettre de mission adressée chaque année au directeur général, des publics, territoires et objectifs prioritaires sont précisés dans la circulaire relative à la mise en œuvre de la part territoriale. En 2010, ceux-ci étaient les suivants :

- **les quartiers en difficulté** (en particulier ceux de la « dynamique espoir banlieue »), **15 %** du montant de la part territoriale (hors accompagnement éducatif) devant leur être consacrés ;

- **la professionnalisation du mouvement sportif** : au travers de l'enveloppe consacrée à l'emploi (objectif, **15 %** de la part territoriale à la fin de l'olympiade) ;

- **les actions de formation** des dirigeants, des animateurs bénévoles et des animateurs sportifs salariés (objectif, **15 %** à la fin de l'olympiade) ;

- l'accompagnement éducatif (13 millions d'euros) ;

- les zones rurales – incitation à la mutualisation des ressources, regroupements, création de groupements d'employeurs ;
- les femmes et les personnes handicapées ;
- la lutte contre la violence : généralisation des formations complémentaires en matière de gestion des conflits à l'attention des éducateurs sportifs et des arbitres.

Selon la Cour, qui l'a également souligné lors de l'audition du 24 janvier 2012, « *ces priorités apparaissent nombreuses, ce qui peut nuire à l'efficacité des subventions* ». Elle relève que la plupart des projets peuvent, à un titre ou à un autre, être présentés comme contribuant à la réalisation d'un des objectifs et que les porteurs de projets adaptent la présentation de leur plan de développement aux priorités du territoire.

Elle a également **critiqué le niveau trop faible, à ses yeux, du montant minimal de subvention que peut octroyer le CNDS** au titre de sa part territoriale, soit **750 euros** – suggérant de le porter à 1 000 euros.

L'audition pour suite à donner aux travaux de la Cour a bien montré la **grande sensibilité de ces sujets**.

Ainsi, s'agissant de la répartition géographique des subventions, notre collègue Philippe Dallier a estimé que « *les 15 millions d'euros alloués au total [à son département de la Seine-Saint-Denis] ne sont pas à la hauteur des déséquilibres constatés* », soulignant que ce département se situait « *à l'avant-dernière place de France en matière de taux d'équipements sportifs* ». A l'inverse, le ministère a fait valoir la mise en place d'un plan exceptionnel de rattrapage en faveur de ce département.

Pour ce qui concerne le montant minimal des subventions, tant le ministère des sports que le CNOSF ont insisté sur la nécessité de le maintenir à 750 euros, y voyant un apport non négligeable pour des petites structures. De plus, des sénateurs, notamment notre collègue Marie-France Beauvils, ont affirmé « *l'importance, financière et morale, du soutien du CNDS à des petits clubs, même si certaines sommes peuvent paraître dérisoires* » et exprimé la conviction qu'il fallait « *préserver ces financements* ».

Votre rapporteur spécial partage ce dernier point de vue, un passage de 750 à 1 000 euros n'étant pas de nature à modifier radicalement le traitement des dossiers par le CNDS tout en étant susceptible de créer des difficultés à des acteurs de terrain qui, pour être de petites structures, n'en sont pas moins précieux.

b) Les subventions d'équipement

Ces subventions, également dans le cœur de la mission du CNDS, lui permettent de **financer la construction, la rénovation et la mise en accessibilité des équipements sportifs**, l'acquisition de matériels lourds d'une durée de vie supérieure à cinq ans, et la réalisation de « maisons du sport » dès lors qu'elles accueillent un nombre important de représentations

fédérales et leur offrent des services communs. L'établissement public peut également accorder des subventions pour le financement des études préalables à la réalisation d'un projet d'équipement sportif.

Les subventions d'équipement accordées par le CNDS se sont élevées à **97 millions d'euros** en 2010.

Les travaux de la Cour des comptes lui ont permis :

- de souligner que le CNDS s'est dotée d'une **procédure d'instruction des dossiers définie de façon rigoureuse**. En particulier, les magistrats ont constaté que pour les financements nationaux, « *un phasage précis des différentes tâches de préparation de chaque conseil d'administration a été établi* ». Et, pour les crédits régionalisés, l'enquête estime que « *les procédures mises en place sont de nature à permettre de traiter les demandes de subventions avec le professionnalisme et la déontologie qu'impose la nature des interventions du CNDS* » ;

- de constater que le versement et le suivi des subventions font l'objet d'un mode opératoire précis et centralisé.

Selon la Cour, **un problème demeure** néanmoins pour ce qui concerne le **rythme des subventions**. Ainsi, de manière générale, très peu de paiements sont réalisés sur les nouveaux engagements de l'année. La durée prévisionnelle moyenne de consommation d'une subvention d'équipement a été portée de quatre à six ans dans les projections budgétaires. Par ailleurs, le taux d'annulation des projets pour lesquels une subvention a été décidée n'est pas encore cerné.

c) Les financements nationaux

Cette part a représenté **36 millions d'euros en 2010**.

Il s'agit des financements destinés :

- au CNOSF, plus précisément de sa subvention de fonctionnement (5,1 millions d'euros en 2010) ;

- de 2006 à 2008, au PNDS, programme exceptionnel d'équipement destiné à rebondir après l'échec de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2012 ;

- au fonds de concours au profit du budget de l'Etat – plus précisément du programme « Sport » ;

- à d'autres missions diverses (soutien à l'organisation d'événements sportifs internationaux, prévention du dopage, etc.).

Eu égard aux problèmes particuliers que posent ces financements, ils seront examinés plus en détail dans la partie suivante du présent rapport.

II. DES FACTEURS DE RISQUES NÉCESSITANT UNE SURVEILLANCE PARTICULIÈRE

Malgré le sérieux avec lequel les équipes du CNDS en assurent la gestion, l'enquête de la Cour des comptes ainsi que l'audition organisée par votre commission des finances ont permis de mettre en lumière des **facteurs de risque susceptibles de remettre en cause l'équilibre** de l'établissement public.

Il s'agit, en particulier :

- du suivi des engagements hors bilan ;
- et de la « confusion » de plus en plus marquée entre le budget de l'Etat et celui de son opérateur.

A. LE SUIVI COMPTABLE ET LA QUESTION DES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Sur la présentation des comptes du CNDS, la principale remarque de la Cour concernait les engagements pluriannuels.

De fait, **l'opérateur verse des subventions d'équipement et des subventions de fonctionnement qui donnent lieu à des engagements pluriannuels**. Les subventions d'équipement s'étalent en règle générale sur plusieurs exercices et ne sont soldées qu'à l'issue de la réalisation conforme des opérations subventionnées et après vérification du montant des dépenses effectivement exposées par le porteur de projet. En fonctionnement, les conventions peuvent être également pluriannuelles, en particulier pour les aides à l'emploi.

Or ces engagements pluriannuels sont **suivis hors bilan**, selon des modalités différentes selon leur nature :

- pour les **subventions de fonctionnement**, la Cour des comptes pointe le fait que, **jusqu'en 2010, le CNDS ne disposait pas de moyens de recensement de ces conventions**. Le tableau récapitulatif des engagements pluriannuels, établi à partir des notes de présentation des comptes financiers, fait ainsi apparaître des variations de montant d'une année à l'autre, liées principalement à des méthodes de comptabilisation différentes selon les exercices. Depuis lors, l'opérateur dispose d'une application lui permettant d'effectuer un suivi adéquat mais, souligne la Cour, les incertitudes entourant les conventions signées antérieurement devraient subsister ;

- pour les subventions d'équipement en revanche, le CNDS dispose d'outils adaptés pour le suivi de ses engagements pluriannuels.

En termes d'information, l'enquête souligne que les engagements hors bilan figurent chaque année dans la note de présentation du compte financier fournie au conseil d'administration. Le tableau de suivi des

engagements pluriannuels au 31 décembre 2009 faisait ainsi apparaître une dette globale de 237,1 millions d'euros (déduction faite des charges à payer), dont l'essentiel est constitué par les subventions d'équipement (200,7 millions d'euros). S'ajoutaient à ce montant les crédits engagés en 2009 au titre du plan de relance (7,4 millions d'euros), soit un total de 244,6 millions d'euros.

La Cour en conclut :

- d'une part, que les documents fournis en l'état par le CNDS permettent d'avoir **une vision claire des subventions versées et des engagements restant à courir**, au moins pour les subventions d'équipement qui en représentent la partie essentielle ;

- mais que **le bilan du CNDS ne donne pas en soi une image exacte de sa situation financière**, notamment dans la présentation de son passif, faute de prise en considération des conséquences de ces engagements pluriannuels.

Lors de l'audition « pour suite à donner » à l'enquête du 24 janvier 2012, le président Patrick Lefas a clairement suggéré, d'une part, au plan comptable, de constituer des provisions, et d'autre part, de prévoir une durée limite pour l'attribution des subventions.

Pour leur part, les représentants du précédent Gouvernement et du CNDS ont fait valoir les difficultés que présenterait une inscription des engagements pluriannuels dans les comptes du CNDS. Sa directrice des affaires financières a souligné la difficulté technique qu'il y aurait à comptabiliser une provision pour charges en fin d'exercice du montant des restes à payer. Un tel système engendrerait, selon elle, des écritures très complexes liées aux reprises de provisions lors de chaque paiement sur chaque décision, ainsi que la constatation de provisions nouvelles sur l'année suivante. D'autre part, il ne serait sans doute pas optimal d'un point de vue budgétaire de laisser s'accumuler une trésorerie importante, en n'autorisant un engagement que lorsque l'établissement dispose en caisse des fonds correspondants.

Votre rapporteur spécial comprend ces réserves. Il lui paraît néanmoins **essentiel que le CNDS suive de près ses engagements hors bilan et les communique précisément à son conseil d'administration ainsi qu'au Parlement** (par exemple au moment de l'examen de la loi de règlement). Il conviendrait notamment de faire apparaître l'évolution de ces probables charges futures d'un exercice à l'autre de manière à pouvoir prévenir à temps tout risque de dérive.

B. LA CONFUSION ENTRE LE BUDGET DE L'ETAT ET LE BUDGET DU CNDS

D'autre part, comme cela a été indiqué *supra*, les dépenses du CNDS comprennent une « **part nationale** », **qui pose un type de problème**

particulier, au regard tant de la vocation originelle du CNDS que du simple respect des principes budgétaire.

En effet, à la création de l'établissement public, la répartition des rôles entre le ministère (c'est-à-dire, en termes budgétaires, le programme « Sport ») et le CNDS était bien définie :

- à l'Etat devait incomber, outre l'action régaliennne et normative, le financement des politiques nationales et du sport de haut niveau principalement ;

- et au CNDS devaient revenir les politiques territorialisées, dans un cadre permettant la concertation entre acteurs étatiques, représentants du monde sportif et collectivités territoriales.

Néanmoins, **une certaine confusion est rapidement réapparue**, qui pourrait menacer, à terme, la cohérence de l'action de l'établissement public ainsi que ses finances.

1. Le PNDS, première entaille à la séparation des rôles

Outre la charge de la subvention au CNOSF qui, pour figurer dans les missions originelles du CNDS, n'en apparaît pas moins comme un défaussement de l'Etat, **la première entaille significative à la répartition des rôles fut le PNDS.**

Ce plan, qui a duré de 2006 à 2008, visait à développer la pratique sportive pour le plus grand nombre, préparer les élites sportives pour les grandes compétitions internationales et renforcer le rayonnement sportif international de la France.

Le financement provenait d'un prélèvement supplémentaire sur les mises des jeux exploités par la Française des jeux qui ont atteint, au final, **125,4 millions d'euros sur l'ensemble de la période.**

Le présent rapport d'information n'a évidemment pas pour objet de dresser le bilan du PNDS – qui, au demeurant, n'a jamais été véritablement fait.

Votre rapporteur spécial relève simplement, comme le fait la Cour des comptes dans son enquête, que « *le PNDS a servi de support à des financements tous azimuts et a introduit une complète confusion entre le rôle de l'Etat et celui du CNDS* » : une part des crédits du PNDS est ainsi venue abonder la « part territoriale » tandis que d'autres lignes ont abouti à faire financer par le CNDS des actions relevant normalement en propre de l'Etat.

Ainsi, dès le départ, l'objectif de clarté sous-jacent à la création de l'établissement public (et aux principes de la LOLF) a été écorné. Ces mauvaises habitudes ont perduré par la suite.

2. Le fonds de concours du CNDS en faveur du programme « Sport »

Le mélange des genres prend aussi, depuis 2009, la forme d'un fonds de concours du CNDS en direction du programme « Sport ».

De 6 millions d'euros en 2009, le montant de ce fonds de concours est passé à 19 millions d'euros depuis lors (soit 7,7 % des crédits de paiement du programme).

La Cour des comptes observe que « le formalisme adopté respecte le droit budgétaire » mais :

- d'une part, que **le conseil d'administration ne dispose que de peu de liberté pour l'octroi du fonds de concours**, qui figure dans la « lettre plafond » du Premier ministre pour la préparation du budget ainsi que dans les « bleus » budgétaires adressés au Parlement ;

- d'autre part, que les documents existants ne permettent de s'assurer ni de la destination par nature des fonds et de leur emploi, ni de la conformité des actions avec les missions du CNDS et ses priorités.

Devant votre commission des finances, le président Patrick Lefas a même souligné le **problème de régularité** que pose ce fonds de concours **au regard de l'article 17 de la LOLF**, aux termes duquel « *les fonds de concours sont normalement constitués de fonds à caractère non fiscal pour concourir à des dépenses d'intérêt public* ».

Votre rapporteur spécial est contraint, avec le ministère, de constater le caractère indispensable de ce flux pour l'exécution budgétaire du programme « Sport ». Il va néanmoins falloir, dès que possible, **sortir de cette situation confuse, qui s'apparente à une véritable débudgétisation partielle du programme.**

3. Le plan « Euro 2016 » et le plan « grandes salles »

Enfin, votre rapporteur spécial tient à rappeler que c'est le CNDS qui sert de caisse à l'Etat pour le respect des engagements de l'Etat (d'ailleurs pris sans consultation du Parlement) en matière de **financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir le championnat d'Europe de football de 2016 (168 millions d'euros)** ainsi que du plan « grandes salles » - ou « **arénas** » (50 millions d'euros).

Cette charge nouvelle a donc été, en pratique, imposée au conseil d'administration du CNDS, lequel ne devrait recevoir, sur la période 2011-2016 du plan « Euro 2016 » que 120 millions d'euros en provenance d'un prélèvement additionnel sur les mises de la Française des jeux.

Il devrait donc en résulter, en l'état, un **déficit de 48 millions d'euros pour l'opérateur** - que le plan « arénas » pourrait d'ailleurs aggraver par la suite.

Au total, votre rapporteur spécial partage donc largement la conclusion qu'a exprimée le président Patrick Lefas devant votre commission des finances : il existe bien une « *tension permanente (...) entre la volonté de rationaliser les canaux de financement, et la tentation de puiser dans les ressources de l'établissement en élargissant le champ de ses missions* ». Or, comme M. Lefas a eu raison de le souligner, « *les chiffres attestent d'une réduction très drastique du fonds de roulement du CNDS, d'un montant de plus de 78 millions d'euros en 2008, et qui sera vraisemblablement négatif en 2012, selon les dernières informations communiquées, à - 3,1 millions d'euros* ».

Il est donc temps pour l'Etat d'arrêter de puiser dans cette caisse qui se vide, sauf à remettre en cause les missions de base du CNDS, c'est-à-dire ses missions territoriales.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS
DE LA COUR DES COMPTES, DU MINISTÈRE DES SPORTS,
DU CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU
SPORT, DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF
FRANÇAIS ET DE LA DIRECTION DU BUDGET**

Présidence de Monsieur Yvon Collin, vice-président

Séance du mardi 24 janvier 2012

Ordre du jour

Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

COMPTE RENDU INTEGRAL

M. Yvon Collin, président. – Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, il m'appartient de remplacer le Président Marini, empêché. Nous sommes réunis afin de procéder à la traditionnelle audition de la Cour des comptes, conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour suite à donner concernant l'enquête sur le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Au vu de sa nature et de son intérêt, cette audition est ouverte à nos collègues de la commission de la culture et à la presse.

Je vous rappelle que Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial, est à l'initiative de ces travaux.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial. – J'ai souhaité bénéficier de l'éclairage de la Cour des comptes sur le CNDS pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la taille même de l'opérateur, créé en 2006, justifie que l'on se penche sur sa gestion. De fait, en 2012, cet établissement public devrait bénéficier de davantage de crédits que le programme « Sport », soit 276,6 millions d'euros contre 255,4 millions d'euros.

La qualité de la gestion et les modalités de prises de décision revêtent donc une grande importance. Les fortes fluctuations de la trésorerie du CNDS au fil des années méritaient également un examen particulier.

Enfin, les missions confiées au CNDS par l'Etat m'ont semblé relativement larges et fluctuantes au fil des années, de sorte que l'expertise de la Cour des comptes devrait nous aider à déterminer si elles sont toujours justifiées dans leur ensemble.

Outre les travaux de la Cour, l'audition de ce jour nous apportera d'utiles précisions pour croiser les visions de chacun.

C'est pourquoi je remercie de leur présence, pour la Cour des comptes, MM. Patrick Lefas, président de la troisième chambre, Pascal Duchadeuil, président de section, Serge Barichard, conseiller référendaire, et Walid Benaabou, auditeur.

Pour le CNDS, je remercie M. Julien Nizri, directeur général, et Mme Francine Mary, directrice financière.

Pour le ministère des sports, nous accueillons MM. Gérard Darmanin, directeur de cabinet du ministre, Pierre Messerlin, directeur-adjoint de ce même cabinet, et Richard Monnereau, directeur des sports.

Pour le Comité national olympique et sportif français, nous recevons M. Jean-Jacques Mulot, trésorier.

Enfin, pour la direction du budget, je remercie Mme Marie-Astrid Ravon, sous-directrice, de sa présence.

Comme il est de tradition, je propose de donner la parole au président Lefas, afin qu'il nous présente les résultats de l'enquête de la Cour des comptes.

M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Monsieur le Président, Monsieur le Questeur, Mesdames et Messieurs les Sénateurs et Sénatrices, Mesdames et Messieurs, je voudrais tout d'abord vous remercier de nous avoir conviés à cette audition organisée dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, c'est-à-dire dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement.

Le relevé d'observations définitives que nous vous présentons sur la gestion du CNDS couvre la période 2006 à 2010 et résulte du premier contrôle effectué. Cet organe est en effet un jeune établissement public, créé après la condamnation par la LOLF du Fonds national pour le développement du sport (FNDS). Il n'était en effet plus possible, au regard de l'article 21 de ce texte, de mettre en place un compte d'affectation spéciale, comme c'était le cas pour le FNDS.

Le CNDS attribue des subventions divisées en trois catégories :

- des subventions de fonctionnement à destination des associations sportives, comités et ligues - dénommées la « part territoriale » - représentant 43 % des dépenses prévisionnelles en 2012 ;

- des subventions d'équipement sportif, à hauteur de 38 % des dépenses prévisionnelles ;

- et des financements nationaux, notamment celui du Comité national olympique et sportif français et du comité paralympique et sportif français, représentant 7 % des dépenses.

A ces financements, s'ajoutent un fonds de concours au bénéfice du ministère des sports (7 %) et un complément exceptionnel à la part territoriale

à destination des jeunes scolarisés (54 %) et les frais de structure de l'établissement (1 %).

Pour financer ces dépenses, l'établissement bénéficie de recettes affectées pour un total prévisionnel de plus de 272 millions d'euros en 2012. Cette somme relève de différents dispositifs :

- un prélèvement plafonné sur les sommes mises dans le cadre des jeux organisés par la Française des Jeux, représentant 174 millions d'euros (63 % des recettes) ;

- un prélèvement complémentaire plafonné à 24 millions d'euros par an sur la période 2011-2015 pour la construction et la rénovation des stades de l'Euro 2016 ;

- la taxation des droits de diffusion des manifestations sportives, pour un montant de 43,4 millions d'euros en 2012 ;

- depuis 2010, une contribution sur les sommes mises dans le cadre des paris sportifs, plafonnée à 31 millions d'euros.

Sur ce premier point, je rappellerai que le CNDS est un lieu de concertation des principaux acteurs du sport, ce qui lui impose de se conformer à des règles déontologiques strictes. En la matière, la Cour a fait une recommandation visant à étendre la déclaration publique d'intérêt aux invités permanents.

Pour l'organisation administrative, le choix du CNDS, consistant à centraliser les paiements et à s'appuyer sur le réseau déconcentré, nous a paru bon. Ce choix explique la modestie de son budget de fonctionnement. Cela étant, après une analyse plus fine, on constate une inflation assez sensible des effectifs centraux, en augmentation de 47 % depuis 2007. De plus, le coût d'utilisation du service déconcentré est assez conséquent, de sorte que les charges de personnel globales sont en réalité plus importantes que ce qui ressort de la simple lecture du budget.

Sur les procédures mises en place, l'instruction s'effectue avec professionnalisme. Elle permet de traiter d'affaires de toutes natures, selon un mode opératoire précis et une approche concertée. Par ailleurs, il existe une volonté de maîtriser les risques, que nous saluons.

Au plan comptable, le point d'inquiétude fort que nous soulignons, concerne le suivi des engagements hors bilan. De tels engagements sont susceptibles de se traduire ultérieurement par des sorties de ressources qui, dans l'hypothèse où elles n'auraient pas été anticipées, pourraient occasionner de mauvaises surprises. On constate d'ailleurs qu'avec la montée en charges de l'Euro 2016, les engagements hors bilan ont augmenté de près de 40 % entre fin 2009 et fin 2011, passant de 244,5 à 341 millions d'euros.

Il s'agit essentiellement de décisions de subventions d'équipement, dont il n'est pas certain que les engagements seront effectivement réalisés. En réalité, sur l'Euro 2016, des éléments sont bien intégrés dans les comptes

au 31 décembre de l'exercice 2011, sous la forme de charges à payer, mais ceci n'est pas le cas pour la totalité des engagements.

Nous mettons donc l'accent sur la nécessité pour l'établissement de se donner les moyens de maîtriser ses engagements, d'en connaître précisément les montants, et de déterminer à quel moment ils ont pris fin. Le CNDS n'est en effet pas maître de la réalisation de tous les projets.

Dans cette perspective, deux suggestions consisteraient, d'une part, au plan comptable, à constituer des provisions, et d'autre part, à prévoir une durée limite pour l'attribution des subventions.

Nous recommandons de retenir un nombre plus réduit de priorités. Il semble en tout état de cause que l'établissement s'oriente d'ores et déjà dans cette voie - avec l'accord de la tutelle - ce qui devrait lui permettre de mieux maîtriser la diversité des sollicitations dont il est l'objet.

Ceci pose la question du montant moyen des subventions. Le seuil minimum était de 750 euros en 2011, et devrait être fixé à 1 000 euros en 2013. Cependant, la situation moyenne aboutit à constater qu'il s'agit essentiellement de fonctionnement courant. Il semblerait donc utile d'adopter une attitude plus sélective sur ce point.

De plus, le choix des aides dans le cadre du Plan Sport-Emploi (PSE) n'a pas été subordonné à une évaluation systématique des projets de restructuration. S'agissant des seules activités sportives d'accompagnement éducatif, après un lancement difficile, il existe une difficulté relative aux disparités entre les territoires.

Dans le domaine des subventions d'équipements, d'un montant de 67 millions d'euros en 2010, nous recommandons que le CNDS développe les outils d'aide à la décision et précise sa doctrine d'intervention. Ceci implique donc, de la part des fédérations sportives, des engagements dans la définition des schémas pluriannuels d'équipement, sur lesquels pourraient s'appuyer les avis du mouvement sportif sans pour autant lier le conseil d'administration du CNDS.

Il importe également de mieux encadrer le montant de l'aide octroyée à partir de critères homogènes, même si des critères d'opportunité relèveront toujours *in fine* de la décision du CNDS.

Enfin, nous avons relevé un certain nombre de difficultés de versement.

En effet, en premier lieu, la qualité des dossiers mérite d'être améliorée, ce qui implique un effort de formation technique. De plus, le CNDS ne maîtrise pas le calendrier de réalisation des opérations concernées, de sorte qu'un suivi plus exigeant des dossiers devrait être effectué, au moyen de relances formelles et systématiques. De ce point de vue, 44 dossiers non apurés, antérieurs à 2006, figurent encore dans les comptes au 31 décembre 2011.

A l'origine, le ministère des sports avait la responsabilité de l'action régalienne et normative ainsi que du financement du sport de haut niveau principalement, tandis que le CNDS avait la charge de financer le sport pour tous au niveau territorial.

Dans la réalité pratique, quelques années plus tard, le partage n'est plus aussi clair. Certes, les textes ont prévu que le CNDS subventionne le CNOSF. Cette situation est d'ailleurs relativement confortable pour ce dernier, puisqu'il ne connaît pas la discipline budgétaire appliquée au budget de l'Etat. Ainsi, sa subvention de fonctionnement annuel est-elle passée de 3,5 millions d'euros en 2005 à 5,1 millions d'euros en 2010.

Il conviendrait par conséquent de trouver un point d'équilibre sur cet aspect de l'action du CNDS.

Par ailleurs, la volonté de rationalisation a subi un accroc du fait de la mise en œuvre du Programme national de développement du sport (PNDS), financé par le CNDS de 2006 à 2008 au moyen d'un prélèvement complémentaire sur la Française des Jeux, sous l'entière maîtrise du ministère des sports. Ceci pose à l'évidence un problème au regard du projet initial du CNDS, établissement public doté de la personnalité juridique et morale.

La partie la plus délicate de nos constatations concerne la fin du PNDS, qui a entraîné des difficultés de financement pour les actions dont les bénéficiaires souhaitent le maintien.

Dans cette mesure, le recours à un fonds de concours a constitué la première voie pour faire face à cette situation. Ainsi, le CNDS a-t-il été en mesure d'abonder les crédits du programme budgétaire de 6,3 millions d'euros en 2009 à 19,5 millions d'euros en 2012.

Cette décision a été subie par le conseil d'administration du CNDS. Je souhaite d'ailleurs attirer votre attention sur la situation quelque peu paradoxale en la matière, puisque le CNDS a voté chaque année en faveur de cette décision, sans recours devant le Conseil Constitutionnel alors que la jurisprudence est assez claire depuis 2005. En effet, les fonds de concours tels qu'employés ne correspondent pas à la définition de l'article 17 de la LOLF, aux termes de laquelle « les fonds de concours sont normalement constitués de fonds à caractère non fiscal pour concourir à des dépenses d'intérêt public. »

La deuxième voie trouvée pour pallier la fin du PNDS, a consisté en la reprise d'actions de l'Etat au titre des missions propres du CNDS. Il en est ainsi depuis 2009 du soutien à des événements sportifs internationaux. En 2011, le budget du CNDS prévoyait d'affecter 7 millions d'euros à cette mission et de créer un emploi dédié. Dans le même esprit, les actions en faveur de la prévention du dopage ont été prises en charge par le CNDS.

Des charges nouvelles se sont ajoutées à celles précédemment décrites, dont celles liées à l'organisation de l'Euro 2016. En effet, le prélèvement exceptionnel prévu sur la période 2011-2015 permettra de lever

au maximum 120 millions d'euros. Or, cette somme est inférieure à la participation annoncée de l'Etat, d'un montant de 168 millions d'euros.

En tout état de cause, notre contrôle fait bien apparaître la tension permanente existant entre la volonté de rationaliser les canaux de financement, et la tentation de puiser dans les ressources de l'établissement en élargissant le champ de ses missions. Or les chiffres attestent d'une réduction très drastique du fonds de roulement du CNDS, d'un montant de plus de 78 millions d'euros en 2008, et qui sera vraisemblablement négatif en 2012, selon les dernières informations communiquées, à - 3,1 millions d'euros.

En conclusion, le système organisé par le biais du CNDS présente l'avantage de constituer un apport financier stable en faveur du sport pour tous. Cependant, il importe de demeurer dans cet esprit, de définir plus précisément ses objectifs et la doctrine d'utilisation de ses fonds, de mesurer plus finement les conditions de son équilibre financier à moyen terme au regard de ses missions, tout en évaluant l'impact réel de ses actions.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial. – Je remercie la Cour des comptes pour la qualité du travail accompli. Il me semble que cette enquête soulève plusieurs interrogations, sur lesquelles nos invités pourront intervenir.

En premier lieu, s'agissant des missions qui incombent au CNDS - notamment le PNDS de 2006 à 2008 et la construction et la rénovation des stades en vue de l'Euro 2016 - quelle est l'autonomie de décision du CNDS ? N'est-il pas un outil de débudgétisation de décisions régaliennes ? Le CNDS et le ministère des sports pourraient sans doute apporter des réponses.

En deuxième lieu, je souhaite revenir sur la question de la trésorerie du CNDS. Après avoir augmenté jusqu'en 2008, elle diminue et devrait même subir une sévère ponction du fait du programme Euro 2016, 48 millions d'euros devant rester à sa charge sans compensation. De plus, le fonds de concours du CNDS au programme « Sport » devrait demeurer d'un niveau élevé au cours des prochaines années. Nous en avons débattu cet automne lors de l'examen du projet de loi de finances. Le CNDS et la direction du budget pourraient par conséquent nous indiquer leur vision de ces questions. Ces prélèvements ne vont-ils pas peser sur les missions de base de l'opérateur ?

Enfin, la Cour des comptes s'étonne, dans son enquête, du fait que les avis de la plupart des fédérations sportives en matière d'allocation des subventions du CNDS ne se fondent pas sur une vision globale du territoire. Notamment, il n'est tenu aucun compte du recensement national des équipements sportifs. Le CNOSF pourrait donc nous apporter un éclairage en la matière, et plus généralement sur le rôle du mouvement sportif au sein du CNDS.

M. Gérard Darmanin, directeur de cabinet du ministre des sports. – Monsieur le rapporteur spécial, Mesdames et Messieurs les

Sénateurs, je vous remercie de votre invitation et vous prie d'excuser l'absence du Ministre.

Pour répondre d'une manière exhaustive, à la fois sur la présentation de la Cour et aux questions du rapporteur, je tiens à vous assurer que nous sommes heureux d'évoquer le CNDS en tant qu'opérateur financier vis-à-vis de son ministère de tutelle. Il est donc autonome, mais n'a pas d'indépendance vis-à-vis du ministère des sports. Dans cette mesure, la politique du sport pour tous se fait en concertation totale avec le mouvement sportif dans le cadre des relations avec le CNDS et avec le CNOSEF.

S'agissant des questions plus précises, et en premier lieu du PNDS, l'autonomie était nulle, ce qui était d'ailleurs prévu par la loi.

Sur les subventions aux associations, qualifiées par la Cour de subventions « de fonctionnement », le ministre de tutelle n'est pas favorable au relèvement du seuil de 750 à 1 000 euros. Il l'a d'ailleurs fait savoir dès son arrivée au ministère en septembre 2011, pour plusieurs raisons. Sa position est essentiellement motivée par la considération que pour une petite association située dans un cadre rural, une somme de 750 euros représente souvent davantage qu'une somme plus élevée pour une grosse association. Il existe des critères d'attribution, le public visé étant par ailleurs très précis : jeunes scolarisés, personnes en zone urbaine sensible, ou en milieu rural particulièrement reculé, etc. Ces subventions permettent finalement d'aider annuellement 2 000 clubs sur un territoire déterminé, pour une population particulière, dans l'optique du sport pour tous.

En ce qui concerne les critères sur les équipements, l'avis des fédérations est également sollicité. Lors de deux sessions annuelles du conseil d'administration du CNDS, la décision collégiale est prise, après avoir recueilli les souhaits des collectivités locales. J'ai cependant bien noté la suggestion d'une plus grande rapidité de traitement des dossiers.

Les critères s'évaluent au moyen d'une notation de A à Z, attribuée aux projets dans un premier temps par les fédérations. Ensuite, les élus locaux attribuent également leur notation, avant celle du ministère. Ce dernier ne dispose que d'une voix. Je tiens à souligner que le Ministre a bien insisté dès son arrivée sur le fait qu'aucune considération politique ne devait entrer en ligne de compte. Seul l'intérêt du sport pour tous doit donc primer selon les critères de notation évoqués, ceux-ci étant fondés sur l'appréciation des fédérations suivant leur plan de développement. Ainsi, les critères retenus peuvent avoir trait aux zones sensibles, au respect des normes de développement durable, et bientôt aux zones rurales.

Ces critères seront suivis à la lettre par le ministère, car ils constituent une garantie d'autonomie de l'établissement. Nous admettons cependant que leur définition est politique, puisqu'ils sont choisis par le Ministre, en concertation avec le mouvement sportif et les élus locaux. Dès le mois de mars 2012, le Ministre s'appuiera sur un schéma de cohérence territoriale. Celui-ci permettra d'attribuer au CNDS des subventions pour les équipements

sollicités par les élus locaux. Les manques par région, par habitant, et par thème d'équipement seront ainsi déterminés. Signalons d'ailleurs à cet égard que les régions les moins favorisées en termes d'équipements sont la région Ile-de-France et la région Nord-Pas de Calais, c'est-à-dire les plus peuplées. Il s'agit donc également d'une question d'aménagement du territoire. Une autre question intéressante concerne le coût des équipements, dans la mesure où il n'est pas toujours utile de sélectionner les plus onéreux.

Nous considérons que le CNDS a correctement fait son travail, même si des améliorations restent à apporter. Le directeur général me faisait d'ailleurs part de sa proposition en vue de la signature par l'ensemble des administrateurs et invités, lors du conseil d'administration de mars prochain, de la déclaration d'intention, pour l'inclure dans le règlement intérieur du CNDS.

Ce jeune établissement doit à présent grandir et mener, de concert avec le ministère, une vision stratégique pour le développement du sport en France. C'est pourquoi un comité stratégique a été créé dans le but de réunir les diverses candidatures et d'évaluer les différents projets de construction de stades ou arénas. Ce comité aura finalement pour mission d'éclairer le CNDS lors de sa prise de décision.

Enfin, pour conclure, je souhaite apporter quelques éclaircissements sur l'Euro 2016 et les arénas.

S'agissant des arénas, 50 millions d'euros ont été réservés. Le Ministre a souhaité qu'un comité de labellisation, constitué exclusivement d'experts, donne un avis, avant le vote du conseil d'administration.

Sur l'Euro 2016, il est important de rappeler que le conseil d'administration du CNDS a émis un avis, et votera ensuite sur les montants alloués par stade. Dans cette mesure, même si la somme de 46 millions d'euros peut être discutée, la technique choisie permet d'une part au CNDS d'approuver la décision d'organiser l'Euro, et d'autre part de participer pleinement à celles concernant les projets.

Désormais, dès l'installation du comité stratégique, le choix de candidater et de construire des grands équipements sera celui du mouvement sportif et de l'Etat, représenté par le ministère des sports. Jusqu'en 2018, un grand évènement par an se déroulera en France, ce qui démontre la bonne organisation du mouvement sportif, du CNDS et de l'Etat en matière d'équipements publics et de stratégie internationale de la France. C'est pourquoi les rapports Costantini et Séguin avaient pu être particulièrement éclairants en la matière.

M. Julien Nizri, directeur général du CNDS. – Tout d'abord, je voudrais souligner la qualité des relations que nous avons eues avec les conseillers de la Cour des comptes pendant plusieurs mois. Ce contrôle a été vécu au sein du CNDS, tant comme un moment d'échange que comme un moyen d'amélioration de nos procédures. Nous avons essayé de prendre en

compte la plupart des remarques faites, à l'exception de celles à propos desquelles le constat n'était pas partagé.

Par ailleurs, nous étions d'autant plus à même d'être préparés à ce contrôle, que nous avions, depuis la création de l'établissement, reçu diverses instances de contrôle.

Sur la sélection des équipements, il convient de souligner que les comités de programmation ont mis en place un grand nombre d'outils d'aide à la décision. Ainsi, outre les schémas de cohérence territoriaux évoqués par Monsieur Darmanin, nous utilisons en permanence le recensement des équipements sportifs, la cartographie des territoires en zone prioritaire, ainsi que des diagnostics territoriaux approfondis. Nous disposons donc d'un système de cartographie très spécifique, qui représente une réelle aide à la décision pour sélectionner les projets d'équipement et objectiver ces choix.

Par ailleurs, sur les questions plus propres au CNDS et le suivi des engagements hors bilan, je souhaite préciser trois points.

En premier lieu, s'agissant du suivi des subventions d'équipement et de leur éventuelle forclusion, nous avons effectivement pu reconnaître auprès de la Cour des comptes que nous manquions de formalisme et de systématisation dans les relances des porteurs de projets. Nous avons donc mis en place des processus pour veiller en permanence au suivi et connaître les raisons d'un retard constaté. Cependant, rappelons que conformément au règlement général du CNDS et au décret en vigueur, un porteur de projet dispose d'un maximum de onze ans pour réaliser son projet. Ceci explique donc que certains dossiers de 2006 soient toujours en cours. A l'inverse, nous sommes très vigilants sur les dates de démarrage des travaux, qui ne doivent pas excéder deux ans.

En deuxième lieu, sur le suivi administratif des dossiers, je tiens à affirmer que nous connaissons en permanence les engagements passés et leur situation comptable, au moyen de tableaux précis et de systèmes d'information performants.

Enfin, en matière de traitement des engagements hors bilan, je laisserai notre directrice financière vous exposer les raisons du choix de l'établissement. De même, nous développerons les facteurs qui nous empêchent de mettre en œuvre, selon nous, les préconisations de la Cour des comptes en la matière.

Mme Francine Mary, directrice des affaires financières du CNDS. – L'établissement a fait le choix de comptabiliser les engagements hors bilan, car il a considéré qu'il s'agissait d'un passif éventuel au sens des instructions comptables. Ceci signifie que la dette n'est pas certaine, qu'elle n'est pas exigible au cours de l'exercice, et surtout qu'elle a vocation à être financée par des recettes pluriannuelles.

L'inconvénient réside effectivement dans le fait que la dette n'est pas retracée comptablement. Toutefois, une information est donnée au conseil

d'administration. Pour remédier à cette absence de comptabilisation, deux solutions ont été évoquées.

En premier lieu, il a été envisagé de comptabiliser les charges constatées d'avance en fin d'exercice, du montant du reste à payer. Or, cette solution n'a pas de fondement réglementaire au niveau comptable, puisque seules les dépenses décaissées peuvent être comptabilisées sous forme de charges constatées d'avance.

La deuxième solution consistait à comptabiliser une provision pour charges en fin d'exercice du montant des restes à payer. Or une provision a plutôt vocation à prévenir un risque, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle engendrerait des écritures très complexes liées aux reprises de provisions lors de chaque paiement sur chaque décision, ainsi que la constatation de provisions nouvelles sur l'année suivante.

Dans cette mesure, il me semble que la lisibilité du résultat de fonctionnement en serait totalement affectée. Par ailleurs, les fonds propres de l'établissement seraient dégradés et la lecture du bilan serait malaisée.

M. Julien Nizri. – Sur la lisibilité du bilan, nous avons en permanence un souci de sincérité des comptes et de l'information des membres du conseil d'administration.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'établissement a été créé en reprenant les dettes du FNDS, pour un montant d'environ 113 millions d'euros. Par conséquent, si le deuxième choix avait été retenu, l'établissement aurait commencé son existence avec des fonds propres négatifs.

Une autre solution pourrait consister à laisser s'accumuler une trésorerie importante, en n'autorisant un engagement que lorsque l'établissement dispose en caisse des fonds correspondants. Cette solution rigoureuse présenterait l'inconvénient d'immobiliser des fonds trop importants, ce qui n'apparaît pas souhaitable.

C'est pourquoi l'option finalement retenue a été de gager les engagements du CNDS sur les recettes futures. Toute autre mesure n'a pas aujourd'hui de base réglementaire.

M. Richard Monnereau, directeur des sports. – En premier lieu, le rapport du Conseil d'Etat sur les établissements publics du 15 octobre 2009, rappelle que le ministère de tutelle devrait exercer sa fonction de façon plus rigoureuse sur l'ensemble des établissements publics.

Il rappelle également que pour la catégorie des opérateurs financiers tels que le CNDS, les ministères doivent exercer une fonction de pilotage. Il existe donc une distinction assez nette entre la définition des missions de l'établissement, et les modalités selon lesquelles il doit les remplir.

Par ailleurs, le FNDS avait installé à l'époque un système de gouvernance faisant une large place à la concertation avec le mouvement sportif, ce que nous avons repris.

L'effort de maîtrise des dépenses publiques auquel nous sommes soumis a abouti à une clarification des missions entre la direction des sports et le CNDS sur le Programme sports, celui-ci étant à présent totalement confié au CNDS. Pour sa part, la direction des sports assume désormais le choix de développer une vraie gouvernance sur la stratégie du sport à l'international, notamment en matière de grands équipements. De même, la compétence propre de la direction générale du budget réside principalement dans le soutien aux fédérations sportives.

La Cour des comptes a observé que les critères d'intervention méritaient d'être ajustés. La réforme est en cours depuis plus d'un an. Désormais, le CNDS finance les ligues et les comités sur la présentation de leurs plans stratégiques, et les clubs d'après leur projet associatif. De même, l'objectif de lutte contre les incivilités et la violence doivent faire partie du projet éducatif des clubs. Enfin, l'action des bénévoles doit être reconnue.

A notre sens, il n'existe cependant pas de réelle pertinence à identifier le coût de traitement des dossiers de subventions par les services territoriaux de l'Etat. En effet, ce travail spécifique ne peut être dissociable de l'action de fond menée tout au long de l'année aux fins d'accompagnement du monde sportif.

A propos du fonds de concours, nous avons pris acte des remarques de la Cour des comptes et nous étudions les voies par lesquelles nous pourrions y mettre fin à partir de 2013. Cependant, il n'est pas envisageable de réduire de 20 millions d'euros les soutiens apportés aux fédérations.

M. Philippe Dallier. – Je souhaite vous interroger sur votre politique destinée aux quartiers prioritaires de la ville. Le département de la Seine-Saint-Denis se situe à l'avant-dernière place de France en matière de taux d'équipements sportifs, ce qui est regrettable. Or, d'après le tableau figurant dans l'enquête, le CNDS n'a consacré, en 2009, que 3,5 millions d'euros de sa subvention d'équipement aux quartiers en difficultés, ce qui est très modeste au vu des déséquilibres existants.

En réalité, en Seine-Saint-Denis, les 15 millions d'euros alloués au total ne sont pas à la hauteur des déséquilibres constatés. Estimez-vous donc vos critères actuels suffisamment discriminants pour contribuer à la résorption de ces écarts ?

M. Éric Doligé. – Tout d'abord, Monsieur Darmanin, je souhaiterais savoir quand, et pour quels montants, la répartition des 50 millions d'euros prévus pour les grands projets d'arénas sera décidée, et qui sera le décisionnaire.

Par ailleurs, Monsieur Monnereau, étant donné le nombre de dossiers de subventions gérés par une pluralité d'instances telles que le CNDS, les collectivités, la direction des sports et d'autres, pour financer les mêmes projets, il semble qu'il y ait une perte de temps et d'efficacité. Pourrait-on par

conséquent imaginer un système plus simple regroupant seulement un ou deux intervenants ?

M. Christian Bourquin. – En matière de gouvernance du CNDS, je voudrais y voir clair : cet établissement public est-il autonome ou bien n'est-il qu'une caisse dans laquelle le Gouvernement peut puiser à sa guise ?

De plus, les propos de Monsieur Monnereau m'interpellent : vous dites « assumer » l'intervention directe de l'Etat sur diverses thématiques au sein du CNDS. Mais nous, parlementaires, sommes fondés à préciser ce qui doit l'être dans les textes régissant l'établissement, et à dire qui doit faire quoi. Donc je demande à la Cour des comptes si, à son sens, nous devons modifier les règles législatives relatives au CNDS.

M. Gérard Darmanin. – Pour répondre à Monsieur Dallier, je suis bien conscient des difficultés de la Seine-Saint-Denis. Mais, comme vous l'avez souligné, nous avons mis sur la table un plan exceptionnel de rattrapage, le ministre devant d'ailleurs effectuer pas moins de neuf déplacements sur le terrain afin de soutenir cette action.

Quant à la critique relative au « saupoudrage » du CNDS, je précise qu'en zone urbaine sensible, sa part doit être comprise entre 20 % et 30 % du financement total du projet. S'il y a eu un « raté » sur un dossier précis, je suis prêt à regarder cela puisque, au vu de nos règles, cela ne devrait pas arriver.

M. Philippe Dallier. – Le plan de 15 millions d'euros que vous évoquez concernera 40 communes, ce qui relativise la part que recevra chacun... mais, au-delà de la Seine-Saint-Denis, ma question portait sur les quartiers sensibles en général.

M. Gérard Darmanin. – Encore une fois, l'Etat a décidé de faire un effort conséquent. De plus, au-delà des « petits » équipements, il ne faut pas oublier que les grands équipements sont une « vitrine » très appréciable. Je pense au Stade de France et, peut-être demain, à la piscine d'Aubervilliers.

Pour répondre à Monsieur Bourquin, il ne saurait être question de considérer que le ministère « puise dans la caisse » du CNDS, puisqu'il s'agit d'argent public. Il est donc légitime que l'Etat et les fédérations - ces dernières apportant une voix prépondérante – ne s'effacent pas en la matière, d'autant plus lorsqu'il s'agira de répondre à une volonté particulière d'investissement dans certaines zones.

De plus, l'emploi du terme « assumer » par Monsieur Monnereau concerne les choix dans l'orientation politique du CNDS. Le Ministre est donc parfaitement solidaire de ce fonctionnement, qui consiste pour le CNDS à ne pas faire uniquement des choix de proximité. Plus largement, de tels choix portent également sur des candidatures de grands évènements, et des politiques de grands équipements, en concertation avec le mouvement sportif et les élus locaux.

Il n'est donc pas question de remettre en cause le rôle du législateur dans l'élaboration et la modification de la loi. Cependant, le CNDS est un établissement public créé par décret, de sorte qu'il appartient au Gouvernement d'en définir la politique.

M. Pierre Messerlin, directeur-adjoint de cabinet du ministre des sports. – Pour répondre à la question relative aux arénas, la France a obtenu il y a un peu plus d'un mois l'organisation des championnats du monde de handball. Dans cette perspective, la construction de dix arénas sera nécessaire, et la fédération française de handball a déjà présélectionné les projets. Les financements sont d'ailleurs très variables, certains étant d'ailleurs totalement privés, sans recours au CNDS, et d'autres publics, totalement assumés par les collectivités.

Les projets restants à la charge du CNDS sont pour le moment attendus, dans la mesure où les dossiers ne sont pour l'heure pas encore déposés, à l'exception de celui d'Orléans.

Afin de répartir au mieux la somme de 50 millions d'euros consacrée aux arénas, le Ministre a souhaité accroître notre expertise par la création d'un comité des grands équipements composé de 22 membres issus de plusieurs ministères différents et de collectivités, ainsi que du mouvement sportif. Ce comité aura la charge de labelliser et de donner un avis sur les grands équipements. Cette mesure est directement inspirée du rapport Costantini.

M. Richard Monnereau. – Sur la question de Monsieur Doligé relative au regroupement des collectivités pour gérer les dossiers, je rappellerai seulement que les cofinancements sont autorisés. Cependant le CNDS dispose d'une grande liberté d'intervention, car il n'existe aucune obligation juridique en matière de soutien. Nous constatons cependant que les critères figurant dans le règlement du CNDS étaient effectivement trop larges. C'est pourquoi nous avons pris le virage évoqué à travers le schéma de cohérence territoriale.

M. François Fortassin. – Au vu des déclarations de certains dirigeants sportifs, du comportement des footballeurs français lors de la dernière coupe du Monde, et de l'évasion fiscale de certains sportifs français, je m'interroge sur le chemin qui nous reste encore à parcourir pour que le sport représente effectivement les valeurs de la République.

Mme Marie-France Beaufils. – Tous les sportifs de haut niveau ne sont heureusement pas à blâmer. Le champion de football Mikaël Sylvestre n'a pas oublié son petit club d'origine de Saint-Pierre-des-Corps et vient nous aider...

Par rapport à l'une des préconisations de la Cour des comptes, je voudrais, moi aussi, affirmer l'importance, financière et morale, du soutien du CNDS à des petits clubs, même si certaines sommes peuvent paraître dérisoires. Je crois qu'il faut préserver ces financements.

Je crois par ailleurs que l'attention doit continuer à être portée sur les jeunes des quartiers sensibles, et sur ceux qui sont en capacité de les prendre en charge.

De plus, en page 31 du rapport de la Cour, il est dit que le CNDS ne maîtrise pas les dépenses d'engagement liées aux contrats de projets Etat-régions. Je souhaiterais que la Cour explicite ce point, que je n'ai pas parfaitement saisi.

J'aurais d'autre part trouvé intéressant que la Cour détaille ce qui a motivé l'évolution du fonds de concours de 2009 à aujourd'hui.

M. Yvon Collin, président. – En élargissant quelque peu le champ du débat, on observe une tendance lourde du budget des sports ces dernières années, soulignée par le rapporteur spécial : la forte diminution des crédits d'Etat et l'influence croissante du CNDS. Faut-il en déduire désormais que le CNDS est le seul prescripteur de la dépense en matière de sport pour tous ?

M. Jean-Jacques Mulot, trésorier du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). – Sur ce dernier sujet, au niveau des fédérations, le montant total consacré au développement du sport pour tous diminue peut-être mais ce montant doit être consolidé avec les autres aides existantes. En particulier, la part territoriale du CNDS a, elle, significativement progressé. L'action de l'Etat en faveur du sport pour tous est bien la somme de ces deux éléments, et elle augmente.

Mme Marie-Astrid Ravon, sous-directrice à la direction du budget. – Sur la situation financière du CNDS, les modalités de financement par la voie de taxes affectées se traduisent par une croissance assez dynamique des recettes. En effet, le fonds de roulement de l'établissement à la fin de l'année 2010 était relativement confortable. Il nous a donc semblé légitime, en accord avec la direction des sports et le ministère, que le CNDS puisse participer au financement des stades de l'Euro 2016. Parallèlement, la mise à la charge du CNDS de ces dépenses ne s'est pas faite à son détriment, puisqu'il a bénéficié d'une augmentation des prélèvements sur les jeux.

S'agissant des engagements hors bilan et leur suivi, nous souscrivons à l'analyse du directeur général du CNDS et de sa directrice financière, tout comme aux recommandations d'améliorations suggérées par la Cour.

M. Patrick Lefas. – Pour répondre à Madame Beaufils sur les CPER, nous considérons uniquement le fait que l'Etat contracte avec les régions, et prend donc des engagements qui vont être exécutés par la suite par le CNDS. En tant qu'exécuteur, il convient donc qu'il soit associé au processus.

Sur le fonds de concours, les chiffres ont entendu montrer une certaine dérive. Notre recommandation vise donc à mettre fin à l'abondement récurrent des crédits budgétaires de l'Etat par voie de fonds de concours, ce recours devant rester ponctuel. Finalement, ce sujet devra tôt ou tard être abordé dans la mesure où il existe un problème de régularité vis-à-vis de la loi.

M. Gérard Darmanin. – Pour répondre à l'interprétation de Monsieur Fortassin sur les valeurs républicaines du sport, je rappellerai, outre le fait qu'un grand nombre de sportifs de haut niveau ont une attitude irréprochable en la matière, qu'il ne s'agit pas uniquement de sport professionnel. Nous pensons également aux 2,5 millions de bénévoles qui font vivre les valeurs de la République d'effort et de solidarité. Par ailleurs, le Ministre partage votre avis et trouve parfaitement indécents les salaires de certains sportifs et suggérera des mesures à prendre en ce sens, y compris au niveau international.

Enfin, nous avons mis en place un mouvement d'aide à l'encadrement des jeunes, et avons fait en sorte que ces encadrants bénévoles soient principalement issus des quartiers sensibles.

M. Jean-Jacques Mulot. – Je voudrais ajouter que le CNOSF partage les propos du ministère des sports sur la concertation qui prévaut entre l'Etat et le monde sportif au sein du CNDS, même si tout est toujours perfectible.

Nous approuvons également la décision de maintenir le seuil d'intervention du CNDS à 750 euros.

A propos de l'augmentation de 40 % en cinq ans de la subvention octroyée au CNOSF, je précise que la moitié de la hausse s'explique par la reprise, par le Comité, d'emplois auparavant assurés en son sein par des personnels de l'Etat qui y étaient détachés. Cela relativise le constat de la Cour des comptes.

Enfin, je tiens à souligner la qualité du travail accompli par le comité de programmation qui instruit les dossiers d'équipement au sein du CNDS. Sur 340 dossiers, il parvient à en sélectionner une centaine dans des conditions satisfaisantes, ce qui permet au conseil d'administration de trancher de façon généralement consensuelle, en toute transparence.

M. Philippe Dallier. – Nous sommes interpellés sur le fait que les normes évoluent sans cesse. Avez-vous une estimation du coût induit ? De plus, pouvez-vous nous aider à modérer les fédérations sportives en la matière ?

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial. – A la suite des propos de Mme Ravon, je rappelle que, faute de l'adoption définitive par le Parlement d'un amendement que j'ai présenté et que le Sénat a voté, le CNDS subira un déficit de 48 millions d'euros sur l'opération des stades de l'Euro 2016. Dans le schéma initial, le déficit ne s'élevait qu'à 30 millions d'euros. Comme le dit la Cour des comptes, si on charge trop la barque, les actions de base du CNDS finiront par subir l'effet des coupes budgétaires.

M. Richard Monnereau. – Nous avons effectivement une estimation de l'incidence financière représentée par l'évolution des normes, et je pourrai vous la fournir. Cependant, nous n'avons pas le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la parution de ces normes, dont la base peut s'analyser comme une

relation contractuelle. Nous avons simplement proposé une plus grande vigilance dans l'instruction des dossiers.

Je rappelle que l'efficacité du travail réside dans le sérieux de l'instruction technique de ces propositions et dans le dialogue que nous avons avec les fédérations.

Enfin, nous renforçons également notre fonction de conseil auprès des collectivités territoriales.

M. Gérard Darmanin. – Pour compléter le propos de Monsieur Monnereau, j'ajouterai qu'il existe des normes élaborées par les fédérations internationales, sur lesquelles nous n'avons bien entendu pas de prise. Cela étant, les fédérations nationales sont conscientes du problème posé par le renouvellement des normes.

Pour répondre à la question de Monsieur le rapporteur sur les crédits du CNDS et ses ressources, il existe une incertitude actuelle concernant la baisse des droits télévisuels. Le chiffre avancé serait d'une diminution de 100 millions d'euros.

En tout état de cause, le directeur du CNDS me confirmait à l'instant qu'il était entièrement disposé à ce qu'un auditeur externe vienne examiner les comptes de l'établissement.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE CENTRE
NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (CNDS)**

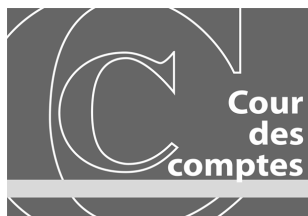


**COMMUNICATION
À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**Le Centre national pour le
développement du sport**

CNDS



Troisième Chambre

Deuxième section

61612

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. R. 135-1 code des juridictions financières)

CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Exercices 2006 à 2010

Le présent rapport qui a fait l'objet d'une contradiction avec les personnes et les organismes concernés, a été délibéré par la Cour des comptes le 27 juin 2011.

SOMMAIRE

I.	GOVERNANCE ET FONCTIONNEMENT DU CNDS.....	4
A.	LA GOUVERNANCE DU CNDS : UN LIEU DE CONCERTATION ENTRE LES ACTEURS DU SPORT AU NIVEAU CENTRAL ET AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ.....	4
B.	LE FONCTIONNEMENT DU CNDS	6
II.	LA GESTION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE DU CNDS	9
A.	LA QUALITÉ DES BUDGETS ET DES COMPTES	9
B.	LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT.....	12
III.	LA PART TERRITORIALE	18
A.	LA PART TERRITORIALE : CADRE GÉNÉRAL	18
B.	LES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES.....	21
C.	L'INSTRUCTION DES DEMANDES : LE RÔLE PIVOT DES COMMISSIONS TERRITORIALES	23
IV.	LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT	27
A.	LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION	27
B.	LE VERSEMENT ET LE SUIVI DES SUBVENTIONS	32
V.	LES FINANCEMENTS NATIONAUX	35
A.	LE FINANCEMENT DU CNOSF.....	35
B.	LA PARTICIPATION AUX FINANCEMENTS DE L'ÉTAT	37
C.	LA REPRISE PROGRESSIVE DE FINANCEMENTS RELEVANT AUPARAVANT DU BUDGET DE L'ÉTAT	41
VI.	LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU CNDS.....	43
A.	LE CONTRÔLE INTERNE	43
B.	LE CONTRAT DE PERFORMANCE.....	44
VII.	LES PERSPECTIVES	47
A.	LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE DÉPENSES : UNE AUGMENTATION LIÉE À LA PRISE EN CHARGE DE MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES.....	47
B.	LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE RECETTES : UNE NÉCESSAIRE PRUDENCE.....	48
C.	UN DOUBLE IMPÉRATIF : CLARIFIER LA STRATÉGIE ET EN ASSURER LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE.....	49
	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	52
	ANNEXES	54

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des sports, a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006¹ pour prendre, en partie, la suite du Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

En effet, le FNDS, créé sous la forme initiale d'un « fonds national d'aide au sport de haut niveau » en 1975 et géré sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, ne répondait pas aux règles posées par les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Il a donc été clos à la date du 31 décembre 2005, conformément aux dispositions de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

L'article R. 411-2 du Code du sport précise les missions du CNDS. Si l'essentiel des crédits est dévolu à la promotion du sport pour tous, son champ d'action potentiel reste large :

- « - *contribuer au développement de la pratique sportive 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 accomplit ses missions en attribuant des subventions que l'on peut décomposer en trois grandes catégories : des subventions de fonctionnement aux associations sportives principalement (« part territoriale », 63 % des dépenses en 2009) ; des subventions pour la construction et la rénovation d'équipements sportifs (subventions d'équipement, 25 % des dépenses en 2009) ; des financements nationaux, dont notamment les actions du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et du Comité paralympique français (part nationale, 7,2 % des dépenses en 2009).

Pour financer ces dépenses, l'établissement, dont les ressources pour 2010 s'élevaient à 231,6 M€, bénéficie de recettes affectées :

- la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives de 5 %, dite « taxe Buffet » ;
- un prélèvement de 1,8 %, plafonné, sur les sommes mises dans le cadre des jeux exploités par la Française des jeux² ;
- depuis 2010, une contribution sur les sommes mises dans le cadre des paris sportifs de la Française des jeux et des nouveaux opérateurs agréés³.

Le présent relevé d'observations porte sur la gouvernance et le fonctionnement du CNDS, sa gestion comptable, budgétaire et financière, l'analyse détaillée des dépenses d'intervention les plus importantes, la mesure de la performance de l'établissement, et les perspectives qui s'offrent à lui compte tenu de l'évolution de ses missions.

¹ Codifié aux articles R 112-2 et R 411-2 à R 425-1 du code du sport.

² Un prélèvement complémentaire a été effectué de 2006 à 2008 pour le financement du Plan national de développement du sport (PNDS). En outre, la loi de finances pour 2011 a porté ce taux à 2,1% (plafonné à 24 M€ supplémentaires) afin de tenir compte de la prise en charge, par le CNDS d'une partie du financement de la rénovation des stades pour l'Euro 2016 de football.

³ Pour un taux de 1,3 % en 2010, porté à 1,5 % en 2011 puis 1,8 % en 2012.

I. GOUVERNANCE ET FONCTIONNEMENT DU CNDS

A. LA GOUVERNANCE DU CNDS : UN LIEU DE CONCERTATION ENTRE LES ACTEURS DU SPORT AU NIVEAU CENTRAL ET AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ

1. Le conseil d'administration et les principaux organes de gouvernance centraux

Le FNDS était doté d'un conseil de gestion composé à parité de représentants de l'Etat et du mouvement sportif. Mais la Cour avait relevé le caractère partiel de cette concertation. Dans la lignée du fonctionnement du FNDS, la gouvernance du CNDS s'organise dans le cadre d'une « gestion concertée » entre les représentants de l'Etat et du mouvement sportif auxquels s'ajoutent des représentants des collectivités territoriales.

Le conseil d'administration du CNDS est composé, outre son président, de 20 membres :

- **dix ont un lien fort avec l'Etat** : le ministre chargé des sports, le ministre chargé du budget, le directeur des sports ; quatre représentants du ministre chargé des sports et trois personnalités qualifiées nommées par le ministre chargé des sports ;
- **sept sont liés au mouvement sportif** : le président du CNOSF, cinq représentants du mouvement sportif nommés par le ministre chargé des sports après désignation par le président du CNOSF et une personnalité qualifiée nommée par le ministre sur proposition du président du CNOSF ; et
- **trois représentants de collectivités territoriales** nommés par le ministre chargé des sports.

Son Président est nommé par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre chargé des sports après avis du président du CNOSF pour une durée de quatre ans renouvelable une fois. Les délibérations sont adoptées à la majorité des voix avec voix prépondérante du président du conseil d'administration en cas d'égalité. 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 conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président et délibère notamment sur l'organisation générale de l'établissement, son budget et les modifications de celui-ci (approbation du compte financier de l'établissement notamment). C'est un lieu de concertation entre les principaux acteurs du sport. Les comptes-rendus des conseils d'administration montrent toutefois que cette enceinte est peu utilisée pour discuter des grandes orientations de la politique du sport en France.

L'article 7 du décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 portant création du CNDS a institué un **comité de programmation** chargé de donner son avis au conseil d'administration sur l'attribution des subventions d'équipement proposées par le directeur général. Il est composé de cinq membres en plus du président nommé par arrêté du ministre chargé des sports pour quatre ans sur proposition du président du CNOSF : deux représentants de l'Etat, deux représentants du mouvement sportif désignés par le président du CNOSF et un représentant de l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES). 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. Le directeur général assiste de plein droit avec voix consultative aux réunions du comité de programmation.

Par ailleurs, les membres du conseil d'administration et du comité de programmation ne peuvent prendre part aux délibérations « *ayant pour objet une question pour laquelle ils ont un intérêt personnel ou qui concerne l'attribution d'une subvention à un organisme dans lequel ils exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant* ». Dans ce cadre, le conseil d'administration a adopté, au cours de sa séance du 22 octobre 2009, le principe d'une **déclaration publique d'intérêts** sous forme d'attestation sur l'honneur. Elle est établie par les membres titulaires et suppléants du conseil d'administration ou des commissions nationales du CNDS ou leurs représentants ainsi que tous les agents du CNDS.

La Cour a par ailleurs relevé que les parlementaires chargés des questions de sport sont invités aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative. A ce titre, le CNDS comme la direction des sports ont signalé que la participation de parlementaires aux séances du Conseil d'administration relevait d'une tradition datant de l'époque du Fonds national de développement du sport (FNDS). Cette présence est permise par les dispositions de l'article R411-5 du code du sport qui prévoit que « *le Président peut inviter à assister à tout ou partie des réunions du conseil toute personne que celui-ci souhaite entendre* ». Le directeur général du CNDS s'engage cependant à ce que « *l'ensemble des invités « permanents ou réguliers », y compris les parlementaires, assistant aux séances du conseil [remplissent et signent] la déclaration d'intérêts instaurée en 2009* ».

Le conseil d'administration du 17 décembre 2007 a décidé, à l'initiative du président du CNOSF de créer une **commission emploi**. Placée auprès du conseil d'administration, elle se réunit deux fois par an et est chargée de préparer les travaux du conseil d'administration dans le domaine de l'aide à l'emploi sportif associatif. Elle compte neuf membres : trois représentants de l'Etat désignés par le ministre chargé des sports, trois représentants du mouvement sportif désignés par le président du CNOSF et trois représentants des collectivités territoriales.

Enfin, la délibération n° 2009-23 du conseil d'administration (22 octobre 2009) a créé un **comité des événements sportifs internationaux** chargé « *d'expertiser, d'analyser et de prioriser* » les projets de concours financiers aux candidatures françaises – et/ou à l'organisation – de grandes compétitions sportives sur le territoire national et de donner un avis sur les destinataires et le montant des subventions proposées. Le comité est composé de 9 membres : un président désigné conjointement par le ministre chargé des sports et par le président du CNOSF, quatre membres désignés par le ministre chargé des sports, trois membres désignés par le président du CNOSF et un membre désigné par le président de l'ANDES.

2. Les organes déconcentrés : les commissions territoriales et les groupes de travail

La part régionale du FNDS était gérée par des commissions régionales paritaires présidées par les préfets. En outre, la plupart des directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) s'étaient dotées de commissions départementales de concertation qui préparaient le travail de recensement des besoins et proposaient une répartition de l'enveloppe de la part régionale.

Dans cette lignée, le CNDS s'est en premier lieu doté de commissions régionales et de commissions départementales chargées de se prononcer sur les demandes de subventions effectuées par les clubs, les comités et ligues, les CDOS, les CTOS et les CROS. Une réorganisation est intervenue en 2009 anticipant la réforme de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les commissions territoriales remplacent depuis lors les commissions régionales et départementales. Elles sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et du mouvement sportif de niveau régional et de niveau départemental. Elles se réunissent au moins deux fois par an sur convocation de leurs coprésidents. Leur secrétariat est assuré par les services déconcentrés de l'Etat chargés des sports. Peuvent y assister avec voix consultative : le président du Conseil régional ; les présidents des Conseils généraux et deux maires de la région désignés par l'association des maires de France (AMF).

B. LE FONCTIONNEMENT DU CNDS

1. Un budget en quasi totalité consacré aux dépenses d'intervention

L'analyse de la structure du budget du CNDS fait apparaître une forte prédominance des dépenses d'intervention :

- Celles-ci représentent presque l'intégralité des crédits (en moyenne près de 99%) ;
- les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* représentent un peu plus d'1% des dépenses totales en 2009 ;
- les dépenses d'investissement restent très limitées (moins de 0,1% des dépenses).

Les choix d'organisation effectués lors de la création du CNDS permettent d'expliquer cette situation particulière.

Structure du budget du CNDS de 2006 à 2010

Exercices	Budget fonctionnement après DM	% budget	Budget interventions après DM	% budget	Budget investissement après DM	% budget	Total budget
2006	2 184 517	1,12%	193 378 000	98,73%	296 000	0,15%	195 858 517
2007	2 343 000	0,99%	233 100 000	98,90%	250 000	0,11%	235 693 000
2008	2 508 000	0,90%	275 540 000	99,01%	240 000	0,09%	278 288 000
2009	3 110 200	1,34%	228 892 000	98,62%	100 000	0,04%	232 102 200
2010	2 892 400	1,05%	271 453 000	98,90%	140 000	0,05%	274 485 400

Source : CNDS/documents budgétaires

2. Une structure administrative récemment réorganisée

Dès la création du CNDS il a été choisi de former une équipe restreinte au siège et qui s'appuie sur les agents des services déconcentrés de l'Etat en charge du sport chargés d'instruire la majeure partie des dossiers de demande de subventions, tous les mandaterments et tous les paiements étant centralisés au siège du CNDS. Aucune étude actualisée⁴ ne permet d'évaluer le coût d'utilisation des services déconcentrés pour l'instruction des dossiers ce qui

⁴ Une évaluation datant de 2006 évaluait les moyens engagés par les services déconcentrés pour les missions du CNDS à 350 ETP (environ 14 M€).

permettrait de mettre en perspective la faible part des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'établissement.

Le CNDS est dirigé par un directeur général, ordonnateur de l'établissement, 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 21 octobre 2008, Julien NIZRI a succédé à ce poste à Bertrand JARRIGE qui est aujourd'hui directeur des sports.

L'organigramme de l'établissement a été modifié en 2009 pour tenir compte de la montée en charge de l'activité de l'établissement notamment la mise en place de nouveaux dispositifs (accompagnement éducatif et les crédits régionalisés d'équipement). Cette réorganisation a conduit au rattachement du département des affaires générales au secrétariat général. La cellule d'exploitation du recensement des équipements sportifs (RES) a été supprimée de l'organigramme du CNDS à compter du 1^{er} janvier 2009. Cette mission d'expertise, nécessaire à la prise en compte des données du RES est, depuis lors, prise en charge par le département des subventions d'équipement.

La structure administrative se compose désormais d'un secrétariat général, d'une direction financière et agence comptable (DFAC), de la direction des subventions d'équipement (DSE) et de la direction des financements déconcentrés (DEFIDEC), principalement en charge de la part territoriale.

La direction générale du CNDS a choisi de renforcer la DFAC, la DES et la DEFIDEC en créant deux postes et en affectant l'emploi libéré par le départ en retraite de la chef du département de l'administration générale (délibération n° 2009-14). Les effectifs du CNDS s'élèvent depuis lors à 22 ETPT conformément au plafond d'emplois voté pour les opérateurs. Un poste de chargé de mission responsable de l'évaluation des dispositifs mis en œuvre par l'établissement est également créé. L'impact budgétaire de cette réorganisation est évalué à 100.000€. Enfin, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit la création de 3 postes supplémentaires qui seront affectés à la direction financière, à la gestion des subventions d'équipement (Euro 2016), ainsi qu'à la création d'un nouveau département, celui des grands événements sportifs.

3. Des dépenses de personnel en augmentation

Les dépenses de personnel représentent près de la moitié (47 %) des charges propres de fonctionnement de l'établissement. Elles ont augmenté de plus de 20 % depuis 2007 ce qui s'explique principalement par un effet volume : l'augmentation des effectifs du CNDS qui sont passés de 17 ETPT autorisés en 2006 à 22 ETPT en avril 2009.

Evolution de la masse salariale de 2006 à 2009

Dépenses en euros	2006	2007	2008	2009	Evolution 2007/2009	Evolution 2006/2009
rémunérations personnel permanent	515 120	793 458	814 583	890 642	12,2%	72,9%
rémunérations personnel non permanent	22 989	22 184	19 250	27 093	22,1%	17,9%
cotisations sociales	153 455	246 256	289 524	356 348	44,7%	132,2%
divers (comptes 646/647)	5 878	14 229	31 722	23 571	65,7%	301,0%
total compte 64 - personnel	697 441	1 076 127	1 155 079	1 297 655	20,6%	86,1%
ETP présents au 31/12	17	19,5	19,1	23,1		
ETP autorisés	17	20	20	22		

Source : CNDS/comptes financiers⁵

⁵ Le chiffre de 23,1 correspond aux ETP présents au 31/12/2009. La moyenne des effectifs présents sur l'année a été de 20,9, soit en dessous du plafond autorisé.

Concernant la gestion des personnels, et en particulier la paye, le CNDS a signé une convention de paie à façon avec la Recette générale des Finances. Les éléments de la paye étaient jusqu'à présent saisis sur le logiciel de paye Girafe au niveau du ministère. Depuis 2010, ce logiciel a été transféré à l'établissement qui saisit directement les données.

4. L'immobilier et l'informatique

L'immobilier constitue avec le personnel, le poste de dépenses de fonctionnement le plus important. Celles-ci se sont élevées à 489 645 € (dont 74 591 € de charges locatives) en 2009, soit près de 18% des dépenses de fonctionnement. En 2008, ces charges ont baissé : en effet, jusqu'en 2007, l'établissement a payé un surloyer au propriétaire en contrepartie de travaux d'aménagement du plateau en bureaux effectués par ce dernier (216 000€ HT sur les 4 premiers trimestres).

Le montant du loyer apparaît toutefois élevé. Un bail de 9 ans a été signé en 2006 avec la société Crédit Suisse Asset management pour la location de 571 m2 Quai Panhard et Levassor. Le loyer annuel prévu dans le bail de 2006 s'élevait à 301 674 € HT, payable d'avance trimestriellement et les provisions pour charges à 9 250 € HT par trimestre. Dans ses réponses, le CNDS a indiqué, en premier lieu, que la proposition retenue était « *conforme aux conditions du marché parisien de l'immobilier du moment* », et que la procédure de prise à bail, incluant la consultation préalable et le visa des instances compétentes, avait été respectée. Il a précisé que « *le bail a été conclu pour neuf années consécutives, sans possibilité de résiliation anticipée avant six ans* », mais que des négociations étaient en cours avec le bailleur pour obtenir « *une baisse sensible du loyer* » ou résilier le bail au terme de 6 années.

Evolution des dépenses immobilières depuis 2006

Dépenses en euros	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2009	Evolution 2007/2009
6132 locations immobilières	265 449	508 265	400 893	415 074	56,37%	-18,34%
614 charges locatives	27 840	72 024	80 536	74 571		3,54%
Charges de locations immobilières	293 289	580 289	481 430	489 645	66,95%	-15,62%
<i>% des dépenses</i>	<i>24,24%</i>	<i>26,67%</i>	<i>22,11%</i>	<i>17,76%</i>		
TOTAL charges propres de fonctionnement	1 209 704	2 175 410	2 177 098	2 756 296	127,85%	26,70%

Source : CNDS/comptes financiers

Les dépenses informatiques concernent, en investissement, des dépenses d'acquisition de matériel et de logiciels. En fonctionnement, elles sont constituées par les dépenses de maintenance des matériels, les achats de fournitures et consommables. Le CNDS dispose de 3 serveurs pour les applications Orassamis (part territoriale), SES (subventions d'équipement) et Sirepa (logiciel comptable) qui sont hébergés au ministère de la santé et dont la maintenance est assurée par ce dernier.

II. LA GESTION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE DU CNDS

A. LA QUALITÉ DES BUDGETS ET DES COMPTES

Les conditions d'établissement et de présentation des documents budgétaires et des comptes annuels appellent, au titre des exercices examinés, quelques remarques particulières mais pas d'observations majeures, à l'exception de deux points : l'absence de budget pour 2011 avant le début de l'exercice, la question de la comptabilisation des engagements pluriannuels souscrits par l'établissement.

1. L'examen des budgets appelle trois remarques

1 – Au regard des dispositions réglementaires⁶, les budgets 2007 et 2009 ont été approuvés avec un retard d'environ un mois par le conseil d'administration (respectivement au 30 novembre et au 25 novembre). Surtout, le budget 2011 n'avait pas encore été adopté au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. Le CNDS a exposé que ces retards étaient dus à des événements indépendants de sa volonté : intégration des nouveaux financements liés au PNDS en 2007 ; changement de directeur général en 2008 ; budget voté seulement le 31 janvier en 2011 dans l'attente, selon la volonté du conseil d'administration, de la confirmation de l'affectation par la loi de finances pour 2011 d'une recette supplémentaire assurant la couverture des dépenses nouvelles de l'Euro de football 2016. Ce défaut d'adoption du budget dans les délais requis fait toutefois obstacle au fonctionnement normal de l'établissement.

2 – Les taux d'exécution des budgets annuels révèlent une fiabilité correcte des prévisions budgétaires, supérieure à 90 % sauf en 2008.

Consommation des crédits budgétaires (en €)

Exercices	Budget primitif	Total des crédits ouverts après DM	Total des crédits consommés	% de consommation / au budget primitif	% de consommation / au budget modifié
2006	195 784 517	195 562 517	179 424 743	91,6%	91,7%
2007	235 443 000	235 443 000	217 287 371	92,3%	92,3%
2008	278 048 000	278 048 000	246 872 273	88,8%	88,8%
2009	225 050 500	231 802 200	215 578 626	95,8%	93,0%

Source : CNDS/budgets/comptes financiers

Toutefois, eu égard à leur importance en valeur absolue, les crédits non consommés des crédits d'intervention restent d'un montant significatif (30,8 M€ en 2008). Compte tenu d'un excellent taux de réalisation des recettes (autour de 100 % depuis 2007), cela contribue à expliquer la constitution rapide d'un fonds de roulement important au cours des premières années d'existence du CNDS.

⁶ L'article 16 du décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif énonce que "le budget préparé par l'ordonnateur est présenté au conseil d'administration qui en délibère au plus tard le 1er novembre de l'année précédent celle pour laquelle il est établi".

3 – En section d'investissement, des immobilisations ont été payées en dépassement de crédits en 2009. Ce dépassement est certes resté limité (17 763 €), et trouve par ailleurs son origine dans un mandat du 31/12/2009 correspondant à une charge à payer (mandat n° 2973, c/20531), qui a fait l'objet d'une opération d'extourne puis a été pris en charge et payé au titre de l'exercice 2010. Il ressort des constatations effectuées qu'un défaut de paramétrage du logiciel comptable a empêché le blocage automatique du système. Ceci ne doit pas empêcher les gestionnaires de l'établissement de veiller à ce que les mandatements effectués au cours d'un exercice restent dans les limites des crédits budgétaires votés.

2. La présentation des comptes annuels pose la question essentielle de la comptabilisation des engagements pluriannuels

Le CNDS verse des subventions d'équipement et des subventions de fonctionnement qui donnent lieu à des engagements pluriannuels. Les subventions d'équipement s'étalent en règle générale sur plusieurs exercices et ne sont soldées qu'à l'issue de la réalisation conforme des opérations subventionnées et après vérification du montant des dépenses effectivement exposées par le porteur de projet. En fonctionnement, les conventions peuvent être également pluriannuelles, en particulier pour les aides à l'emploi. Ces engagements pluriannuels sont suivis hors bilan, selon des modalités différentes selon leur nature.

➤ Pour les **subventions de fonctionnement**, les délégués territoriaux ont la possibilité de signer des conventions pluriannuelles sur une durée ne pouvant excéder 4 ans. Jusqu'à présent, le CNDS ne disposait pas de moyens de recensement de ces conventions. Le tableau récapitulatif des engagements pluriannuels, établi à partir des notes de présentation des comptes financiers, fait ainsi apparaître des variations de montant d'une année à l'autre, liées principalement à des méthodes de comptabilisation différentes selon les exercices. Depuis 2010, l'application Orassamis a été modifiée afin que les sommes engagées soient saisies directement au niveau local, ce qui devrait permettre d'obtenir le chiffre exact des engagements pluriannuels contractés. Néanmoins, les incertitudes entourant les conventions signées antérieurement devraient subsister.

➤ **Les subventions d'équipement** sont suivies en comptabilité d'engagement⁷ sur un logiciel spécifique « AP/CP », greffé sur le logiciel financier et comptable SIREPA. Ce module permet de suivre :

- d'une part les engagements repris du Fonds national pour le développement du sport en application des dispositions de la loi de finances n° 2005-1719 du 30 décembre 2005. Le suivi de ces crédits d'intervention était auparavant effectué par l'Agence comptable centrale du trésor (ACCT) sous la dénomination de « Comptabilité spéciale des investissements (CSI) ». Celle-ci a été arrêtée le 18 février 2006 et transmise au CNDS. Le montant total des engagements restant à honorer s'élevait à cette date à 113,68 M€ représentant un total de 871 opérations en cours ;

- d'autre part les subventions d'équipement attribuées par le conseil d'administration depuis 2006 et leur évolution (engagements, consommations, annulations, dégagements). L'existence de fichiers de bénéficiaires de ces enveloppes assure un suivi individuel de chaque subvention et permet le rapprochement avec la comptabilité des engagements.

⁷ La comptabilité d'engagement est conforme à la M 9-1, néanmoins les comptes de classe 8 ne sont pas repris. Chaque opération porte un numéro et est classée par vote du conseil d'administration.

Les engagements hors bilan figurent chaque année dans la note de présentation du compte financier fournie au conseil d'administration. Le tableau de suivi des engagements pluriannuels au 31/12/2009 fait apparaître une dette globale de 237,12 M€ (déduction faite des charges à payer), dont l'essentiel est constitué par les subventions d'équipement (200,68 M€). S'ajoutent à ce montant les crédits engagés en 2009 au titre du plan de relance (7,432 M€), soit un total de 244,55 M€.

Le département de l'audit de la DGFIP a soulevé la question de la comptabilisation des engagements hors bilan lors de son audit de 2007. Plusieurs hypothèses avaient alors été envisagées :

- la comptabilisation en fin d'exercice d'une provision pour charge pour la fraction des conventions pluriannuelles non mises en paiement au titre de l'exercice concerné. Cette solution permettrait de faire apparaître la totalité de la dette dans les comptes de l'établissement mais aurait des conséquences sur leur équilibre, étant donné le montant très élevé des engagements concernés ;

- la comptabilisation de la totalité des subventions dès leur signature et la constatation de charges constatées d'avance pour la fraction des conventions non mises en paiement en fin d'année. Cette comptabilisation a des conséquences budgétaires limitées car seules les subventions versées au cours de l'exercice sont prises en compte dans le résultat, mais elle implique une gestion fine des restes à payer ;

- le maintien du suivi en engagements hors bilan.

La DGFIP, interrogée à la suite de cet audit, n'avait pas apporté de réponse à la date du contrôle de la Cour.

Les documents fournis en l'état par le CNDS permettent certes d'avoir une vision claire des subventions versées et des engagements restant à courir, au moins pour les subventions d'équipement qui en représentent la partie essentielle. Il reste que le bilan du CNDS ne donne pas en soi une image exacte de sa situation financière, notamment dans la présentation de son passif, faute de prise en considération des conséquences de ces engagements pluriannuels.

Le CNDS comme le ministère des sports souhaite maintenir la comptabilisation en hors-bilan des subventions pluriannuelles accordées, considérant que les autres solutions envisagées présentent des inconvénients significatifs : la direction des sports a fait valoir qu'un provisionnement au passif du bilan *« conduirait à une situation nette fortement déficitaire qui ne serait absolument pas représentative de la situation réelle de l'établissement »*, les dépenses futures devant être prises en charge sur des recettes attendues ; quant à une comptabilisation en charges constatées d'avance, le CNDS met en avant deux difficultés : *« la première est que cette méthode ne fait l'objet d'aucune instruction comptable, et que le bureau réglementaire de la DGFIP, saisi sur ce sujet en 2009, ne s'est toujours pas prononcé. La seconde difficulté est que cette méthode imposerait une gestion lourde des charges constatées d'avance qui s'ajouterait à celle déjà volumineuse des charges à payer et à terme dégraderait la productivité de l'établissement »*. A l'appui du maintien de la solution actuelle, l'établissement recourt à la notion de « passif éventuel » telle que définie dans l'instruction n°06-007-M9 du 23 janvier 2006, dont les dispositions permettent la comptabilisation hors bilan des obligations, non certaines, correspondantes.

Si la Cour a pu constater que la comptabilisation des opérations hors bilan était bien organisée et que les informations qui en résultaient étaient précises⁸, il n'en reste pas moins que l'absence d'intégration des charges correspondantes, probables dans leur grande majorité à défaut d'être certaines, au bilan de l'établissement, comporte un risque : celle d'une prise en considération insuffisante lors des décisions stratégiques sur l'emploi des ressources de l'établissement. Il appartient donc aux dirigeants et administrateurs du CNDS de veiller particulièrement, dans l'établissement des perspectives financières et des budgets futurs, à ce que l'établissement soit en mesure de faire face à ses engagements pluriannuels d'ores et déjà souscrits.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT

1. L'évolution des recettes et des dépenses

Les comptes du CNDS sont marqués par une montée en puissance de 2006 à 2008, tant en recettes (+ 33,83 %) qu'en dépenses (+ 37,59 %) puis par une forte diminution en 2009 (- 22 % en recettes et - 12,68 % en dépenses) liée à la fin du PNDS. En 2010, les recettes (231,6 M€) et les dépenses (252,4 M€) progressent à nouveau sensiblement, sous l'effet principal de la nouvelle ressource liée aux paris sportifs pour les recettes et, surtout, d'une volonté d'augmenter de façon significative les dépenses.

1.1 Les recettes

Les recettes de fonctionnement s'élèvent en 2009 à 210,69 M€ soit une progression de 3 % depuis 2006. Elles avaient atteint 273,62 M€ en 2008 (+ 33 %) pour diminuer de 22 % l'exercice suivant.

Evolution des recettes de fonctionnement de 2006 à 2009

Recettes en euros	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008	Evolution 2006/2009
75 - autres produits de gestion courante	202 949 425	234 154 288	269 618 728	210 055 766	32,85%	3,50%
<i>% des recettes</i>	<i>99,26%</i>	<i>95,87%</i>	<i>98,54%</i>	<i>99,70%</i>		
76 - produits financiers	1 510 134	3 160 885	4 002 166	634 310	165,02%	-58,00%
<i>% des recettes</i>	<i>0,74%</i>	<i>1,29%</i>	<i>1,46%</i>	<i>0,30%</i>		
77 - produits exceptionnels	3	6 917 399			-100,00%	-100,00%
<i>% des recettes</i>	<i>0,00%</i>	<i>2,83%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>		
TOTAL FONCTIONNEMENT	204 459 562	244 232 572	273 620 894	210 690 076	33,83%	3,05%

Source : CNDS/comptes financiers

Les produits exceptionnels de 2007 pour un montant de 6,9 M€ sont liés à des régularisations portant sur les recettes liées à la taxe Buffet.

Les produits de gestion courante proviennent pour l'essentiel des versements issus des recettes affectées par les lois de finances : prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux et des contributions sur les droits de retransmission télévisuels des manifestations

⁸ Ce qui est de nature à relativiser la lourdeur supplémentaire d'une gestion des engagements en charges constatées d'avance.

sportives (taxe dite « Buffet »). S’y ajoute en 2010 la nouvelle recette tirée de la taxe sur les paris sportifs (13,3 M€).

Au total, ils représentent plus de 99 % des recettes en 2009. Hors produit complémentaire exceptionnel sur la Française des Jeux destiné à financer le PNDS de 2006 à 2008, ils augmentent régulièrement de 182,23 M€ en 2006 à 209,72 M€ en 2009, soit une progression moyenne annuelle de 3,5 %.

Evolution des produits de gestion courante de 2006 à 2009

Recettes en M€	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008	Evolution 2006/2009
7571 Produit principal Française des Jeux	150,00	152,70	163,00	166,30	8,67%	10,87%
<i>% des recettes</i>	73,91%	65,24%	60,47%	79,30%		
7572 Produit complémentaire FDJ	20,72	41,69	63,00	-	204,13%	
<i>% des recettes</i>	10,21%	17,81%	23,37%	0,00%		
7573 Produit droits télévisés 5%	32,23	39,67	43,54	43,42	35,07%	34,70%
<i>% des recettes</i>	15,88%	16,95%	16,15%	20,70%		
TOTAL produits spécifiques	202,95	234,06	269,54	209,72	32,81%	3,34%

Source : CNDS/comptes financiers

1.2 Les dépenses

Evolution des dépenses de 2006 à 2009

Dépenses en euros	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008	Evolution 2006/2009
Charges propres de fonctionnement	1 209 704	2 175 410	2 177 281	2 756 296	79,98%	127,85%
<i>% des dépenses</i>	0,67%	1,00%	0,88%	1,28%		
Charges d'intervention	178 215 039	215 111 961	244 695 175	213 007 545	37,30%	19,52%
<i>% des dépenses</i>	99,33%	99,00%	99,12%	98,72%		
TOTAL FONCTIONNEMENT	179 424 743	217 287 371	246 872 456	215 763 841	37,59%	20,25%
TOTAL FONCTIONNEMENT hors transfert et dotations aux amortissements	179 412 709	217 153 039	246 679 039	215 578 627	37,49%	20,16%
Dépenses d'investissement	215523	237839	162884	117763	-24,42%	-45,36%
TOTAL DES DEPENSES	179 628 232	217 390 878	246 841 923	215 696 390	37,42%	20,08%

Source : CNDS/comptes financiers

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 213 M€ en 2009 et ont progressé de 19,5 % sur la période contrôlée. Leur montant est néanmoins en baisse depuis 2008 où elles passent de 244,69 M€ à 213 M€ (soit une diminution de près de 13 %), ce qui est dû pour l'essentiel à la fin de la mise en œuvre des subventions liées au PNDS.

La majeure partie des dépenses d'intervention sont constituées de **subventions de fonctionnement** (152 M€ en 2009, soit 73,5 % des subventions versées). Elles se répartissent entre part territoriale et part nationale. Les subventions « part territoriale » ont pour vocation de développer la pratique sportive et financent l'activité des comités, ligues et clubs sportifs

ainsi que l'accompagnement éducatif. Leur montant (136,29 M€ en 2009) est en hausse continue depuis 2006 (+ 13,75 %). Les subventions « part nationale » financent quant à elles le CNOSF (Comité national olympique et sportif français) et le Comité Paralympique, des emplois sportifs qualifiés, l'organisation en France d'événements sportifs internationaux, et la prévention du dopage. En hausse de 2006 à 2008 (elles passent de 20,5 M€ à 58,35 M€), elles atteignent 15,71 M€ en 2009 soit une baisse de 23 % par rapport à 2006, dans la mesure où elles intégraient à titre essentiel les dépenses liées au PNDS. **Les subventions d'équipement** s'établissent à 54,69 M€ en 2009 (26,5 % des subventions versées). En légère baisse en 2009, elles ont néanmoins augmenté de plus de 44 % depuis 2006.

Evolution et répartition des dépenses d'intervention du CNDS de 2006 à 2009

Dépenses en euros	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008	Evolution 2006/2009
6571 subventions d'équipt sur engagements antérieurs	34 855 285	27 448 525	17 984 318	6 289 747	-48,40%	-81,95%
% des subventions	19,6%	12,8%	7,3%	3,0%		
6572 subventions d'équipt sur engagements nouveaux	2 808 749	18 054 957	34 707 397	39 579 280	1135,69%	1309,14%
% des subventions	1,6%	8,4%	14,2%	18,6%		
6573 subventions d'équipt PNDS/politiques contractuelles	222 200	3 058 998	5 937 291	8 822 091	2572,05%	3870,34%
% des subventions	0,1%	1,4%	2,4%	4,1%		
total subv° équipement	37 886 234	48 562 480	58 629 006	54 691 118	54,75%	44,36%
6574 subventions de fonct part territoriale	119 819 786	123 202 601	127 708 514	136 294 200	6,58%	13,75%
% des subventions	67,2%	57,3%	52,2%	64,0%		
6575 subventions de fonct part nationale	20 509 019	43 346 880	58 357 656	15 712 227	184,55%	-23,39%
% des subventions	11,5%	20,2%	23,8%	7,4%		
total subv° fonct°	140 328 805	166 549 481	186 066 170	152 006 427	32,59%	8,32%
6576 fonds de concours				6 310 000		
% des subventions				3,0%		
TOTAL subventions 657	178 215 039	215 111 961	244 695 175	213 007 545	37,30%	19,52%

Source : CNDS/comptes financiers

Subventions de la part nationale en 2009

Type de dépense	Montant
Emplois sportifs qualifiés	4 437 319
Fédérations - CNOSF	9 259 900
Etapes sportives CDOS	99 550
Grandes manifestations sportives	1 350 000
Antennes médicales de prévention	565 458
total	15 712 227

Les dépenses d'investissement restent limitées sur la période contrôlée (117.763 € en 2009, 56 500 € en données provisoires 2010). Elles concernent pour l'essentiel des dépenses d'acquisition de mobilier, de matériel informatique et de logiciels, et sont financées sur fonds propres.

2. L'analyse du bilan

L'actif du bilan se caractérise par une forte progression depuis 2006 qui concerne principalement l'actif circulant.

Evolution de l'actif de 2006 à 2009

EXERCICES	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008	Evolution 2006/2009
ACTIF IMMOBILISE	286 393	389 901	359 367	291 916	25,48%	1,93%
% actif	0,67%	0,59%	0,35%	0,26%		
immobilisations brutes	298 428	536 267	699 151	816 914	134,28%	173,74%
amortissements	12 035	146 367	339 784	524 998	2723,38%	4262,38%
ACTIF CIRCULANT	42 239 922	65 265 805	103 606 949	110 159 938	145,28%	160,80%
% actif	99,33%	99,41%	99,65%	99,74%		
créances	1 106 728	4 115 946	5 618 138	6 004 955	407,63%	442,59%
valeurs mobilières de placement	40 255 262	60 034 502	101 385 684	99 001 991	151,86%	145,94%
disponibilités	711 187	1 000 909	3 515 057	5 015 999	-594,25%	605,30%
charges constatées d'avance	166 745	114 448	118 184	136 993	-29,12%	-17,84%
TOTAL ACTIF	42 526 316	65 655 706	103 966 316	110 451 854	144,48%	159,73%

Source : CNDS/comptes financiers

Les immobilisations nettes ne représentent que 0,26% de l'actif en 2009. Elles concernent exclusivement des acquisitions de licences et de matériel informatiques et de mobilier de bureau. L'actif circulant représente plus de 99,7 % de l'actif. Il est constitué à plus de 97 % de valeurs mobilières de placement. Elles sont composées de SICAV FCP du Trésor pour un montant de 77,9 M€ et de SICAV Dexialocalys pour un montant de 21,09 M€ en 2009.

Evolution de la trésorerie de 2006 à 2009

EXERCICES	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2008
VMP	40 255 262	70 034 502	101 385 684	99 001 991	145,94%
dont Sicav FCP Trésor	40 255 262	60 033 245	80 386 979	77 906 787	93,53%
dont Sicav Dexia Localys		10 001 257	20 998 705	21 095 204	
Disponibilités (comptes bancaires 51)	711 187	1 000 909	3 515 057	5 015 999	605,30%
TOTAL trésorerie	40 966 449	71 035 411	97 870 627	104 017 990	153,91%
% des VMP dans la trésorerie	98%	99%	104%	95%	-3,14%
Montant des produits financiers	1 510 134	3 160 885	4 002 166	634 310	-58,00%
taux de rentabilité des placements	3,8%	4,5%	3,9%	0,6%	

Source : CNDS/comptes financiers

De 2006 à 2008, les créances se composent essentiellement de restes à recouvrer sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux et sur les droits télévisuels en raison du décalage dans les recouvrements de fin d'exercice. En 2009, l'essentiel des créances concernent les restes à recouvrer sur les crédits du plan de relance (sur les 10 M€ d'autorisations d'engagement prévus, 5 M€ ont en effet été perçus de l'Etat fin 2009).

Le passif se caractérise par une prédominance des capitaux propres qui en représentent 67 % constitués pour l'essentiel des réserves provenant des résultats cumulés des 3 premiers exercices.

Evolution du passif de 2006 à 2009

EXERCICES	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2009
CAPITAUX PROPRES	25 117 725	52 062 927	78 811 547	73 737 783	193,57%
dotations	82 906	82 906	82 906	82 906	0,00%
réserves		25 034 819	51 980 020	78 728 641	
<i>dont réserve de précaution</i>			7 500 000	17 500 000	
résultat	25 034 819	26 945 202	26 748 621	- 5 073 764	-120,27%
DETTES	17 408 592	13 592 780	25 154 769	36 714 070	110,90%
dettes à court terme	17 408 592	13 592 780	25 154 769	36 714 070	110,90%
TOTAL PASSIF	42 526 317	65 655 707	103 966 316	110 451 854	159,73%

Source : CNDP/comptes financiers

En 2008, le bilan fait apparaître deux lignes de réserves, dont une réserve de précaution⁹ d'un montant de 7,5 M€. Cette ligne a été abondée de 10 M€ en 2009, soit un total de 17,5 M€. L'établissement n'a constitué aucune provision pour risques et charges.

Le résultat est positif sur les trois premiers exercices et augmente de plus de 6 %. L'exercice 2009, en revanche, enregistre un résultat négatif de 5 M€.

Les dettes s'élèvent à 36,71 M€ en 2009, et représentent 33 % du passif. L'essentiel des dettes concerne les charges à payer sur subventions d'équipement. Ces charges à payer ont fortement progressé depuis 2006 où elles s'établissaient à 17,4 M€ pour 21,8 M€ en 2009. Y figurent en outre, en 2009, 10 M€ au titre du plan de relance.

3. La capacité d'autofinancement et le fonds de roulement

La capacité d'autofinancement, stable sur les 3 premiers exercices, devient négative en 2009.

Evolution de la capacité d'autofinancement de 2006 à 2009

EXERCICES	2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2009
Résultat net comptable	25 034 819	26 945 202	26 748 621	- 5 073 764	-120,27%
dotations aux amortissements et aux provisions	12 035	134 332	193 417	185 214	1438,96%
Capacité d'autofinancement	25 046 854	27 079 534	26 942 038	- 4 888 550	-119,52%

Source : CNDP/comptes financiers

Le fonds de roulement est largement positif et atteint 73,4 M€ fin 2009. S'il diminue en valeur (-5 M€) par rapport à 2008, il augmente en termes de jours de fonctionnement (114 jours en 2008, 123 jours en 2009).

⁹ La constitution d'une réserve de précaution a été suggérée par l'Inspection Générale des Finances et par l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports dans un rapport d'avril 2007 en raison des incertitudes pesant sur le niveau des recettes issues de la taxe dite « Buffet » (contribution de 5 % sur la retransmission de manifestations ou compétitions sportives). Elle a été votée par le conseil d'administration à l'occasion de l'affectation du résultat 2007.

Evolution du fonds de roulement de 2006 à 2009 (méthode additive)

EXERCICES	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement	24 831 331	51 673 025	78 452 180	73 445 868
variation du fonds de roulement	24 831 331	26 841 694	26 779 155	- 5 006 312
fonds de roulement en jours	50	86	114	123

Source : CNDS/comptes financiers

Au cours des premiers exercices, la progression des recettes d'une part, la réalisation moindre des dépenses, inférieures aux prévisions, d'autre part, a débouché sur des résultats excédentaires (environ 26 M€ par an de 2006 à 2008) et la constitution rapide d'un fonds de roulement important (78,4 M€ en 2008). Compte tenu d'un besoin en fonds de roulement négatif, le niveau de trésorerie est encore plus élevé.

La dynamique des dépenses est toutefois supérieure à celle des recettes. L'augmentation des dépenses est de plus de 20 % entre 2006 et 2009, contre 3 % pour les recettes (hors PNDS, + 37 % pour les dépenses et + 15 % pour les recettes). La situation s'est ainsi inversée à partir de 2009 en raison notamment d'une action volontariste de croissance des dépenses : le fonds de roulement a été ramené à 73,4 M€ fin 2009 puis à 52,8 M€ fin 2010 compte tenu du résultat négatif de ces deux exercices (-5 M€, puis -20,8 M€).

Dans ses réponses, le CNDS a indiqué que sa jeunesse ne lui permettait pas encore de connaître précisément le rythme de paiements des subventions d'équipement, les clés de paiement étant néanmoins progressivement affinées et le budget 2011 ayant pris en compte la sous-consommation chronique de ces subventions. Le CNDS cherche désormais à maîtriser le taux d'abandon des projets. De son côté, la direction des sports a fait valoir que le transfert des engagements du FNDS à la création du CNDS expliquait la nécessité d'une gestion prudente de l'établissement dans ses premières années, et a indiqué que face à une dynamique toujours plus forte des dépenses dans les années à venir, le parti adopté à travers le budget 2011 est de mettre à nouveau à contribution le fonds de roulement¹⁰ en visant à stabiliser son montant d'ici à 2014.

Le CNDS n'a certes pas vocation à accumuler des excédents. Dans la définition de son équilibre financier à terme, il doit toutefois tenir compte de deux éléments :

- l'importance de ses engagements pluriannuels hors bilan et les conditions dans lesquelles il sera amené à y faire face, sachant que les comptes annuels ne reflètent pas ces engagements ;
- les perspectives de l'établissement eu égard à l'évolution de ses missions (question développée aux points VI et VII).

La diminution du fonds de roulement ne saurait donc être un objectif en soi à atteindre par la voie d'une augmentation des dépenses immédiates, mais doit prendre place dans une approche plus fine des conséquences des engagements déjà consentis et des nouvelles charges liées à l'évolution des missions du CNDS.

¹⁰ Le budget primitif pour 2011 prévoyait un résultat négatif de 18,9 M€.

III. LA PART TERRITORIALE

A. LA PART TERRITORIALE : CADRE GÉNÉRAL

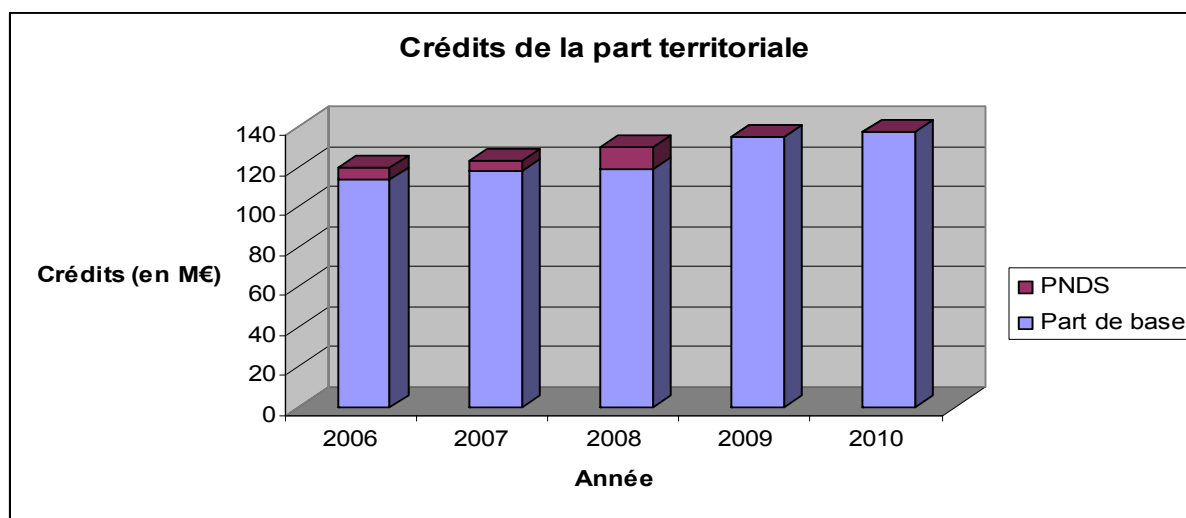
1. Une subvention de fonctionnement pour le développement du sport pour tous

La part territoriale correspond aux concours financiers de fonctionnement destinés aux structures énumérées à l'article R. 411-2 du code du sport, il s'agit principalement : des clubs et associations sportives agréées ; des ligues ou comités régionaux et départementaux des fédérations sportives et des comités régionaux olympiques et sportifs (CROS), des comités départementaux olympiques et sportifs (CDOS), des comités territoriaux olympiques et sportifs (CTOS).

Les circulaires relatives à la mise en œuvre de la part territoriale établies par le directeur général du CNDS à partir des orientations définies par la ministre dans sa lettre de mission au directeur général précisent, en outre, chaque année, la liste des bénéficiaires prioritaires. Il s'agit, pour 2010 des « CROS, CDOS et CTOS, [des] ligues et comités régionaux, [des] comités départementaux qui, dans leurs plans de développement, présenteront leur projet d'animation du réseau et d'accompagnement des clubs » et constituent, à ce titre des « têtes de réseau » ainsi que des clubs et associations sportives présentant « leur demande dans le cadre d'un projet associatif et dont l'action présente une dimension structurante ».

2. Des crédits en hausse constante dont la clef de répartition n'a pas évolué depuis la création du CNDS

Le montant de la part territoriale fixé en Conseil d'administration est en hausse constante depuis 2006, il s'élève à 138 M€ en 2010. Des crédits issus du plan national de développement du sport (PNDS) ont été utilisés pour financer des subventions de la part territoriale en 2006, 2007 et 2008¹¹.



¹¹ Ces crédits ont permis de financer le volet sportif de l'accompagnement éducatif en 2007 et 2008.

Conformément aux dispositions du règlement général, « le Conseil d'administration adopte, dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local ». Des critères de répartition élaborés à l'époque du FNDS permettent de répartir les crédits par commission territoriale. Ces critères sont les suivants :

- une part fixe par région (8 %) ;
- une part fixe par département (12 %) ;
- une part proportionnelle au nombre de licences (40 %) ;
- une part proportionnelle à la population totale de la région (14 %) ;
- une part proportionnelle à la population de moins de 25 ans (20 %) ; et
- une part proportionnelle au nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (6 %) - revenu de solidarité active à partir de 2011.

Des critères différents ont été établis pour les départements et régions d'outre-mer (6,5 % de l'enveloppe totale), d'une part et pour les autres collectivités d'outre-mer (3,5 % de l'enveloppe totale), d'autre part. Ces critères de répartitions n'ont pas évolué depuis la création du CNDS en dépit de l'importance croissante pour le ministère des sports de la prise en compte des publics prioritaires que sont les jeunes scolarisés et les habitants des zones urbaines sensibles. La prise en compte de ces priorités se fait donc essentiellement au sein de chaque région et assez peu entre les territoires.

Le CNDS a indiqué dans ses réponses que la modification des clefs de répartition nécessite, en amont, une large concertation dans la mesure où elle conduirait à la diminution des dotations de certaines régions mais a précisé que l'observation de la Cour serait portée à la connaissance des membres du conseil d'administration.

3. Des subventions qui souffrent d'un grand nombre de priorités et peinent à devenir un outil de développement du sport

Conformément aux orientations définies par le ministre dans la lettre de mission adressée chaque année au directeur général, des publics, territoires et objectifs prioritaires sont précisés dans la circulaire relative à la mise en œuvre de la part territoriale (en 2010) :

- **les quartiers en difficulté** (en particulier ceux de la « dynamique espoir banlieue ») : **15 %** du montant de la part territoriale (hors accompagnement éducatif) doivent leur être consacrés ;

- **la professionnalisation du mouvement sportif** : au travers de l'enveloppe consacrée à l'emploi (objectif, **15 %** de la part territoriale à la fin de l'olympiade) ;

- **les actions de formation** des dirigeants et des animateurs bénévoles et des animateurs sportifs salariés (objectif, **15 %** à la fin de l'olympiade) ;

- l'accompagnement éducatif : 13 M€ ;

- les zones rurales : incitation à la mutualisation des ressources, regroupements, création de groupements d'employeurs ;

- les femmes et les personnes handicapées ;

- la lutte contre la violence : généralisation des formations complémentaires en matière de gestion des conflits à l'attention des éducateurs sportifs et des arbitres.

Ces priorités apparaissent nombreuses ce qui peut nuire à l'efficacité des subventions. En effet, comme l'ont montré les investigations sur place, la plupart des projets peuvent, à un titre ou à un autre, être présentés comme contribuant à la réalisation d'un des objectifs. C'est ce que font les porteurs de projets qui adaptent la présentation de leur plan de développement aux priorités du territoire. Les commissions territoriales tentent de remédier à cet excès de priorités en sélectionnant certaines d'entre elles en s'appuyant de préférence sur la lettre de la ministre plutôt que sur les instructions plus détaillées de la direction générale du CNDS. L'objectif est double, il s'agit de tenir compte des spécificités régionales mais aussi de clarifier les objectifs.

Le CNDS a fait valoir que compte tenu du grand nombre de subventions versées et de bénéficiaires potentiels, le nombre de priorités n'est pas excessif. Cependant, la Cour relève que la nouvelle orientation choisie par la ministre pour 2011 conduit à les resserrer. Désormais, l'attribution de subvention se fera sur le fondement du projet associatif présenté par le club. Ne restent plus que deux publics prioritaires - les personnes porteuses d'un handicap et les jeunes filles - et deux priorités nationales - l'objectif très général de « *développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre* » et « *la lutte contre les inégalités territoriales d'accès à l'offre de pratique sportive* -».

Aux termes du contrat de performance 2009-2011, « *le CNDS doit, en premier lieu, concourir par ses financements au développement du sport pour tous au plan territorial* ». Les subventions doivent donc normalement être allouées sur le fondement d'un projet présenté par les demandeurs qui doit conduire au développement de la pratique sportive en priorité sur certains territoires ou auprès de certains publics (les personnes de moins de 20 ans ou les femmes, par exemple). Il s'agit d'une évolution sensible en comparaison avec la part régionale du FNDS (dont la part territoriale est l'héritière) considérée, notamment par le mouvement sportif, comme une simple dotation de fonctionnement.

Toutefois, le montant moyen relativement faible des subventions¹² et son caractère récurrent dans une majorité de cas conduisent à nuancer cette distinction. En outre, une partie du mouvement sportif continue de considérer que les crédits de la part territoriale constituent des dotations de fonctionnement ordinaires et les projets présentés par les demandeurs sont souvent identiques d'une année sur l'autre.

Dans une démarche de rationalisation des subventions accordées et d'évolution du dispositif vers une logique de développement et de projet, **un seuil minimal de subvention a été introduit**. Fixé à 450 € en 2008, il est de 600 € depuis 2009 et sera de 750 € en 2011. Cette évolution conduit à réduire le nombre de subventions allouées et à augmenter le niveau de subvention moyen. Ainsi, en 2009, le CNDS a distribué près de 45.000 subventions (contre 49.000 en 2008) à plus de 34.000 bénéficiaires (38.000 en 2008). Le niveau de subvention moyen est passé de 2.779 € en 2008 à 2.974 € en 2009 et chaque bénéficiaire a reçu en moyenne 3.905 € (3.297 € en 2008).

L'examen de la répartition des bénéficiaires montre que 25 % des bénéficiaires de subventions distribuées par les départements (soit plus de 8.000 structures) ont reçu entre 600

¹² En 2009, le montant moyen des subventions accordées aux clubs et structures locales s'élevait à 1.912 € et plus de 8.000 subventions étaient inférieures à 750 €.

et 750 €. Le relèvement du seuil à 750 € est donc susceptible de réduire significativement le nombre de bénéficiaires. Cependant, la création et le relèvement des seuils opérés par le passé ont conduit à des changements de comportement des structures bénéficiaires qui ont augmenté le montant de leurs demandes ou se sont regroupées. Ainsi, en 2008, le relèvement du seuil de subvention de 450 € à 600 € a-t-il conduit à une diminution du nombre de bénéficiaires de l'ordre de 3.400 unités (32.986 au lieu de 36.400) alors que plus de 7.000 structures avaient obtenu, en 2008, des subventions comprises entre 450 et 600 €.

Le CNDS a indiqué qu'un « *important renouvellement des associations aidées a été constaté* » mais qu'il doit encore « *développer les analyses statistiques sur ses bases de données* ». Enfin, il justifie le montant moyen relativement faible des subventions par les spécificités du secteur sportif associatif qui est « *atomisé* » et peu doté.

En outre, le CNDS encourage une logique de contractualisation en particulier avec les CROS, les CTOS et les ligues régionales. A ce titre des conventions pluriannuelles peuvent être établies sur la base d'un projet de développement **mais une telle démarche reste marginale** comme il l'a été constaté au cours des contrôles effectués dans les services déconcentrés de l'Etat en charge de l'instruction des dossiers de la part territoriale.

B. LES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES

Des subventions spécifiques ont été conçues pour répondre à certaines des priorités. Il s'agit principalement des aides directes à l'emploi sportif dans le cadre du plan sport emploi (1) et du dispositif d'accompagnement éducatif (2).

1. Le plan sport emploi (PSE) : un dispositif utile mais une évaluation des projets qui reste à améliorer

Le PSE a été institué en 1996 afin de favoriser l'embauche de personnels qualifiés sur les champs techniques, pédagogiques ou administratifs par des « *employeurs susceptibles de prendre en charge, à terme, la totalité du coût de l'emploi* ». La direction générale s'est donné pour objectif de consacrer 15 % des crédits de la part territoriale (hors accompagnement éducatif) au soutien à l'emploi à la fin de l'olympiade. Les résultats de 2009 sont proches de cet objectif avec 14,81 % des crédits consacrés à cet objectif.

Dans sa forme actuelle, le PSE est une subvention dégressive attribuée sur quatre ans, d'un montant maximal de 12.000 € la première année (toutes aides de l'Etat et des établissements publics nationaux confondues). Une aide non dégressive peut être attribuée depuis 2008 pour des emplois revêtant une forte utilité sociale ou territoriale et dont les objectifs de développement ne permettent pas d'obtenir l'accroissement des ressources propres.

Le CNDS avait également participé, dans le cadre du PNDS, au financement du programme 1000 emplois STAPS mis en œuvre par les ministères en charge de l'emploi, des sports et des personnes handicapées en 2006. Le CNDS assurait un complément de salaire de 12.000 € annuels pour 700 postes : les 350 emplois figurant dans l'opération « *soyez sport* » et les 350 emplois destinés à la Coupe du monde de rugby et au mondial de handball féminin de 2007. En 2008, le CNDS a décidé de consolider les emplois qui cessaient de bénéficier d'une aide de l'Etat « *alors même qu'ils contribuent au développement de la pratique sportive*

des publics prioritaires déterminés par le CNDS » dans la limite de 600 emplois. Ces emplois deviennent éligibles au dispositif du plan sport emploi et de l'aide non dégressive mais sont financés sur l'enveloppe nationale des subventions du CNDS.

Les conditions d'instruction des demandes de subventions des emplois sportifs qualifiés sont les suivantes :

- pour les emplois sportifs qualifiés dans les fédérations sportives et les organismes sportifs nationaux, les projets sont soumis pour avis à la commission « emploi » et peuvent faire l'objet de l'attribution d'une aide par le directeur général du CNDS ;
- pour les emplois sportifs qualifiés dans les associations sportives locales et dans les organismes sportifs départementaux et régionaux, les projets sont soumis pour avis à la commission territoriale compétente du CNDS et peuvent faire l'objet de l'attribution d'une aide par le délégué territorial.

Dans tous les cas, les aides accordées pour consolider les emplois sportifs qualifiés doivent donner lieu à la signature d'une convention entre l'association bénéficiaire et le CNDS qui fixe des objectifs et des indicateurs en matière de développement de la pratique sportive.

Jusqu'à une date récente, l'évaluation des projets a été très peu développée mais le CNDS tente de remédier à cette situation en expérimentant, depuis 2010, un outil d'aide à la décision qui permet d'évaluer la viabilité de la structure, d'une part, la pertinence et la cohérence du projet, d'autre part. L'établissement reconnaît la nécessité de réaliser l'évaluation des projets, les réponses faisant état de la mise en place d'une « *enquête détaillée portant sur l'évaluation du soutien des emplois notamment dans le cadre de la mise en place du dispositif des emplois sportifs qualifiés* ».

2. L'accompagnement éducatif : un lancement difficile, des résultats inégaux

Depuis l'année scolaire 2007-2008, un dispositif d'accompagnement éducatif a été mis en place par l'éducation nationale pour proposer des activités périscolaires d'abord aux élèves des collèges de l'éducation prioritaire puis à tous les collégiens à la rentrée 2008 et aux élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire à la rentrée 2009. Le CNDS a été, dès l'origine, chargé d'apporter un soutien financier dans le cadre de la mise en œuvre du volet sportif de ce dispositif.

Le soutien aux activités sportives d'accompagnement éducatif s'inscrit dans une politique globale visant à augmenter le volume d'activités physiques et sportives pratiquées par les adolescents.

Ce dispositif prend deux formes :

- **Une subvention d'équipement** : l'aide à la création, la rénovation ou l'aménagement d'équipements sportifs ou l'acquisition de matériels lourds ;
- **Une subvention de fonctionnement** : l'aide aux associations sportives, scolaires ou non, qui interviennent en temps périscolaire auprès des élèves d'un collège dans le cadre de l'accompagnement éducatif mis en place par l'établissement. Ces financements sont accordés dans le cadre d'une enveloppe spécifique au sein de la part territoriale du CNDS, constitués de crédits inscrits au titre du Programme national de développement du sport (PNDS) jusqu'en 2008.

En 2010, les crédits prévus pour le volet fonctionnement de l'accompagnement éducatif s'élèvent à 13 M€. Le montant maximal de la subvention accordée est de 1.300 € par module lorsque l'association assure la rémunération de l'intervenant et de 650 € dans le cas contraire (il s'agit d'un montant maximal qui ne peut être atteint que lorsque l'activité sportive nécessite des moyens coûteux comme les sports de nature). A compter de 2010, les ligues régionales et comités départementaux qui coordonnent la mise en place de modules peuvent bénéficier d'une aide spécifique qui s'élève au maximum à 60 € par module coordonné.

Lors du lancement de l'opération (fin 2007), les services déconcentrés chargés des sports ont rencontré des difficultés ; seul 1 M€ avait été consommé à la fin de l'année scolaire 2007-2008. La campagne 2008-2009 s'est révélée bien meilleure en termes de taux de consommation des crédits - près de 80 % des crédits ont été consommés¹³ - mais de grandes disparités ont demeuré. La consommation totale des crédits de fonctionnement et d'investissement s'élève à près de 90 % des 20 M€ dédiés à ce programme en 2008.

En 2009-2010, 90 % des crédits prévus initialement pour l'accompagnement éducatif ont été consommés (12,7 M€ sur 14 M€) dont près de la moitié pour soutenir des associations intervenant dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Toutefois, les résultats demeurent, là-aussi, très variables et un réajustement des crédits entre régions a dû être opéré en cours de gestion. Au total plus de 12.623 modules de 36 heures chacun ont été financés (8.596 en 2008) au bénéfice de 240.000 élèves. Enfin, pour l'année scolaire 2010-2011, 99 % des crédits ont été consommés (12,89 M€ sur 13 M€).

Des dispositifs spécifiques ont été mis en œuvre pour répondre aux objectifs du CNDS. Le PSE rend possible la création de postes dans des organismes en voie de structuration mais l'évaluation des projets reste à développer. Par ailleurs, le volet sportif de l'accompagnement éducatif fonctionne aujourd'hui de manière satisfaisante au niveau national mais d'importantes disparités demeurent entre les territoires.

C. L'INSTRUCTION DES DEMANDES : LE RÔLE PIVOT DES COMMISSIONS TERRITORIALES

1. L'organisation

Le Règlement général fixe les règles relatives à l'attribution des crédits de la part territoriale : « le conseil d'administration adopte, dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, les directives de l'établissement concernant la répartition des subventions attribuées au niveau local ; il détermine les actions susceptibles d'être subventionnées ainsi que les publics et objectifs prioritairement visés ». Il « se prononce sur la répartition entre les régions de métropole et d'outre-mer et les collectivités d'outre mer des crédits destinés aux subventions attribuées au niveau local, en fonction de critères qu'il détermine ». Comme nous l'avons vu, il s'agit de critères sportifs, démographiques, socio-économiques et géographiques qui reprennent les critères de répartition précédemment utilisés pour la part régionale du FNDS. Le directeur général notifie aux délégués territoriaux le montant des crédits à répartir au niveau local.

¹³ 9,2 M€ des 11,7 M€ prévus pour le volet sportif de l'accompagnement éducatif.

Les commissions territoriales sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et du mouvement sportif de niveau régional (notamment le délégué territorial de l'établissement (le préfet de région) et le président du CROS et de niveau départemental (notamment le préfet de chacun des départements de la région et le président de chacun des CDOS de la région).

2. La création des commissions territoriales : un impact marginal sur les procédures d'attribution des subventions

Les commissions territoriales ont succédé en 2009 aux commissions régionales et départementales en préfiguration de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a notamment conduit à la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat en charge du sport. Le CNDS avait anticipé la marginalisation voire la suppression des services déconcentrés départementaux au profit de l'échelon régional mais l'organisation retenue a été différente.

Conformément aux dispositions de l'article R. 411-16 du code du sport, « la commission territoriale définit les priorités régionales » du CNDS, « détermine les modalités de recueil et d'examen des demandes de subvention relevant de sa compétence territoriale » et « émet un avis sur l'attribution des subventions relevant du niveau local ».

Le règlement intérieur de chaque commission prévoit les modalités de la concertation entre les représentants de l'Etat, du mouvement sportif et des collectivités territoriales ainsi que les procédures de dépôt et d'examen des dossiers. Le délégué territorial (préfet) définit les modalités d'instruction des dossiers :

- les dossiers de niveau départemental sont instruits par les services départementaux de l'Etat en charge du sport ; ils représentent les deux tiers des crédits de la part territoriale en 2009. Il s'agit principalement de demandes de subvention des clubs et associations sportives (pour les deux tiers), d'une part, et des CDOS (pour un tiers), d'autre part ;
- les dossiers de niveau régional sont instruits par les services régionaux de l'Etat en charge du sport. Ce sont principalement ceux des ligues et des comités régionaux et ceux des CROS.

Les règlements intérieurs peuvent prévoir le principe d'un dépôt double des dossiers de demande de subvention : auprès du service de l'Etat départemental en charge du sport et auprès du CDOS pour les dossiers de niveau départemental et auprès du service de l'Etat régional en charge du sport et auprès du CROS pour les dossiers de niveau régional.

Cette procédure s'accompagne, le plus souvent, de la mise en place de groupes de travail départementaux ou régionaux réunissant les représentants du service de l'Etat en charge de l'instruction des dossiers de demande de subvention du CNDS et les CDOS ou CROS si bien qu'il est convenu de parler d'une « *co-instruction des dossiers* ». Des groupes de travail chargés d'études thématiques et/ou territoriales (emploi, équipement, etc.) peuvent également être mis en place. Ils ont une fonction consultative.

Les services départementaux et régionaux en charge de l'instruction des demandes de subvention transmettent alors leurs propositions aux commissions territoriales qui communiquent leur avis au délégué territorial de l'établissement. Celui-ci décide alors l'attribution d'un concours financier ou rejette la demande de subvention.

La création des commissions territoriales ne semble donc pas avoir réellement conduit à un allègement ou à une rationalisation des procédures. La co-instruction demeure au niveau départemental malgré la disparition des commissions départementales et les commissions territoriales entérinent les choix faits au niveau départemental. Le CNDS a indiqué que la réorganisation interministérielle des services déconcentrés de l'Etat ne s'est pas accompagnée d'un « *transfert au niveau régional des moyens humains compétents en termes d'instruction des dossiers* ». Il a précisé que « *la mise en œuvre d'une articulation harmonieuse entre échelons départemental et régional est en cours* » mais que la création des commissions territoriales n'avait pas pour objectif de supprimer la concertation de niveau départemental. La direction des sports a par ailleurs ajouté qu'il « *a été souhaité laisser une certaine liberté d'organisation et de fonctionnement aux commissions territoriales pour tenir compte des caractéristiques des régions* ». **Il demeure que la plus-value apportée, à ce jour, par les commissions territoriales n'est pas évidente.**

3. La validation et le versement des subventions : des procédures adaptées aux enjeux

Le CNDS s'est doté de procédures formalisées proportionnées aux enjeux financiers. Les subventions de la part territoriale sont versées par l'agence comptable de l'établissement à l'exception des crédits destinés aux associations et groupements sportifs de la Corse, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna. Les informations nécessaires au paiement sont saisies sur la base de données ORASSAMIS qui permet de classer les projets par niveau territorial, par fédération de rattachement, par objectif opérationnel, par dispositif et par territoire.

Certains dossiers font l'objet d'une procédure particulière et donnent lieu à la signature d'une convention de financement. C'est le cas des subventions de l'accompagnement éducatif, du plan sport emploi de même que les subventions supérieures à 23.000€. Pour les subventions supérieures à 150.000€, la convention de financement est visée par l'autorité en charge du contrôle financier du CNDS (le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la santé et des sports) préalablement à la signature du président de l'association.

En outre, des conventions pluriannuelles d'une durée maximale de quatre ans peuvent également être signées notamment pour établir des « *plans d'action structurants liés à l'emploi et à la formation* ». L'évaluation des résultats de ces actions est communiquée à la commission territoriale. Le montant de la garantie de financement pour chacune des années au-delà de la première¹⁴ est limité à un maximum de 50 % de la subvention accordée la première année. Pour chaque région, le montant ainsi garanti ne peut excéder 30 % de la dotation de crédits (hors accompagnement éducatif) au titre de l'année 2010, soit un montant de 37,2 M€ au plan national. **Cependant, les conventions pluriannuelles semblent peu utilisées,** même si le CNDS a indiqué que leur nombre était en augmentation et que « *l'attribution de subvention sur le fondement d'un projet de développement* » prévue pour 2011 devrait conduire à des signatures de conventions plus systématiques. Or cet outil présente des avantages pour les bénéficiaires comme pour le CNDS. Les premiers bénéficient d'une meilleure visibilité quant à l'évolution d'une partie de leurs ressources. Le second peut inscrire sa politique de subventionnement dans une démarche de projet pluriannuel qui se

¹⁴ A différencier du montant prévisionnel figurant dans la convention.

prête bien aux objectifs que se fixe l'établissement en termes d'augmentation de la pratique sportive.

4. Evaluation et contrôle

Le CNDS a fait savoir qu'il « *a pour objectif de renforcer l'ensemble des procédures d'évaluation* » et reconnaît que « *l'évaluation est clairement un des enjeux clefs pour l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique par le CNDS* ». Des instructions en ce sens ont été données dans la circulaire pour 2011 relative à la « part territoriale ».

Si le CNDS développe un outil d'évaluation qui devrait aider les agents en charge de l'instruction des demandes de subvention, il reste qu'à ce jour, l'évaluation de l'efficacité des subventions accordées reste embryonnaire et ne semble pas conduire à réorienter les choix de subvention.

L'évaluation *ex ante* des demandes de subvention pour la création d'un emploi sportif semble peu normalisée. Par ailleurs, l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés en termes d'allocation des crédits (promotion du sport féminin, par exemple) est également imparfaite dans la mesure où nombre de projets peuvent être présentés comme concourant à l'un des nombreux objectifs du CNDS sans qu'une réelle démarche spécifique ait été réalisée par le club.

Enfin, de façon plus générale, l'évaluation de l'efficacité des subventions reste limitée du fait du nombre important de subventions de faible montant à examiner, constat qui soulève par ailleurs une question de fond quant à l'appréciation de leur utilité.

IV. LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

L'attribution de subventions d'équipement aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux associations sportives agréées, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives est avec la « part territoriale » un des principaux modes opératoires du CNDS pour accomplir ses missions statutaires.

A. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION

Les modalités d'attribution des subventions d'équipement sont définies par le règlement général de l'établissement. Une procédure d'instruction détaillée et encadrée, associant les différents acteurs du sport, a été mise en place. La nature de l'intervention du CNDS et son calibrage font toutefois l'objet d'interrogations récurrentes.

1. Des critères d'éligibilité et d'attribution qui concernent un large champ de bénéficiaires potentiels

Le CNDS finance la construction, la rénovation et la mise en accessibilité des équipements sportifs, l'acquisition de matériels lourds d'une durée de vie supérieure à cinq ans, et la réalisation de « maisons du sport » dès lors qu'elles accueillent un nombre important de représentations fédérales et leur offrent des services communs. Il peut également accorder des subventions pour le financement des études préalables à la réalisation d'un projet d'équipement sportif.

Très vite, l'établissement a cherché à resserrer les règles d'éligibilité. Ce resserrement, décidé lors du conseil d'administration de novembre 2006, a eu pour objet de lutter contre un flux croissant de demandes (+ 95 % en 2 ans par rapport au FNDS) et contre la baisse concomitante du taux de financement moyen des projets par le CNDS (7,72 % en 2006 contre 12,85 % sur les dossiers retenus par le FNDS en 2003). **Toutefois, aux termes du règlement général, les critères d'attribution restent très larges. De plus, beaucoup de règles d'éligibilité ont leur dérogation ou leurs exceptions.**

Les lettres de mission adressées par le ministre au directeur général du CNDS définissent des axes prioritaires qui ont en outre tendance à se cumuler au fil des années : accessibilité des équipements dès l'origine, jeunes scolarisés, habitants des quartiers en difficulté et pratique sportive féminine à compter de 2009, outre-mer et structuration des associations sportives et de l'animation sportive dans les zones rurales défavorisées en 2010.

Pour répondre à ces priorités d'une part, pour réserver des crédits à d'autres actions spécifiques d'autre part, différentes enveloppes ont été distinguées au fil du temps. **Au niveau national**, l'essentiel des subventions est distribué à partir d'une enveloppe générale à laquelle s'ajoutent deux enveloppes spécifiques : une enveloppe « sinistres » (1 M€) et une enveloppe « accessibilité personnes handicapées » (1 M€). Des enveloppes exceptionnelles peuvent également être mises en place, comme l'enveloppe « ZUS exceptionnelle » en 2009, fixée *in fine* à 10 M€, et l'enveloppe de 10 M€ attribuée par l'Etat dans le cadre du plan de relance sur 2009-2010.

Par ailleurs, depuis 2008, des **financements régionalisés** sont accordés dans le cadre d'une enveloppe définie par région pour un total de 13 M€ en 2009, pour des projets dits de proximité¹⁵. Ces financements régionalisés, qui permettent d'ouvrir le champ de l'éligibilité, doivent toutefois être ciblés sur trois objectifs : le développement des activités sportives des élèves en temps périscolaire ; les projets d'équipements de proximité relevant d'une zone urbaine sensible ; la mise en accessibilité des équipements pour des demandes inférieures à 50 000 €. Enfin, une **enveloppe régionalisée spécifique** a été créée en 2008 pour la rénovation des équipements sportifs outre-mer.

Le champ potentiel des financements reste donc très large. Le CNDS a fait valoir que les enveloppes restent en nombre restreint par rapport à la diversité des situations, mais a indiqué être conscient de l'importance de ne pas les multiplier au risque d'affaiblir la lisibilité de son action.

2. Une procédure d'instruction définie de façon rigoureuse

Tous les dossiers, qu'ils relèvent d'un financement national ou régionalisé, sont constitués auprès des services déconcentrés de l'Etat, mis à disposition du CNDS, sous l'autorité du délégué territorial.

Pour les financements nationaux, un phasage précis des différentes tâches de préparation de chaque conseil d'administration a été établi. L'instruction est facilitée par l'utilisation d'une application dédiée (SES), partagée par les services déconcentrés et le siège, qui permet de gérer l'ensemble de la procédure jusqu'à la notification de la subvention. Elle peut en outre s'appuyer sur le recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique (RES), base de données ministérielle que le CNDS peut utiliser selon les termes des conventions passées avec le ministère. Les dossiers de demandes de subvention sont soumis pour avis au comité de programmation, qui tient trois réunions successives lui permettant d'affiner progressivement ses propositions avant chaque conseil d'administration. Le conseil d'administration délibère deux fois par an sur la liste des bénéficiaires et les montants.

Le nombre de dossiers présentés a chuté sensiblement dès 2007 (de 1 364 à 928), avant de se stabiliser autour de 500 par an depuis 2008. Mécaniquement, le taux de dossiers retenus (un peu plus de 200 par an en moyenne depuis la création du CNDS) a sensiblement augmenté : de 15 % en 2006, il se situe entre 35 et 45 % de 2008 à 2010.

Pour les crédits régionalisés, le conseil d'administration du CNDS adopte les directives qui président à l'attribution des subventions et se prononce sur le montant des enveloppes annuelles régionales. Le délégué territorial procède, après instruction et avis de la commission territoriale, à l'attribution des subventions. En 2009, les crédits régionalisés ont été utilisés à hauteur de 55 % au bénéfice des jeunes scolarisés, de 25 % pour les quartiers en difficultés, et 20 % pour l'accessibilité des handicapés.

Le département des subventions d'équipement établit un « bilan équipement » depuis 2006. Il n'a un contenu analytique que depuis 2008, mais s'est densifié au fil des exercices. Il en ressort que les associations représentent une part très minoritaire (4,6 % en montants attribués en 2008, 11,5 % en 2009), les collectivités territoriales et plus particulièrement les communes et leurs groupements étant dans la grande majorité des cas les porteurs de projets.

¹⁵ Les attributions doivent respecter une fourchette allant d'un minimum de 4 500 € à un maximum de 80 000, puis 120 000 € à compter de 2009.

Le CNDS a produit un tableau des financements attribués par région depuis l'origine, corrélé à la population et au nombre de licenciés, dont il ne ressort pas de grosses distorsions. Une approche par discipline des financements attribués sur l'enveloppe nationale a en outre été effectuée en 2009 : les 5 disciplines les plus financées cette année-là ont été la natation, le basket-ball, le volley-ball, le handball et le football ; cette analyse par discipline nécessitera plus de recul pour en tirer des enseignements significatifs, même si se dégagent déjà fort logiquement des activités sportives à la fois très pratiquées et nécessitant des investissements importants.

Les procédures mises en place sont de nature à permettre de traiter les demandes de subventions avec le professionnalisme et la déontologie qu'impose la nature des interventions du CNDS. La consultation d'un échantillon de 71 dossiers a confirmé l'application de ces procédures d'instruction. Les documents consultés soulèvent néanmoins plusieurs questions.

3. Une politique à préciser et à conforter

3.1 Des progrès restent à accomplir dans les outils d'aide à la décision et d'analyse des demandes de subvention.

1 – **Les avis du mouvement sportif** rendus lors de l'instruction ne s'appuient pas, dans la grande majorité des cas, sur une argumentation tirée d'une vision globale sur les équipements en cause. Or, un des éléments de la réforme des critères d'attribution des subventions opérée fin 2006 était « *d'inviter les fédérations sportives à généraliser l'élaboration de schémas directeurs des équipements et à mutualiser l'expression de leurs besoins, afin de promouvoir des équipements répondant aux souhaits de plusieurs disciplines sportives* ». Le CNDS, même s'il indique que les fédérations les plus importantes ont élaboré des réflexions approfondies voire ont mis en place de véritables schémas directeurs, se propose de poursuivre la concertation avec le CNOSF afin d'inciter les fédérations à s'engager plus avant en ce sens en utilisant les aides existantes (guide pratique élaboré par le ministère en 2009, Recensement des équipements sportifs).

2 – **La notion de « dépense subventionnable »** mériterait également d'être précisée pour permettre de mieux fonder la détermination du montant de l'aide octroyée, à partir de critères homogènes par nature d'équipements.

Se pose ainsi le problème des équipements multifonctionnels comme, parmi les dossiers consultés, le palais des sports et de spectacles à Boulazac, le Vendespace à Mouilleron le Captif, ou bien le centre multisportif et culturel de Dammarie-les lys. Le CNDS ne peut normalement financer que des équipements dont la vocation sportive est prédominante. Pour autant, les grandes salles ne disposent pas d'un modèle économique rentable en l'absence d'une modularité leur permettant d'accueillir d'autres types de manifestations. Le CNDS a indiqué que les analyses et réflexions étaient toujours en cours pour déterminer les modalités de financement les plus appropriées pour ce type d'équipement.

Les modalités d'intervention dans le cadre de la nouvelle priorité relative aux zones rurales mériteront également d'être précisées, ce dont convient l'établissement qui entend s'engager plus avant dans leur définition.

De façon plus générale, le CNDS, après un premier travail conduit en 2009 avec le CNOSEF, la direction des sports et la Fédération française de natation afin d'élaborer des barèmes indicatifs de subvention pour les piscines, a indiqué avoir engagé une étude, qui devrait aboutir en 2011, pour progresser dans la détermination des critères lui permettant de calibrer ses subventions, notamment pour déterminer des plafonds en fonction de la nature des équipements et établir des coûts de référence.

3.2 La question du taux de financement

Aux termes du règlement général, le taux de subvention ne peut excéder 20 % de la dépense subventionnable prévisionnelle pour les financements nationaux ¹⁶ à l'exception des contrats Etat/collectivités territoriales. Le taux de financement pour les crédits régionalisés est plus élevé, et se situe généralement entre 20 et 50 %.

Pour les financements nationaux, le CNDS cherche à relever son taux d'intervention moyen pour lutter contre la tentation du saupoudrage et provoquer un effet de levier sur des projets considérés comme structurants. Il a sensiblement progressé dans cette voie puisque ce taux moyen est passé de 9 % en 2007 à environ 13 % en 2009. Les lettres de mission ministérielles pour 2009 et pour 2010 invitent l'établissement à aller au-delà en fixant l'objectif à 15 % en 2011, objectif repris dans le projet annuel de performances relatif au programme n° 219 « Sport » du budget de l'Etat.

L'approche par un taux moyen global peut toutefois masquer des disparités importantes suivant les projets. A cet égard, le CNDS a communiqué un tableau isolant des catégories particulières (le cas des piscines qui au regard du montant des investissements ressortent souvent à des taux faibles, le cas des subventions supérieures à 500 000 €, et des cas considérés comme atypiques de « petits taux » inférieurs à 5%), pour en tirer l'évolution du taux moyen de financement d'un dossier « standard » censé être plus représentatif, s'élevant à environ 13 % en 2009 et 14 % en 2010.

Des taux d'intervention faibles, notamment en 2006 et 2007, ont toutefois pu parfois être observés dans l'échantillon de dossiers consultés sur place. Ils peuvent s'expliquer dans les cas précités d'intervention sur de gros projets multifonctions au regard du coût total de ces projets, à défaut d'une approche permettant de cerner plus précisément la dépense liée à la seule activité sportive. Ces taux faibles apparaissent moins justifiés dans quelques cas relevés au titre des crédits régionalisés 2009, qui, s'ils nécessitent qu'il y soit porté attention, restent toutefois en petit nombre.

3.3 Le caractère structurant des projets et leur justification

La plupart des dossiers consultés n'appelle pas d'observations à cet égard. Le caractère structurant de certains projets financés peut toutefois être discuté, montrant que le CNDS doit porter une attention soutenue au respect de ses propres orientations. L'établissement a indiqué à cet égard qu'il va étudier la possibilité de mieux définir le caractère structurant des équipements sportifs en fonction des objectifs à atteindre afin d'éclairer les travaux du comité de programmation.

¹⁶ Le règlement général prévoit que le conseil d'administration peut déroger à cette règle pour une série de cas : pôles espoirs et pôles France, outre-mer, quartiers prioritaires du plan espoir banlieue, intérêt sportif exceptionnel.

Par ailleurs, l'échantillon de dossiers relevant des crédits régionalisés 2009 a révélé qu'au-delà d'une indication très générale, les éléments contenus dans certains dossiers ne permettaient pas de justifier la priorité à laquelle ils se rattachaient (accès des jeunes scolarisés ou quartiers en difficultés) et les actions précises qui permettaient d'obtenir une subvention dans le cadre de ces priorités.

3.4 Le financement indirect du sport professionnel

Le CNDS a indiqué ne pas intervenir en faveur du sport professionnel. Les dossiers consultés permettent néanmoins de constater qu'il participe indirectement à son financement, par le biais de subventions d'équipements à des structures utilisées par des clubs professionnels. Le CNDS a fait valoir qu'il lui était difficile d'éviter ce financement indirect dans la mesure où il a, parmi ses missions premières, celle de favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives. Il a également indiqué que certains travaux de mise en accessibilité d'équipements à vocation professionnelle ont aussi été financés dans le cadre de l'obligation de rendre accessible toutes les installations recevant du public avant 2015.

Ce financement indirect du sport professionnel va en outre s'accroître puisqu'en application de la loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, un prélèvement spécifique sur les paris de la Française des Jeux dont le produit est affecté au CNDS a été instauré pour financer les projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir les compétitions de l'Euro 2016 de football.

3.5 Le financement des CPER

Le financement des Contrats de projets Etat/Régions (CPER) pose un problème particulier dans la mesure où le CNDS ne maîtrise pas les décisions d'engagement qui y sont liées. Or, il est amené à prendre en charge le financement d'équipements sportifs au titre des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ces contrats. En outre, les dossiers correspondants n'entrent pas dans les critères d'interventions définis par le règlement général de l'établissement.

Cette intervention est certes prévue par les textes régissant les activités du CNDS : les engagements en cours ont été repris par le CNDS lors de sa création conformément aux dispositions de l'article 53 de la loi de finances pour 2006. Aux termes du décret n°2006-246 du 2 mars 2006 portant statut du CNDS, modifié par le décret du 15 mai 2009, le conseil d'administration du CNDS est consulté sur tout projet de convention entre l'Etat et une collectivité territoriale dont les stipulations prévoient la réalisation ou la rénovation d'équipements sportifs nécessitant le concours financier de l'établissement (article R.411-6 du code du sport).

La direction des sports a indiqué que le ministère veillait à ce que les engagements qui sont ainsi souscrits restent compatibles avec l'équilibre financier pluriannuel du CNDS et associait l'établissement aux négociations et au suivi des contrats. Il s'agit là de précautions nécessaires car les engagements correspondants sont significatifs : les engagements 2007-2013, qui concernent 7 CPER, s'élèvent à un total de 54 371 000 €, dont 34 841 000 € pour le seul CPER d'Ile-de-France. Si l'on y ajoute les contrats de développement relatifs à l'Outre-mer, les contrats spécifiques (Alpes, Vosges, Plan Loire) et le Plan exceptionnel d'investissement en Corse, le total des engagements s'élève à 86 586 489 €.

B. LE VERSEMENT ET LE SUIVI DES SUBVENTIONS

1. Un mode opératoire précis et centralisé

La décision d'attribution de chaque subvention en fixe le niveau au regard du montant de la dépense subventionnable prévisionnelle. Le montant final est réduit à due proportion en cas de dépense finale inférieure, il n'est pas réévalué dans le cas contraire. Il est également réduit au cas où l'apport final du porteur de projet s'avère inférieur à 20 %.

Toutes les subventions, sur crédits nationaux comme sur crédits régionalisés, sont versées au niveau central par le CNDS. Pour les subventions sur crédits régionalisés, un exemplaire du dossier d'attribution est adressé au CNDS, et les dossiers remontent avant la saisie d'engagement.

Le règlement général prévoit la possibilité de verser, sur justificatifs et dans certaines limites, des avances et des acomptes. La demande de mise en paiement, avance, acompte ou solde, est déposée par le porteur de projet auprès du délégué territorial qui l'instruit et la communique au CNDS. La direction financière procède à un second contrôle approfondi, portant notamment sur les délais et la justification des dépenses correspondant au projet. Le directeur général procède à la liquidation des sommes dues au vu de la proposition de paiement et des pièces justificatives, et l'agent comptable du CNDS à leur paiement.

2. Le CNDS rencontre néanmoins des difficultés opérationnelles

Tout d'abord, les applications informatiques utilisées respectivement par la DES pour l'instruction des dossiers et par la DFAC pour le mandatement et le paiement des subventions ne sont pas interfacées : l'application SES s'arrête à la notification de la décision d'octroi de la subvention, certaines données étant récupérées par la DFAC par extraction sous Excel. L'interfaçage des applications est néanmoins en cours, le CNDS ayant dans un premier temps cherché à perfectionner chaque système séparément. Il souhaite maintenant procéder par étapes avant de basculer vers un système plus intégré.

Ensuite, de nombreuses demandes de mandatement, qu'elles soient formulées en vue du versement d'acomptes ou du solde de la subvention, ne peuvent être traitées directement en raison de leur caractère incomplet ou insuffisamment précis, et appellent une instruction complémentaire, générant un coût et des délais supplémentaires.

Ce défaut de qualité des dossiers de mandatement est mis en évidence par les données du contrôle interne, dont il ressort que le taux de rectification est en augmentation depuis 2007 : deux dossiers sur trois n'ont pu être exploités directement en 2009 et ont donc nécessité un complément d'instruction. Deux types de difficultés ont été identifiées : d'une part l'éligibilité des dépenses présentées et le rapprochement entre les dépenses listées et celles annoncées dans la fiche-projet ; d'autre part le formalisme nécessaire dans la constitution des dossiers de paiement. Le CNDS a mis en place à cet égard dès 2007 des documents types pour faciliter la tâche des services déconcentrés, sans que des effets positifs sur le taux de rectification n'aient été enregistrés en 2008 et 2009.

Par délibération du 31 janvier 2011, le conseil d'administration a décidé de relever le seuil de versement des avances de 2 000 à 10 000 €, et celui des acomptes de 10 000 à 50 000 €. Cette mesure aura pour conséquence de réduire le nombre d'interventions nécessaires, mais ne résoudra pas le problème de la qualité des dossiers produits. Pour

remédier à ce défaut de qualité, l'établissement a indiqué que l'effort de formation technique et financière des agents des services déconcentrés serait accentué, le taux de rotation des agents référents ayant été supérieur à 90 % sur trois ans.

La consultation de dossiers a montré, dans la limite de l'échantillon constitué, que le contrôle des dossiers par la DFAC était effectif et approfondi. Par exemple, la règle de l'ajustement du montant final de la subvention à la dépense finale apparaît strictement appliquée. Toutefois, deux cas de cumul d'une subvention d'équipement du CNDS et de la dotation globale d'équipement (DGE) ont été relevés. Ce cumul est prohibé par les dispositions des articles L. 2334-39 et R. 2334-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs à la DGE, dispositions rappelées par le règlement général du CNDS. S'il ressort de la lettre du texte que c'est bien l'attribution de la DGE qui est en cause, il est néanmoins anormal qu'aucun signalement ne soit effectué par le CNDS ni aucune action entreprise lorsqu'un tel cumul est détectable, *a fortiori* dans le dossier d'instruction de la demande. L'établissement a indiqué qu'il serait prochainement proposé au conseil d'administration, pour répondre à cette observation, de rendre inéligible le financement CNDS dès lors que le porteur de projet bénéficiera de la DGE ou de la DETR, et que si le problème n'était détecté qu'au moment de la mise en paiement, la subvention accordée serait versée mais les services préfectoraux seraient informés du montant de la subvention du CNDS.

3. Un problème récurrent : le rythme de versement des subventions

Le CNDS éprouve des difficultés dans la réalisation de la dépense et dans la mesure de son rythme. Sur l'enveloppe générale notamment, très peu de paiements sont réalisés sur les nouveaux engagements de l'année. La durée prévisionnelle moyenne de consommation d'une subvention d'équipement a été portée de 4 à 6 ans dans les projections budgétaires. Par ailleurs, le taux d'annulation des projets pour lesquels une subvention a été décidée n'est pas encore cerné.

Les opérations les plus anciennes ne sont pas apurées en totalité : ainsi, sur un solde d'engagements net des opérations reprises du FNDS (donc antérieurs à 2006) s'élevant à 104,16 M€, les restes à payer au 31/12/2009 représentaient encore 21,51 M€, soit 20,65 %. Les restes à payer sur les subventions attribuées en 2006 hors PNDS représentaient 34,2 % des engagements nets. Ceux sur subventions 2008 hors politiques contractuelles à 78,2 %.

Le CNDS ne maîtrise certes ni la programmation ni le déroulement des travaux qu'il subventionne. Il procède chaque année à l'annulation des engagements précédemment constatés dans deux hypothèses : la réduction de la subvention dans les cas où la dépense finale est inférieure à la dépense prévue ; la caducité ou l'abandon de l'opération.

Montant des dégagements effectués (en euros)

	2008	2009	2010
Total	6 264 728	667 185	7 657 270
Dont réduction de subventions soldées	664 642	343 830	2 311 558
Dont annulation d'opérations non soldées	5 600 086	323 355	5 345 712

Source : données DFAC, consolidation Cour des comptes.

Deux dispositions du règlement général visent à la fois à inciter les porteurs de projets à une certaine diligence dans la réalisation des opérations et à faciliter le dégagement du CNDS : si, à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention, le projet n'a reçu aucun commencement d'exécution, le directeur général constate la caducité de la décision ou, exceptionnellement, proroge sur justification sa validité pour une période qui ne peut excéder un an. Par ailleurs, lorsque le bénéficiaire de la subvention n'a pas déclaré l'achèvement du projet dans un délai de quatre ans à compter de la déclaration du début d'exécution, celui-ci est considéré comme terminé, sauf décision motivée de prolongation prise par le directeur général.

Le CNDS a indiqué que le nombre de prorogations du délai d'exécution accordées restait pour l'instant marginal (8 sur les dossiers hérités du FNDS à ce jour). Il ressort toutefois des tableaux communiqués¹⁷ que la règle des deux ans n'est pas strictement observée, où qu'à tout le moins un certain nombre de situations mériteraient un suivi plus fin et des relances plus formelles et plus systématiques, pouvant aboutir le cas échéant à des dégagements supplémentaires, ce dont convient l'établissement.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, une marge de progression existe dans le suivi des opérations et la relance des porteurs de projets pour permettre un apurement plus rapide des subventions ou, le cas échéant, une annulation des engagements.

¹⁷ Tableaux en date du 4 octobre 2010.

V. LES FINANCEMENTS NATIONAUX

Alors que le FNDS finançait tous les domaines d'intervention, dans une acception de plus en plus large dans la mesure où il était assis sur des recettes dynamiques, une volonté de rationalisation dans la définition des différents canaux de financement public du sport par l'Etat a présidé à la création du CNDS, selon les orientations suivantes :

- au ministère des sports l'action régalienne et normative, le financement des politiques nationales et du sport de haut niveau principalement ;

- au CNDS les politiques territorialisées (fonctionnement et équipement), dans un cadre (l'établissement public) permettant une concertation entre le mouvement sportif, les collectivités locales et l'Etat. Par ailleurs, le CNDS devait plus particulièrement centrer son action sur le sport pour tous, tout en finançant néanmoins certains aspects du sport de haut niveau (filiales d'accès comme par exemple les pôles espoirs).

Cette répartition n'a toutefois pas été aussi claire et ce, dès l'origine. Tout d'abord, le texte instituant le CNDS a prévu qu'il financerait le fonctionnement du Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF) ainsi que les délégations françaises aux manifestations inscrites sur le calendrier du Comité international olympique (CIO). Ensuite la volonté de rationaliser le rôle de chacun a subi dès 2006 un accroc significatif avec la mise en œuvre du Programme national de développement du sport (PNDS), programme gouvernemental entièrement maîtrisé par l'Etat mais financé via le CNDS.

Le PNDS a pris fin en 2008. Mais sa disparition a engendré des difficultés de financement pour des actions dont les bénéficiaires souhaitaient le maintien. Deux voies ont alors été mises en œuvre par le ministère pour pérenniser ces financements en s'appuyant sur les ressources du CNDS : d'une part la création d'un fonds de concours permettant au CNDS d'abonder les crédits du programme budgétaire n° 219 « sport » de l'Etat ; d'autre part la reprise de certaines actions au titre des missions propres du CNDS.

A. LE FINANCEMENT DU CNOSF

L'attribution de concours financiers au CNOSF figure parmi les missions du CNDS inscrites à l'article R. 411-2 du code du sport. Le règlement général du CNDS n'en définit pas les modalités. La toute première lettre de mission, en date du 10 mars 2006, adressée par la ministre au directeur général à la création du CNDS, indique à cet égard : *« le CNDS aura désormais la responsabilité d'attribuer au CNOSF une subvention pour son fonctionnement. Afin d'assurer la meilleure transition possible avec le dispositif jusqu'alors en vigueur, je vous invite à engager la discussion préalable à la décision du conseil d'administration, en liaison avec la directrice des sports »*.

Ce financement du CNOSF comprend deux volets : une subvention de fonctionnement d'une part, le financement des délégations françaises aux manifestations inscrites sur le calendrier du CIO d'autre part.¹⁸

La subvention de fonctionnement a été augmentée de façon importante au cours des exercices examinés : hors subventions exceptionnelles, elle est passée de 3,540 M€ en 2005, dernier exercice où elle a été versée par le ministère, à 5,1 M€ en 2010, soit une augmentation de 44 % et une progression moyenne annuelle de 7,5 %. Après un premier ressaut de 0,3 M€ en 2006, la subvention de base a été portée à 4,23 M€ en 2009 « *en raison des extensions locatives du CNOSF et des recrutements dans le cadre des orientations fortes insufflées par le nouveau président et par les orientations ministérielles, notamment en faveur de la promotion du sport santé* » (délibération n° 2009-30 du 22/10/2009) ; 200 000 € supplémentaires ont été octroyés pour financer la décision prise par le CNOSF de remplacer cinq cadres techniques du ministère mis à disposition jusqu'en 2009 par des agents de droit privé. La subvention de fonctionnement s'est élevée à 5,1 M€ en 2010 compte tenu notamment de la prise en charge en année pleine des 5 postes précités.

Cette subvention de fonctionnement fait l'objet d'un conventionnement annuel. Les stipulations relatives à la justification de l'emploi des subventions ont varié au cours des exercices : les quatre conventions examinées (2006 à 2008) comportent toutes mentions de la fourniture du bilan et du compte de résultat approuvés et certifiés ; toutefois seules les conventions 2006 et 2008 comportent une demande de transmission d'un compte rendu détaillé de l'utilisation de la subvention. Au titre des comptes rendus d'utilisation transmis par le CNOSF sur la période 2006-2010, le CNDS a produit, pour 2006 et 2007 le rapport annuel du CNOSF, pour 2008 et 2009 le rapport du trésorier général et les comptes financiers du CNOSF.

S'agissant du financement des délégations françaises, pour mieux gérer la variabilité de la charge suivant les exercices, le CNDS a mis en place un système de financement pluriannuel par voie de convention et avenants annuels lui permettant, par un système d'avances, de lisser au moins pour partie la dépense en ayant une vision globale des manifestations concernées. Ces avances sont octroyées sur la base de budgets prévisionnels par manifestation, affinés au fur et à mesure. Une convention a ainsi été passée le 19 décembre 2006 pour couvrir la période 2006-2008. Une nouvelle convention a été passée le 21 septembre 2009 pour les manifestations inscrites au calendrier 2009-2010.

Par assimilation, le CNDS finance également les jeux paralympiques. Le comité paralympique et sportif français (CPSF), qui rassemble les fédérations sportives des personnes en situation de handicap, est le vecteur des financements depuis trois ans. Il a bénéficié d'une subvention de 10 000 € en 2008, 15 000 € en 2009, puis 100 000 € en 2010. Le CNDS a justifié cette augmentation par l'essor du sport paralympique dans le cadre des JO de 2012 qui nécessite une plus grande structuration du CPSF, et par le souhait de donner au CPSF les moyens de répondre au développement de ses missions en faveur de la pratique sportive des personnes handicapées, quel que soit leur type de handicap. Le financement des délégations françaises fait l'objet d'un conventionnement tripartite CNDS/CPSF/FF Handisport, selon un dispositif similaire à celui du CNOSF.

¹⁸ Seul le financement des primes aux athlètes et les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau ont été conservées sur crédits budgétaires de l'Etat.

B. LA PARTICIPATION AUX FINANCEMENTS DE L'ETAT

1. Le Programme National de Développement du Sport (PNDS) : un programme ministériel financé par le CNDS sur ressources affectées spécifiques

Le PNDS est né du souhait de rebondir après l'échec de la candidature de la France aux JO de 2012. Ce programme a fait l'objet d'une communication du ministre des sports au conseil des ministres du 18 janvier 2006, manifestant, sur la période 2006-2008, une triple ambition : développer la pratique sportive pour le plus grand nombre ; préparer les élites sportives pour les grandes compétitions internationales ; renforcer le rayonnement sportif international de la France.

Organisé en trois axes correspondant à cette triple ambition, le PNDS a porté sur un vaste spectre d'actions dépassant largement la question des équipements prévus pour les JO de 2012 et visant à relancer le sport français après l'échec de cette candidature. Pour financer ces actions, l'établissement a bénéficié de ressources supplémentaires sur trois ans, sous la forme d'un prélèvement complémentaire sur les mises des jeux exploités par la Française des jeux¹⁹. Prévu à l'origine pour environ 70 M€, ce prélèvement exceptionnel a rapporté au final 125,4 M€. Les équipements structurants issus du dossier de candidature de Paris 2012 devaient pour leur part être financés par le surcroît de recettes attendu de la taxe de 5 % sur la cession des droits télévisuels (10 M€ par an).

Le PNDS n'a pas fait l'objet d'une formalisation spécifique en dehors de la communication en conseil des ministres du 18 janvier 2006 et de la lettre d'orientations générales du 10 mars 2006 adressée au directeur général du CNDS par le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative. La procédure mise en œuvre – d'ailleurs précisément indiquée dans la lettre de mission du 10 mars 2006 – reflète l'instrumentalisation du CNDS pour mettre en œuvre ce programme ministériel. Le CNDS a indiqué à cet égard que le prélèvement complémentaire sur les recettes de la Française des jeux lui a été affecté pour le financement sur l'ensemble du territoire d'actions agréées par le ministre chargé des sports²⁰. Chaque financement faisait l'objet d'une instruction par les services de la direction des sports, puis d'une « *décision d'agrément* » en forme d'arrêté ministériel signé, par délégation, par le directeur des sports indiquant l'action soutenue, le bénéficiaire et le montant de la subvention, et précisant qu'elle était financée sur les ressources du CNDS, le directeur général du CNDS étant chargé de l'exécution de la décision.

Les actions agréées ont concerné à hauteur de 47,5 % le développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, de 49,5 % la préparation des élites, et de 3 % le rayonnement sportif international de la France. Au sein de chaque objectif, les actions financées sont d'une grande diversité. La liste des actions agréées en 2008 comporte ainsi près de 400 lignes de financement : plus de la moitié de ces lignes concerne l'action 1-1 « *accessibilité de la pratique sportive des publics* », dont un grand nombre de fédérations bien au-delà des disciplines olympiques : on y trouve entre autres la pêche en mer, au coup, à la

¹⁹ Le principe de ce prélèvement a été institué par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Il a été fixé à 0,22 % plafonnés à 23 M€ en 2006, puis porté à 0,45 % plafonnés à 43 M€ en 2007 et 0,7 % plafonnés à 63 M€ en 2008.

²⁰ A cet égard, le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 portant création du CNDS faisait figurer au nombre de ses missions le financement d'actions agréées par le ministre des sports.

mouche, le jeu de balle au tambourin, le planeur ultra léger motorisé, la giravation, la spéléologie, les échecs, les sports de boule, le cyclotourisme, la course camarguaise, la course landaise, le motonautisme, l'aéromodélisme.

De fait, le PNDS a servi de support à des financements tous azimuts et a introduit une complète confusion entre le rôle de l'Etat et celui du CNDS. Certains financements du PNDS se sont ainsi ajoutés à ceux résultant des missions propres du CNDS : une part des crédits du PNDS est venue abonder la « part territoriale » (6,3 M€ en 2006, 5 M€ en 2007, 11,5 M€ en 2008). D'autres lignes ont abouti à faire financer par le CNDS des actions relevant normalement en propre de l'Etat : financement d'actions des pôles ressources nationaux, conventions passées avec les fédérations sportives pour des actions complémentaires à leur convention d'objectif ainsi qu'avec les établissements publics nationaux accueillant des filières d'accès au sport de haut niveau, financement des actions mises en place par le service à compétence nationale « Préparation Olympique et Paralympique » constitué au sein du ministère, soutien à l'organisation d'évènements sportifs internationaux en France « *en complément des crédits qu'y consacre le programme sport du budget de l'Etat* »²¹, prise en charge des dépenses d'investissement et de fonctionnement de la base de données ministérielle « *Recensement des équipements sportifs* » (RES).—Sur plusieurs des actions précitées, des financements vont ainsi aux établissements publics de l'Etat (INSEP, CREPS, écoles nationales des sports) que le CNDS ne finance normalement pas.

Enfin, l'objet des financements est parfois peu lisible : c'est par exemple le cas du GIP Observation, développement et ingénierie touristiques France (ODIT) (30 000 € en 2006, 117 000 € en 2007, 133 000 € en 2008), pour un programme d'accompagnement des projets touristiques et sportifs en montagne en Chine sur le territoire du Sichuan, gravement touché par un séisme ; ou bien celui de l'association « Institut Alain Danet » (50 000 € en 2007) pour « *contribuer à la valorisation du rôle moteur du sport dans les relations internationales et au développement de la solidarité internationale dans le domaine sportif* ». Dans les deux cas, les comptes rendus d'emploi de la subvention, prévus par les conventions, n'ont pas été produits.

L'exécution du PNDS n'a pas donné lieu à établissement d'un bilan. Le rapport d'activités pour 2008 contient certes un « bilan PNDS 2006-2008 » : très succinct, il présente un bilan financier global par année, établi « *à la demande de la direction du budget* », et portant sur les subventions de fonctionnement versées par le CNDS dans le cadre du PNDS, dont il ressort un solde positif de 35 828 € qui a été intégré aux fonds propres du CNDS.

PNDS – Bilan financier des subventions de fonctionnement (en euros)

Recettes	Année	Budget	Réalisé	Ecart
	2006	23 000 000	20 715 264	- 2 284 736
	2007	43 000 000	41 692 063	- 1 307 937
	2008	63 000 000	63 000 000	-
	Total	129 000 000	125 407 327	- 3 592 673
Dépenses	Année	Budget	Réalisé	Ecart
	2006	23 000 000	22 295 809	- 704 191
	2007	43 000 000	41 157 034	- 1 842 966
	2008	63 000 000	61 918 656	- 1 081 344
	Total	129 000 000	125 371 499	- 3 628 501
	Solde		35 828	

Source : Rapport d'activités 2008 du CNDS

²¹ Compte rendu du conseil d'administration du 27 mars 2006.

Enfin, aucun bilan qualitatif des actions engagées n'a été produit au regard des objectifs ressortissant à chacun des trois axes ; de même, aucune consolidation détaillée par action des financements attribués sur les 3 ans n'a non plus été effectuée.

S'agissant des grands équipements prévus dans la candidature aux JO de 2012, la consultation des dossiers détenus par le CNDS montre qu'aucune des opérations n'a été achevée à la présente date et que certaines ne sont pas commencées.

- Le centre de tir de Versailles-Satory n'a pas été réalisé en raison d'oppositions à sa localisation. Le projet est suspendu à la recherche d'un site alternatif d'implantation.

- Le programme initial de la base d'aviron et de canoë-kayak de Vaires-sur-Marne, qui relève de la maîtrise d'ouvrage de la région Ile-de-France, a été modifié de façon significative à la baisse pour en réduire le coût. Le financement à la charge du CNDS a été fixé à 8,63 M€ (dont 3,05 M€ avaient déjà été engagés et 0,15 M€ déjà payés sur le FNDS), soit 20 % d'un coût prévisionnel d'investissement de 43,13 M€. Les acomptes versés par le CNDS s'élèvent à 152 449 €, une demande supplémentaire de 862 551,55 € était en cours d'instruction.

- Le projet de centre aquatique, conduit sous maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, a également été modifié de manière significative pour en diminuer le coût. L'Etat, au travers du CNDS, s'est engagé initialement sur un financement de 14,94 M€, qui a été porté à 15,9 M€, soit 22,3 % du coût prévisionnel du projet estimé à 71,3 M€ HT. Le lancement de l'opération reste tributaire des modalités de réalisation d'une tour de bureau voisine qui devait couvrir la charge foncière. Une somme de 287 000 € a été versée par le CNDS au titre des études (mandats du 9/10/2006 et du 14/11/2008).

- La réalisation du vélodrome relève de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines, qui a signé le 17 décembre 2009 un contrat de partenariat public/privé d'une durée de 30 ans avec la société Vélopolis. La subvention du CNDS à la communauté d'agglomération, fixée au départ à un maximum de 10,36 M€ (délibération n° 2007-23) a été portée à 13,36 M€ (délibération n° 2010-10) et sera versée selon un échéancier correspondant aux grandes étapes de réalisation de l'équipement. Le coût prévisionnel global d'investissement est estimé à 74 M€, un mandatement de 4 008 000 € ayant été effectué le 5/08/2010.

- A en outre été rajouté le projet d'extension du stade de tennis de Roland-Garros, non prévu dans le cadre du plan initial. Le financement du CNDS a pour l'instant été limité aux études : 200 000 € ont été mandatés à cet effet le 24/05/2007.

Le financement de ces équipements est une charge qui reste pour l'essentiel à assumer au cours des années à venir pour le CNDS : cette charge s'est accrue par rapport aux projets initiaux, l'engagement relatif à l'extension de Roland-Garros n'étant pas chiffré.

Mais le PNDS tel que conçu et mis en oeuvre par le ministère a eu une vocation beaucoup plus large : un financement généraliste correspondant aux différentes actions du programme n° 219 « sport » de l'Etat, sous la forme de subventions de fonctionnement décidées par le ministère et prises en charge par le CNDS (certes à partir de ressources spécifiques) pour des montants importants.

Le ministère comme le CNDS ont fait valoir que la mise en œuvre de ce plan a été conforme à la loi de finances pour 2006 comme à l'article 2 du décret du 2 mars 2006, aujourd'hui abrogés, qui prévoyaient l'affectation du prélèvement exceptionnel sur la Française des jeux à des actions agréées par le ministre des sports sur l'ensemble du territoire. Mais outre le fait que les actions conduites à travers ce plan ont conduit à une complète confusion dans la répartition des rôles entre l'Etat et le CNDS, la Cour constate que le PNDS s'est avéré, dans ses modalités de mise en œuvre, contraire au principe même de la création du CNDS : cet établissement public doit normalement, dans le respect de sa spécialité et le cas échéant des orientations qui lui sont données par convention d'objectifs et de moyens, jouir d'une autonomie de gestion, budgétaire et financière dans le cadre de la concertation tripartite suggérée par la composition de son conseil d'administration.

2. L'institution d'un fonds de concours au profit du budget de l'Etat

Depuis 2009, le CNDS verse un fonds de concours au budget de l'Etat : il s'élevait au départ, en prévision 2009, à 3,81 M€, puis a été porté à 6,31 M€ en cours d'année. En 2010, il a été fixé initialement à 16 M€, puis a été porté à 19 M€. Selon les indications données par le CNDS, le fonds de concours devrait être maintenu sur la période 2011-2013 à un niveau de 16 M€ par an.

Si le formalisme adopté respecte le droit budgétaire, l'autonomie du CNDS dans l'accomplissement de ses missions statutaires et la disposition de ses ressources affectées n'est pas pour autant plus importante qu'à travers le PNDS. Certes, le conseil d'administration du CNDS a approuvé les conventions passées avec l'Etat qui en 2009 et en 2010 ont fixé le niveau et les modalités de versement de ce fonds de concours²². Des justifications figurant dans ces conventions, il ressort que ce fonds de concours est destiné à la continuation des actions que les fédérations sportives avaient engagées, dans le cadre du PNDS, pour le développement de la pratique sportive en direction de publics cibles.

Le CNDS a fait valoir à cet égard que sa contribution, votée systématiquement à l'unanimité, a pour objet de financer les actions engagées par les fédérations sportives relevant des missions du CNDS, et sont inscrites dans le cadre général de la convention d'objectif que chaque fédération passe annuellement avec le ministère chargé des sports. La direction des sports a pour sa part indiqué que s'il est vrai que l'apport d'un fonds de concours par le CNDS au budget de l'Etat a pu devenir une variable clé dans la fixation des capacités d'intervention du ministère des sports, au point qu'il figure explicitement dans la « lettre plafond » adressée par le Premier ministre pour la préparation du budget pluriannuel 2011-2013, et qu'il est présenté au Parlement dans le projet annuel de performances du programme budgétaire n°219 « sport », il n'en demeure pas moins qu'il revient en dernier ressort au conseil d'administration du CNDS d'en délibérer annuellement.

Les lettres de mission ministérielles ne laissent toutefois guère de marge de manœuvre à l'établissement, en prévoyant *ab initio* le versement de ce fonds de concours avant même que le conseil d'administration du CNDS n'en délibère. Ce défaut d'autonomie de l'établissement public est également reflété par la détermination du montant de ce fonds de concours, corrélé aux besoins du ministère pour boucler son budget.

L'article 4 des conventions indique qu'un compte rendu d'emploi des fonds doit être adressé par l'Etat au CNDS. Le procès-verbal du conseil d'administration du 22 octobre 2009

²² Conventions du 10 mars 2009 et du 12 mai 2010.

comprend un tableau intitulé « emploi du fonds de concours en 2009 », qui comporte une simple liste des fédérations concernées et le montant des crédits attribués à chacune pour un total de 6,33 M€, avec la mention que l'écart avec le montant du fonds de concours (6,31 M€) est financé directement sur le programme sport. Ce compte rendu *a minima* ne permet de s'assurer ni de la destination par nature des fonds et de leur emploi, ni de la conformité des actions avec les missions du CNDS et avec ses priorités. Le CNDS a donné suite à cette observation en indiquant que désormais le compte rendu sera accompagné d'une transmission globale des documents produits par les fédérations, les conventions d'objectifs devant également être mises à la disposition du CNDS.

C. LA REPRISE PROGRESSIVE DE FINANCEMENTS RELEVANT AUPARAVANT DU BUDGET DE L'ETAT

Un certain nombre d'actions ont été continuées après le PNDS, et prises en charge par le CNDS au titre de ses missions propres, dont notamment le soutien à des événements sportifs internationaux se déroulant en France.

1. Le soutien à l'organisation d'événements sportifs internationaux

Avant 2009, l'Etat apportait un soutien financier à l'organisation d'événements sportifs internationaux en France d'une part sur ses crédits budgétaires, d'autre part via le PNDS (action 3-2) et donc sur les ressources exceptionnelles attribuées au CNDS dans le cadre de ce plan. A la suite de l'arrêt du PNDS, le ministère des sports a souhaité faire porter ce financement par le CNDS sur ses ressources récurrentes. Le projet annuel de performances (PAP) du programme 219 « sport » pour 2010 indique à cet égard : « *dans le cadre de sa mission de promotion du rayonnement international de la France, le CNDS contribuera par ailleurs au financement des grandes manifestations sportives organisées en France en concertation avec l'Etat, le mouvement sportif et les représentants des collectivités territoriales* ». Dans la lettre de mission du 22 octobre 2009 adressée au directeur général, les ministres indiquent : « *nous souhaitons vivement que le CNDS, dont l'une des missions est de favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives, contribue au financement de l'organisation sur notre territoire des grands événements sportifs internationaux, porteurs du rayonnement sportif de la France* ».

Le conseil d'administration du CNDS a, le même jour, institué un « *comité des événements sportifs internationaux* » placé auprès de lui, et a également défini les modalités d'intervention du CNDS en la matière. Ce dispositif appelle les remarques suivantes :

- l'autonomie de l'établissement apparaît à nouveau faible : l'Etat est très présent à la fois dans la définition de cette nouvelle mission confiée au CNDS, mais également dans sa gestion. Outre son président, le comité des grands événements sportifs est composé de huit membres dont quatre désignés par le ministre ; la direction des sports, si elle a fait observer qu'elle n'était pas représentée à cette commission, assiste aux séances. Au cours du conseil d'administration du 6 mai 2010, la secrétaire d'Etat aux sports a ainsi précisé que pour que l'action du comité soit efficace en matière d'accueil des grandes compétitions internationales, il était essentiel de ne pas avoir de césure entre le CNDS et le ministère.

- le CNDS a indiqué dans ses réponses qu'« *aucune modification du règlement général n'est intervenue suite à cette valorisation d'une mission particulière du CNDS* ». La

pérennisation et la montée en puissance de cette mission militent pour que les modalités d'intervention du CNDS en la matière soient intégrées à son règlement général.

- les subventions inférieures à 150 000 € sont octroyées sur simple décision du directeur général, avec information a posteriori du conseil d'administration. Le montant unitaire de cette délégation apparaît élevé, même si la part totale de l'enveloppe qu'il peut utiliser directement est limitée à 20 % de l'enveloppe totale. Le CNDS a pris acte de cette observation, en indiquant d'une part que cette possibilité avait été utilisée de manière prudente et non systématique, le montant unitaire maximum qui a été attribué dans le cadre de cette délégation et sans vote préalable du conseil étant de 62 000 €, d'autre part qu'il serait prochainement proposé au conseil d'administration de réduire le plafond de délégation à 60 000 € dans la limite de 15 % de l'enveloppe prévue.

En 2009, certaines aides ont été accordées sans attendre la mise en place du comité pour un total de 1,35 M€. La dotation au titre de 2010 a été fixée à 5,3 M€. Avant l'installation du comité à mi-2010, le total des subventions accordées s'est élevé à 4,67 M€. Les trois plus importantes ont été à destination du comité de candidature d'Annecy Haute-Savoie pour l'organisation des JO d'hiver de 2018 (2,5 M€ après 0,5 M€ en 2009), du championnat du monde d'escrime et d'escrime handisport à Paris en 2010 (0,52 M€, après 0,2 M€ en 2009 et 0,25 M€ en 2008 par le CNDS et 0,53 M€ par la direction des sports en 2008 et années antérieures), le championnat du monde d'haltérophilie en 2011 à Paris (0,3 M€ après 0,1 M€ en 2009 et 0,45 M€ par la direction des sports en 2008 et années antérieures).

2. Les autres missions

Une évolution similaire à celle des événements internationaux peut être constatée pour d'autres missions.

La prévention du dopage a été financée jusqu'en 2008 via le PNDS. En 2006, 300 000 € ont ainsi été versés à l'AFLD (200 000 € au titre de la lutte contre le dopage dans la pratique sportive pour le plus grand nombre, 100 000 € dans le sport de haut niveau) ; en 2007 et 2008, 600 000 € ont été versés aux antennes médicales de prévention et de lutte contre le dopage (300 000 € au titre du sport pour tous et 300 000 € au titre du sport de haut niveau). Le décret du 15 mai 2009 a introduit les antennes médicales parmi les organismes susceptibles de bénéficier des subventions du CNDS. Sur cette base, le CNDS les a financées directement à hauteur de 565 000 € en 2009. La délibération n° 2009-8 prise par le CA du 6/04/2009 que *« la répartition de ce montant entre les organismes bénéficiaires fera l'objet d'une concertation entre la direction des sports et le CNDS »*.

L'opération « étapes sportives » organisée avec la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) a pour principaux objectifs de participer au développement de la pratique sportive par le plus grand nombre et de contribuer à la sécurité routière, des associations sportives organisant des animations sur des aires d'autoroutes gérées par ASF. Cette opération, initialement financée sur le budget du ministère, l'a été ensuite pendant 3 ans sur le PNDS avant d'être abandonnée par le ministère, en particulier compte tenu de la charge administrative pour les services déconcentrés. Le CNDS l'a reprise à sa charge mais dans une conception différente, la coordination des activités étant désormais portée par les CDOS des territoires concernés ; le CNDS a apporté un concours financier à hauteur de 99 500 € en 2009 et 115 000 € en 2011, et prévoyait de reconduire ce soutien en 2011 avant une évaluation triennale du dispositif.

VI. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU CNDS

A. LE CONTRÔLE INTERNE

1. Dispositif et résultats

Le CNDS a mis en place un dispositif de contrôle interne présenté dans sa version provisoire lors du conseil d'administration du 8 mars 2007 et dans sa version actuelle lors du conseil d'administration du 17 avril 2008. Un comité du contrôle interne se réunit régulièrement composé du directeur général, du secrétaire général et du directeur financier, agent comptable.

Les opérations de contrôle interne financier et comptable sont toutefois réalisées directement par le directeur financier, qui se trouve dans le même temps, au moins pour le siège, gestionnaire et contrôleur :

- au siège : contrôle de la comptabilité, contrôle des chaînes de « dépenses » et de « recettes » contrôles de la part territoriale et des subventions d'équipement ;
- dans les services déconcentrés : l'objectif initial était de contrôler l'ensemble des régions, départements ou territoires distribuant les crédits du CNDS en cinq ans.

Des appréciations positives ressortent des opérations de contrôle interne menées au siège du CNDS. Dans les services déconcentrés, les rapports d'audit varient très peu d'une année sur l'autre bien que ce ne soient pas les mêmes services qui sont chaque fois contrôlés. Le CNDS considère que cela illustre « *une certaine constance dans la gestion territoriale des crédits* ». Si le directeur financier juge que « *les opérations auditées sont réalisées correctement, sans risque identifié et dans un souci d'organisation des processus* », des marges de progression sont mises en évidence.

2. Les suites données aux préconisations du département de l'audit de la DGFIP

Le CNDS a fait l'objet d'une vérification sur place du département de l'audit de la DGFIP d'octobre à décembre 2008. Le rapport a permis d'apprécier favorablement la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne organisé, formalisé et permanent. Cependant, des points faibles ont été relevés par les auditeurs notamment :

- **l'insuffisante séparation des fonctions ordonnateur/comptable** dans les profils et habilitations informatiques de la DFAC ; et

- **l'absence de cartographie des risques** et d'un plan de contrôle interne qui intègre tous les risques.

Par lettre du 1^{er} septembre 2009 adressée à la DGFIP, le comptable a précisé les dispositions prises à la suite de l'audit, notamment :

- **le renforcement des effectifs de la DFAC** (six personnes en juin 2009) afin de limiter la polyvalence des personnels et le projet de créer un profil dédié exclusivement à la fonction ordonnateur ;

- le lancement d'une procédure d'appel à concurrence sur une prestation d'assistance à l'analyse des risques, l'évaluation du niveau de contrôle interne et la rédaction des procédures.

3. La cartographie des risques

La cartographie des risques a permis d'identifier les principaux risques auxquels le CNDS est exposé et de déterminer un plan d'action pour s'en prémunir. Peu de risques résiduels ont été qualifiés de « forts ». Il s'agit :

- **du risque de ne pas identifier les projets non débutés dans un délai de 2 ans** dans le cadre du suivi des subventions d'équipement. Cette carence peut conduire à des difficultés pour estimer les sorties financières futures. Le plan d'action préconisé consiste à effectuer un contrôle annuel par la DFAC des projets arrivant à cette échéance et d'adresser un courrier de relance auprès des porteurs de projet en cas de non lancement des projets ;
- **de la non mise à jour des autorisations d'accès aux bases de données** par les gestionnaires d'application qui augmente le risque de fraude. Le plan d'action préconisé consiste à prévoir la supervision de la réalisation des mises à jour des autorisations d'accès par les gestionnaires ;
- **du risque de non respect du code des marchés publics** qui peut conduire à un contentieux avec des prestataires évincés. Les auditeurs recommandaient au CNDS, compte tenu du nombre limité de marchés passés dans l'année, d'avoir recours à un prestataire externe chargé de la formalisation des marchés.

Le contrôle interne, l'audit de la DGFIP et la cartographie des risques permettent donc au CNDS de cibler ses axes de progrès. Conformément aux termes d'une délibération présentée au conseil d'administration au printemps 2010, l'établissement devrait viser une certification ISO 9001 d'ici fin 2011.

B. LE CONTRAT DE PERFORMANCE

Conformément aux dispositions de la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 11 août 2008 relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'Etat pour 2009, le CNDS a annexé au compte financier 2009 un contrat de performance 2009-2011. Ce document vise à évaluer la contribution du CNDS à la performance du programme « sport » en recensant les objectifs de l'opérateur, les indicateurs associés et les leviers d'actions dont il dispose.

Cinq objectifs ont été fixés au CNDS. Ils concernent principalement la capacité du CNDS à allouer des moyens pour des dispositifs ou des publics prioritaires et marginalement l'efficacité du CNDS face aux objectifs qui lui sont fixés.

Trois concernent la contribution du CNDS à la performance du programme sport :

- 1 - « *accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics prioritaires* » (dérivé directement de l'objectif 1 du PAP du programme 219) ;

Cet objectif est assorti de trois indicateurs qui concernent : le nombre de licences délivrées par les fédérations sportives au plan national et dans les ZUS ; les moyens affectés aux publics prioritaires par le CNDS et les moyens accordés par le CNDS à la pratique sportive des jeunes scolarisés, à la lutte contre la violence dans le sport, à l'emploi sportif et aux actions de formation.

Les objectifs fixés en matière de licences délivrées apparaissent peu volontaristes. En effet, l'objectif fixé pour 2011 en termes d'écart de taux de licences en ZUS et au niveau national est de 2,14 or l'écart observé en 2008 était déjà de 2,17 (à mettre en regard avec l'écart de 2006 : 2,31). L'objectif d'augmentation du taux de licence en ZUS apparaît également modeste : l'objectif cible est d'atteindre un taux de 11,8 % en 2011 or ce taux était déjà de 11,6 % en 2008 (il était de 10,8 % en 2006 et 11 % en 2007). Le CNDS explique ces objectifs modestes par « *le contexte économique défavorable qui touchera d'abord les publics les plus éloignés de la pratique sportive encadrée* ».

En termes de moyens affectés aux publics prioritaires par le CNDS, l'objectif pour 2011 est d'atteindre une part de 33 % de l'ensemble des subventions accordées. A ce titre, il est indiqué dans le contrat de performance que l'un des leviers d'action dont dispose le CNDS est la possibilité de faire évoluer les critères de répartition de la part territoriale *via* la pondération des dotations territoriales sur les critères « licences » ou « allocataires RMI ».

2 - « apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national » (dérivé de l'objectif 3 du PAP) ;

Trois indicateurs ont été retenus : le premier mesure la part de l'intercommunalité dans les subventions d'équipements accordées, le deuxième concerne le taux moyen des subventions d'équipement accordés et le troisième permet de suivre la mise en œuvre des engagements de l'Etat au titre des CPER et contrats de développement.

Le premier indicateur relatif à l'intercommunalité calcule la proportion de projets intercommunaux par rapport à l'ensemble des projets retenus en unité et en montant. Le second critère (la part en montant) ne semble pas très fiable tant l'évolution de ce taux semble erratique : 33,3 % en 2006, 46,3 % en 2007, 44,1 % en 2008 et 29 % en 2009. Le premier critère (la part en unités) semble plus fiable mais il apparaît que l'objectif a déjà été dépassé en 2009 : 36 % contre un objectif 2011 de 33 %. Cet indicateur ne semble donc pas satisfaisant.

3 - « optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations » (dérivé de l'objectif 7 du PAP).

Un indicateur unique mesure la répartition des subventions de la part territoriale par montant alloué.

Les deux derniers objectifs concernent la contribution du CNDS à sa propre performance :

4 - « assurer une gestion efficiente des concours financiers accordés par le CNDS » ;

Un indicateur unique permet de suivre l'évolution du nombre d'opérations en liquidation. 47.302 opérations de liquidation ont été réalisées en 2009 et la très grande

majorité d'entre elles concernent les subventions de la part territoriale. La prévision pour 2010 est de 45.000 et l'objectif pour 2011 est de 44.000 soit 1.000 subventions de moins. Or, il est d'ores et déjà prévu de relever le seuil pour l'octroi d'une subvention à 750 € pour 2011 contre 600 € pour 2010. Comme indiqué précédemment, ce relèvement conduira à une diminution presque mécanique du nombre de subventions allouées probablement supérieur à 1.000 unités.

5 - « améliorer les délais d'instruction des demandes de subvention de la part territoriale, de saisies des données, de transmission des données au siège et de paiement ».

Trois indicateurs ont été conçus : le premier permet de mesurer les délais de paiement de la part territoriale, le deuxième renseigne sur l'évolution du nombre de rejets de virements et le troisième permet de suivre la fréquence du contrôle interne.

Le contrat de performance 2009-2011 entre le ministère de la santé et des sports au titre du programme 219 et le CNDS permet de préciser le cadre d'action du CNDS. Toutefois, certains indicateurs pourraient être améliorés et certains objectifs pourraient être plus ambitieux.

VII. LES PERSPECTIVES

A. LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE DÉPENSES : UNE AUGMENTATION LIÉE À LA PRISE EN CHARGE DE MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES

En premier lieu, les missions auparavant financées sur le budget de l'Etat ou bien via le PNDS et confiées ensuite en 2009 et 2010 au CNDS engendrent, si le niveau d'intervention sur les autres missions du CNDS est maintenu, une charge supplémentaire permanente pour l'établissement, à financer sur ses ressources récurrentes. Parmi celles-ci, le soutien financier à l'organisation d'évènements sportifs internationaux, toujours en phase de montée en charge, devra trouver son rythme de croisière. En 2010, 5,3 M€ avaient été inscrits au budget de l'établissement. Pour 2011, le projet de budget prévoyait d'affecter 7 M€ à cette mission, et un emploi dédié a été créé²³.

Une autre mission a fait l'objet d'une dotation au budget 2010 de l'établissement, mais n'a pas été mise en œuvre à la présente date : 2 M€ ont ainsi été inscrits au titre de la protection internationale de l'enfance dans et par le sport. Cette intervention nouvelle devait toutefois faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat qui n'a pas été publié. Il n'était pas prévu qu'elle fasse l'objet d'inscriptions prévisionnelles de crédits pour 2011.

En second lieu, d'autres charges, actées ou potentielles, se profilent au titre des prochains exercices. La première de ces charges, pour laquelle l'intervention du CNDS a été actée, concerne l'organisation de l'Euro 2016 de football. La lettre de mission des ministres au directeur général du CNDS en date du 22 octobre 2009 indiquait déjà qu'« *il appartiendra au CNDS, en cas de succès de la candidature française, de mettre en œuvre l'aide qui sera apportée par l'Etat à la construction et à la modernisation des stades retenus pour accueillir cette compétition, selon des modalités que nous vous préciserons en temps utile* ». Les acteurs du football comptent saisir cette opportunité pour, notamment, obtenir la rénovation du parc de stades concernés ou la construction de nouveaux stades, une contribution de l'Etat d'environ 150 millions d'euros, via le CNDS, étant prévue, sur un coût total estimé à ce jour en première approche à 1,5 milliard d'euros.

D'autres besoins ont par ailleurs été exprimés, comme celui relatif aux grandes salles qui ont fait l'objet du rapport Costantini²⁴. Ce rapport concluant les travaux de la commission "Grandes Salles - Arenas 2015" fait le constat d'un retard de la France en matière de grandes salles pour l'organisation de compétitions sportives de haut niveau. Il insiste sur le caractère multifonctionnel (sport et spectacle) des futures enceintes, selon le modèle des Arenas apparu à travers l'Europe ces deux dernières décennies. Il fait 18 préconisations, dont la construction de 7 grandes salles multifonctionnelles, pour lesquelles il propose d'affecter un financement exceptionnel de 140 M€ au CNDS. Un deuxième niveau de label « Arena » serait destiné à des salles comprises entre 5 000 et 8 000 places, pour lesquelles la dotation équipements du CNDS devrait être augmentée. Les dossiers de Rouen et d'Antibes, qui pourraient rentrer dans le cadre du plan « Arenas », ont été soumis au conseil d'administration d'octobre 2010 :

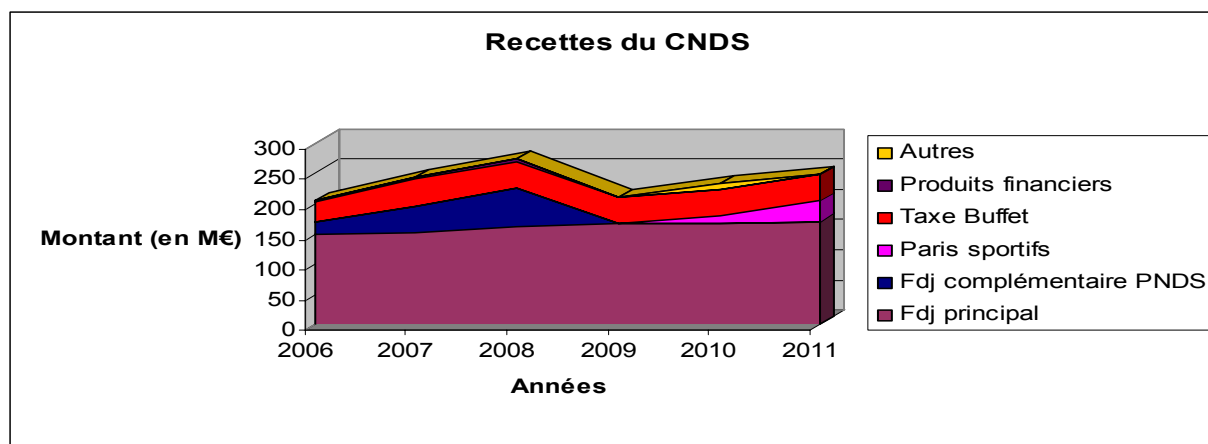
²³ Le rapport sur « *l'attractivité de la France pour l'organisation de grands évènements sportifs* » remis au Président de la République par David Douillet en juillet 2010 préconisait de faire du CNDS le pivot opérationnel de mise en œuvre de la politique nationale des grands évènements sportifs. Le rapport proposait que le décret constitutif du CNDS soit modifié pour le transformer en « *agence du sport français* » et que ses missions soient redéfinies autour de deux grands thèmes : le développement des pratiques sportives, la promotion du sport français à l'international. Les conséquences financières pour le CNDS n'étaient toutefois pas chiffrées.

²⁴ « Arenas 2015 », rapport de la Commission Grandes Salles présidée par Daniel Costantini, mars 2010.

ils sont donc traités dans le cadre du circuit classique des subventions d'équipement. Il n'y a pas eu d'autres financements du CNDS décidés en lien avec ce rapport, la grande salle de Montpellier ayant été réalisée sans sollicitation du CNDS.

Enfin, d'autres équipements sportifs, comme les piscines²⁵, ont vieilli et nécessiteront à l'avenir pour leur maintien à niveau des investissements dont la nature et le montant demandent à être précisés.

B. LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE RECETTES : UNE NÉCESSAIRE PRUDENCE



Source : données CNDS (réalisations 2006-2009, prévisions 2010-2011), graphe Cour des comptes

La fin du prélèvement exceptionnel sur la Française des Jeux destiné à financer le PNDS a provoqué une chute importante des recettes en 2009. Les ressources augmentent à nouveau à partir de 2010 essentiellement grâce à la nouvelle contribution sur les sommes mises dans le cadre des paris sportifs. Toutefois, au-delà de la croissance initiale des recettes attendues liée à l'évolution prévue des taux (1,3 % en 2010, 1,5 % en 2011, 1,8 % en 2012), le rendement de ce nouveau prélèvement est incertain dans la durée, compte tenu des caractéristiques de ce jeune marché et de la concurrence des opérateurs étrangers.

L'essentiel des ressources du CNDS est assis sur le prélèvement relatif aux jeux « en dur » (en boutiques) exploités par la Française des Jeux. Les sommes mises à la Française des jeux ont été en hausse depuis la création du CNDS pour atteindre près de 10 milliards d'euros en 2009. Le plafonnement des recettes correspondantes au bénéfice du CNDS a évolué régulièrement à la hausse, de 150 M€ en 2006 à 170,1 M€ prévus pour 2011. Toutefois cette tendance à la hausse des mises n'est pas garantie pour l'avenir. Le plafonnement de la contribution réduit néanmoins les risques d'erreur de prévision.

Si la reprise des diverses actions auparavant financées dans le cadre du PNDS s'est faite sans modification dans les ressources affectées au CNDS – il pouvait toutefois être tenu compte de la nouvelle recette sur les paris sportifs – la perspective de l'intervention du CNDS pour la rénovation des stades de l'Euro 2016 de football a suscité de vifs débats. Dans un premier temps, il a été envisagé de prendre en charge le coût de cette intervention d'une part en mettant à contribution le fonds de roulement de l'établissement, d'autre part en y affectant le produit de la recette nouvelle sur les paris sportifs. Devant les réactions d'inquiétude,

²⁵ Le ministère a élaboré en novembre 2009 un « état des lieux de l'offre des bassins de natation en France ».

notamment du mouvement sportif qui ne souhaitait pas que cette intervention se fasse au détriment des financements traditionnels du CNDS en faveur du sport pour tous, c'est la voie d'une ressource exceptionnelle dédiée qui a été privilégiée. La loi de finances pour 2011 prévoit ainsi d'augmenter de 0,3 point (de 1,8 % à 2,1 %) la taxe sur les jeux en dur de la Française des Jeux. Cette augmentation du prélèvement devrait permettre de dégager 120 M€ de recettes supplémentaires sur cinq ans. Ce montant est inférieur aux 150 M€ de dépenses prévues à la charge de l'Etat : il reviendra au CNDS de combler cet écart en puisant dans ses autres ressources.

La contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives de 5%, dite « taxe Buffet » est stable depuis 2008. Pour 2006, les recettes de la « taxe Buffet » avaient été sensiblement inférieures aux prévisions (32,2 M€ au lieu de 40 M€). Le gouvernement avait alors sollicité, auprès de l'IGF et de l'IGJS, une expertise complète du dispositif. Les inspections avaient notamment estimé qu'une partie de l'écart s'expliquait par une surestimation du produit de la taxe de l'ordre de 4 millions d'euros par les services de l'Etat.

Le montant de l'assiette de la « taxe Buffet » peut s'avérer difficile à évaluer, en particulier à la veille d'un appel d'offres de la ligue de football professionnel (LFP) pour les droits de diffusion de la Ligue 1. En effet, l'assiette de la taxe est constituée, en grande partie, des droits de diffusion des championnats de France de ligue 1 et de ligue 2 ; la LFP est donc le premier contributeur (80 % des recettes de la taxe). Or, les contrats de diffusion peuvent varier en fonction des conditions de marché au moment de la mise en concurrence des droits.

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution de chacune des contributions affectées à l'établissement, c'est donc une attitude de prudence qui s'impose dans l'évaluation de leur montant au cours des exercices à venir.

C. UN DOUBLE IMPÉRATIF : CLARIFIER LA STRATÉGIE ET EN ASSURER LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

1. Clarifier la stratégie et les missions du CNDS

La jeune histoire du CNDS montre une tension permanente entre d'une part la volonté de rationaliser les canaux de financement du sport et d'en promouvoir une approche concertée entre l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités, et d'autre part la tentation de puiser dans les ressources de l'établissement en élargissant ses missions, quitte à remettre en cause les équilibres qui avaient été trouvés.

Dès avant la fin de la période de mise en œuvre du PNDS, une redéfinition du cadre d'intervention de l'Etat et du PNDS a été engagée à travers la RGPP. A cet égard, le secrétaire d'Etat aux sports indiquait lors du conseil d'administration du CNDS en date du 17 décembre 2007 que « *les compétences de l'Etat traduites dans le programme sport et dans le PNDS et celles du CNDS finissaient par conduire à des financements croisés d'une trop grande complexité et à un réel manque de visibilité* ». Rendant compte des travaux d'audit conduits dans le cadre de la RGPP, il en indiquait les orientations :

- recentrer l'action du CNDS sur ses compétences premières (le développement du sport pour tous, au plan territorial ; le soutien financier à la construction et à la rénovation des

équipements sportifs ; le financement des actions du CNOSF et du Comité paralympique français) ;

- organiser l'action de l'Etat autour de ses compétences traditionnelles (le pilotage national du développement du sport pour tous, au profit notamment des populations cibles ; la négociation des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives ; le soutien au sport de haut niveau ; la protection sanitaire des sportifs et la prévention du dopage ; l'action internationale).

Le PAP 2010 du programme 219 sport a repris ces orientations en indiquant qu'« *une clarification des compétences entre le ministère et le CNDS a été opérée* ». Toutefois les évolutions récentes montrent que cette tentative de clarification est déjà dépassée, puisque le CNDS a été invité à reprendre des missions auparavant assurées par l'Etat et d'ailleurs présentées ci-dessus comme telles (comme par exemple la prévention du dopage et l'action internationale), et que d'autres, d'un poids significatif, se profilent.

Les missions du CNDS demandent à être stabilisées dans le cadre d'une stratégie redéfinie afin que ses administrateurs puissent, dans le cadre ainsi fixé, les mettre en œuvre avec une visibilité suffisante et dans le respect de l'autonomie budgétaire et financière de l'établissement. Compte tenu de la diversité et de l'importance des besoins, il apparaît nécessaire de fixer plus précisément la doctrine d'intervention du CNDS et les politiques qu'il lui revient de conduire. La direction des sports a indiqué à cet égard que le ministère se prononcerait sur l'évolution éventuelle de la stratégie et de la gouvernance du CNDS au vu des conclusions de l'Assemblée du sport qui a été installée en mars 2011.

2. Redéfinir l'allocation des moyens dans un cadre pluriannuel

La constitution rapide d'un fonds de roulement important est en effet, de façon paradoxale, pour partie à l'origine des difficultés rencontrées pour stabiliser le cadre d'action du CNDS. Au cours des premiers exercices, l'établissement a dégagé des excédents dans la mesure où des recettes croissantes ont été encaissées alors que, au regard des engagements repris ou souscrits, les dépenses ont été plus faibles que prévu. Ce fonds de roulement représente une tentation conduisant à augmenter le niveau de dépenses.

Toutefois les engagements pluriannuels souscrits par l'établissement sont élevés. Le montant de la dette résultant de ces engagements hors bilan (237 M€ au 31/12/2009, supérieur au budget 2009) et des nouveaux engagements pris chaque année par le conseil d'administration posent la question de l'équilibre budgétaire à terme, question renforcée par les récents résultats négatifs.

A cet égard, le CNDS a jusque-là éprouvé des difficultés à justifier un niveau souhaitable de fonds de roulement par rapport à sa montée en charge, plus particulièrement pour les subventions d'équipement, et à l'atteinte d'un rythme de croisière. Les tableaux de financement prévisionnels successivement produits par l'établissement se sont avérés relativement imprécis et flottants, ce qui peut s'expliquer pour partie par les incertitudes pesant sur les nouvelles missions à prendre en charge et une insuffisante détermination des politiques à mettre en œuvre. C'est ce qu'a fait valoir le CNDS dans ses réponses en indiquant qu'il s'agissait de documents de travail pour lesquels des hypothèses très différentes ont été simulées.

Le tableau produit le 9 novembre 2010 intègre les perspectives liées à l'Euro 2016 de football à la fois en dépenses et en recettes.

Perspectives pluriannuelles du CNDS de 2010 à 2016

	prévisions							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RECETTES	210,7	223,6	271,7	284,3	287,9	291,7	295,6	275,5
FDJ prêt principal	166,3	168,0	170,1	173,1	176,1	179,2	182,3	185,5
FDJ prêt complémentaire			24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	
Paris sportifs		12,0	33,9	42,7	43,5	44,2	45,0	45,7
Droits télévisuels	43,4	43,3	43,4	43,4	43,4	43,4	43,4	43,4
Autres	0,9	0,3	0,3	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9
DEPENSES	215,8	240,0	303,5	303,3	294,0	281,1	284,2	232,9
fonct courant	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0
Fonds de concours Etat	6,3	19,0	16,0	16,0	16,0			
dépenses non affectées			24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	
Subv° de fonctionnement	152,0	159,5	161,0	162,0	150,0	151,0	152,0	153,0
Subv° d'équipement	54,7	58,6	99,6	98,4	101,1	103,1	105,2	76,9
<i>dont Euro 2016</i>			30	30	30	30	30	
résultat annuel	5,1	16,4	31,8	19,0	6,1	10,6	11,4	42,6
réserves	73,7	57,3	25,6	6,5	0,4	11,0	22,5	65,1
dont réserves de précaution	17,5	17,5	17,5					17,5
fonds de roulement	73,4	57,0	25,2	6,2	0,1	10,7	22,1	64,7
besoin en FDR	-30,6	-30,6	-29,9	-29,5	-30,3	-30,9	-31,5	-23,1
Trésorerie	104,01	87,6	55,1	35,7	30,4	41,6	53,6	87,8

Source : CNDS/ perspectives pluriannuelles/tableau DFAC version du 9-11-2010

Ce tableau de financement pluriannuel 2010-2016 fait ressortir une baisse du fonds de roulement jusqu'en 2013 (où il est réduit à 0,1 M€), reconstitué rapidement sur les exercices suivants. Les recettes prévisionnelles tirées de la contribution sur les paris sportifs sont plus élevées que dans la version précédente, et 24 M€ par an sont comptabilisés au titre de la contribution supplémentaire de 0,3 point sur les jeux en boutique de la Française des Jeux.

En matière de dépenses, les subventions de fonctionnement sont ramenées aux environs de 150 M€ par an à compter de 2013, soit environ 20 M€ de moins que dans le premier tableau. Le fonds de concours au budget de l'Etat est effectivement pris en compte à hauteur de 16 M€ par an jusqu'en 2013. Si les subventions d'équipement sont ramenées à 58,6 M€ en 2010, elles sont ensuite inscrites à environ 100 M€ par an sur la période 2011-2015, dont 10 M€ supplémentaires pour les subventions d'équipement « traditionnelles », et 30 M€ par an pour l'Euro 2016. Ces projections font toutefois apparaître une dépense supplémentaire « non affectée » de 24 M€, dont le montant correspond aux recettes supplémentaires tirées de l'augmentation de la taxe sur la Française des Jeux : ceci laisse à penser que cette ressource supplémentaire se trouve donc utilisée deux fois en dépenses (une fois dans les 30 M€ liés à l'Euro 2016, et une fois de façon « non affectée »), et a pour conséquence de faire baisser considérablement le résultat et, partant, le fonds de roulement.

CONCLUSION

Le CNDS a réussi à s'imposer très vite comme un acteur important des politiques publiques du sport. Par la composition de son conseil d'administration, par le fonctionnement de ses comités et des commissions territoriales en région, il constitue un lieu de rencontre et de concertation entre représentants de l'Etat, du mouvement sportif et des collectivités territoriales.

Le CNDS a également su s'organiser de façon à s'acquitter dans de bonnes conditions des missions qui lui ont été assignées à sa création : reprise d'une partie importante des encours du FNDS, mise en place de la part territoriale et des subventions d'équipement, relations avec le CNOSF. Des procédures d'instruction solides, définies dans le cadre d'une organisation centralisée et s'appuyant sur les services déconcentrés de l'Etat, lui donnent les moyens de traiter les demandes de financement qui lui sont adressées de façon rigoureuse. Le contrôle interne mis en place dès 2007 et en voie d'approfondissement, la cartographie des risques récemment effectuée, sont autant de points d'appui pour travailler aux améliorations qui restent nécessaires.

Toutes les interrogations qui avaient été suscitées par le FNDS n'ont toutefois pas été levées. Notamment, la clarification des missions et des canaux de financement, entre l'Etat et le CNDS, entre le sport pour tous, le sport de haut niveau, le sport professionnel, n'a jamais été effectuée de façon durable. Après l'épisode du PNDS, le nouvel équilibre préconisé à travers la RGPP est déjà remis en cause. Le CNDS, dévolu initialement au développement du sport dans les territoires, reçoit progressivement de nouvelles missions. Par ailleurs, le ministère éprouve manifestement des difficultés à tirer toutes les conséquences de la création d'un établissement public, et à faire effectivement bénéficier le CNDS de l'autonomie de gestion qu'appelle son statut.

Le système mis en place – des ressources affectées gérées par un établissement public établissant une concertation institutionnalisée entre les principaux acteurs du sport – présente l'avantage d'organiser un apport financier stable en faveur du sport pour tous, à condition toutefois de ne pas en faire un simple instrument de débudgétisation. Les statuts du CNDS lui donnent en outre la possibilité d'intervenir dans un plus large registre. Encore faut-il qu'il le fasse dans le cadre d'orientations stabilisées lui permettant d'avoir une vision claire à moyen terme des politiques qu'il lui revient de mettre en œuvre, et mettant ses administrateurs en mesure de répartir les financements entre ces différentes politiques en toute connaissance de cause.

Après l'étape de son installation, c'est sans doute là l'enjeu principal de l'avenir de ce jeune établissement public : il lui est nécessaire, dans le cadre des orientations qui lui sont données, tout d'abord de préciser les objectifs poursuivis et la doctrine d'utilisation de ses fonds, ensuite de mieux mesurer les conditions de son équilibre financier à moyen terme au regard de ses missions, et enfin d'évaluer l'impact réel de ses actions.

RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne les relations avec l'Etat et l'équilibre financier du CNDS :

- Mettre fin à l'abondement récurrent des crédits budgétaires de l'Etat par le CNDS, par voie de fonds de concours, ce recours devant rester ponctuel et précisément justifié.
- Compte tenu de l'importance des engagements hors bilan, veiller particulièrement, dans la définition des perspectives financières et des budgets futurs, à ce que l'établissement soit en mesure de faire face à ses engagements pluriannuels d'ores et déjà souscrits.

En ce qui concerne la gouvernance du CNDS :

- Etendre la déclaration d'intérêts à l'ensemble des invités permanents ou réguliers au conseil d'administration, y compris les parlementaires assistant aux séances du conseil.

En ce qui concerne la part territoriale :

- définir un nombre plus restreint de priorités, voie dans laquelle semble s'engager la lettre d'orientations ministérielles pour 2011.
- Réaliser l'évaluation des projets, en particulier ceux du dispositif « plan sport emploi ».

En ce qui concerne les subventions d'équipement :

- Dans le cadre de l'instruction des dossiers, conforter et développer les outils d'aide à la décision et d'analyse des demandes, et préciser la doctrine d'intervention du CNDS ;
- Mettre en place un suivi plus exigeant des dossiers ayant fait l'objet d'une décision de financement, avec des relances formelles et systématiques des porteurs de projets, afin d'effectuer plus rapidement les dégagements nécessaires.

ANNEXE

1 – Subventions d'équipement

1.1 Subventions d'équipement : attributions décidées au niveau national (en millions d'euros)

Subventions décidées	2006	2007	2008	2009	2010
Enveloppe générale hors contrats	41,1	48,6	46,2	49,6	53,1
Politiques contractuelles	11,2	15,9	12,1	9,2	17,3
Accessibilité	1,6	4	4,3	-	1,4
Sinistres	0,6	1	0,9	1,9	1,4
ZUS 2009	-	-	-	9,9	-
Plan de relance	-	-	-	7,4	2,6
Total	54,5	69,5	63,5	78	75,8

Note : les montants correspondent aux décisions prises dans l'année et donc, dans leur grande majorité, à de nouveaux engagements pluriannuels. Ils sont donc à distinguer des dépenses effectives de chaque exercice qui figurent dans les comptes financiers.

1.2 Enveloppe générale : dossiers examinés chaque année par le conseil d'administration

	Dossiers examinés par le comité	Dossiers retenus en CA	Total subventions accordées
2006	1364	202 (15%)	41,1 M€
2007	928	240 (26%)	47,9 M€
2008	514	181 (35 %)	46,2 M€
2009	463	211 (45 %)**	49,6 M€
2010	516	192 (37 %)	53,1 M€

Source : CNDS, consolidation Cour des comptes

* S'ajoutent 24 projets exclusivement financés au titre du plan de relance, 5 projets ayant obtenu un financement mixte enveloppe générale/plan de relance.

1.3 Taux moyen de subvention des projets financés par le CNDS

Année attribution	Catégories de projets	Nombre de projets subventionnés	Somme des décisions du CA	Somme des montants subventionnables	Taux moyen
2006	Taux inférieur à 5%	5	970 490	28 459 521	3,4%
	Piscine	20	7 620 401	150 398 924	5,1%
	Subv. sup. à 500K€	13	9 495 464	92 032 331	10,3%
	Dossier « standard »	169	19 828 947	189 673 951	10,5%
2007	Taux inférieur à 5%	3	2 100 000	59 726 989	3,5%
	Piscine	29	13 211 000	191 855 389	6,9%
	Subv. sup. à 500K€	15	11 000 000	108 814 234	10,1%
	Dossier « standard »	190	24 136 100	220 449 959	10,9%
2008	Taux inférieur à 5%	2	350 000	9 544 038	3,7%
	Piscine	22	13 700 000	135 423 326	10,1%
	Subv. sup. à 500K€	12	10 680 000	82 025 480	13,0%
	Dossier « standard »	137	19 301 497	156 152 361	12,4%
2009	Taux inférieur à 5%	2	240 000	5 758 000	4,2%
	Piscine	29	12 685 000	203 187 851	6,2%
	Subv. sup. à 500K€	16	13 660 000	122 006 424	11,2%
	Dossier « standard »	161	23 750 500	186 539 618	12,7%
2010	Piscine	25	14 285 000	172 063 428	8,3%
	Subv. sup. à 500K€	27	23 930 000	194 468 038	12,3%
	Dossier « standard »	141	22 531 100	162 213 844	13,9%
Total		1018	243 475 499	2 470 793 705	9,9%

Source : CNDS – Direction générale

1.4 Subventions d'équipement : crédits régionalisés (en millions d'euros)

Nouveaux engagements	2008	2009
Quartiers en difficulté	3,6	3,5
Jeunes scolarisés	8,5	7,6
Accessibilité	-	2,7
Total	12,1	13,8

Source CNDS, consolidation Cour des comptes

2 – Engagements hors-bilan

Suivi des engagements pluriannuels hors bilan par nature de dépenses (en M€)

	Engts FNDS	Engts 2006 (*)	prises en charge 2006	solde engts au 31/12/06	Engts 2007	prises en charge 2007	solde engts au 31/12/07	Engts 2008	prises en charge 2008	solde engts au 31/12/08	Engts 2009	prises en charge 2009	solde engts au 31/12/09
subventions d'équipt sur engagements antérieurs (comptabilité spéciale investissements)	113,68	110,46	34,86	75,60	1,56	27,45	46,59	4,23	17,98	24,38	0,50	6,29	17,58
subventions d'équipt sur engagements nouveaux		58,85	2,81	56,04	56,44	18,05	94,43	64,67	34,71	124,39	77,14	39,58	161,95
subventions d'équipt PNDS politiques contractuelles		2,22	0,22	2,00	15,92	3,06	14,86	11,81	5,94	20,73	9,23	8,82	21,14
total subv^o équipement	113,68	171,53	37,89	133,64	70,80	48,56	155,88	72,24	58,63	169,49	85,87	54,69	200,68
subventions de fonct		176,33	140,33	36,00	9,00	18,00	27,00	-	27,00	-	188,45	152,01	36,44
total subv^o fonct^o	-	176,33	140,33	36,00	9,00	18,00	27,00	-	27,00	-	188,45	152,01	36,44
TOTAL	113,68	347,86	178,22	169,64	79,80	66,56	182,88	72,24	85,63	169,49	274,32	206,70	237,12

Source : CNDS/présentation des comptes financiers/engagements hors bilan

3 – Plan National de Développement du Sport (PNDS)

Liste des actions agréées par le ministre chargé des sports au titre du PNDS (en euros)

	2006	2007	2008	TOTAL
1 - Développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre	8 185 000	16 221 506	36 044 933	60 451 439
1.1 Accessibilité de la pratique sportive des publics	7 285 000	15 221 506	35 325 533	57 832 039
1.2 Exploitation du RES	700 000	700 000	419 400	1 819 400
1.3 Contribution à la lutte contre le dopage dans la pratique sportive	200 000	300 000	300 000	800 000
2 – Préparation des élites sportives pour les grandes compétitions	13 390 819	23 312 834	26 320 910	63 024 563
2.1 Actions complémentaires des conventions d'objectifs	9 999 756	18 916 634	19 400 000	48 316 390
2.2 Dispositif d'expertise « intelligence sportive »	591 063	796 200	596 700	1 983 963
2.3 Formation des personnels exerçant des missions de CTS auprès des fédérations	200 000	300 000	300 000	800 000
2.4 Soutien de filières d'accès de haut niveau	2 500 000	3 000 000	5 724 210	11 224 210
2.5 Contribution à la lutte contre le dopage dans le sport de haut niveau	100 000	300 000	300 000	700 000
3 – Renforcement du rayonnement sportif international de la France	1 330 163	1 903 706	464 000	3 697 869
3.1 Développement de la présence française dans les instances internationales	350 163	927 976	464 000	1 742 139
3.2 Soutien à l'organisation d'événements sportifs internationaux en France	980 000	975 730	-	1 955 730
TOTAL	22 905 982	41 438 046	62 829 843	127 173 871

Source : Rapports annuels d'activité 2006, 2007 et 2008 ; consolidation Cour des comptes.

Note : dans le rapport 2008, le bilan 2008 du PNDS comporte des incohérences entre les totaux indiqués pour chacun des objectifs et la somme des actions de chaque objectif. Ont été retenus dans le présent tableau les montants indiqués pour chaque action, les totaux par objectif ayant été recalculés en conséquence.