

N° 5887³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**autorisant le Gouvernement à subventionner un neuvième
programme quinquennal d'équipement sportif**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE,
DE L'ENERGIE, DES POSTES ET DES SPORTS**

(4.12.2008)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; MM. Eugène BERGER, John CASTEGNARO, Mme Colette FLESCHE, M. Jacques-Yves HENCKES, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Henri KOX, Marcel SAUBER, Marco SCHANK, Jos SCHEUER et Marc SPAUTZ, Membres.

*

I) ANTECEDENTS

Le projet de loi autorisant le gouvernement à subventionner un neuvième programme quinquennal d'équipement sportif a été déposé à la Chambre des Députés le 3 juin 2008 par le Ministre des Sports.

Le texte du projet de loi fut accompagné d'un exposé des motifs, de documents cartographiques et d'un commentaire des articles.

L'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois est intervenu le 16 juin 2008.

Dans sa réunion du 9 octobre 2008, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports a désigné son Président, Monsieur Alex Bodry, comme rapporteur du projet de loi sous objet. Lors de cette même réunion, la commission a procédé à un premier examen tant du projet de loi que de l'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 25 novembre 2008.

La commission parlementaire a analysé l'avis du Conseil d'Etat en sa réunion du 27 novembre 2008. Elle a examiné et adopté le présent rapport lors de sa réunion du 4 décembre 2008.

*

II) INTRODUCTION**II.1) Quarante ans de plans quinquennaux d'équipements sportifs**

Le sport, qu'il soit pratiqué à un niveau d'amateur ou à un niveau compétitif a depuis toujours joué un rôle fédérateur, unissant les personnes sans distinguer leur origine, leur milieu social ou encore leur âge.

Si le sport a pu bénéficier, notamment grâce à des initiatives communales, de premières infrastructures modernes dans différents domaines au courant des années 1950, le Luxembourg ne s'est doté d'une véritable politique d'équipements sportifs qu'à partir de sa première législation de planification en la matière.

En fait, il s'agissait plutôt d'une loi de financement, de subventionnement que d'une approche inspirée d'une conception claire en matière d'aménagement du territoire. Le résultat recherché a été réalisé: la mise à disposition de moyens budgétaires conséquents a donné une nouvelle impulsion à la politique des investissements publics dans le domaine sportif. L'effort conjugué de l'Etat, des communes et du mouvement sportif a permis de combler les retards et les lacunes qui étaient à la base de l'initiative législative.

Le Luxembourg, après quarante ans de travaux réalisés depuis 1968 en matière d'infrastructure sportive, dispose d'un nombre d'équipements sportifs dits de base, à savoir les terrains de football, les halls de sport, mais aussi les piscines couvertes, assez satisfaisant. Selon l'exposé des motifs, le mouvement sportif lui-même s'est rendu au constat qu'il dispose d'un ensemble d'équipements sportifs bien loti. Il a donc demandé de voir transférer dans l'immédiat, du moins passagèrement, une partie des fonds budgétaires d'investissement aux postes des crédits de fonctionnement courant pour lui permettre d'intensifier l'engagement de personnels qualifiés dans l'intérêt de l'organisation des activités au sein des clubs et fédérations sportifs. Le gouvernement a donné suite à la sollicitation des acteurs sportifs et a cédé des moyens financiers d'investissement au profit d'une majoration des crédits annuels des aides directement redistribuées aux organismes sportifs, notamment en réponse aux averissements du mouvement sportif qui craignait la disparition du bénévolat.

Cependant, malgré ces progrès, il est évident qu'il existe toujours une certaine insuffisance en matière d'infrastructures sportives pour quelques régions du pays. De plus, la nouvelle réglementation concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation sera étendue à brève échéance aux bâtiments fonctionnels. Par conséquent, de nombreuses installations sportives devront être remplacées, rénovées, assainies et modernisées. Finalement, il est nécessaire que le Luxembourg dispose également d'infrastructures répondant à des besoins spécifiques, tels que par exemple un centre de tir aux armes sportives ou une piste de ski nautique. L'action entreprise par le gouvernement et relayée par les communes et consistant à mettre en œuvre des programmes quinquennaux d'équipements sportifs successeurs, doit donc pouvoir continuer de manière efficace.

II.2) Un programme sous le signe de l'efficacité

Le programme faisant l'objet du projet de loi sous rubrique est le neuvième de cette série. Il prolonge ainsi l'action entreprise depuis 40 ans dans ce domaine. Le huitième programme quinquennal, autorisé par la loi du 8 novembre 2002, était doté d'une enveloppe de 120 mio. d'euros, à laquelle s'est rajoutée une rallonge de 22.034.374 euros pour honorer les engagements de projets antérieurs au 1.1.2003, date-départ du 8e programme. Ceci évita que ce dernier ne se trouve dès le début grevé de besoins nés auparavant.

Comme l'Etat devait faire face à un déficit budgétaire, les responsables gouvernementaux décidèrent alors de geler momentanément les investissements pour les projets dont les travaux n'étaient pas encore en chantier. Les installations sportives d'un rayonnement national, ou du moins régional, furent privilégiées, alors que les autres projets furent reportés. La troisième liste d'installations, approuvée par le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006, comprend par conséquent quatre centres nationaux qui desservent des sports spécifiques, par exemple le Centre national de boules et pétanque à Belvaux, la piste cycliste à Luxembourg-Cessange, le Stade d'eau vive pour canoë-kayak à Diekirch et le Centre national de quilles à Pétange.

Comme la situation budgétaire s'est améliorée dès l'automne 2007, une quatrième et dernière liste, comportant une série de halls multisports et de piscines couvertes, a été finalisée le 6 décembre 2007.

Un ralentissement d'exécution, des suppressions de plusieurs équipements prévus au départ et des économies sur les coûts subsidiés des projets expliquent que l'enveloppe financière globale à déboursier restera en dessous de l'enveloppe de 120.000.000 euros initialement prévue.

Dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, l'élaboration d'un neuvième programme quinquennal d'équipement fut mentionnée en l'intégrant dans le cadre de l'aménagement général du territoire. Cette même injonction a été donnée par la Cour des Comptes dans un rapport spécial du 19 décembre 2005 sur son contrôle des programmes quinquennaux d'équipement sportif. Ainsi, le Département ministériel des Sports, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur élabora un inventaire national actualisé, énumérant de manière précise et exhaustive les installations sportives existantes, y compris les projets en cours de réalisation. Il en résulte deux inventaires, l'un concernant les piscines et l'autre les salles de sport.

En tenant compte des principes retenus en matière d'aménagement du territoire, le neuvième plan quinquennal a donc l'ambition de renforcer la coopération intercommunale, tant en ce qui concerne les investissements que l'utilisation de l'équipement retenu.

*

III) OBJET DU PROJET DE LOI

Selon l'exposé des motifs, le neuvième plan quinquennal vise à parer à l'insuffisance en matière de certaines infrastructures sportives et à réagir au retard dans leur mise en œuvre dans certaines régions du pays. De plus, il sera procédé à des rénovations, des modernisations, des travaux d'agrandissement, d'assainissement et de réfection afin d'adapter les installations existantes aux critères de sécurité et d'hygiène en permanence renforcés.

Le programme s'adresse initialement à plus de trente communes et vise en gros la réalisation nouvelle de:

- 6 halls multisports,
- 5 halls des sports,
- 3 salles des sports,
- 3 piscines couvertes,
- 5 terrains de sports et
- 9 centres sportifs.

Par ailleurs, le programme comprend cinq installations nouvelles qui possèdent un caractère d'intérêt national et qui revêtent une destination sportive spécifique:

- un nouveau centre de tir aux armes sportives,
- un centre national de motocross,
- une piste de ski nautique,
- une installation couverte pour la pratique de beach-volley,
- une halle dans l'intérêt de l'aviation sportive et du parachutisme.

Finalement, le gouvernement est favorable à la construction d'un nouveau stade national de football, étant donné que le stade Josy Barthel ne répond plus aux critères minimaux pour un équipement national de l'espèce. A l'instar des stades de plus en plus nombreux construits dans nos pays voisins, le nouveau stade national ne sera vraisemblablement pas financé par les pouvoirs publics. Ainsi, le projet de loi conclut *„qu'en présence de promoteurs disposés à offrir leurs services, les études et conceptions pour la réalisation d'un stade national de football sont à accélérer de pair avec le 9e programme quinquennal pour les équipements sportifs“*.

*

En ce qui concerne l'aspect financier, l'enveloppe qui s'annonce indispensable pour exécuter ce 9e programme s'élève à 90.000.000 euros, soit $\frac{3}{4}$ de celle prévue initialement pour le huitième programme. Cette réduction s'explique par le fait qu'une part significative des déficiences et de besoins scolaires a pu être rattrapée et comblée. De plus, beaucoup de fédérations et de clubs sont actuellement mieux desservis que par le passé.

En revanche, la modicité de l'enveloppe implique, selon les auteurs du projet de loi, que les constructions doivent se limiter au strict nécessaire, en dehors de tout luxe coûteux.

*

IV) AVIS RELATIFS AU PROJET DE LOI 5887

IV.1) L'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL)

Dans son avis émis le 16 juin 2008, le COSL se réjouit de constater que la construction d'un nouveau stade national de football est décidée. Il relève cependant que l'innovation consistant en une ouverture vers le financement par des promoteurs privés devrait être strictement encadrée. Ainsi, la gratuité d'utilisation des installations ainsi financées devrait être garantie au mouvement sportif. De plus, un transfert de propriété gratuit de telles installations du privé vers le public devrait être convenu après 10 ou 20 ans d'utilisation par le privé.

Tout en saluant la dotation substantielle du programme quinquennal à venir, le COSL espère que la dotation pour un 10e plan quinquennal se rapprochera de nouveau de celle attribuée au 8e plan quinquennal, sans que pour autant les fonds budgétaires pour le fonctionnement courant du mouvement sportif en pâtissent.

Ensuite, le COSL déplore que le 9e programme n'englobe pas la construction de quelques installations qui font défaut ou qui ne répondent plus aux critères minimaux.

Le COSL se dit d'accord avec l'approche du gouvernement consistant à éviter tout luxe coûteux dans les programmes de construction, mais relève que les performances énergétiques et économiques desdites constructions doivent être optimales.

Par ailleurs, le COSL rappelle ses positions déjà énoncées dans le cadre d'autres avis et invite le gouvernement à réfléchir aux moyens appropriés à mettre en œuvre afin d'améliorer la gestion des installations sportives en vue d'assurer un accès large et gratuit aux fédérations et associations sportives agréées.

IV.2) L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis qui est intervenu le 25 novembre, le Conseil d'Etat approuve la démarche du gouvernement tant en ce qui concerne la mise en place de ce 9e programme quinquennal, que la dotation que les auteurs du projet de loi lui réservent.

Le Conseil d'Etat n'a formulé aucune objection, ni présenté aucune proposition de texte. Les commentaires de la Haute Corporation ont été intégrés dans le chapitre VI du présent rapport.

*

V) LES TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports souscrit tant aux objectifs qu'au contenu du projet de loi. Tout en reprenant un instrument de financement et de planification ayant fait ses preuves dans le passé, le gouvernement a apporté au texte légal couvrant le neuvième programme quinquennal d'équipement sportif quelques modifications susceptibles de renforcer l'impact sur le terrain.

Il y a lieu de relever encore que la remise à neuf complète d'installations sportives anciennes est désormais couverte par les moyens du Fonds pour les équipements sportifs. Il est logique que ces grands projets de modernisation puissent bénéficier des mêmes subsides qu'une installation sportive nouvelle. D'une façon générale, les auteurs du projet de loi mettent plus de flexibilité dans le mécanisme de subvention traditionnel.

D'après la commission, il est indispensable que les règles et concepts inscrits au programme directeur de l'aménagement du territoire soient respectés et orientent effectivement les décisions des pouvoirs publics.

Bien qu'elle salue l'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels de subventions et notamment la possibilité ouverte de subventionner des projets d'investissement réalisés en partenariat avec le secteur privé, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports se doit de signaler certains risques inhérents à pareils partenariats d'investissement, de même qu'elle note qu'une série de questions en ce qui concerne leur organisation pratique restent ouvertes.

Par conséquent, la commission insiste sur la mise en place d'un cadre réglementaire précis afin que pareils projets se déroulent sans heurts dans l'intérêt collectif.

Aussi, ces accords avec des promoteurs privés, qui devraient prendre la forme de conventions, devraient prévoir des dispositions garantissant la gratuité de l'utilisation des installations ainsi financées au mouvement sportif, garantir, le cas échéant, un transfert de propriété gratuit des installations du privé vers le public après une durée maximale à déterminer d'utilisation par le privé et garantir que les fonds publics ne servent pas à subventionner des entreprises privées.

Dans cet ordre d'idées, la commission souscrit également à la possibilité ouverte aux associations membres des organisations sportives nationales de réaliser et de gérer un équipement sportif, puisque celles-ci sont parfois mieux outillées et munies à ces fins que leur fédération respective.

Enfin, la commission remarque que l'enveloppe financière globale prévue pour le précédent programme quinquennal ne sera pas complètement épuisée. Elle note avec satisfaction que le gouvernement envisage de mettre ce surplus d'environ 10 millions d'euros à disposition du budget ordinaire en vue de soutenir davantage le sport à haut niveau et, ce qu'elle salue particulièrement, de prévoir des fonds supplémentaires visant à répondre à la défaillance croissante du bénévolat dans le domaine sportif.

Pour le surplus, la commission renvoie à son commentaire des articles.

*

VI) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er fixe le montant de l'enveloppe financière réservée au neuvième programme quinquennal d'équipement sportif, arrête sa durée d'application et détermine le cercle potentiel des bénéficiaires d'une contribution étatique.

Le début de la nouvelle période quinquennale reste fixé rétroactivement au 1er janvier 2008 puisqu'à ce moment un certain nombre de projets à considérer ont d'ores et déjà atteint une phase de réalisation ou du moins le stade d'études fort avancées.

Par rapport au précédent programme quinquennal, le cercle potentiel de ses bénéficiaires a été étendu. D'une part, celui-ci reprend, au-delà des seules organisations sportives nationales, qui sont les fédérations sportives, aussi leurs sociétés membres. D'autre part, il est étendu aux promoteurs privés qui, le cas échéant, peuvent s'associer aux communes, syndicats intercommunaux ou organisations sportives afin de réaliser un projet prévu par le programme.

Le Conseil d'Etat approuve cette innovation. Il signale toutefois qu'il partage en ce point les préoccupations formulées dans l'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois quant aux limites de telles participations.

En ce qui concerne ces préoccupations et d'autres questions techniques et juridiques s'imposant dans ce contexte, la commission souligne la nécessité de fixer un cadre réglementaire précis et renvoie à cette fin à la base légale prévue à l'article suivant pour prendre les règlements grand-ducaux.

Article 2

L'article 2 précise, comme par le passé, que les infrastructures sportives sont planifiées et intégrées dans le cadre de l'aménagement général du territoire.

Les différentes parties du programme quinquennal vont faire l'objet de règlements grand-ducaux. L'approbation gouvernementale est donc implicite et ne doit plus particulièrement être mentionnée dans le texte de la loi.

En parallèle à l'instruction de la présente loi, le règlement grand-ducal du 13 mars 1992 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipement sportif sera adapté avec la collaboration de la commission interdépartementale pour les équipements sportifs.

La commission parlementaire souligne que lesdites dispositions qui sont à réviser, devront impérativement tenir compte de l'ouverture du présent plan quinquennal aux projets d'investissement réalisés en partenariat avec des promoteurs privés. Il s'agit d'établir un cadre réglementaire précis en ce qui concerne les modalités et critères d'octroi des aides publiques en relation avec pareils projets privé-public.

Article 3

L'article 3 arrête la forme que peut revêtir l'aide financière allouée.

Le libellé de cet article est identique à celui des lois d'autorisation antérieures quoique la forme de la subvention d'intérêts n'ait guère été d'application.

Article 4

Cet article maintient le principe des aides spéciales et il est rappelé qu'elles sont supplémentaires à celles, d'ordre local, régional ou national, lorsque le besoin du projet d'investissement est établi et que les moyens propres nécessaires font défaut.

En plus, cette possibilité de rallonger l'apport normal est ouverte aussi aux organisations sportives si celles-ci, au-delà de leurs besoins propres, complètent l'équipement comme centre national, si elles assurent la mise en place de pareils centres et sont prêtes à contribuer à la gestion.

L'expérience fait ressortir que, dans les quelques centres qui relèvent de structures sportives fédérales, toute dépense majeure doit être couverte avec des moyens publics. Sinon, elle ne pourra pas être engagée et les conséquences pour l'état général et le fonctionnement de l'installation sont négatives, voire irréparables.

Article 5

Une première fois introduit dans la loi d'autorisation du huitième programme quinquennal, l'article 5 est reproduit tel quel dans sa teneur afin que les efforts de rénovation des infrastructures puissent continuer.

La commission souligne l'utilité de crédits budgétaires supplémentaires permettant d'accompagner les multiples projets de rénovation des équipements sportifs existants. Ces aides étatiques encouragent le secteur communal et les fédérations à investir à temps en vue de maintenir la qualité des installations.

Article 6

L'article 6 détermine comment les dépenses occasionnées sont financées.

Le Fonds d'équipement sportif national n'est plus alimenté, comme jadis, en tranches annuelles d'un même montant, mais selon les nécessités réelles. Il avait déjà été précisé par le gouvernement au moment de l'approbation de l'avant-projet de la loi du 8e programme que les mises à disposition budgétaires dépasseraient le cas échéant la période quinquennale. Il y a effectivement chevauchement des dotations budgétaires qui sont le solde du 8e programme avec celles qui vont constituer les tranches initiales du 9e programme. Les programmations budgétaires pluriannuelles en tiennent compte.

*

VII) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
autorisant le Gouvernement à subventionner un neuvième
programme quinquennal d'équipement sportif

Art. 1er.— Le Gouvernement est autorisé à subventionner, à partir du 1er janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2012, selon les modalités de la présente loi et jusqu'à concurrence d'un montant global de 90.000.000 euros, la réalisation d'équipements sportifs par les communes, les syndicats intercommunaux, les organisations sportives, associés les uns ou les autres, le cas échéant, à des promoteurs privés.

Art. 2.— Dans le cadre du programme directeur de l'aménagement du territoire le ministre ayant dans ses attributions les sports indique le nombre, le genre et la répartition sur le territoire du pays des projets susceptibles d'être subventionnés. Ces projets, ainsi que les critères et modalités appliqués pour le subventionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 3.— L'aide financière est allouée sous forme de subventions en capital ou en intérêts. Ces deux genres de prestations peuvent être octroyés concurremment, sans que l'aide totale puisse dépasser trente-cinq pour cent du montant susceptible d'être subventionné.

Toutefois, si le projet présente un intérêt régional ou national, ce taux peut être porté jusqu'à cinquante pour cent pour les projets à intérêt régional et soixante-dix pour cent pour les projets à intérêt national.

Art. 4.— A titre exceptionnel et sur proposition motivée du ministre ayant dans ses attributions les sports, le Gouvernement peut octroyer, en complément aux subventions déterminées à l'article 3, des aides supplémentaires spéciales aux organisations sportives pour des centres nationaux et, si leurs moyens sont insuffisants, aux communes ou syndicats intercommunaux, dans les régions sous-équipées en installations sportives ou s'il faut répondre à une nécessité urgente.

Art. 5.— En complément à la réalisation du neuvième programme quinquennal d'équipement sportif, la loi budgétaire fixe annuellement des dotations pour subventionner les travaux de maintien et de rénovation d'installations sportives en place.

Art. 6.— Les dépenses occasionnées par l'exécution de la présente loi sont à charge du fonds spécial dénommé „Fonds d'équipement sportif national“ institué par l'article 14 de la loi budgétaire du 24 mars 1967. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles.

Luxembourg, le 4 décembre 2008

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

