



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION
des AFFAIRES CULTURELLES

PARIS, le 3 décembre 2024

Proposition de loi pour plus de sport et moins de sucre (n° 558)

M. Thierry Sother, rapporteur

DOCUMENT PROVISOIRE

SOMMAIRE

	Pages
COMMENTAIRE DES ARTICLES	5
<i>Article 1^{er}</i> : Dispositions relatives au dispositif national pass'sport	5
<i>Article 2</i> : Gage financier	36
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	39

DOCUMENT PROVISOIRE

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Dispositions relatives au dispositif national pass'sport

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi crée dans le livre III du code du sport un nouveau titre IV consacré au pass'sport, composé d'un chapitre unique comprenant trois articles. Il pérennise le dispositif du pass'sport en supprimant toute limite temporelle. Il modifie les conditions d'attribution de l'aide financière actuelle en ouvrant le bénéfice du pass'sport à l'ensemble des mineurs de 3 à 17 ans révolus, sans condition de ressources des familles, et fixe le montant de ce pass'sport généralisé à 75 euros. Par ailleurs, pour les actuels bénéficiaires (attributaires de l'ARS, de l'AEEH, de l'AAH, et étudiants boursiers), il triple le montant de l'aide pour la fixer à 150 euros.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE PASS'SPORT EST UNE AIDE FINANCIÈRE DIRECTE DE L'ÉTAT ATTRIBUÉE SOUS CONDITION DE RESSOURCES ET DESTINÉE À RÉDUIRE LE COÛT D'INSCRIPTION DANS UNE STRUCTURE SPORTIVE HABILITÉE

Le pass'sport est un dispositif national ciblé, qui concerne des catégories de bénéficiaires éligibles et des structures habilitées dispensant des activités physiques et sportives (associations, clubs sportifs, salles de sport etc). Quoique très récent, ce dispositif a connu des évolutions de périmètre chaque année depuis sa mise en œuvre.

À la différence du pass culture, il ne s'agit pas d'attribuer aux publics concernés une somme forfaitaire permettant l'achat de multiples produits et services, mais d'octroyer une aide permettant de diminuer le coût de l'inscription dans une structure sportive, qu'elle soit associative (club de sport) ou commerciale (salle de sport, fitness, etc).

Le pass'sport consiste en une **aide forfaitaire annuelle de 50 euros**, qui a pour objet d'inciter certaines catégories de jeunes, de 6 à 17 ans révolus, et d'adultes, jusqu'à 30 ans, à pratiquer une activité physique et sportive (APS). Cette aide se traduit par un remboursement de l'État aux structures et associations sportives partenaires qui réduisent les montants de leurs tarifs d'adhésion ou de licence à due concurrence du montant du pass'sport (soit 50 euros).

Le pass'sport recourt à un double ciblage. Les différents décrets intervenus depuis septembre 2021 déterminent tant les personnes éligibles au dispositif que les structures sportives habilitées auprès desquelles il peut être utilisé, et définissent les conditions de sa mise en œuvre.

1. De niveau réglementaire, le pass'sport est un dispositif provisoire reconduit chaque année depuis sa création en 2021

Annoncé par le président de la République le 17 novembre 2020, le pass'sport a été créé par le décret du 10 septembre 2021 ⁽¹⁾.

Initialement, l'aide financière à l'adhésion ou à la prise de licence est **expressément mise en place pour la seule saison 2021-2022**. Deux nouveaux décrets, en août 2022 et août 2023, ont prorogé, tout en le modifiant, le dispositif pour les saisons 2022-2023 et 2023-2024 ⁽²⁾.

Le pass'sport est actuellement régi par un décret du 31 mai 2024 ⁽³⁾, qui a prolongé son bénéfice pour la saison 2024-2025, ainsi que par une instruction du 21 juin 2024 adressée aux services déconcentrés des ministères de l'intérieur, et de l'éducation nationale et de la jeunesse ⁽⁴⁾.

Le pass'sport peut être utilisé par les personnes éligibles pour toute adhésion ou licence prise du 1^{er} juin au 31 décembre 2024, auprès des associations sportives ou structures habilitées **volontaires partenaires**.

La campagne de la saison 2024-2025 se clôturant le 31 décembre 2024, les dernières données disponibles définitives sont celles de 2023 ⁽⁵⁾.

2. Un dispositif destiné à certaines catégories de bénéficiaires

Selon les critères retenus par le décret du 31 mai 2024, environ 6,5 millions d'enfants ou d'adultes (de moins de 30 ans) sont éligibles au pass'sport.

a. L'évolution des catégories bénéficiaires du pass'sport depuis 2021

Initialement, le pass'sport était ouvert aux seuls mineurs âgés de 6 à 17 ans (révolus au 30 juin 2021) qui, au titre de l'année 2021, bénéficiaient soit de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ⁽⁶⁾, soit de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ⁽⁷⁾, soit de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ⁽⁸⁾.

(1) Décret n° 2021-1171 du 10 septembre 2021 relatif au « Pass'Sport »

(2) Décret n° 2022-1115 du 2 août 2022 relatif au « Pass'Sport » ; décret n° 2023-741 du 8 août 2023 relatif au « Pass'Sport » 2023.

(3) Décret n° 2024-500 du 31 mai 2024 relatif au « Pass'Sport » 2024.

(4) Instruction du 21-6-2024 n° SPOV2417055J-MSJOP-DS, publiée au Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports du n° 26 du 27 juin 2024
<https://www.education.gouv.fr/bo/2024/Hebdo26/SPOV2417055J>

(5) Les données disponibles pour la saison 2024-2025 ne sont pas définitives à ce stade.

(6) Article L. 543-1 du code de la sécurité sociale.

(7) Article L. 541-1 du code de la sécurité sociale.

(8) Article L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

Le décret du 2 août 2022 élargit le dispositif en l’ouvrant aux étudiants boursiers et en relevant l’âge-plafond pour les personnes en situation de handicap. Outre les mineurs âgés de six à dix-sept ans révolus allocataires de l’ARS, **peuvent également bénéficier du pass’sport :**

– les personnes âgées de six à **dix-neuf ans** révolus bénéficiant de l’AEEH, ainsi que celles âgées de seize à **trente ans**, bénéficiant de l’AAH ;

– les **étudiants âgés au plus de 28 ans** révolus bénéficiant d’une bourse de l’enseignement supérieur sous conditions de ressources attribuée ou financée par l’État ou d’une aide annuelle accordée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), ou bénéficiant d’une aide annuelle régionale, sous conditions de ressources, dans le cadre des formations sanitaires et sociales ⁽¹⁾.

b. Un large public cible

L’éligibilité au pass’sport est conditionnée par la perception de prestations liées aux conditions de ressources des allocataires. Le choix d’adosser le pass’sport à des allocations perçues permet une meilleure compréhension des conditions d’octroi du dispositif par les publics concernés ⁽²⁾.

i. Les bénéficiaires de l’allocation de rentrée scolaire

Un peu moins de 5 millions d’élèves – soit environ 3 millions de familles – bénéficient actuellement de l’ARS. Cette allocation est en baisse constante depuis 2020, avec une diminution totale de 300 000 enfants bénéficiaires environ. Le nombre d’allocataires est passé sous la barre des 5 millions en 2023 (4 914 924).

Pour l’année 2023-2024, environ 1 220 000 mineurs de 6 à 17 ans allocataires de l’ARS étaient bénéficiaires du pass’sport ⁽³⁾, représentant près de 90 % du total des bénéficiaires.

Les différents acteurs du monde sportif entendus par le rapporteur considèrent que l’ARS cible de manière satisfaisante les familles qui ont vocation, au regard de leurs ressources, à bénéficier du pass’sport. En revanche, ils admettent aussi que **la définition des critères d’éligibilité a moins été guidée par un souci d’assurer la pleine efficacité du dispositif que par la volonté de respecter l’enveloppe budgétaire allouée au dispositif en anticipant un taux de non-recours élevé.**

(1) Bourse accordée par chaque région aux étudiants inscrits dans une formation relevant du secteur sanitaire, social et paramédical.

(2) Le projet initial prévoyait de restreindre le pass’sport aux personnes soumises à un quotient familial d’un certain montant. L’inconvénient, majeur en termes d’accès à un dispositif d’aides à la personne, est que peu de gens connaissent leur quotient familial.

(3) Selon les données provisoires transmises au rapporteur par le ministère chargé des sports, on compte à ce stade plus de 1 285 000 allocataires de l’ARS bénéficiaires du pass’sport pour la saison 2024-2025.

En raison du contexte budgétaire général d'appauvrissement des moyens du sport, amputé de 268 millions d'euros, et de la baisse prévisionnelle de la dotation allouée au financement du pass'sport dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025, nombre d'acteurs entendus par le rapporteur s'inquiètent d'un éventuel changement paramétrique qui conduirait à une réduction du nombre de bénéficiaires, afin de rester dans l'enveloppe budgétaire allouée.

Le rapporteur partage cette inquiétude et appelle au maintien des critères de détermination des bénéficiaires. À ce titre, la présente proposition de loi ne modifie pas les catégories des bénéficiaires du pass'sport sous conditions de ressources.

ii. Les bénéficiaires des allocations liées à la situation de handicap

En 2022, 435 000 enfants âgés de moins de 20 ans bénéficiaient de l'AEEH ⁽¹⁾.

En 2023, on comptait 1,35 million de bénéficiaires de l'AAH. Les conditions d'âge requises, plafonnées à 30 ans, font que le nombre de personnes éligibles au pass'sport est moindre.

Au même titre que la Fédération française handisport (FFH), dont des représentants ont été entendus dans le cadre de ces travaux, le rapporteur s'interroge sur **la pertinence d'un plafond à 30 ans pour l'accès au pass'sport des personnes en situation de handicap**, au regard des difficultés financières auxquelles une partie non négligeable d'entre elles fait face. Sous réserve d'une évaluation de son coût budgétaire, **le rapporteur considère le déplafonnement de la limite d'âge des personnes en situation de handicap comme une mesure utile** tant pour préserver le pouvoir d'achat de cette catégorie de personnes que pour les accompagner vers des activités physiques et sportives (APS), facteurs de liens social.

iii. Les étudiants titulaires d'une bourse ou d'une aide annuelle sous conditions de ressources

En 2023-2024, 679 000 étudiants ont perçu une bourse sur critères sociaux du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Il convient d'ajouter à ce public les étudiants bénéficiant soit d'une aide spécifique annuelle (ASA) accordée par les Crous pour les étudiants qui rencontrent des difficultés financières durables, soit d'une bourse régionale pour les formations sanitaires et sociales.

La Cour des comptes estime le vivier d'étudiants éligibles à 800 000 ⁽²⁾.

(1) <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/autonomie/1-6-allocation-d-education-de-l.html>. Ce nombre a doublé en 10 ans.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Sport, jeunesse et vie associative », avril 2024, p. 47.

3. Un dispositif largement ouvert aux associations et structures sportives

a. L'évolution des critères paramétriques s'est traduite par un élargissement progressif des structures habilitées à autoriser le pass'sport

Initialement, le pass'sport était mobilisable pour toute adhésion ou prise de licence auprès :

– des associations sportives et structures affiliées aux fédérations sportives agréées par le ministère chargé des sports, en application de l'article L. 131-8 du code du sport ;

– des associations sportives agréées par le préfet en application de l'article L. 121-4 du code du sport, non affiliées à une fédération agréée, domiciliées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ou soutenues par le programme « Cités éducatives » de l'État ⁽¹⁾.

Le **décret du 8 août 2023** élargit l'accès au dispositif, en complétant la liste des structures sportives habilitées.

D'une part, il supprime la restriction tenant à la domiciliation dans les QPV ou au rattachement de la structure au programme « Cités éducatives » pour les associations sportives agréées mais non affiliées à une fédération agréée. D'autre part, il inclut parmi les structures éligibles au pass'sport :

– les associations ayant une activité dans le domaine de l'éducation populaire et de la jeunesse proposant ou organisant une activité sportive, et bénéficiant de l'agrément par le ministère chargé de la jeunesse prévu à l'article 8 de la loi n° 2001- 624 du 17 juillet 2001 ⁽²⁾ ;

– des entités proposant ou organisant une activité sportive, de loisir ou non, **ayant un but lucratif**, relevant de six sphères d'activités précises ⁽³⁾, sous réserve de la signature d'une charte d'engagement proposée par le ministère chargé des sports ⁽⁴⁾.

(1) Le label d'excellence « Cité éducative » a été créé en 2019 par les ministres de la ville et de l'éducation nationale. Les Cités éducatives sont un programme national qui a pour objectifs de mobiliser et de structurer les acteurs de la communauté éducative (État, collectivités territoriales, parents, associations, intervenants du périscolaire, travailleurs sociaux, écoles et collèges...) autour d'enjeux éducatifs partagés sur les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire. Il vise à consolider la prise en charge des enfants et des jeunes, jusqu'à 25 ans, de QPV, depuis la petite enfance jusqu'à leur insertion professionnelle, à tous les temps et dans tous les espaces de vie.

(2) Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

(3) Ces activités sont codifiées à la nomenclature des activités françaises (NAF) : gestion d'installations sportives ; activités clubs de sports ; autres activités récréatives et de loisirs ; activités des centres de culture physique ; enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs ; activités des sociétés holding.

(4) La charte est consultable à l'adresse suivante : https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/sport055_annexe1.pdf

Le pass'sport concerne désormais **l'ensemble des associations ou structures proposant des activités sportives, affiliées, ou non, à une fédération agréée, et bénéficiant d'un agrément** du ministère des sports ou de celui chargé de la jeunesse.

Il concerne également des **structures d'activité sportive du secteur commercial** (salle de fitness, salle d'escalade, club de foot à 5, patinoire, salle de boxe etc) signataires d'une charte d'engagement (cf. encadré ci-après).

D'abord mise en œuvre à titre expérimental ⁽¹⁾, l'extension du dispositif au secteur du sport à but lucratif, diversement appréciée par les acteurs du sport amateur, est critiquée par les responsables des clubs sportifs. D'une part, alors qu'elles conditionnent, en théorie, l'habilitation des structures commerciales à autoriser l'usage du pass'sport, certains acteurs émettent de sérieux doutes quant à la réalité du respect des dispositions des chartes d'engagement ⁽²⁾. D'autre part, ces mêmes acteurs regrettent le dévoiement de la philosophie originelle du dispositif qui devrait consister, selon eux, en une pratique encadrée d'APS, avec la création d'un lien social, et non en des activités « *isolées consistant à soulever de la fonte* », comme cela a été formulé lors d'une audition.

Si le rapporteur est convaincu que le club sportif demeure le mieux à même de répondre à l'exigence de lien social et propose le meilleur encadrement, il semble néanmoins difficile de revenir sur cette extension. Les entités à but lucratif, malgré leurs défauts, restent la porte d'entrée d'un grand nombre de jeunes vers la pratique sportive et répondent aux exigences de recherche d'une meilleure santé physique et de lutte contre la sédentarité et l'inactivité physique.

On dénombre actuellement environ 14 000 bénéficiaires de pass'sport dans le cadre du secteur sportif à but lucratif. Environ 10 % des salles de sport sont partenaires du dispositif ⁽³⁾.

(1) Du 1^{er} septembre 2022 au 31 décembre 2022, cf. article 5 du décret du 2 août 2022.

(2) Article 3 du décret du 31 mai 2024 : « L'éligibilité de ces entités est soumise à leur signature d'une charte d'engagement proposée par le ministère chargé des sports ».

(3) Donnée du ministère chargé des sports.

Charte d'engagement à destination des structures lucratives du loisir sportif marchand

Les signataires de la charte s'engagent à :

- proposer une offre portant sur une pratique dans la durée, d'un minimum de trois mois pour un abonnement et d'au moins 10 séances pour des « tickets ». Cette offre, proposée à un tarif réduit, doit être de qualité au moins équivalente à celle des autres adhérents ne bénéficiant pas de réduction. Le pass'sport ne s'applique pas aux stages et ne permet pas de payer des achats de matériel ou des consommations autres que liées à la pratique ;
- respecter les obligations de qualification professionnelle et de possession d'une carte professionnelle pour ses éducateurs sportifs exerçant au sein de l'établissement ;
- appliquer immédiatement, lors de l'inscription, la réduction des 50 euros aux bénéficiaires éligibles présentant, jusqu'au 31 décembre 2024, le code délivré par le ministère chargé des sports ;
- concrétiser, dans les six mois, une collaboration avec un ou plusieurs clubs sportifs locaux, soit affiliés à une fédération sportive agréée, soit agréés Jeunesse et éducation populaire (JEP) ou Sport (mutualisation des espaces ou du temps éducateur, communication partagée, etc.)

b. Le pass'sport demeure fermé aux associations sportives des fédérations scolaires et aux services universitaires des activités physiques et sportives

Les associations sportives affiliées aux fédérations scolaires – pour le second degré, l'Union nationale du sport scolaire (UNSS)⁽¹⁾ et pour le premier degré, l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep) – ainsi que les services universitaires des activités physiques et sportives (Suaps) **ne sont pas habilités à participer au dispositif pass'sport depuis sa création en 2021**. Pour une meilleure lisibilité de la norme, selon les propos d'un responsable de la direction des sports, le décret du 8 août 2023 est cependant venu **expressément exclure du dispositif du pass'sport les fédérations scolaires**⁽²⁾.

Les fédérations scolaires ne sont pas agréées par le ministère des sports en application de l'article L. 131-8 du code du sport ; l'UNSS et l'Usep sont placées sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale. Les Suaps⁽³⁾ ne sont pas des associations affiliées à une fédération agréée par le ministère chargé des sports

(1) Les associations sportives des établissements du second degré de l'enseignement public sont régies par les articles L. 552-1 à L. 552-3 du code de l'éducation ; elles sont obligatoirement affiliées à l'UNSS. Peuvent s'affilier les associations sportives des établissements d'enseignement privé qui ont adopté des statuts conformes à l'[article R. 552-2 du code de l'éducation](#).

(2) « Le dispositif du « Pass'Sport » peut être mobilisé par les personnes [...] pour toute adhésion ou prise de licence [...], auprès des associations sportives ou structures suivantes : 1° Associations sportives et structures affiliées aux fédérations sportives agréées en application de l'[article L. 131-8 du code du sport](#), **à l'exclusion des fédérations scolaires** » (article 3).

(3) Les Suaps proposent aux étudiants une formation générale en éducation physique et sportive, et organisent et encadrent les activités physiques et sportives. Les grandes écoles possèdent des services des sports répondant aux mêmes objectifs que les Suaps.

mais des services communs des universités, situés au sein de l'établissement universitaire ⁽¹⁾.

La prise en charge, par le pass'sport, de l'inscription à l'association sportive de l'établissement scolaire a été envisagée à plusieurs reprises mais, du fait des conséquences qu'elle implique, n'a pas été retenue par le ministère chargé des sports. Entendus par le rapporteur, les services de ce dernier justifient cette exclusion par :

– l'existence du financement de ces structures par des fonds publics ; ainsi, les activités sportives des universités (Suaps) reçoivent en moyenne 25 % des fonds collectés au titre de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) ⁽²⁾ ;

– la modicité des coûts d'inscription dans ces associations, dont les montants, sauf exception, sont inférieurs au forfait du pass'sport, de l'ordre, pour une année, de 10 à 15 euros pour l'Usep, de 20 euros environ pour l'UNSS ⁽³⁾, et de la gratuité jusqu'à quelques dizaines d'euros pour les Suaps ⁽⁴⁾.

L'ouverture du pass'sport aux associations sportives des établissements scolaires suppose donc de revoir le dispositif sur le plan juridique. En raison des coûts d'adhésion moins élevés que le montant de l'aide financière délivrée par le pass'sport, une telle extension nécessiterait également une évolution technique du dispositif.

En l'absence de plafonnement du pass'sport au coût réel de l'inscription, on constaterait un effet d'aubaine pour l'association sportive, remboursée par l'État pour un montant supérieur au coût effectif de l'adhésion de l'utilisateur. En cas de plafonnement, l'association pourrait alors être tentée d'augmenter le coût de son adhésion pour le faire correspondre au montant du pass'sport.

Dans les deux cas, cette opération serait neutre pour le bénéficiaire mais bénéfique pour l'association.

En conséquence, le seul moyen d'éviter cet écueil et *in fine* **de favoriser l'utilisateur serait de rendre sécable le pass'sport**, pour pouvoir l'utiliser à l'occasion de plusieurs inscriptions, au sein de la même association sportive d'établissement ou entre l'association sportive scolaire et un club sportif.

(1) En revanche, affiliées à la fédération française du sport universitaire (FFSU), les associations sportives présentes sur les sites universitaires, qui prolongent et complètent l'action des Suaps, sont habilitées à recourir au pass'sport. La pratique en compétition donne lieu à une prise de licence auprès de la FFSU, éligible au pass'sport.

(2) Sénat, rapport n° 765 (2020-2021) par la mission d'information sur la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), Mme Céline Boulay-Espéronnier et M. Bernard Fialaire, 2021, p. 17.

(3) Par ailleurs, les associations sportives scolaires ont pour habitude de dispenser de paiement les enfants des familles les plus modestes.

(4) <https://www.unicaen.fr/vie-de-campus/vie-sportive/activites/>; <https://suaps.u-bourgogne.fr/tarifs/>

Il ressort néanmoins des échanges avec les responsables du ministère chargé des sports qu'à ce stade, la mise en œuvre d'une telle évolution présenterait un degré de complexité tel qu'il risquerait de fragiliser l'actuelle organisation du dispositif existant. Or les acteurs du monde sportif entendus ont tous insisté sur le besoin de simplification du pass'sport, lequel a déjà beaucoup évolué depuis sa mise en œuvre.

Même s'il ne nie pas les difficultés techniques, notamment en termes de contrôles, d'une telle option, **le rapporteur considère cependant que la piste de la sécabilité doit être étudiée.**

B. LE BILAN DU PASS'SPORT PEUT PARAÎTRE INSATISFAISANT AU VU DU TAUX DE NON-RECOURS AU DISPOSITIF ET DES INÉGALITÉS CONSTATÉES

Le bilan mitigé du pass'sport au regard de son potentiel, depuis sa mise en œuvre en 2021, ne doit pas dissimuler le fait qu'il a permis à un jeune public d'accéder à des activités physiques et sportives dans le cadre d'une association sportive et d'une pratique encadrée. De fait, ce dispositif a très certainement conduit vers le sport des enfants qui, sinon, en seraient restés éloignés.

Cela étant, **ni les documents disponibles ni les auditions menées par le rapporteur ne permettent de dresser une estimation sincère de l'effet de levier du pass'sport** sur le nombre d'inscriptions des jeunes de 6 à 30 ans au sein de clubs sportifs. Si les données sur le nombre d'inscrits sont accessibles ⁽¹⁾, elles ne renseignent nullement sur le rôle joué, pour chacun, par le pass'sport dans la démarche de rejoindre un club. À défaut de données statistiques éclairantes, il serait nécessaire de procéder par une approche qualitative pour identifier le caractère déterminant ou non du pass'sport.

1. Le nombre de bénéficiaires effectifs du pass'sport est largement en deçà du nombre de personnes éligibles

a. Une cible de bénéficiaires, corrélée à l'enveloppe financière allouée, largement inférieure au nombre de personnes éligibles

Compte tenu des critères retenus, plus de 5,6 millions de jeunes étaient potentiellement concernés par le pass'sport dans sa version initiale, auxquels se sont ajoutés quelques 800 000 étudiants boursiers en 2022. Le panel des bénéficiaires éligibles au pass'sport avoisine les 6,5 millions de « jeunes » de 6 à 30 ans.

L'intention du gouvernement, guidée par des considérations budgétaires, n'a jamais été de viser la totalité des personnes éligibles. L'aide étant de 50 euros par bénéficiaire, l'enveloppe initiale de 100 millions d'euros permet à deux millions de personnes seulement de recourir au dispositif. Encore s'agit-il d'une estimation

(1) Ce sont des données en open-source : <https://lecompteasso.associations.gouv.fr/carto/dashboard>

« brute » puisqu'il convient de soustraire de cette enveloppe les coûts de gestion du dispositif, de l'ordre, selon le ministère chargé des sports, de 3,5 à 4,2 millions d'euros. Le respect du budget alloué *a priori* suppose donc nécessairement un important taux de non-recours au dispositif.

Si la cible de 1,8 million de bénéficiaires reste identique depuis le début du dispositif, les crédits alloués chaque année au dispositif sont en baisse.

De 100 millions d'euros pour les saisons 2021-2022 et 2022-2023, le montant des crédits alloués au pass'sport est passé à moins de 85 millions en 2023-2024, **75 millions d'euros étant prévus dans le projet de loi de finances pour 2025 pour la période 2024-2025**. Le gouvernement justifie cette diminution de crédits par un taux d'exécution de la dépense inférieure à la dotation, puisque la cible des bénéficiaires est loin d'être atteinte.

À ce titre, certains acteurs du monde sportif entendus par le rapporteur s'inquiètent des capacités de financement du pass'sport en 2025 dans une période marquée par la dynamique des Jeux olympiques et paralympiques. Si les trajectoires d'inscriptions se poursuivent – et à en croire le ministère chargé des sports, les perspectives semblent encourageantes pour approcher la cible des 1,8 million de bénéficiaires –, la dotation pour 2025 pourrait être insuffisante.

b. Un taux de non-recours très élevé par rapport à la population cible

- i. Un taux de non-recours au pass'sport avoisinant les 80 % de la population cible éligible

Accessible en théorie à 6,5 millions de jeunes environ, le pass'sport n'a été utilisé que par 1,38 million d'entre eux en 2023 ⁽¹⁾, contre 1,22 million en 2022 et 1 million en 2021. Au niveau national, **le taux de recours s'établit donc autour de 20 %**.

Malgré une progression chaque année, le taux de recours reste en dessous de la cible initialement fixée par le gouvernement – 1,8 million de bénéficiaires – et très largement inférieure à la population éligible. **Seul un jeune (ou un adulte de moins de 30 ans) sur cinq recourt à cette aide financière à laquelle il a pourtant droit.**

Ces résultats montrent l'inadaptation du dispositif actuel et soulignent soit l'incohérence du gouvernement, soit son cynisme, dans l'hypothèse où le taux de recours au dispositif serait trop élevé par rapport à l'enveloppe budgétaire allouée, amoindrie à 75 millions d'euros dans le projet de loi de finances en cours. Si elle était atteinte, la cible du pass'sport, officiellement maintenue à 1,8 million de bénéficiaires, pourrait conduire le gouvernement à réduire par décret le nombre de personnes éligibles afin de respecter l'enveloppe budgétaire, le coût du pass'sport excédant alors fatalement la dotation allouée.

(1) Donnée issue de [Pass'Sport](#).

ii. Le recours extrêmement faible des étudiants boursiers au dispositif pass'sport

Les étudiants boursiers recourent peu au dispositif : on dénombre seulement un peu plus de 40 000 bénéficiaires en 2023, sur un panel éligible d'environ 800 000 personnes, soit un taux de 5 %.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer un taux de recours aussi faible :

- une ouverture du dispositif plus récente, à la fin de l'année 2022 ;
- l'accès, au sein des universités, aux activités organisées par les Suaps, dont les coûts d'adhésion sont très modiques voire gratuites ;
- des difficultés financières pour un grand nombre d'étudiants : doté de seulement 50 euros, le pass'sport ne permet que rarement de couvrir l'ensemble des frais, d'où un reste à charge, plus ou moins conséquent selon le coût d'inscription ;
- un manque de temps disponible, tant du fait des études poursuivies qu'en raison, pour une large partie des étudiants, de l'exercice d'un travail salarié complémentaire ⁽¹⁾.

Cette situation n'est cependant pas spécifique au pass'sport. Les APS sont en effet une variable d'ajustement dans la gestion de leur temps par l'ensemble des étudiants. On note un gros décrochage des APS lors de l'entrée des jeunes à l'université où, contrairement au second degré, il n'existe pas de plages hebdomadaires obligatoirement consacrées à la pratique sportive. Selon la représentante de l'Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Anestaps), entendue par le rapporteur, 44 % des étudiants ne pratiquent aucune activité physique et sportive régulière, alors que 86 % le souhaiteraient.

iii. Le taux de recours des personnes en situation de handicap

Le rapporteur n'a pas été en mesure de connaître les données concernant les personnes en situation de handicap bénéficiaires du pass'sport, le ministère chargé des sports n'assurant pas le suivi statistique de ce public pour des raisons tenant au règlement général sur la protection des données.

(1) Selon l'Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Anestaps), une enquête montre que 58 % des étudiants n'ont pas le temps de pratiquer des APS car 41 % des étudiants ont un travail salarié, dont 35 % avec une activité pour une durée supérieure à 12 heures hebdomadaires.

2. Malgré des progrès notables en matière de promotion et d'organisation du pass'sport, de nombreux facteurs expliquent les taux élevés de non-recours

Bien qu'en progression, les taux de recours demeurent significativement bas. En dépit de progrès manifestes dans l'organisation et la promotion du dispositif, lesquels ont sans nul doute contribué à l'amélioration des recours pour l'année précédente et celle en cours, de nombreuses raisons peuvent contribuer à expliquer des taux de recours aussi faibles.

a. Des progrès techniques en vue d'accroître le taux de recours au pass'sport

i. Une organisation du dispositif simplifiée

Certains défauts majeurs liés à l'organisation du dispositif, trop complexe à ses débuts, ont été réglés depuis, notamment à l'égard des bénéficiaires potentiels. Si le dispositif était en effet trop compliqué lors de la première année de mise en place, de l'aveu de la direction des sports, il a aujourd'hui été considérablement simplifié, même si des marges de progrès demeurent.

Ainsi, pour la saison sportive en cours, aucune démarche d'inscription n'est à effectuer pour bénéficier du pass'sport. Plus de 6 millions de bénéficiaires potentiels ont reçu un code SMS et/ou un mail (et non plus un courrier) les informant de leur droit de recourir au pass'sport. Pour l'utilisateur, l'opération consiste simplement à remettre un coupon avec un QR code dédié⁽¹⁾ à la structure sportive habilitée partenaire.

S'agissant des structures sportives, des améliorations techniques ont été apportées à l'interface de la plateforme pour les demandes de remboursement des clubs et l'Agence des services de paiement (AS) a été désignée pour le processus de paiement dans l'objectif d'une simplification du dispositif et d'une diminution des délais de paiement. Sur son site internet, le ministère chargé des sports indique que « *tous les clubs pourront, d'un simple scan d'un QR code, téléverser et valider en 3 clics le pass'sport d'un jeune* » à partir du 1^{er} septembre 2024⁽²⁾.

Par ailleurs, en interne, **le ministère a mis en place une équipe projet autour d'une start-up d'État**, une structure voulue comme légère et agile, ce qui, selon la direction des sports, a rendu possible **la date de début de campagne dès le 1^{er} juin, au lieu du 1^{er} septembre**. Cela a permis, d'une part, une information aux familles plus en amont, et d'autre part une meilleure prise en compte des calendriers des principales fédérations sportives. Le décret constitutif est ainsi paru dès le mois de mai, et non au mois d'août comme les années précédentes.

(1) <https://www.sports.gouv.fr/enmodesport-lancement-de-la-campagne-20242025-du-pass-sport-2809>

(2) Idem.

ii. Des tentatives d'amélioration de la communication

Quelques efforts dans la communication sont à noter. Aux côtés des relais de proximité institutionnels (établissements scolaires, travailleurs sociaux, maisons départementales des personnes handicapées, collectivités, structures sportives elles-mêmes), la direction des sports oriente désormais une partie de la promotion du pass'sport vers les réseaux sociaux, par l'entremise d'influenceurs, pour toucher directement les jeunes publics. Des actions de communication ciblées ont également été réalisées afin de convaincre les primo-pratiquants, et plus particulièrement les jeunes filles et les personnes en situation de handicap.

Les auditions n'ont cependant pas permis au rapporteur de se faire une idée précise de la notoriété du pass'sport parmi les jeunes et leurs familles entrant dans la cible des bénéficiaires. Si certains acteurs estiment que le dispositif est désormais bien établi, connu de tous, et même attendu, un autre, *a contrario*, témoigne du fait que seule son activité au sein d'une fédération sportive lui a permis de connaître ce dispositif. Les auditions ont par ailleurs démontré que les dispositifs similaires initiés par les collectivités territoriales, souvent plus anciens, étaient mieux connus par les associations sportives que le pass'sport national.

b. Un montant insuffisant au titre du pass'sport, qui ne parvient pas à agir sur les inégalités dans la pratique sportive

La pratique sportive demeure très inégale et varie considérablement en fonction des revenus et des catégories socio-professionnelles : près de trois Français sur quatre gagnant 3 500 euros ou plus par mois pratiquent un sport, contre seulement un Français sur deux aux plus bas revenus ; trois quarts des cadres ont une pratique sportive régulière, contre un ouvrier sur deux.

Ces différences très marquées nécessitent de porter un regard particulier sur l'accès au sport du plus grand nombre. Or il ressort notamment d'une évaluation de 2022 commandée par le ministère chargé des sports sur le bilan de la mise en œuvre du pass'sport ⁽¹⁾ que, parmi les publics éligibles n'ayant pas recours au dispositif, **la première raison évoquée du non-recours** (pour un tiers des répondants) **est d'ordre financier, au regard des coûts d'inscription notamment** ⁽²⁾ **et du reste à charge important.**

Il est édifiant de constater qu'une aide publique censée accroître l'accès au sport des populations les plus modestes ne soit pas utilisée principalement en raison de sa propre insuffisance. **L'évaluation souligne que le pass'sport échoue à**

(1) L'évaluation du dispositif pass'sport, menée à la demande du ministère chargé des sports, a été confiée à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) et au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), afin d'identifier les causes du non-recours. Cette enquête n'est pas disponible en ligne.

(2) Aux coûts d'adhésion à un club sportif doivent être également ajoutés notamment les coûts des matériels, très variables selon les disciplines.

remplir son rôle non pas parce qu'il serait inadapté, mais à cause de son montant, manifestement trop modeste.

c. Des taux élevés de non-recours résultant aussi des réticences tant du public cible que des structures sportives habilitées

Les motifs des taux de non-recours sont pluriels, et tiennent tant aux usagers qu'à certaines réticences des structures sportives habilitées. D'autres résultent de l'insuffisance de la communication et de la promotion autour de ce dispositif, des contraintes du cadre réglementaire ou du dispositif technique de mise en œuvre.

Il ressort notamment de l'évaluation du dispositif, mentionnée ci-avant, des raisons non-financières au non-recours pour les publics éligibles :

- 30 % ne souhaitent pas faire de sport (absence de motivation) ;
- 20 % seraient favorables à la pratique d'une APS mais sont confrontés, au regard de leurs attentes, à l'inadéquation de l'offre de proximité en matière de disciplines ;
- 20 % déclarent manquer de temps disponible (incompatibilité avec l'organisation personnelle et familiale) ⁽¹⁾.

Un autre facteur d'explication réside dans les réticences d'une grande partie des clubs sportifs à accepter le pass'sport, pour de multiples raisons, développées ci-après. Seule une minorité des structures sportives répondant aux conditions réglementaires d'habilitation sont effectivement partenaires du dispositif.

D'autres raisons interviennent également :

– dans le cadre de l'établissement scolaire, **les enseignants d'éducation physique et sportive (EPS) ne paraissent pas promouvoir activement le dispositif**, non seulement car ils ignorent, au regard des critères exigés, ceux de leurs élèves qui y seraient éligibles ⁽²⁾, mais aussi parce que les associations sportives affiliées à l'UNSS au sein de laquelle ils interviennent ⁽³⁾, ne font pas partie des structures habilitées. À cet égard, **la proposition du rapporteur, en étendant le dispositif à l'ensemble des mineurs, favorisera mécaniquement la promotion du pass'sport au sein du milieu scolaire ;**

(1) La notion de temps de trajet notamment est ici primordiale. Par exemple, selon un interlocuteur entendu par le rapporteur, le seuil d'acceptation du temps de transport pour se rendre dans un club sportif se situe autour de 20 minutes. Par ailleurs, le manque de temps est un des facteurs les plus avancés par les étudiants pour expliquer leur absence d'APS.

(2) Pour ce qui concerne les bénéficiaires de l'ARS.

(3) Les professeurs d'EPS au collège et lycée bénéficient d'une décharge de trois heures sur leurs obligations réglementaires de service (ORS) au titre de leurs activités dans le cadre de l'UNSS.

– selon le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), la temporalité du dispositif, entre le 1^{er} juin et le 31 décembre, ne coïncide pas systématiquement avec la saison de certaines disciplines qui s'exercent à l'extérieur (tel le cyclisme ou le ski). Les inscriptions en club intervenant hors des dates de bornage ne rentrent pas dans le dispositif. Cette difficulté a été signalée à la direction des sports.

3. L'existence de « points de blocage » pour une partie des associations sportives

a. Les associations sportives partenaires sont plus nombreuses mais restent minoritaires par rapport au socle de structures habilitées

Le panel des associations sportives habilitées en application des dispositions réglementaires (sans compter les entités commerciales à but lucratif) est important : autour de 160 000 associations affiliées à des fédérations agréées, et tout autant d'associations sportives, non affiliées à une fédération agréée.

Néanmoins, toutes ces associations sportives, notamment les plus petites d'entre elles, qui comprennent parfois moins d'une trentaine d'adhérents, ne sont pas concernées par le dispositif du pass'sport, du fait des règles qui le régissent (ciblage d'un public jeune et sous condition de ressources). Ainsi, 66 % des associations sportives – celles exerçant à l'échelon local (loisir ou petit niveau de compétition) – n'ont pas de salarié et comptent moins de 100 licenciés ⁽¹⁾.

À titre d'illustration, les représentants nationaux de la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), doublement agréée sport et éducation populaire, ont déclaré connaître au maximum 200 clubs recourant au pass'sport sur les 4 200 clubs affiliés.

Selon le site officiel consacré au pass'sport ⁽²⁾, on dénombre actuellement environ 80 000 structures partenaires du pass'sport – un nombre en progression régulière –, incluant également les salles de sport commerciales partenaires ⁽³⁾.

b. Une partie des structures habilitées sont réticentes à devenir partenaires du pass'sport

Le refus d'une partie des associations sportives habilitées à autoriser l'utilisation du pass'sport par les personnes éligibles est un des facteurs les plus souvent évoqués lors des auditions. On ne saurait cependant estimer quelle part prend ce refus dans la totalité des aides non-utilisées.

(1) https://crdla-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/fiche_le_sport_en_quelques_chiffres_crdla_sport_122022.pdf. Données de 2022.

(2) <https://www.pass.sports.gouv.fr/>

(3) Ces structures sont recensées dans la [carte des clubs](#) accessible sur le site [pass.sports.gouv.fr](https://www.pass.sports.gouv.fr/).

Cependant, les réticences de certains clubs sont telles que le CNOSF a évoqué lors de son audition des « points de blocage ». À cet égard, il met en place des partenariats avec les fédérations pour augmenter le nombre de clubs partenaires du dispositif.

Les auditions ont permis d'identifier une pluralité de causes.

En dépit des efforts de simplification à l'endroit des structures sportives depuis la première édition du pass'sport⁽¹⁾, les acteurs des fédérations sportives entendus soulignent **la complexité persistante du dispositif**, notamment pour les petits clubs dont l'activité repose sur peu de bénévoles. Les interlocuteurs des fédérations appellent en conséquence à un nouvel effort de simplification.

Le souhait d'un « guichet unique » pour le pass'sport national et les dispositifs territoriaux, qui permettrait de traiter les différentes aides publiques, a souvent été évoqué au cours des échanges. En effet, les clubs doivent actuellement ouvrir un compte bancaire spécifique pour le pass'sport, lequel ne peut être utilisé pour les autres aides territoriales (conseil départemental, commune etc), et doivent remplir autant de dossiers qu'il y a d'aides par niveau de collectivités. Un club sportif pouvant avoir à gérer plusieurs dispositifs de réduction tarifaire, il n'est pas rare qu'il privilégie celui de la collectivité territoriale – laquelle le subventionne éventuellement – au détriment du pass'sport national. Au final, alors que les aides aux usagers devraient être cumulables, elles se retrouvent parfois mises en concurrence par les clubs eux-mêmes, avec un effet d'éviction pour le pass'sport national.

Le ministère chargé des sports souhaiterait, dans une approche territoriale (et non pas nationale), connaître les dispositifs existants à l'initiative de différents niveaux de collectivités ou même des caisses d'allocation familiale (CAF) afin de les inscrire dans une logique de complémentarité, quitte à faire évoluer le dispositif national. L'exemple donné par le ministère est celui de Paris où le pass'sport peine « à trouver son public » car nombre d'APS pour les jeunes sont déjà gratuites.

Le rapporteur ne peut que vivement inviter les services de l'État et des collectivités territoriales à travailler à la mise en place d'un outil partagé, et cohérent, épargnant aux clubs et au public de multiplier les démarches, et favorisant la visibilité des dispositifs existants, comme cela a été tenté récemment (cf. encadré ci-après). À défaut d'un « guichet unique », dont la mise en place apparaît compliquée en raison des résistances locales et du principe de libre administration des collectivités territoriales, la piste d'un outil de référencement – comme une cartographie par exemple – de la totalité des aides publiques à l'utilisateur en matière de sport sur un territoire donné pourrait être approfondie.

(1) Par exemple, pour la saison 2021-2022, le dispositif pass'sport s'est accompagné d'un guide de quelque 14 pages à l'attention des structures sportives, ce qui a eu bien évidemment un effet fortement dissuasif.

L'absence d'un outil de référencement des aides locales en faveur des activités sportives

En 2022, le ministère chargé des sports a souhaité cartographier l'ensemble des aides des collectivités territoriales en faveur du sport, notamment pour mettre cette information à la disposition des usagers et des clubs, et pour initier une démarche de mise en commun des dispositifs.

À ce titre, il a interrogé l'ensemble des collectivités, via la startup d'État Aides-territoires. Mais le faible nombre de réponses reçues (173 selon les responsables du ministère) n'a pas permis de faire aboutir le projet d'un outil de référencement de tous les dispositifs existants. Pour des raisons liées au principe de libre administration et à la visibilité de leur offre locale, les collectivités n'ont pas souhaité s'engager dans une démarche globale impulsée par l'État. Par ailleurs, la multiplicité, la variété et l'évolution permanente des dispositifs au niveau communal ne facilitent pas la mise en place d'un tel référencement.

Au final, il est aujourd'hui difficile d'avoir une vue synoptique des aides à la promotion des APS au niveau territorial. Interrogée par le rapporteur, l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes), qui représente 8 000 communes adhérentes, ne dispose pas d'un outil de recensement exhaustif de ces aides pour le niveau communal. De leur côté, moins d'une dizaine de régions et une trentaine de départements proposent également ce type de services à leurs administrés, sous forme de « chèque » ou de « coupons », à destination des seules APS ou combinées avec des activités culturelles.

La fracture numérique vient par ailleurs parfois accroître la perception de complexité du pass'sport ⁽¹⁾. Le défaut de maîtrise des outils numériques par les bénévoles des clubs est une difficulté évoquée à plusieurs reprises lors des auditions, notamment pour certains territoires de métropole ⁽²⁾ ou dans les outre-mer.

Dès lors, plusieurs acteurs ont souligné que face à ces éléments de complexité, les clubs renoncent d'autant plus facilement à proposer le pass'sport que celui-ci leur rapporte assez peu. Il a été rappelé à plusieurs reprises qu'il « *crée une perte de temps et ne ramène rien* », si ce n'est une charge de travail supplémentaire. **Son montant est là aussi en cause : les efforts demandés paraissent bien trop importants pour un bénéfice de 50 euros seulement.**

Enfin, on ne saurait écarter la possibilité d'une forme de « *persistance rétinienne* » chez certains responsables de clubs sportifs marqués par la complexité du dispositif lors de la première année.

Un autre facteur de réticence des associations sportives, notamment les plus modestes, à l'endroit du pass'sport est **lié à la problématique des avances de trésorerie**, possible écho aux dysfonctionnements des premières éditions, quand le remboursement par l'État n'intervenait que de nombreux mois plus tard. Même si

(1) Selon les responsables ministériels, cette complexité est toute relative en réalité car l'organisation des autres dispositifs d'aides publiques locales est tout autant, voire plus compliquée.

(2) Ont notamment été mentionnés les clubs sportifs des QPV.

des progrès dans le remboursement semblent avoir été réalisés ⁽¹⁾, plusieurs acteurs continuent d'indiquer que son délai demeure supérieur au délai indicatif fourni par le ministère. Or, le dispositif actuel contraint les clubs sportifs à avancer la somme non payée par l'utilisateur, en attendant son remboursement ultérieur par l'État.

Enfin, **dans les disciplines en forte croissance et en tension, les clubs dont les capacités d'accueil sont saturées, sont amenés à refuser des inscriptions** et à constituer des listes d'attente. En conséquence, ils peuvent privilégier les adhérents qui paient l'intégralité de la cotisation au détriment des bénéficiaires du pass'sport qui implique en effet une gestion administrative supplémentaire.

À cet égard, le rapporteur a été alerté à de nombreuses reprises, tant par les acteurs du sport que par les élus locaux, sur le **constat alarmant de saturation des équipements sportifs existants** (manque d'infrastructures, limites de capacité d'accueil, vétusté...) ainsi que sur le manque croissant de personnels d'encadrement et d'animation ⁽²⁾ dans les clubs. Cette problématique n'est pas nouvelle et les territoires et les disciplines sont concernés à des degrés variables. Cependant **ces deux facteurs constituent des freins structurels importants à la demande d'inscription des jeunes publics dans les clubs sportifs**, récemment accrue par l'élan donné par les Jeux olympiques et paralympiques. **Face aux potentiels refus d'inscription, il semble nécessaire d'éviter, dans la mesure du possible, le risque de déception et le sentiment d'exclusion voire d'injustice que cela pourrait provoquer chez des jeunes les plus éloignés du sport.**

À ce titre, l'abandon du plan d'aide au recrutement et à la formation de 1 000 éducateurs sociaux et sportifs par 1 000 clubs dans 500 villes annoncé durant le cycle d'auditions a été à plusieurs reprises évoqué comme une désastreuse nouvelle pour le milieu sportif associatif.

4. Les répartitions des pass'sport révèlent de nombreuses disparités

On constate de fortes disparités de toutes natures : entre les territoires, entre les disciplines sportives, entre les sexes et entre les tranches d'âge. Beaucoup de ces disparités ne sont pas propres au pass'sport et ne font que traduire des inégalités plus larges.

(1) *Malgré les progrès dans le processus de traitement des remboursements aux clubs sportifs depuis les premières saisons et en dépit des objectifs du ministère chargé des sports (à savoir un remboursement au club dès la fin du mois ou le mois suivant, selon que la date de transmission de la demande intervient avant ou après le 15 du mois), il semble que les remboursements pour le début de la saison 2024-2025 aient connu un certain retard. Un des responsables du CNOSF indique ainsi que les pass'sport portant sur les inscriptions de juin 2024 ont été remboursés en novembre, soit avec presque un semestre de retard.*

(2) *Il est constaté une baisse des personnels bénévoles diplômés ou qualifiés. La situation des arbitres et des juges a également été mentionnée.*

a. De fortes disparités territoriales

Le recours au pass'sport varie considérablement en fonction des territoires, avec un déficit préoccupant dans les outre-mer ⁽¹⁾.

- i. Les territoires ultramarins présentent des taux de recours au pass'sport extrêmement faibles

Le dispositif demeure très peu utilisé dans les outre-mer, puisque le taux de recours y est partout, et significativement inférieur à la moyenne nationale située autour de 20 %. La situation est particulièrement inquiétante dans les départements de Mayotte (6,1 %), de Guyane (4,88 %), et de La Réunion (8,53 %), tandis que les Antilles se situent autour de 12 % (Guadeloupe, 11,65 % ; Martinique, 11,9 %).

Cette situation est d'autant plus paradoxale que selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la pratique sportive est plus fréquente dans les départements d'outre-mer (entre 76 % et 80 % de pratiquants sur les territoires des Antilles, de la Guyane et de La Réunion) qu'en métropole ⁽²⁾. À cet égard, les Antilles offrent à la France, en proportion, un nombre de champions sportifs de haut niveau largement supérieur à la moyenne nationale ⁽³⁾.

Les raisons qui expliquent une telle situation outre-mer sont de deux ordres :

– d'une part, **une pratique du sport encadrée (au sein d'une association sportive agréée) beaucoup plus faible** qu'en métropole ; le nombre de licences pour 100 habitants varie entre 11 à 17 selon les régions ultramarines, et entre 20 à 26 selon les régions métropolitaines ⁽⁴⁾ ;

– d'autre part, **un manque criant d'équipements sportifs à la disposition des usagers**. La répartition des équipements sportifs est marquée par de fortes disparités selon les territoires, et plus encore en outre-mer. Pour 10 000 habitants, on dénombre, selon les régions ultramarines (hors Mayotte), entre 27 à 33 équipements sportifs contre 39 à 63 selon les régions métropolitaines (hors Corse et Île-de-France) ⁽⁵⁾.

- ii. Les disparités en fonction des catégories de territoires

On constate des écarts importants quant au taux de recours, de 16,5 % en Île-de-France, à 24,3 % dans les Pays de la Loire ⁽⁶⁾.

(1) Les données concernent l'exercice 2023 : <https://lecompteasso.associations.gouv.fr/carto/dashboard>

(2) [Accès à la pratique sportive – La France et ses territoires](#) | Insee. Données 2018, édition 2021.

(3) *Le manque d'équipements sur place exige des jeunes sportifs en devenir qu'ils viennent s'installer en métropole avec toutes les conséquences sociales et financières que cela peut entraîner.*

(4) [Accès à la pratique sportive – La France et ses territoires](#) | Insee, op. cit.

(5) Idem.

(6) [Pass'Sport](#)

Le taux de recours dans les QPV en 2023 est de moins de 11 % ⁽¹⁾. Même s'il est en légère augmentation par rapport à l'année précédente, **un taux aussi faible doit conduire à s'interroger, notamment parce qu'initialement, le dispositif ciblait expressément cette catégorie de territoires.**

En 2023, les bénéficiaires du pass'sport dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) représentaient 16,3 % de l'ensemble des bénéficiaires, un taux relativement stable par rapport à l'année précédente. La problématique de l'existence des équipements sportifs de proximité, et en corollaire celle de la mobilité (moyens et temps de transport), est un des facteurs de frein au développement des APS dans le monde rural.

b. Des disparités selon les sexes et les tranches d'âges

On relève une disparité importante entre les filles – minoritaires, représentant environ 39 % des bénéficiaires –, et les garçons ⁽²⁾. Cette donnée n'est pas spécifique au pass'sport et n'est que le reflet d'un constat plus général de la moindre pratique sportive des jeunes filles.

Les 6-14 ans représentent 81 % des bénéficiaires du pass'sport, ce qui illustre le constat général d'un net décrochage des APS à l'entrée au lycée, et plus globalement à l'entrée dans l'adolescence.

c. Des disparités selon les disciplines

Certaines disciplines sont surreprésentées. Ainsi, en 2023, la Fédération française de football compte pour plus de 30 % des inscrits au dispositif, alors qu'elle représente 22 % de l'ensemble des licenciés. Les quatre fédérations les plus représentées ⁽³⁾ pèsent pour 50 % de l'ensemble des inscrits au pass'sport, alors qu'elles rassemblent 36 % des licenciés.

Ces disparités sont en grande partie liées à l'importance du maillage territorial des clubs et au coût des adhésions. Le pass'sport s'adressant à des jeunes de milieux socio-économiques modestes, il est logique que ces derniers se dirigent vers des activités sportives perçues comme moins coûteuses (tel que le football par exemple) que d'autres. Ainsi, alors que le tennis et l'équitation sont en 2^e et 3^e positions pour le nombre de licenciés, ces deux disciplines arrivent respectivement en 5^e et 8^e choix des bénéficiaires du pass'sport.

(1) Idem.

(2) [Pass'Sport](#)

(3) Football, basket, judo et disciplines voisines, et gymnastique.

II. LES APPORTS DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi insère un nouveau titre IV consacré au pass'sport dans le livre III du code du sport relatif à la pratique sportive. Ce nouveau titre est composé d'un chapitre unique composé de trois nouveaux articles L. 340-1, L. 340-2 et L. 340-3.

La proposition de loi prévoit :

- la **pérennisation** du pass'sport et son inscription dans la loi ;
- le maintien des catégories actuelles de bénéficiaires du dispositif sur le fondement du décret du 31 mai 2024 (titulaires de l'ARS, de l'AES, de l'AAH, étudiants boursiers ou bénéficiant d'une aide annuelle et étudiants bénéficiant d'une bourse régionale), mais avec **une aide bonifiée à 150 euros** (au lieu de 50 euros) ;
- la **généralisation du pass'sport, avec une aide de 75 euros**, non cumulable avec l'aide bonifiée de 150 euros, **pour tous les enfants de 3 à 17 ans** révolus, inscrits dans une structure sportive habilitée, sans conditions de ressources, qui ne relèvent pas des catégories bénéficiaires de l'aide bonifiée ;
- **l'extension du pass'sport aux enfants de 3 à 5 ans révolus.**

En s'adressant à des publics qui en étaient jusqu'alors exclus (enfants de 3 à 6 ans, ensemble des mineurs non bénéficiaires d'allocations), et en relevant le montant de l'aide financière pour les catégories sociales les plus modestes, ces **mesures visent à inciter les jeunes de 3 à 18 ans à pratiquer de manière plus régulière des activités physiques et sportives**, en rejoignant une association sportive où ils seront encadrés et accompagnés.

A. LA PÉRENNISATION DU PASS'SPORT AU NIVEAU LÉGISLATIF : LA SÉCURISATION D'UN DISPOSITIF ACTUELLEMENT PROVISOIRE

La proposition de loi vise à pérenniser un dispositif actuellement provisoire, reconduit chaque année depuis 2021.

Le caractère provisoire du dispositif, borné dans le temps, le rend intrinsèquement précaire, car il est voué à s'interrompre en l'absence d'une mesure expresse le reconduisant.

Cette disposition inscrit donc le pass'sport dans la durée, en le sécurisant. La pérennisation du dispositif dans la loi lui offre une garantie de stabilité, permettant aux familles mais également aux associations sportives et aux élus locaux d'avoir une visibilité pluriannuelle sur l'aide à l'inscription des enfants à des activités sportives.

B. LE TRIPLEMENT DE L'AIDE FINANCIÈRE POUR LES ACTUELS BÉNÉFICIAIRES DU PASS'SPORT VISE À LIMITER LE RESTE À CHARGE D'UNE INSCRIPTION DANS UN CLUB SPORTIF

La proposition de loi prévoit le triplement de l'aide actuellement accordée aux bénéficiaires éligibles au pass'sport, qui passerait ainsi de 50 à 150 euros. Cette **aide financière bonifiée vise à réduire autant que possible le reste à charge des familles**, des adultes en situation de handicap et des étudiants boursiers qui souhaitent s'inscrire ou inscrire leur enfant dans un club sportif. Souvent, ce reste à charge constitue en effet un frein majeur à l'adhésion.

Depuis la mise en place du dispositif en 2021, **le remboursement des frais d'adhésion à un club sportif (ou à une salle de sport commerciale depuis 2023) a été plafonné à 50 euros**. Le ministère chargé des sports, mais également certains responsables de fédérations sportives, considèrent ce montant comme raisonnable et justement calibré au regard des coûts d'inscription dans les différents clubs et associations sportives. Au-delà de la question du coût de cette mesure, le ministère n'estime pas nécessaire la réévaluation de ce montant, laquelle serait, selon les responsables entendus par le rapporteur, sans effet significatif sur les demandes d'inscription.

Le rapporteur ne partage pas cette position. D'une part, les coûts souvent significatifs d'adhésion aux clubs sportifs conduisent à un reste à charge important. D'autre part, selon une évaluation récente déjà mentionnée, conduite à l'initiative du ministère chargé des sports ⁽¹⁾, un tiers des non-recours au pass'sport résulterait de motifs financiers.

1. Des coûts d'inscription très variés mais qui peuvent se révéler très élevés, conduisant à un reste à charge trop important pour les familles modestes

Il ressort des auditions avec les responsables des fédérations sportives une **réelle difficulté à obtenir la moyenne des coûts annuels d'adhésion à un club sportif**, ou même la médiane de ces coûts, y compris au sein d'une même discipline, les cotisations ne recouvrant pas systématiquement les mêmes services.

Les cotisations payées par les adhérents représentent la contribution financière dont le club sportif – structure associative à but non lucratif – a besoin pour couvrir tout ou partie de ses dépenses. Mais ces dernières varient considérablement d'une structure à une autre.

On constate en effet **une grande disparité des coûts d'inscription**, en fonction de la discipline (en raison des investissements matériels nécessaires), du

(1) Enquête menée par l'Injep, la Cnaf et le Cnous en 2022 sur les pratiques sportives et aux freins financiers, à la demande du ministère chargé des sports.

territoire ⁽¹⁾, du niveau de professionnalisation des personnels d'encadrement et d'animation (recours à des bénévoles et/ou salariés) ⁽²⁾, du coût de la licence auprès de la fédération et de l'assurance (différente selon le type de discipline), de la fourniture ou non de tout ou partie de l'équipement etc.

Au final, si les coûts d'adhésion sont effectivement parfois modestes ⁽³⁾, il est fréquent *a contrario* que des inscriptions annuelles dépassent 250 à 300 euros ⁽⁴⁾. Il en résulte mécaniquement un reste à charge potentiellement élevé pour les familles, les étudiants ou les adultes en situation de handicap les plus modestes. C'est ce qu'observe un rapport sénatorial d'octobre 2024 selon lequel le reste à charge « *pour les trois quarts des familles, [...] est supérieur à 50 euros par an* » ⁽⁵⁾.

Dès lors, une aide de 150 euros se justifie d'autant plus que de nombreuses familles renoncent à l'inscription au club pour des raisons financières.

2. Un tiers des actuels bénéficiaires du pass'sport renoncent à l'inscription dans un club sportif pour des raisons financières

Face à un taux de non-recours au pass'sport autour de 80 %, le rapporteur considère nécessaire de s'interroger sur le bien-fondé d'un calibrage à 50 euros, qui n'a, à l'origine, été défini que pour correspondre à une enveloppe budgétaire.

Même s'il apparaît que l'absence d'APS dépend aussi de considérations liées à la motivation et à des contraintes personnelles et familiales, notamment en termes de temps disponible, **il ressort de l'évaluation du dispositif, déjà citée, que la première cause de non-recours, pour un tiers environ, résulterait de motifs financiers.**

(1) Globalement, les coûts d'inscription sont plus élevés en Île-de-France.

(2) Les auditions ont démontré qu'il est très difficile d'obtenir un montant moyen du coût des inscriptions tant il y a des écarts importants en fonction des disciplines, et parfois au sein d'une même discipline, en fonction du territoire et de la structuration du club en termes d'encadrement.

(3) D'après le représentant de la Fédération française de football, l'inscription dans des clubs en Bretagne se situe autour de 80 euros.

(4) « Au club des sports de glace de Dammarie-les-Lys (Seine-et-Marne), [...] la pratique du patinage artistique coûte en moyenne 390 euros par an, licence comprise », cf. « Le coût de la pratique sportive en club constitue un frein pour une partie des Français », *Le Monde*, 12 novembre 2024

(5) *Sénat, rapport relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, Tome II, annexe n° 31, Sport, jeunesse et vie associative, Éric Jeansannetas, p. 11.*

**Les constats de l'enquête menée par l'Injep, la Cnaf et le Cnous en 2022
sur les pratiques sportives et les freins financiers**

Plus de 30 % des familles évoquent le coût comme principal obstacle à l'inscription de leurs enfants dans un club sportif. Ce frein financier est particulièrement marqué dans les foyers à revenus modestes ou moyens, où les frais d'adhésion, de matériel, et les dépenses annexes (déplacements, compétitions) peuvent s'avérer dissuasifs. L'étude montre également que ces difficultés sont exacerbées dans les zones rurales et les quartiers prioritaires, où les aides financières ne couvrent pas toujours l'ensemble des coûts liés à la pratique sportive.

D'autres éléments attestent de l'insuffisance du montant de 50 euros au vu du coût des inscriptions en club :

– le recours grandissant aux paiements échelonnés (parfois en dix mensualités ⁽¹⁾), seul moyen pour des familles de s'acquitter du montant demandé. Dans le même ordre d'idée, un représentant de la Fédération française de football a rappelé que le pass'sport sécurise parfois le club quant au paiement d'une partie de l'inscription d'enfants de familles modestes, lesquelles peinent à régler leurs mensualités ;

– la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT) voit de nouveaux adhérents affluer vers ses clubs affinitaires, dont les licences vont de 30 à 80 euros : « *La réalité, c'est que l'adhésion aux clubs affiliés aux fédérations nationales est de plus en plus chère et c'est vrai dans toutes les disciplines [...]. Avec nos tarifs [...], on capte les publics plus pauvres* » ⁽²⁾ ;

– des clubs exonèrent certains jeunes joueurs, quand d'autres pratiquent une sorte de péréquation entre familles aisées et celles à faible revenu.

**C. LA GÉNÉRALISATION DU PASS'SPORT À TOUS LES MINEURS SANS
CONDITIONS DE RESSOURCES EST UN LEVIER POUR FAVORISER LA
PRATIQUE D'ACTIVITÉS SPORTIVES ENCADRÉES DES JEUNES**

La présente proposition de loi entend généraliser le pass'sport à l'ensemble des mineurs de 3 à 17 ans inclus, non bénéficiaires de l'aide bonifiée. Pour le rapporteur, cette mesure est un levier important pour le développement des inscriptions des jeunes publics dans les structures sportives.

(1) Selon un responsable du CNOSF, la question du paiement par tranches pourrait poser des difficultés en termes d'assurance des adhérents dès lors que l'assurance ne serait pas payée dans son intégralité au moment de l'accident.

(2) « Le coût de la pratique sportive en club constitue un frein pour une partie des Français », Le Monde, 12 novembre 2024. Propos d'Arnaud Jean, président de l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (Ufolep), fédération affinitaire qui œuvre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires ruraux.

a. L'aide généralisée est une réponse au frein financier pour une partie non négligeable des familles qui ne perçoivent pas d'allocations spécifiques

La mesure consiste à attribuer à toutes les familles, sans condition de ressources, une aide forfaitaire de 75 euros, pour chaque enfant mineur s'inscrivant dans une structure sportive habilitée.

Le coût de la pratique sportive en club constitue en effet aujourd'hui un frein majeur pour une partie des Français, y compris ceux dont le niveau de revenus empêche l'accès à certaines prestations sociales. Le prix des adhésions est tel que certaines familles doivent renoncer à inscrire leurs enfants à une activité sportive ou, si elles choisissent de maintenir cette activité⁽¹⁾, se priver d'autres dépenses. On peut notamment citer le cas des fratries, où l'addition des coûts des différentes inscriptions pour chaque enfant aboutit à des sommes potentiellement considérables.

Ce constat est largement documenté par les enquêtes récentes du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc). Dans son *Baromètre national des pratiques sportives*⁽²⁾, le Crédoc évalue qu'en 2023, le coût financier est un frein :

– pour 21 % des non-pratiquants ou pratiquants occasionnels, qui disent ne pas faire de sport car cela « coûte trop cher »⁽³⁾ ;

– pour 26 % des pratiquants, qui disent réduire leurs pratiques sportives, pour la même raison⁽⁴⁾.

Par ailleurs, 19 % des pratiquants d'activités physiques à domicile le font « parce que c'est moins cher »⁽⁵⁾. Enfin, presque un tiers des pratiquants disent avoir renoncé à s'inscrire dans un club, une salle de sport ou à prendre des cours de sport en raison du coût (cf. tableau ci-dessous)⁽⁶⁾.

(1) D'après un chargé d'études et de recherche au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), « le sport demeure une activité à laquelle tiennent les Français et qu'ils préservent en période de crise : c'est le poste de consommation qu'on sacrifie en dernier. » cf. « Le coût de la pratique sportive en club constitue un frein pour une partie des Français », *Le Monde*, 12 novembre 2024.

(2) Baromètre national des pratiques sportives 2022, 2023, Jörg Müller, 2024-4912, janvier 2024, Injep, ministère des sports, Crédoc, [Baromètre national des pratiques sportives 2023](#), p. 55. « Quelles sont les raisons pour lesquelles vous ne pratiquez aujourd'hui aucune activité physique ou sportive ou qui vous empêchent de pratiquer davantage ? ».

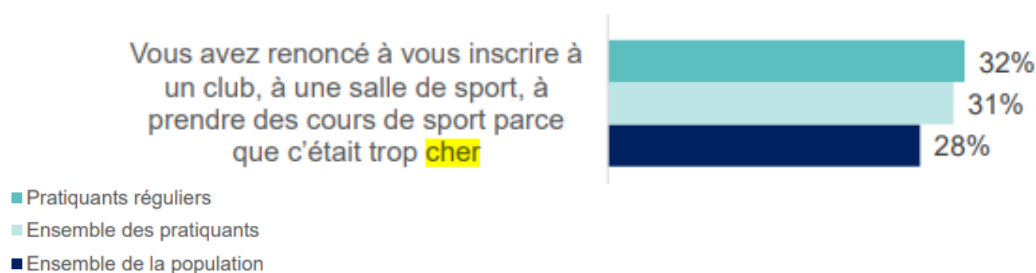
(3) Le taux pour 2022 était de 24 %. En 2020, ce taux était de 22 %, cf. Brice Lefèvre, Valérie Raffin, « Les freins à la pratique des Français peu ou non sportifs : des situations hétérogènes », *Injep. Analyses et synthèses*, n° 52, novembre 2021, p. 3.

(4) Baromètre national des pratiques sportives 2022, 2023, *op. cit.*, p. 57. « Quelles sont les raisons qui vous empêchent de pratiquer davantage ? ».

(5) *Idem*, p. 42.

(6) *Idem*, p. 66.

TAUX DE PERSONNES AYANT RENONCÉ À UNE PRATIQUE D'APS POUR DES RAISONS FINANCIÈRES



Source : Injep, ministère des sports, Crédoc, Baromètre national des pratiques sportives, 2023.

Enfin, selon une autre enquête du Crédoc de 2022, 30 % des enfants et jeunes adultes entre 16 et 25 ans ne pratiquent pas ou peu de sport en raison des coûts ⁽¹⁾.

b. La généralisation de l'aide à l'inscription est un effet levier pour attirer les jeunes publics vers les associations sportives

Ainsi que le souligne le chercheur en psychologie Clément Ginoux, entendu par le rapporteur, l'implication des pairs est primordiale pour inciter des jeunes à pratiquer des activités sportives. À côté de la famille, les amis sont en effet des relais essentiels. Un enfant inscrit dans un club sportif mobilisera naturellement ses copains autour de lui afin qu'ils le rejoignent.

Dès lors, **par l'exemple des pairs**, la généralisation du pass'sport, en permettant aux plus motivés de s'inscrire dans des associations sportives, aura un effet d'entraînement à l'égard d'autres jeunes, initialement moins intéressés ou familialement plus éloignés de la pratique sportive.

D. L'EXTENSION DU PASS'SPORT AUX ENFANTS DE 3 À 5 ANS INCLUS

La présente proposition de loi souhaite étendre le bénéfice du pass'sport, d'un montant forfaitaire de 75 euros, au bénéfice des familles inscrivant leur(s) enfant(s), de 3 à 5 ans inclus, dans des associations sportives.

L'intégration de cette tranche d'âge au pass'sport avait été proposée lors de la conception du dispositif, sans être finalement retenue. Le rapporteur se réjouit que la majorité des acteurs entendus, qu'ils appartiennent au monde médical ou sportif, soient favorables à une telle mesure.

Même si cela reste encore confidentiel, les formules d'accueil des enfants de moins de 6 ans se sont développées ces dernières années, dans différentes disciplines (baby-gym, baby-nageur...). Certaines fédérations ou clubs sportifs, en fonction des caractéristiques de la discipline pratiquée, ne prennent généralement pas d'enfants avant l'âge de 5 ans (baby-rugby etc).

(1) Jörg Müller, « Les jeunes éloignés du sport n'y sont pas hostiles mais sont freinés par trop de contrainte », Crédoc, Consommation et mode de vie, n° 323, mai 2022, p. 1.

La pratique d'activités physiques par des enfants de 3 à 5 ans révolus, que favorisera le pass'sport, **revêt de nombreux avantages, mais soulève aussi de nombreux défis dont le rapporteur a conscience**. Par ailleurs, il s'agit d'une tranche d'âge où les enfants, dans le cadre de l'école maternelle, désormais obligatoire ⁽¹⁾, pratiquent déjà beaucoup d'activités physiques (en termes de motricité notamment).

1. La pratique d'une activité physique par des enfants âgés de 3 à 5 ans révolus revêt de nombreux avantages tant au niveau de l'individu que de la société

Cela permet :

– de sensibiliser au plus tôt les enfants (et leurs familles) aux habitudes saines (faire du sport) et à la variété et aux vertus des activités physiques. Introduire le sport tôt peut inculquer des habitudes de vie actives et les bons réflexes de motivation, créant un *habitus* ⁽²⁾, au sens donné à ce terme par le sociologue Pierre Bourdieu ⁽³⁾. Cela aura pour effet de limiter à terme les « décrochages », et réduira par conséquent les risques de sédentarité et d'inactivité physique. Comme le note une étude récente de l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (Onaps), « *agir sur les comportements dès la naissance et notamment ici, dès l'entrée à l'école, est un réel enjeu afin d'assurer les comportements actifs de demain* » ⁽⁴⁾ ;

– de développer tôt le geste moteur et les compétences motrices de base (marcher, sauter, chuter, courir...), les notions d'équilibre, la coordination des gestes, etc ;

– de renforcer les habiletés sociales des jeunes enfants, en complément de celles acquises dans le cadre de l'école et des éventuelles activités périscolaires (artistiques...);

– de lutter très tôt contre les effets de l'immobilisme, en diminuant notamment le temps passé devant des écrans, dont les effets sont très préjudiciables aux très jeunes enfants ;

(1) Article L. 131-1 du code de l'éducation : « L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans. »

(2) Le député Régis Juanico, entendu par le rapporteur, parle à ce propos de « littérature physique ».

(3) « L'*habitus* désigne un système de préférences, un style de vie particulier à chacun. Il ne relève pas d'un automatisme mais d'une prédisposition à agir qui influence les pratiques des individus au quotidien : leur manière de se vêtir, de parler, de percevoir. Ces prédispositions sont intériorisées inconsciemment durant la **phase de socialisation**, pendant laquelle l'individu s'adapte et s'intègre à un environnement social. Durant cette période, l'individu est alors conditionné d'une façon invisible et se construit une manière d'être et d'agir face au monde et sur le monde. », <https://partageonsleco.com/2019/11/06/lhabitus-pierre-bourdieu-fiche-concept/>

(4) Onaps et Alliance, *Activité physique et sédentarité des enfants : mieux comprendre pour mieux agir. Plaidoyer 2024. Un outil de contextualisation et d'aide à la décision*, 2024, p. 8 ; <https://onaps.fr/wp-content/uploads/2024/09/2024-06-17-Plaidoyer.pdf>

– de renforcer le lien familial en permettant aux parents de partager des activités physiques avec leurs jeunes enfants, voire de faire (re) découvrir aux parents les vertus des activités physiques et sportives lorsqu'ils en sont éloignés, depuis toujours ou plus récemment.

2. L'accueil des jeunes enfants à la pratique d'activités physiques dans le cadre d'associations sportives requiert cependant certaines conditions

Même si, selon les propos des responsables de fédérations sportives entendus par le rapporteur, cela reste encore assez confidentiel, l'accueil des enfants de moins de 6 ans s'est particulièrement développé ces dernières années au sein des structures sportives. On constate cependant une grande variété des formules d'accueil selon les disciplines, compte tenu des contraintes, notamment physiques, propres à chaque sport ⁽¹⁾.

La pratique d'activités physiques par de très jeunes enfants exige des conditions d'accueil et d'encadrement spécifiques et ne saurait répondre intégralement aux objectifs des tranches d'âge supérieures.

Cela suppose d'une part que les associations sportives disposent des personnels qualifiés pour l'accueil des jeunes enfants, d'autre part un aménagement des espaces pour accueillir le ou les parents accompagnant l'enfant. La présence des parents, associés directement à l'activité de l'enfant ou en léger recul pour demeurer visible pour l'enfant, est en effet indispensable, tant pour rassurer l'enfant que pour des questions de sécurité et de responsabilité.

Par ailleurs, la pratique d'activités physiques pour ces très jeunes enfants doit impérativement s'inscrire dans une démarche ludique et de plaisir. Il est impératif de proposer des activités adaptées. Toute spécialisation précoce dans un sport, de même que toute démarche compétitive, sont à proscrire.

En revanche, tous les clubs sportifs ne sont pas adaptés à l'accueil de publics aussi jeunes, ce qui peut créer des inégalités territoriales, notamment quand le critère de la proximité est un des facteurs majeurs de renoncement aux APS. Mais les demandes d'inscriptions supplémentaires résultant de l'élargissement du périmètre du pass'sport pourraient avoir un effet levier pour que les clubs et les associations sportives développent ce type d'offres. Ils bénéficieraient d'une augmentation de leurs adhésions, renforçant leur viabilité économique et leur capacité à investir dans des activités adaptées.

(1) Certaines disciplines sont plus adaptées (baby-gym, baby-nageur, baby-judo...) que d'autres à l'accueil de très jeunes enfants ; certaines fédérations, compte tenu des contraintes de la discipline pratiquée, ne souhaitent pas accueillir d'enfants avant l'âge de 5 ans (baby-rugby etc).

E. LE COÛT ET LES GAINS ATTENDUS DES NOUVELLES MESURES

1. Le coût des nouvelles mesures

Le coût des nouvelles mesures – à savoir une réduction de 75 euros octroyée à l'ensemble des mineurs de 3 à 17 ans inclus inscrits dans une association sportive ou une salle de sport habilitée, ainsi que le triplement de l'aide financière, soit 150 euros, pour les actuels bénéficiaires – dépendra du taux de recours par les publics ciblés, dont on a vu qu'ils ne profitaient pas tous de cette aide pour des raisons diverses.

On peut cependant estimer le coût total du pass'sport issu de la proposition de loi à environ 350 millions d'euros, répartis comme suit :

– 240 millions d'euros pour l'aide « bonifiée » de 150 euros à destination des plus modestes ;

– 110 millions d'euros pour l'aide généralisée de 75 euros.

Le coût supplémentaire par rapport à l'objectif du gouvernement, maintenu à ce stade, de 1,8 million de bénéficiaires de l'actuel pass'sport, serait donc d'environ 260 millions d'euros qu'il est proposé de financer, pour l'essentiel, par une taxe additionnelle sur les boissons sucrées.

2. Le coût social de l'inactivité physique et de la consommation excessive de sucre : des économies attendues mais difficiles à évaluer

Pendant le cycle d'auditions, le rapporteur a cherché à estimer les économies potentielles que permettraient, d'une part, la création d'une taxe additionnelle sur les boissons sucrées ainsi que les effets comportementaux qu'elle induirait et, d'autre part, les effets, sur le plan sanitaire, de l'augmentation de la pratique sportive chez les jeunes.

De ce point de vue, les coûts de la sédentarité, de l'inactivité physique et de la consommation excessive de sucre qui, combinées ou non, sont à l'origine ou aggravent nombre de pathologies, apparaissent, dans les modélisations portées à l'attention du rapporteur, comme un autre témoignage de la gravité de la situation en termes de santé publique.

Les modèles reposent cependant sur des calculs multifactoriels très complexes, si bien que les spécialistes auditionnés jugent très difficile voire impossible d'évaluer précisément les retombées, notamment économiques, de mesures visant à lutter contre certaines pathologies (obésité, diabète, pathologie coronarienne, maladies cardio-vasculaires, cancers...) par d'autres méthodes que les thérapies médicamenteuses ou en accompagnement de celles-ci.

Les spécialistes entendus – compétents dans différents domaines – ont tous indiqué au rapporteur que les effets sur le long terme des mesures visant à valoriser le sport et l’activité physique en général, excéderaient nécessairement le coût de leur mise en œuvre. Les coûts « évitables », notamment pour l’assurance maladie, mais également pour la société dans son ensemble, sont énormes.

En France, le coût social de l’inactivité physique est ainsi estimé par France Stratégie à 140 milliards d’euros ⁽¹⁾, correspondant à plus de 38 000 décès et 62 000 pathologies causées chaque année. Pour une personne âgée de 20 à 39 ans devenant active dans cette tranche d’âge jusqu’à son décès, le coût « évité » est évalué à 840 euros par an.

Les seuls coûts liés au diabète et à l’obésité sont également considérables.

Le diabète a ainsi représenté plus de 10 milliards d’euros de dépenses en 2022 pour la seule assurance maladie ⁽²⁾, sans compter les coûts directs sur les complémentaires santé ou les pertes nettes de production induites par les arrêts de travail.

Par ailleurs, une étude récente d’un cabinet d’études économiques ⁽³⁾ estime à 12,7 milliards d’euros (et potentiellement 15,4 milliards d’euros en 2030), le coût de l’obésité et de ses complications en 2024, **supporté à plus de 83 % ⁽⁴⁾ par l’assurance maladie. Le rapporteur a cependant conscience des limites de cette estimation**, du fait des biais méthodologiques dus à la complexité de causes multifactorielles de l’obésité précédemment évoqué, mais également parce que **cette dernière étude, comme l’a rappelé un spécialiste auditionné, a été mandatée par un grand groupe pharmaceutique** connu pour ses traitements thérapeutiques contre l’obésité ⁽⁵⁾.

(1) https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-synthese-rapport_sante-mars.pdf

(2) <https://www.assurance-maladie.ameli.fr/etudes-et-donnees/cartographie-depenses-remboursees-par-pathologie>. Assurance maladie. Data pathologie : diabète, 2024

(3) Cabinet Asterès. <https://asteres.fr/etude/lobesite-en-france-un-cout-de-127-mdse-en-2024-et-potentiellement-154-mdse-en-2030/>

(4) Le reste du coût est partagé entre les organismes complémentaires et les entreprises.

(5) https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/10/08/wegovy-le-medicament-vedette-contre-l-obesite-de-novo-nordisk-est-lance-en-france_6346487_3234.html. Aujourd’hui, le traitement n’est pas pris en charge par l’assurance maladie.

Même si ces estimations peuvent éventuellement être surestimées ou relativisées en raison des postulats méthodologiques retenus ⁽¹⁾, les conséquences financières de ces pathologies sont sans commune mesure avec le coût que représenterait un effort majeur de la puissance publique pour promouvoir et valoriser les activités sportives et physiques. **Que l'impact financier de cette proposition de loi soit couvert, à long terme, par les coûts évités d'externalités négatives ne fait aucun doute.**

Au final, ces montants exorbitants soulignent autant la qualité de la prise en charge thérapeutique que la lourde lacune des pouvoirs publics en matière de prévention des risques, notamment pour ce qui concerne les bienfaits des activités physiques et sportives.

*

* *

(1) Par exemple, un spécialiste auditionné considère que le calcul du « coût » pour la société de la mortalité précoce est sujet à caution.

Article 2 Gage financier

L'article 2 de la présente proposition de loi prévoit un gage financier afin d'assurer le financement des nouvelles mesures portant sur le pass'sport. Il vise également à influencer sur le comportement des consommateurs en matière de consommation de boissons sucrées, et sur les pratiques des industriels produisant ces boissons.

L'article 2 prévoit un gage permettant, d'une part, de garantir la recevabilité de la proposition de loi, condition nécessaire à son dépôt, et, d'autre part, de créer les conditions du financement des mesures sur le pass'sport introduites par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, en créant deux taxes additionnelles :

– l'une sur la contribution visée à l'article 1613 *ter* du code général des impôts (CGI), soit la taxe sur les boissons sucrées, dite taxe soda ;

– l'autre sur l'accise sur les tabacs.

Contrairement au tabac et à l'alcool, le droit européen ne fixe aucun cadre spécifique à la fiscalité sur les boissons non alcooliques, qui relève donc pleinement de la législation nationale.

Le rendement de cette taxe additionnelle à la contribution sur les boissons sucrées serait affecté au budget de l'État, afin qu'elle puisse financer les mesures en faveur de l'activité physique et sportive de la jeunesse, en l'espèce le pass'sport, lequel dépend actuellement du budget du ministère chargé des sports. Pour mémoire, le produit de la contribution visée à l'article 1613 *ter* du CGI (dite « taxe soda ») est aujourd'hui affecté à la branche « assurance maladie, invalidité et maternité » du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles ⁽¹⁾.

Le barème progressif de la « taxe soda » comprend 15 catégories fiscales, échelonnées en fonction du kilogramme de sucres ajoutés par hectolitre de boisson ⁽²⁾. Cette contribution est reconnue comme inefficace en raison, précisément, de son barème trop progressif, lequel empêche des effets de seuil qui pourraient inciter les fabricants à réduire significativement le taux de sucre dans les boissons industrielles. Le rapporteur considère à cet égard qu'il conviendrait de s'inspirer du modèle britannique, dont une taxe, similaire dans le principe, comporte moins de paliers et des taux plus élevés, ce qui a permis de réduire la consommation de sucre des ménages.

(1) <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/11674-PGP.html/identifiant%3DBOI-TCA-BNA-10-20191230>

(2) Le montant de la taxe varie entre 3,34 euros par hectolitre de boisson pour 1 kilogramme, ou moins, de sucres ajoutés et 26,09 euros par hectolitre de boisson pour 15 kilogrammes de sucres ajoutés. Au-delà de 15 kilogrammes, le tarif applicable par kilogrammes supplémentaires est fixé à 2,10 euros par hectolitre de boisson.

L'enjeu de cette taxe additionnelle sur la contribution dite « taxe soda » est de parvenir à une diminution de la consommation de sucre par la jeunesse de France. Son objectif est double : dans la mesure du possible, détourner les jeunes de ces boissons, en activant si nécessaire le levier du prix, mais surtout inciter fortement les industriels à baisser significativement le taux de sucre dans les boissons qu'ils produisent.

DOCUMENT PROVISOIRE

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

➤ **Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT)** – **MM. Antonio Fonseca**, co-président, et **Thomas Valle**, coordinateur général

➤ *Table ronde*

– **Observatoire de l'activité physique et de la sédentarité (Onaps)** – **Mmes Lucile Bruchet**, directrice, et **Pauline Demonteix**, ingénieure projets

– **Syndicat national des médecins du sport-santé (SNMS)** – **Dr Marc Rozenblat**, président, **MM. Bruno Burel**, vice-président chargé du sport santé, et **Jean-Luc Grillon**, ancien président du syndicat et président de la commission spécialisée de santé mentale du conseil territorial de santé des Ardennes

– **Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)** – **Mme Irène Margaritis**, adjointe au directeur de l'évaluation des risques, responsable des sujets alimentation

➤ *Table ronde*

– **Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Anestaps)** – **Mme Lily Rogier**, présidente

– **Union nationale du sport Scolaire (UNSS)** – **M. Olivier Girault**, directeur national, **Mme Marie-Ange Daffis**, directrice nationale adjointe, et **M. Christian Durrieu**, directeur national adjoint, coordonnateur des territoires

– **Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep)** – **Mme Véronique Moreira**, présidente

– **Syndicat national de l'éducation physique (Snep)** – **M. Aandjelko Svrđlin**, secrétaire national

➤ **M. Clément Ginoux**, maître de conférences, université de Grenoble

➤ *Table ronde des fédérations sportives spécialisées comptant le plus de licenciés*

– **Fédération Française de Football*** – **M. Sylvain Grimault**, directeur de la ligue du football amateur

– **Fédération Française de Tennis*** – **M. Daniel Courcol**, directeur général adjoint, direction clubs, pratiques & territoires

– **Fédération Française de Rugby** – **Mme Pascale Mercier**, vice-présidente en charge du développement du rugby féminin, de rugby santé et du rugby adapté, **Dr Olivier Capel**, président du comité médical, et **Dr Jean Israel**, cardiologue, en charge du sport santé au comité médical

– **Fédération Française d’Athlétisme*** – **MM. Philippe Boidé**, directeur du pôle développement, et **Thibault Deschamps**, conseiller technique sportif et référent national « *forme santé entreprise* »

- **Dr. Roland Cash**, consultant-expert en économie de la santé, conseiller scientifique du Haut conseil pour l’avenir de l’assurance maladie (HCAAM)
- **Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative** – **Direction des sports** – **Mme Fabienne Bourdais**, directrice, **M. Jean-François Hatte**, sous-directeur de la stratégie interministérielle du développement de l’activité physique et sportive, et **Mme Stéphanie Hocde-Labau**, adjointe au chef de bureau
- **Comité National Olympique et Sportif Français (Cnosf)*** – **MM. Christian Dullin**, vice-président en charge du Plan de relance, de l’éthique et de la lutte contre le dopage, **Paul Hugo**, directeur des relations institutionnelles, et **Hugo Gadoffre**, chargé de mission
- **Fédération française handisport** – **Mme Guislaine Westelynck**, présidente, et **M. Grégory Saint-Géniès**, directeur général et directeur technique national
- **M. Régis Juanico**, député honoraire de la Loire et expert en politique publique sportive
- **Association des élus en charge du sport (Andes)** – **Mme Catherine Leonidas**, vice-présidente, et **M. Simon Blin**, responsable affaires publiques
- **Haute Autorité de santé (HAS)** – **Dr Pierre Gabach**, adjoint à la direction de l’amélioration de la qualité et de la sécurité des soins
- **Agence nationale du sport** – **M. Frédéric Sanaur**, directeur général

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*