

Cour des comptes



L'AGENCE NATIONALE DU SPORT ET LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU SPORT

Des défis qui restent à relever

Communication à la Commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Juillet 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I L'AMBITION D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU SPORT : UN CHALLENGE EXIGEANT, DES CLARIFICATIONS NÉCESSAIRES	21
I - L'AGENCE NATIONALE DU SPORT : UN CHOIX POLITIQUE AMBITIEUX, DES CONTRADICTIONS À SURMONTER	23
A - Une mise en œuvre juridique laborieuse, traduction des ambiguïtés de la réforme.....	23
B - Une gouvernance consensuelle mais formelle, des acteurs en attente.....	25
C - Une convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence adoptée tardivement, une actualisation nécessaire.....	27
II - L'ARTICULATION ENTRE LA DIRECTION DES SPORTS ET L'AGENCE NATIONALE DU SPORT : UN ÉQUILIBRE QUI RESTE À TROUVER	29
A - Une réorganisation inachevée de la direction des sports, un positionnement à réaffirmer.....	30
B - Des périmètres et missions de la direction des sports et de l'Agence à clarifier.....	34
CHAPITRE II L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DÉPENSES DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT	41
I - UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE MAIS CONJONCTURELLE DES RESSOURCES DE L'AGENCE, UN FINANCEMENT À RÉEXAMINER	42
A - L'évolution des ressources de l'Agence.....	42
B - Des modalités de financement inutilement complexes.....	45
II - UN EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ÉTAT EN PROGRESSION DANS LA PERSPECTIVE DES JEUX DE PARIS 2024	48
A - L'évolution globale des ressources budgétaires et des taxes affectées au sport.....	48
B - Les autres crédits d'État consacrés à la politique du sport.....	50
III - LES DÉPENSES DE L'AGENCE	51
CHAPITRE III LA POLITIQUE DU HAUT NIVEAU : DES CHOIX CLAIRS, UNE POLITIQUE À CONFORTER	55
I - LE PLAN « AMBITION BLEUE » : DES CHOIX CLAIRS ET COHÉRENTS	56
A - Le Cercle Haute performance et les contrats de performance signés avec les fédérations sportives.....	57
B - Le soutien individualisé aux athlètes.....	60
C - L'optimisation de la performance et le soutien aux équipements de haut niveau.....	61
D - La déclinaison territoriale du haut niveau et de la haute performance.....	62
II - UNE ARTICULATION À PARFAIRE ENTRE L'AGENCE ET LA DIRECTION DES SPORTS	64
A - Des moyens humains et financiers de l'Agence en progression significative.....	64
B - Une articulation entre l'Agence, la direction des sports et les opérateurs du haut niveau à clarifier et préciser.....	67

CHAPITRE IV LE DÉVELOPPEMENT DES PRATIQUES SPORTIVES ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DU SPORT : DES CLARIFICATIONS À OPÉRER.....	75
I - DES MISSIONS ÉLARGIES MAIS UNE DISPERSION DES ACTIONS QUI COMPROMET LEUR EFFICIENCE	76
A - Des missions élargies pour l'Agence, une responsabilisation accrue du mouvement sportif	76
B - Des moyens en augmentation conjoncturelle	77
C - De nouvelles orientations et modalités de pilotage des crédits	80
II - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DU SPORT : UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE ET DES PRÉALABLES À LEVER	87
A - Une mise en route laborieuse et un engagement des collectivités territoriales en question	89
B - Des préalables à lever pour la réussite de la gouvernance territoriale du sport.....	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	99
LISTE DES ABRÉVIATIONS	101
ANNEXES	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales), de l'article L. 132-5 (commissions parlementaires) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 7 juin 2021, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête portant sur « l'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport ». Cette demande a été acceptée par le Premier président par une lettre datée du 28 juin 2021, les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour ayant été précisées par lettre du 4 février 2022 (cf. annexe n° 1).

Cette demande de la commission des finances est intervenue alors que la Cour avait déjà engagé deux contrôles liés à la nouvelle gouvernance du sport inscrits, au-delà de la compétence que détient la Cour en vertu de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, dans le cadre des travaux qu'elle conduit dans la perspective du rapport qu'elle doit remettre au Parlement en 2022 sur la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, conformément à l'article 29 de la loi olympique :

- un contrôle de la direction des sports notifié en décembre 2020 aux administrations et organismes publics concernés dont l'instruction s'est déroulée au 1^{er} semestre 2021 et a impliqué, outre cette direction, différents acteurs : plusieurs délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES), cinq fédérations (football, équitation, boxe, gymnastique, tennis), le Conseil social du mouvement sportif (CoSMoS), l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), ainsi que la direction du budget. Un relevé d'observations provisoires a été délibéré en juillet 2021 et la contradiction a été achevée à l'automne 2021. Une partie importante de ce relevé d'observations provisoires ayant été consacrée à la gestion de la crise sanitaire et aux aides de l'État en faveur du sport, une première suite lui a été donnée avec la publication d'un chapitre au RPA 2022 intitulé « Les aides de l'État en faveur du sport ».
- un contrôle de l'Agence nationale du sport (ANS) également notifié en décembre 2020 aux administrations et organismes publics concernés dont l'instruction, qui s'est également déroulée au 1^{er} semestre 2021, a concerné, outre l'agence, des préfets, des recteurs, des DRAJES, trois fédérations (basket-ball, ski, voile), les grandes associations nationales d'élus (Association des régions de France - ARF - désormais Régions de France ; Assemblée des départements de France - ADF ; France urbaine ; Association des maires de France - AMF), des organisations syndicales (Mouvement des entreprises de France – MEDEF ; Confédération des petites et moyennes entreprises – CPME ; Union des entreprises de proximité - U2P ; Union sport et cycle ; CoSMoS), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et le Comité paralympique et sportif français (CPSF), ainsi que la direction du budget et la direction des sports. Un relevé d'observations provisoires a été délibéré en septembre 2021 et la contradiction a été achevée au 1^{er} trimestre 2022.

En conséquence de la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, un complément d'enquête a été notifié aux administrations et organismes concernés (direction des sports, Agence nationale du sport, direction du budget, direction générale des collectivités locales, Comité national olympique et sportif français (CNOSF), Comité paralympique sportif français (CSPF) en date du 23 mars 2022.

**

Le projet de rapport a été délibéré le 19 juillet 2022 par la troisième chambre présidée par M. Louis Gautier, et composée de MM. Jean-Christophe Potton et Christophe Strassel, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Dominique Lefebvre, conseiller maître, et en tant que contre-rapporteuse, Mme Mireille Riou-Canals, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 21 juillet 2022. Le Premier président a approuvé la transmission du rapport au Parlement le 28 juillet 2022.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Dans son rapport public thématique de 2013 *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*², la Cour avait appelé à une adaptation de la stratégie de l'État par une réorientation et une concentration de ses moyens autour de priorités resserrées. Elle avait souligné la nécessité d'un cadre d'action coordonné de la politique de l'État et l'association des acteurs du mouvement sportif et les collectivités territoriales à sa définition, cette question ancienne et récurrente peinant à trouver une réponse durable.

La création, en avril 2019, de l'Agence nationale du sport est une nouvelle tentative de réforme de la gouvernance du sport entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et, désormais, également le monde économique. Traduisant les engagements pris par le Président de la République visant à reconnaître davantage d'autonomie et de responsabilités au mouvement sportif, elle fait suite à l'attribution à la Ville de Paris de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

La présente enquête, demandée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, s'inscrit, au-delà de la compétence que détient la Cour en vertu de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, dans la perspective du rapport qu'elle remettra en 2022 au Parlement sur la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

S'il est possible de faire un bilan des changements intervenus depuis 2019 et des nouvelles politiques et pratiques mises en place depuis la création de l'Agence, il ne peut être procédé à l'évaluation de leurs premiers résultats qui ne pourront être appréciés que dans la durée. Pour autant, l'examen de la genèse de la réforme et des choix politiques, juridiques et financiers qui y ont présidé, ainsi que des conditions dans lesquelles l'Agence s'est mise en place, appelle de la part de la Cour des constats, des questionnements et des recommandations aux fins de permettre à cette ambitieuse réforme d'atteindre ses objectifs.

L'ambition d'une nouvelle gouvernance du sport : un challenge exigeant, des clarifications nécessaires

Les ambiguïtés et limites du groupement d'intérêt public

L'ambition d'instaurer « *une gouvernance partagée à responsabilités réparties* » de la politique du sport, fondée sur des principes de compétences clairs, le projet de renforcer l'autonomie et la responsabilité du mouvement sportif, de conforter le rôle des collectivités locales et de redéfinir le rôle et l'organisation de l'État, a justifié que l'Agence soit créée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Dans un premier temps, la voie réglementaire a été retenue, avant de donner à la nouvelle agence la base législative qui s'imposait au regard

² Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, rapport public thématique, janvier 2013.

des missions qui lui étaient confiées et de son financement exclusif par l'État, en dérogation aux règles qui régissent les GIP.

Ce statut juridique, retenu pour permettre un partage des droits de vote entre tous les acteurs, n'a en réalité aucun contenu financier et opérationnel, dès lors que l'action du groupement repose quasi exclusivement sur les moyens de l'État affectés à l'Agence. La création de l'Agence n'a entraîné à ce stade ni mutualisation des moyens ni coordination des politiques publiques en faveur du sport et l'articulation entre le secteur public et le secteur privé est restée au niveau de l'intention. La « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* », objectif sur lequel l'Agence nationale du sport a été créée, si elle conduit à une « *gouvernance partagée* » des crédits de l'État avec les autres acteurs des politiques sportives, n'a à ce jour conduit à aucune clarification des compétences ni répartition des responsabilités entre tous ces acteurs.

*Une convention d'objectifs et de moyens adoptée tardivement,
une actualisation nécessaire*

Les fragilités juridiques apparues lors de la constitution de l'Agence reflètent les ambiguïtés et contradictions de la réforme engagée. C'est à juste titre que le Conseil d'État a rappelé la nécessité pour l'Agence nationale du sport d'inscrire son action dans les orientations fixées dans un contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'État, qui doit disposer des moyens lui permettant d'exercer pleinement sa tutelle sur l'Agence.

La convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence, signée tardivement en mai 2021, comporte bien des indicateurs relatifs aux missions de l'Agence. Mais la multiplication des objectifs, dont la hiérarchisation et la priorisation font défaut, et le caractère davantage quantitatif que qualitatif des indicateurs de résultats ne peuvent en l'état prétendre assurer une correcte évaluation de l'efficacité de l'action et des résultats de l'Agence. Cette convention mériterait, trois ans après la création de l'Agence, d'être revue et précisée pour couvrir l'ensemble des missions de cet opérateur, en permettre un suivi et une évaluation plus conséquents et faciliter l'exercice de la tutelle de l'État.

*Une clarification indispensable des missions de la direction des sports
et de l'Agence, une tutelle stratégique à affirmer*

Le recentrage de la direction des sports sur des missions régaliennes qui ne peuvent être déléguées à un GIP et sur des fonctions de pilotage stratégique, de coordination et d'observation apparaît cohérent avec le choix de confier à un opérateur l'exécution d'une politique publique. Pour autant, sa mise en œuvre présente de nombreuses difficultés qui portent, d'une part, sur la capacité de cette direction d'administration centrale à exercer ses nouvelles missions et, d'autre part, sur l'équilibre et la clarté, non acquis à ce jour, des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique et politique. Plus fondamentalement encore, elle pose la question de la légitimité respective de ces deux entités à la fois partenaires et concurrentes.

L'exercice indispensable de la tutelle stratégique de l'État sur l'Agence suppose une clarification politique et une relégitimation de la direction des sports et appelle une réorganisation plus substantielle de cette direction. Compte tenu de la confusion qui existe encore dans la répartition des missions et compétences respectives de la direction des sports et

de l'Agence, l'établissement d'une cartographie précise et de protocoles de travail opérationnels entre les deux entités doit aboutir le plus rapidement possible. La tutelle stratégique de l'Agence par la direction des sports doit être réaffirmée et les outils et ressources humaines adéquats mis à disposition de la direction des sports.

La réforme de la gouvernance du sport repose enfin, en contrepartie d'une plus grande responsabilisation et autonomie du mouvement sportif, sur la rénovation de l'exercice de la tutelle de l'État sur les fédérations sportives et sur une transformation substantielle du modèle fédéral en matière de transparence, d'éthique et de fonctionnement démocratique. Cette partie de la réforme, adoptée par le Parlement le 24 février 2022, devra être mise en œuvre dans les meilleurs délais, sauf à en remettre en question l'équilibre d'ensemble.

Une augmentation substantielle mais conjoncturelle des crédits en faveur du sport, un financement de l'Agence à réexaminer

Un financement de l'Agence en forte progression, effet de mesures conjoncturelles, une trajectoire pluriannuelle à définir

L'Agence nationale du sport, dont les ressources proviennent quasi exclusivement de l'État sous forme de dotation budgétaire et de taxes affectées, a bénéficié depuis sa création d'une progression très substantielle des moyens qui lui sont alloués pour atteindre 461 M€ en 2022, bien au-delà de l'objectif politique d'un budget supérieur à 400 M€ réclamé par le mouvement sportif et les représentants des collectivités territoriales. Cet objectif affiché a été atteint pour l'essentiel par des ressources publiques non pérennes issues des mesures prises dans le cadre du plan de relance et de la crise sanitaire, et dans la perspective des Jeux de Paris 2024. L'Agence était devenue *de facto* le seul opérateur en mesure de mettre en œuvre ces mesures, dès lors que la direction des sports n'en a plus les moyens. Hormis ces ressources non pérennes, le budget « structurel » de l'Agence s'établit en 2022 à 307 M€. Pour la bonne compréhension des budgets de l'Agence et de leur évolution, il convient de distinguer clairement, en recettes comme en dépenses, les moyens structurels et les mesures non pérennes. Il est de même souhaitable de clarifier la trajectoire pluriannuelle de moyen terme du budget de l'Agence, comme le prévoit la loi.

Un effort budgétaire de l'État à recenser, une mise en cohérence nécessaire

Dans la perspective des Jeux de Paris 2024 et compte tenu également des mesures non pérennes précitées, l'effort budgétaire de l'État pour le sport a également fortement augmenté pour atteindre 1,1 Md€. Hors programme 350 - *Jeux olympiques et paralympiques* et mesures non pérennes, la progression du Programme 219 - *Sport* est moindre et tient pour l'essentiel à la création du « Pass Sport » pour s'établir à environ 740 M€.

L'effort réel de l'État ne peut pour autant être complètement appréhendé, d'autres dispositifs tels la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ou l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) intervenant également sur ce champ. Un premier recensement de la Cour conduit à estimer que l'enveloppe minimale des subventions, essentiellement d'investissement, dédiées au sport, attribuées par ces dispositifs s'établit à près de 160 M€ ; rien ne les distingue dans leur nature de celles de l'Agence nationale du sport. Il

conviendrait d'engager un recensement exhaustif de l'ensemble des dispositifs des programmes budgétaires de l'État qui financent les politiques sportives, le « jaune » budgétaire actuel étant manifestement insuffisant à cet égard, et d'organiser leur coordination.

La politique du haut niveau : des choix clairs, une politique à conforter

Une mise en place rapide, une recherche bienvenue d'efficience

L'Agence nationale du sport a adopté une stratégie et un plan d'action « Ambition bleue » qui reposent sur des choix clairs et cohérents : resserrement des dispositifs avec un nombre plus limité de disciplines et de sportifs reconnus de haut niveau ; pilotage des différents dispositifs (Projets de performance fédéraux, Cercle Haute performance, contrats de performance des fédérations, aides aux athlètes et entraîneurs) par la performance sur la base de nouveaux outils de suivi et d'analyse ; effort d'innovation et de recherche ; déclinaison et mise en cohérence au niveau territorial. Ce choix d'une allocation des moyens plus pertinente et d'une nouvelle culture de la performance appuyée sur des évaluations régulières répond pour une large part aux recommandations antérieures de la Cour.

Le Pôle « Haute Performance » de l'Agence s'est mis en place relativement rapidement, son organisation le fait apparaître comme la plus structurée et la plus avancée des missions de l'Agence. L'augmentation structurelle, modérée mais significative, des moyens financiers à sa disposition et le renforcement récent des moyens humains de l'Agence doivent permettre au Manager général de la haute performance, qui dispose de pouvoirs propres, de conduire ses missions, sous réserve des souplesses nécessaires à apporter dans le recrutement des compétences nécessaires à l'expertise de ce Pôle.

Une articulation à parfaire avec la direction des sports et les autres opérateurs du sport

La réforme de la politique du haut niveau, définie par l'État, qui en confie le pilotage et la mise en œuvre à un opérateur, n'a cependant pas été conduite à son terme et, au-delà de l'exercice d'une tutelle stratégique, la direction des sports exerce des missions régaliennes et opérationnelles propres qui supposent une clarification et une articulation renforcée des missions et responsabilités respectives des deux entités. Il en va de même pour ce qui concerne les relations avec les autres opérateurs de l'État chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale impulsée par l'Agence, qui doivent être clarifiées et mieux structurées. Au-delà de l'objectif de réussir au mieux les Jeux de Paris 2024, il importe de donner à cette nouvelle politique tous les moyens de réussir dans la durée. Cela suppose notamment de tirer toutes les conséquences des choix politiques structurants opérés avec la création de l'Agence et de conforter celle-ci dans ses missions sur le haut niveau et la haute performance.

Le développement des pratiques sportives et la gouvernance territoriale du sport : des défis à relever, des clarifications à opérer

Le développement des pratiques sportives pour tous est la politique pour laquelle l'ambition d'une « gouvernance partagée à responsabilités réparties » de la réforme de la gouvernance du sport apparaît la plus nécessaire pour répondre aux enjeux des politiques publiques. Elle justifie, bien davantage que la nouvelle politique du haut niveau et de la haute

performance, le choix de créer une Agence nationale du sport sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

Une dispersion persistante des actions qui compromet leur efficacité

L'Agence, qui a repris les dispositifs relatifs au développement des pratiques jusqu'alors gérés par l'ex-Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) et par la direction des sports (la part territoriale en fonctionnement faisant désormais l'objet d'une gestion par les fédérations sportives), a vu ses moyens augmenter considérablement en 2021 et 2022, pour partie pour les aides au fonctionnement des fédérations sportives et, surtout, pour les aides à l'investissement dans la rénovation et la construction des équipements sportifs, par des mesures pour l'essentiel non pérennes.

S'agissant des aides à l'investissement, dont le volume géré par l'Agence hors dispositifs exceptionnels précités est inférieur de moitié aux autres dispositifs recensés (dotation de soutien à l'investissement local - DSIL - et dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR, notamment), il conviendrait de procéder à une évaluation exhaustive de cet effort substantiel de l'État en faveur de la rénovation et de la construction d'équipements sportifs structurants et de proximité, d'examiner et, le cas échéant, de modifier leurs règles respectives, notamment de complémentarité et de cumul éventuel. Il est indispensable de mettre en place, surtout au niveau territorial, une procédure de coordination des services de l'État et de procéder à l'évaluation de l'effet réel des diverses subventions d'investissement qu'il accorde.

S'agissant des aides financières accordées aux clubs, ligues départementales et ligues régionales (ex-part territoriale du CNDS), la reprise par les fédérations sportives de l'instruction de ces subventions, jusqu'alors décidées en dehors d'elles, doit leur permettre de décliner au niveau territorial leurs objectifs prioritaires de développement fédéral en cohérence avec les orientations générales de l'Agence. Pour autant, le bilan de l'exercice 2021 traduit un nombre toujours plus important d'actions et de structures financées (38 096 projets pour 16 091 associations financées, un montant moyen d'aide de 5 000 €). Si l'augmentation sensible de la part territoriale, de l'ordre de 30 % entre 2019 et 2021, explique pour partie cette évolution, une interrogation subsiste sur la justification et l'efficacité réelle de ces aides de montant peu élevé et très souvent sans commune mesure avec les aides au fonctionnement que les clubs et associations reçoivent par ailleurs des collectivités territoriales. Une véritable évaluation des résultats et de l'efficacité des actions ainsi financées s'impose.

Un pilotage global à construire

La création de l'Agence nationale du sport a conduit à une contractualisation renouvelée entre l'État et les fédérations sportives. Néanmoins, la réforme se traduit par une multiplication des contrats, au nombre de quatre, gérés au surplus par deux entités différentes (contrats de délégation et emplois par la direction des sports, contrats de performance, contrats de développement et projets sportifs fédéraux par l'Agence).

Si la volonté est de rompre avec une gestion administrée et de soumettre la reconduction des aides aux fédérations sportives à une évaluation préalable de leurs résultats, encore faut-il que la direction des sports comme l'Agence disposent des moyens humains et d'expertise pour conduire cette démarche de pilotage par la performance, que les conséquences en soient tirées sur le montant des subventions versées et que cette démarche soit soutenue sur le plan politique. Surtout, les démarches respectives de la direction des sports et de l'Agence doivent être

articulées, tant dans l'allocation des moyens humains et financiers que dans l'évaluation de la situation de chaque fédération.

Or, aucun dispositif assurant un dialogue commun entre, d'une part, l'État et son opérateur et, d'autre part, les fédérations sportives n'existe à ce jour. Il est donc indispensable de mettre en place des dispositifs de pilotage adéquats et d'agrèger ces divers contrats dans un document unique par fédération.

Des préalables à lever pour la réussite de la gouvernance territoriale du sport

Volet essentiel de la réforme de la gouvernance du sport engagée par la loi du 1^{er} août 2019, la mise en place de conférences régionales du sport, de projets sportifs territoriaux, de contrats pluriannuels d'orientation et de financement, et de conférences des financeurs, entend traduire sur le plan territorial l'ambition d'une « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* » de la politique du sport en France. Néanmoins, le refus d'une clarification en ce domaine des compétences des divers niveaux de collectivités reste un obstacle majeur à l'exercice d'une gouvernance partagée et pousse à s'interroger sur la réussite future de la gouvernance territorialisée du sport.

Les moyens de fonctionnement des conférences régionales du sport, qui reposent aujourd'hui pour l'essentiel sur les services de l'État, doivent être précisés, et notamment leur prise en charge par les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions. La nature et la portée juridique des contrats pluriannuels d'objectifs et de financement, censés décliner les projets sportifs territoriaux mais dont l'élaboration n'a été engagée dans aucune région, doivent être clarifiées. Il en est de même pour les conférences des financeurs pour lesquelles une certaine confusion prédomine. Nonobstant la position de principe des associations nationales d'élus, la détermination de chefs de file à l'échelle régionale en fonction des orientations stratégiques retenues, à défaut d'une clarification des compétences de chaque niveau de collectivités, faciliterait le bon fonctionnement des conférences régionales et la déclinaison des contrats pluriannuels d'objectifs et de financement.

Cette gouvernance territoriale du sport doit conduire à une coordination et une complémentarité des politiques conduites par les différents acteurs, notamment pour ce qui concerne les collectivités locales. Si elle devait rester limitée à la concertation sur la gestion des crédits de l'État gérés par l'Agence nationale du sport, elle n'aurait pas atteint l'objectif recherché d'une « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* ».

Recommandations

• Sur la gouvernance

1. Hiérarchiser et prioriser les objectifs fixés à l'Agence et instaurer de nouveaux indicateurs permettant une évaluation qualitative de son action. Actualiser en conséquence la convention d'objectifs et de moyens (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics, Agence nationale du sport*).
2. Réaffirmer la tutelle stratégique de la direction des sports sur l'Agence (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques*).

• Sur les ressources de l'Agence nationale du sport et l'effort budgétaire de l'État

3. Clarifier le budget de l'Agence en distinguant les financements et dépenses pérennes et non pérennes. Adopter, comme le prévoit la loi, une trajectoire pluriannuelle indicative d'évolution de ses ressources (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics, Agence nationale du sport*).
4. Recenser l'ensemble des crédits budgétaires à destination du sport et mettre en cohérence les dispositifs de subvention de l'État (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics*).

• Sur la politique du haut niveau et de la haute performance

5. Clarifier les missions respectives de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports en matière de haut niveau (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport*).
6. Assurer l'articulation et la cohérence de l'allocation des emplois et des crédits affectés au haut niveau, associer le Manager général de la haute performance aux nominations des agents affectés au haut niveau et assurer la traçabilité des décisions prises, notamment pour la nomination des directeurs de la performance et des entraîneurs nationaux (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport*).
7. S'assurer du pilotage et de la mise en œuvre de la stratégie nationale de haute performance et de haut niveau par les opérateurs de l'État (INSEP, CREPS, écoles nationales) par le biais de conventions d'objectifs avec l'Agence nationale du sport. Revoir la convention d'objectifs et de performance de l'INSEP et les conventions d'objectifs et de moyens des CREPS en conséquence (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport*).

• Sur les relations avec les fédérations sportives et la gouvernance territoriale du sport

8. Assurer la cohérence entre les contrats de délégation, les contrats de développement fédéraux et les projets sportifs fédéraux. Les agréer dans un document unique et mettre en place les procédures assurant un dialogue global et commun entre l'État, l'Agence et les fédérations sportives (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport*).
9. Clarifier la gouvernance territoriale du sport et notamment les modalités d'élaboration des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, ainsi que leur nature et leur portée juridique (*Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport*).

Introduction

La politique du sport, qui présente toutes les caractéristiques d'une mission de service public fondée sur la notion d'intérêt général, relève de la compétence générale de l'État. Sa mise en œuvre s'appuie notamment sur l'ordonnance n° 45-1922 du 28 août 1945 relative à l'action des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs qui exercent une mission de service public par délégation des pouvoirs de l'État. Celui-ci entretient une relation à la fois tutélaire et partenariale avec le mouvement sportif, jouant un rôle régulateur, normatif et incitateur (agrément, délégation et conventions d'objectifs avec les fédérations sportives).

Pour autant, cette compétence est partagée et la pluralité des acteurs de la gouvernance du sport est une donnée ancienne inscrite dans le droit depuis les lois de 1975 et 1984³. Ainsi, le code du sport dispose que « *l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives* »⁴. L'article L. 1111-4 du code général des collectivités locales (CGCT) dispose, en outre, que les compétences en matière de sport (compétences non obligatoires pour ces collectivités) sont « *partagées* » entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

L'intervention de l'État représente une part minoritaire des dépenses publiques liées au sport (1,1 Md€ en 2022 pour le ministère chargé des sports), l'essentiel de ses dépenses relevant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur au titre de la rémunération des professeurs d'éducation physique et sportive à hauteur de 5,5 Md€. Les lois de décentralisation ont en effet favorisé l'implication des collectivités territoriales dans le développement du sport pour tous et dans le soutien au sport professionnel et celles-ci sont devenues les premières contributrices (63 %) au financement des pratiques et des équipements sportifs (12,5 Md€, dont 8 Md€ pour les communes, 3,1 Md€ pour les intercommunalités, 0,8 Md€ pour les départements et 0,6 Md€ pour les régions et les départements)⁵ sans que, selon elles, leur place soit véritablement reconnue au sein d'une gouvernance où la politique publique relève d'abord de l'État et les règles du jeu du mouvement sportif.

Dans son rapport public thématique de 2013 *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*⁶, la Cour avait appelé à une adaptation de la stratégie de l'État par une réorientation et une concentration de ses moyens autour de priorités resserrées. La Cour avait souligné la nécessité d'un cadre d'action coordonné de la politique de

³ Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport, dite Mazeaud et loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dite Avice.

⁴ Article L. 100.1 du code du sport.

⁵ Étude BPCE, mars 2021.

⁶ Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, rapport public thématique, janvier 2013. Cf. annexe n° 2.

l'État et l'association des acteurs du mouvement sportif et les collectivités territoriales à sa définition, cette question ancienne et récurrente peinant à trouver une réponse durable.

La création de l'Agence nationale du sport, en avril 2019, est une nouvelle tentative de réforme de la gouvernance du sport entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique. Cette réforme, appuyée sur un diagnostic sans concession⁷, entend traduire les engagements pris dans le cadre de la campagne présidentielle de 2017 par l'actuel Président de la République visant à reconnaître davantage d'autonomie et de responsabilités au mouvement sportif. Elle s'inscrit également dans le contexte de l'attribution à la Ville de Paris, en septembre 2017, de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Elle a été enfin une réponse politique au refus des représentants du mouvement sportif, partagé par les représentants des collectivités territoriales, de voter le budget 2018 du Centre national pour le développement du sport (CNDS) au motif d'une réduction substantielle de ses crédits et d'une insuffisante écoute de l'État.

Le CNDS, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé des sports et du ministère de l'économie et des finances⁸, a été supprimé par le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 qui a abrogé la section 2 du chapitre II du Livre 1^{er} du code du sport relatif au CNDS. Ses biens, droits et obligations ont été transférés, par le décret n° 2019-347 daté du même jour, à l'Agence nationale du sport (ANS), groupement d'intérêt public rassemblant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique, dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté du 20 avril 2019, la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 ayant finalement donné à l'agence la base législative qui lui faisait défaut. L'ANS a repris les missions exercées par le CNDS pour ce qui concerne le développement du sport pour tous et celles exercées jusqu'alors par la direction des sports et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) s'agissant du développement du haut niveau et de la haute performance sportive, ainsi que la gestion des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) passées avec les fédérations jusqu'alors pilotées par la direction des sports.

La création de l'Agence a conduit à donner à la direction des sports des missions, un fonctionnement et une organisation rénovés, alors que s'effectuait par ailleurs la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE). Celle-ci a débouché dans le domaine du sport, alors rattaché au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et sports, sur la création des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), placées sous l'autorité des Recteurs de région académique, et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), placés sous l'autorité des directeurs des services départementaux de l'éducation (DASEN). Ces deux niveaux de services sont néanmoins rattachés fonctionnellement aux Préfets de région, délégués territoriaux de l'Agence, et aux préfets de département pour les attributions qui leur sont maintenues dans ces domaines.

La réforme de la gouvernance du sport repose enfin, en contrepartie d'une plus grande responsabilisation et autonomie du mouvement sportif, sur la rénovation de l'exercice de la tutelle de l'État sur les fédérations sportives et sur une transformation substantielle du modèle

⁷ Cf. annexe n° 3 « Étude d'impact du projet de loi ».

⁸ Créé, dans son principe, le 31 décembre 2005 à la clôture du compte d'affectation spéciale du FNDS (Fonds national de développement du sport) par l'article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 puis par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006.

fédéral en matière de transparence et d'éthique et de fonctionnement démocratique. Cette partie de la réforme de la gouvernance du sport, dont la mise en œuvre est essentielle à son équilibre d'ensemble, a été finalement adoptée par le Parlement le 24 février 2022⁹.

Le présent rapport s'est appuyée sur deux contrôles engagés en décembre 2020 par la Cour, d'une part sur la direction des sports, d'autre part sur l'Agence nationale du sport, contrôles inscrits, au-delà de la compétence que détient la Cour en vertu de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, dans le cadre des travaux qu'elle conduit dans la perspective du rapport qu'elle doit remettre au Parlement en 2022 sur la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, conformément à l'article 29 de la loi olympique. Un rôle important a en effet été assigné à l'Agence nationale du sport dans la préparation de ces Jeux, en particulier pour ce qui concerne la politique du haut niveau et de la haute performance, mais également pour la mobilisation du pays en faveur du sport.

Ces contrôles sont intervenus moins de deux ans après la création de l'Agence. La crise sanitaire intervenue en mars 2020 a, en outre, profondément impacté le mouvement sportif et l'économie du sport, conduisant la direction des sports et l'ANS à se mobiliser davantage sur les dispositifs d'urgence. Par ailleurs, certains aspects de la réforme, notamment sa déclinaison territoriale, ont pris du retard. L'exercice 2021 a donc été le premier durant lequel l'Agence a pu commencer à déployer véritablement ses actions, avec des moyens renforcés essentiellement par les dispositifs conjoncturels liés à la crise sanitaire et au Plan de relance.

Dans ces conditions, s'il est possible de faire un bilan des changements intervenus depuis 2019 et des nouvelles politiques et pratiques mises en place depuis la création de l'Agence et si, en première analyse, certaines des orientations retenues semblent pouvoir répondre à une partie des observations et recommandations faites précédemment par la Cour, il ne peut être raisonnablement procédé à l'évaluation des premiers résultats de cette réforme de la gouvernance du sport qui ne pourront apparaître que dans la durée.

Pour autant, l'examen de la genèse de la réforme et des choix politiques, juridiques et financiers qui y ont présidé ainsi que des conditions dans lesquelles l'Agence s'est mise en place conduisent à des constats et questionnements ainsi que des projets de recommandations aux fins de permettre à cette ambitieuse réforme d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Le présent rapport revient dans un premier chapitre sur les choix retenus pour la nouvelle gouvernance du sport et le recours à un groupement d'intérêt public pour mettre en œuvre les orientations de politiques publiques du sport, les conséquences qui en résultent sur l'organisation et les missions de la direction des sports ainsi que sur l'exercice de la tutelle de l'État sur ce nouvel opérateur.

Dans le deuxième chapitre, il examine l'évolution des moyens financiers de l'Agence nationale du sport et, plus généralement, l'effort budgétaire de l'État en faveur du sport.

Le troisième chapitre analyse la mise en œuvre de la politique de haut niveau et de haute performance confiée à l'Agence.

Enfin, le quatrième chapitre revient sur la politique de développement du sport pour tous et la mise en œuvre de la gouvernance territoriale du sport.

⁹ Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à la démocratisation du sport en France.

Chapitre I

L'ambition d'une nouvelle gouvernance du sport : un challenge exigeant, des clarifications nécessaires

Le Premier ministre, Édouard Philippe, a demandé, en février 2018, à la ministre des sports, Laura Flessel, « *d'engager une démarche de confiance envers le mouvement sportif français, en donnant davantage d'autonomie aux fédérations sportives et au CNOSF ainsi qu'aux acteurs locaux, et en recentrant l'action de l'État sur des missions essentielles de coordination, de réglementation et de contrôle, notamment d'éthique* ». Celle-ci a alors confié à Laurence Lefèvre, alors directrice des sports, et à Patrick Bayeux, consultant dans le domaine des politiques sportives, la mission de conduire une démarche de co-construction d'une « *nouvelle gouvernance partagée, à responsabilités réparties entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales ainsi que les partenaires du monde économique* ».

Placée sous la coordination d'un comité de pilotage présidé par la ministre des sports¹⁰, cette vaste démarche de concertation, lancée le 22 novembre 2017 avec l'installation dudit comité de pilotage à l'occasion du 100^{ème} congrès des maires et présidents d'intercommunalité, s'est déroulée jusqu'en juin 2018 et a conduit à la publication en août 2018 d'un rapport assorti de 57 propositions¹¹. Cette concertation avait pour objet, selon son comité de pilotage¹², de « *co-construire des scénarii d'évolution pour une nouvelle gouvernance du sport fondée sur des principes de compétences claires et de responsabilités partagées et, notamment, de renforcer l'autonomie et la responsabilité du mouvement sportif, de conforter le rôle des collectivités locales et de redéfinir le rôle et l'organisation de l'État* ».

Lors de sa séance du 15 mai 2018, sur la base d'un constat partagé de la complexité du modèle actuel, du manque de lisibilité des politiques sportives et des missions respectives des différents acteurs, des difficultés de ceux-ci à gérer une compétence partagée et d'un excessif saupoudrage des moyens, le comité de pilotage a repoussé trois scénarii (celui de la continuité, celui du transfert de l'organisation du sport au mouvement sportif et celui de décentralisation

¹⁰ Composé de l'État (ministères chargés des sports, de la santé, de l'action et des comptes publics, et de l'éducation nationale) des collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, France urbaine), du mouvement sportif (CNOSF, CSPF, un président de fédération olympique et un président de fédération non olympique) et un représentant du MEDEF préfigurant une représentation du monde économique.

¹¹ Cf. annexe n° 5, Propositions de la Mission Lefèvre/Bayeux.

¹² Note de cadrage commune du comité de pilotage du 22 novembre 2017.

du développement du sport aux collectivités territoriales) pour retenir le scénario de « *la gouvernance partagée à responsabilités réparties* » en créant au niveau national et au niveau territorial des structures collégiales de concertation et de décision¹³. Ce choix politique, résultat d'un compromis entre les intérêts respectifs de l'État, du mouvement sportif et des collectivités territoriales, s'est opposé à celui préconisé dans le même temps dans le rapport *Action publique CAP 2022*.

Les propositions du rapport *Action publique CAP 2022*

Le rapport *Action publique CAP 2022* proposait de « *créer une agence nationale du sport, établissement public cogéré avec le mouvement sportif, en charge du sport de haut niveau et de la préparation sportive pour les grandes compétitions, le soutien au mouvement sportif devant être redéfini à travers la remise en cause du soutien financier aux fédérations les mieux dotées, la mise en extinction progressive du corps des conseillers techniques sportifs (CTS) et l'attribution d'une subvention aux fédérations les moins dotées pour le recrutement de leurs cadres techniques..., la création d'une telle agence pouvant d'ailleurs conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un ministère de plein exercice* ».

Ledit rapport ajoutait que, compte tenu de la présence forte des collectivités locales sur le sujet du sport au quotidien, il était préconisé un recentrage de l'État sur le sport de haut niveau et un transfert des compétences relatives au développement du sport pour tous aux collectivités territoriales¹⁴.

Deux raisons apparaissent déterminantes dans ce choix. L'une est la volonté exprimée par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), et largement partagée par tous les acteurs, de maintenir un lien étroit entre politique de haut-niveau et politique de développement du sport pour tous. L'autre, probablement encore plus décisive, tient à la position politique des collectivités territoriales exprimée dans une déclaration commune de l'AMF, de Régions de France, de France urbaine et de l'ADF. Revendiquant la reconnaissance du sport comme cause nationale, affirmant le rôle moteur des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques sportives en France et exigeant une clarification des compétences et responsabilités avec l'État, elles se sont accordées dans le même temps pour que le sport, au même titre que la mobilité, l'économie, le tourisme ou la culture, reste une « *compétence partagée* » et se sont fermement prononcées contre l'identification de chefs de filât¹⁵ et pour une organisation de la compétence sportive en fonction des situations locales dans le cadre de la libre administration des territoires.

Cette prise de position politique, non exclusive de divergences entre les différents niveaux de collectivités, les régions voire les intercommunalités étant naturellement plus favorables à la mise en place de chefs de filât, a écarté *de facto* le scénario proposé par *CAP 22*. Ce refus d'une clarification dans le domaine du sport des compétences des divers niveaux de collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes) sur le plan national comme sur le plan territorial reste un obstacle majeur à l'exercice d'une gouvernance partagée de la politique du sport et interroge sur la réussite future de la gouvernance territorialisée du sport mise en place à l'occasion de cette réforme.

¹³ Déclaration du comité de pilotage « Gouvernance du sport » du 15 mai 2018.

¹⁴ Rapport *Action publique CAP 2022*, pages 35 et 97.

¹⁵ Tels que prévus dans le code général des collectivités locales (articles L. 1111-9 et L. 1111-9-1).

I - L'Agence nationale du sport : un choix politique ambitieux, des contradictions à surmonter

A - Une mise en œuvre juridique laborieuse, traduction des ambiguïtés de la réforme

Dans l'objectif de stabiliser au plus vite l'accord politique entre les acteurs issu de la concertation évoquée *supra*, l'Agence nationale du sport a été créée par la voie réglementaire le 24 avril 2019¹⁶ sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé du haut niveau et du développement de la pratique sportive, préservant ainsi la spécificité du modèle français qui repose sur un continuum et une solidarité entre l'élite et les amateurs¹⁷. Ce groupement a été constitué sans limitation de durée, son action devant toutefois être évaluée de manière globale et indépendante après la tenue des Jeux de Paris 2024 afin que ses membres puissent confirmer le bien-fondé du GIP et de ce nouveau modèle sportif français.

Saisi du projet de décret modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code du sport, et notamment de l'abrogation de la section 2 du chapitre II du Livre 1^{er} dudit code relatif au CNDS au profit de la création de l'ANS, le Conseil d'État a, dans un avis du 16 avril 2019¹⁸, relevé la grande fragilité du dispositif juridique adopté par le Gouvernement au regard de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011¹⁹, dès lors que l'essentiel des moyens mis en commun par les membres fondateurs du groupement seront apportés par le seul État, contrairement aux dispositions législatives qui régissent les GIP définis par la mise en commun des moyens nécessaires par plusieurs personnes en vue d'un exercice commun d'activités d'intérêt général. Il a ajouté que la mise en œuvre par le GIP de la politique publique en matière de haute performance sportive et de développement de l'accès à la pratique sportive, notamment par le biais de l'attribution de concours financiers aux fédérations, relevait de prérogatives de puissance publique qui ne peuvent être conférées que par la loi.

La loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport a finalement donné à cette dernière l'assise juridique qui lui manquait. Une nouvelle section relative à l'Agence nationale du sport a été introduite dans le code du sport²⁰ qui en définit le statut juridique, les missions et les ressources ainsi que les principes de la gouvernance territoriale du sport. L'adoption de ce texte a conduit à l'abrogation de l'arrêté du 20 avril 2019²¹ précité

¹⁶ Arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

¹⁷ Selon sa convention constitutive, l'ANS a pour objectif « *de renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport, tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France. Cette approche affirme le lien organique, fondement de notre modèle, entre la performance sportive et la performance éducative et sociale du sport* ».

¹⁸ Conseil d'État, section de l'Intérieur, séances des 26 février et 16 avril 2019, avis n° 396 592.

¹⁹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dont le chapitre II est relatif au statut des groupements d'intérêt public.

²⁰ Section 2 du chapitre II du titre Ier du livre Ier du code du sport, articles L. 112-10 à L. 112-17.

²¹ Saisi de plusieurs contentieux par des associations et syndicats professionnels, notamment l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) sur la création de l'ANS et sur les décrets portant sur la direction des sports, le Conseil d'État a annulé cet arrêté en juillet 2020. Il a toutefois rejeté l'ensemble des autres recours, compte-tenu des nouvelles dispositions législatives portant création de l'ANS.

remplacé par un arrêté du 4 octobre 2019 approuvant la convention constitutive du GIP modifiée pour tenir compte des dispositions législatives adoptées. Le conseil d'administration de l'Agence du 8 octobre 2019 a, par ailleurs, à nouveau délibéré sur l'ensemble des décisions qu'il avait prises lors de ses séances des 24 avril et 18 juin 2019 pour en assurer la sécurité juridique.

Les fragilités juridiques apparues lors de la constitution de l'Agence nationale du sport reflètent les ambiguïtés et contradictions de la réforme engagée. Le statut juridique de groupement d'intérêt public, retenu pour permettre un partage des droits de vote entre tous les acteurs, n'a en réalité aucun contenu financier et opérationnel dès lors que l'action du groupement ne repose que sur les moyens affectés à l'Agence par l'État. Cette situation n'est au demeurant pas étonnante, les associations d'élus ne disposant pas de moyens financiers propres et n'ayant en tout état de cause pas la possibilité d'engager leurs mandants au nom de la libre administration des collectivités territoriales. Il en va de même des partenaires économiques fondateurs du GIP. Quant au mouvement sportif, la contribution imposée au CNOSF (aux dires mêmes de son président) reste de l'ordre symbolique. Enfin, l'ambition assignée au GIP de pouvoir disposer, du fait de son statut juridique, de ressources propres issues du mécénat ou d'activités de nature commerciale n'a à ce jour trouvé aucune concrétisation significative et ses ressources propres restent marginales et inférieures à 1 % de son budget annuel. La constitution de l'Agence sous forme d'un GIP, si elle traduit l'ambition d'une « *gouvernance partagée* », est donc loin d'assurer en pratique le deuxième objectif de la réforme, à savoir « *des responsabilités réparties* ».

C'est donc à juste titre que le Conseil d'État a rappelé, dans un avis rendu en Assemblée générale sur le projet de loi sur le projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024²², dans lequel le Gouvernement avait inséré un article 3 relatif à la création de l'ANS, la nécessité pour l'Agence nationale du sport, d'inscrire son action dans les orientations fixées dans un contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'État, celui-ci devant exercer pleinement sa tutelle sur le GIP, notamment avec la présence d'un commissaire du gouvernement et l'instauration d'un contrôle économique et financier sur le groupement.

Dans son avis précité du 16 avril 2019, le Conseil d'État avait, par ailleurs, estimé que « *pour atteindre l'objectif qu'il recherche, le Gouvernement aurait pu - de façon expédiente et appropriée - ériger le CNDS en agence conservant le statut d'établissement public national, en lui apportant les modifications statutaires envisagées concernant notamment le champ de ses compétences et sa gouvernance* », cet établissement public présentant d'ores et déjà les caractéristiques qui sont celles d'une agence. Soulignant que « *le développement du sport pour tous est au cœur d'enjeux majeurs - citoyenneté, santé publique, équipement des territoires - qui justifient que le Gouvernement puisse fixer lui-même ses propres priorités en ce qui concerne l'emploi du produits des taxes affectées à l'agence* », il s'était alors interrogé sur l'opportunité de substituer à un établissement public assurant ses missions dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre des sports un organisme caractérisé par « *une gouvernance complexe partagée entre quatre collèges* ».

Les observations et recommandations du Conseil d'État ont suscité de vives réactions des membres fondateurs du GIP, notamment du mouvement sportif et des collectivités locales, qui

²² Avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État n° 397803 du 6 juin 2019.

considèrent que les moyens financiers qu'ils mettent en œuvre en faveur du sport ne sont pas pris en compte et que l'exercice d'une tutelle étroite de l'État sur le GIP, qui doit disposer d'une réelle autonomie, va à l'encontre de l'objectif politique de « *gouvernance partagée* ».

S'il apparaît de bonne politique, compte tenu de l'exercice partagé de la compétence sport, d'assurer une coordination des actions des différents acteurs et donc que l'État agisse pour la mise en œuvre de ses priorités de politique publique du sport en tenant compte des attentes de ces derniers, l'équilibre de la réforme suppose que les partenaires du GIP s'inscrivent dans la perspective d'une clarification et d'une coordination des politiques qu'elles conduisent et de l'allocation de leurs moyens. À défaut, la réforme ne pourra atteindre ses objectifs.

Or, comme le présent rapport y revient dans les trois chapitres suivants, seul l'État apporte, tant au niveau national qu'au niveau territorial, les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Agence en faveur du haut niveau comme en faveur du développement des pratiques sportives. La création de l'Agence n'a entraîné à ce stade ni mutualisation des moyens ni coordination des politiques publiques en faveur du sport et l'articulation entre le secteur public et le secteur privé est resté au niveau de l'intention. La « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* », objectif sur lequel l'Agence nationale du sport a été créée, si elle conduit à une « *gouvernance partagée* » des crédits de l'État avec les autres acteurs des politiques sportives, n'a à ce jour conduit à aucune clarification et répartition des responsabilités entre tous ces acteurs.

B - Une gouvernance consensuelle mais formelle, des acteurs en attente

a) Une mise en place rapide, une gouvernance consensuelle mais formelle, une organisation administrative robuste

La gouvernance de l'Agence est articulée autour d'une assemblée générale des membres fondateurs, d'un conseil d'administration, d'un bureau et de groupes de suivi et comités consultatifs, d'une part, d'une direction générale et d'un Manager de la Haute performance, d'autre part, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens qui lie l'Agence à l'État²³.

L'examen du fonctionnement de ces instances de gouvernance conduit aux constats suivants :

- La présidence de l'Agence est exercée depuis sa création par le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques et aux grands événements sportifs (DIJOP/DIGES)²⁴, les deux vice-présidents étant le président du CNOSF, successivement M. Denis Masegla et désormais Mme Brigitte Henriques qui lui a succédé en juin 2021, et un représentant des collectivités territoriales, dans un premier temps le représentant de Régions de France, M. Jean-Paul Omeyer et désormais celui de l'AMF, M. David Lazarus. Ce choix d'une présidence par le DIJOP - qui ne pourra être le cas que tant que cette fonction existera - résulte de l'impossibilité juridique de le faire présider par le ministre chargé des sports. Cette hypothèse, logiquement examinée dans le cadre des travaux préparatoires eu égard aux

²³ Cf. annexe n° 6.

²⁴ Successivement par M. Jean Castex jusqu'à sa nomination au poste de Premier ministre puis, à compter du 16 septembre 2020, par le préfet Michel Cadot.

missions de l'Agence qui pilote désormais l'essentiel des moyens publics de l'État en faveur du sport (à l'exclusion des emplois de conseillers sportifs territoriaux - CTS), a été écartée, non pour des raisons d'opportunité, mais pour des raisons juridiques en vertu de l'article 23 de la Constitution²⁵. L'hypothèse d'une co-présidence par le représentant du mouvement sportif, en l'espèce le président du CNOSF, a été également écartée.

- Les assemblées générales et les conseils d'administration, dont les dossiers préparatoires et les comptes rendus exhaustifs sont de qualité, se déroulent néanmoins de façon très formelle. Ils sont le lieu de prises de positions institutionnelles de chacune des parties, à commencer par celle de la ministre chargée des sports en introduction de ces instances à l'invitation du président de l'Agence. Le conseil d'administration apparaît ainsi davantage comme une instance de délibérations sur des décisions de gestion que comme un véritable lieu de débats et d'orientations sur la politique du sport en France. Cette gouvernance est à ce jour consensuelle, les décisions étant prises à la quasi-unanimité, seules quelques abstentions sur les moyens budgétaires de l'Agence étant relevées.

Certes, selon les parties prenantes, l'essentiel des débats qui nourrirait la « *gouvernance ouverte et partagée* » de l'Agence se déroulerait au sein du bureau et des commissions thématiques, ainsi que dans les pré-conseils d'administration organisés classiquement comme dans les établissements publics. En l'absence de comptes rendus exhaustifs des travaux du bureau, des commissions thématiques et des pré-conseils d'administration, il n'est néanmoins pas possible de retracer ces débats ni d'en percevoir la portée, les relevés de conclusion désormais établis restant sommaires.

De même, l'absence de secrétariat institutionnalisé des différentes commissions thématiques interroge sur la transparence et la pérennité du fonctionnement de l'Agence. Ces questions renvoient à celle des moyens humains mis à disposition de l'Agence pour exercer ses missions mais également à l'apport formel des différentes parties prenantes qui n'est pas institutionnalisé, contrairement aux dispositions de la convention constitutive. Elle renvoie également enfin aux modalités d'exercice, par les représentants des différents collèges, de leur mandat en liaison avec leurs instances, des moyens qu'ils engagent et à leur degré d'implication.

- L'organisation générale de l'Agence apparaît robuste et s'est mise en place rapidement et avec efficacité. La direction exécutive de l'Agence est assurée, sous l'autorité du conseil d'administration, par un directeur général nommé par le conseil d'administration sur proposition du ministre chargé des sports²⁶. Le Manager général de la haute performance (MGHP), nommé également par le conseil d'administration sur proposition du ministre des sports et après avis du directeur général du groupement²⁷, dispose de pouvoirs propres et, en

²⁵ Voir à ce sujet l'avis du Conseil d'État du 3 juillet 2008 sur l'Agence française de développement. Pour pallier cette impossibilité juridique, le règlement intérieur et financier de l'Agence adopté lors du premier conseil d'administration de l'Agence le 24 avril 2021 avait prévu la mise en place d'un comité d'orientation présidé par la ministre chargée des sports qui n'a jamais été installé et a été supprimé lors de la révision du règlement intérieur en mars 2021.

²⁶ Le conseil d'administration du 24 avril 2019 a nommé pour trois ans M. Frédéric Sanaur, préalablement désigné par la ministre chargée des sports comme préfigurateur de l'Agence, le 1^{er} janvier 2019. Celui-ci dispose des attributions habituellement dévolues aux directeurs exécutifs des établissements publics et est assisté d'une directrice générale adjointe chargée des finances et des ressources humaines.

²⁷ Le conseil d'administration du 24 avril 2019 a nommé sur cette fonction M. Claude Onesta.

particulier, donne un avis conforme au directeur général sur les conventions portant sur le haut niveau et la haute performance sportive et toute autre stipulation conventionnelle engageant le groupement portant sur ces sujets. Cette dyarchie instituée au sein de l'Agence entre le Directeur général et le Manager général de la haute performance résulte de la double mission confiée à l'Agence et des objectifs qui lui sont fixés sur le haut niveau et la haute performance.

L'Agence s'est structurée en quatre pôles (Ressources et affaires générales, Agence comptable et services financiers, Haute performance et haut niveau et Développement des pratiques). Cette organisation, qui s'appuie sur l'acquis historique du CNDS et a permis d'assurer la transition avec l'établissement public et la continuité des politiques jusque-là mises en œuvre, n'appelle pas d'observations dans ses principes.

b) Des acteurs en attente

L'acquis essentiel de la constitution de l'Agence nationale du sport sous forme d'un groupement d'intérêt public tient à la création d'un lieu de rencontre « institutionnalisé » entre toutes les parties prenantes de la politique du sport en France : l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et les acteurs économiques. Les acteurs de la gouvernance de l'Agence nationale du sport jugent positivement la démarche engagée et considèrent qu'il s'agit là d'une avancée majeure. Ils ont néanmoins des attentes fortes et des interrogations sur l'évolution future de cette gouvernance²⁸. S'il importe que l'Agence et ses services se mobilisent pour répondre à ces attentes et ces besoins pour faire vivre cette nouvelle gouvernance « partagée » et s'assurer d'un engagement pérenne des partenaires du groupement d'intérêt public, celle-ci reposera également sur l'engagement effectif de chaque collègue et sur leur capacité respective à relayer et diffuser les orientations politiques décidées auprès de leurs adhérents. Ce défi reste à relever.

C - Une convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence adoptée tardivement, une actualisation nécessaire

Conformément à l'article L. 112-16 du code du sport, une convention d'objectifs et de moyens pour la période 2020-2024 a été signée tardivement en date du 17 mai 2021, soit plus de deux ans après la création de l'Agence, entre le ministère des sports représenté par la ministre et le président du groupement d'intérêt public. Elle n'a fait l'objet d'une délibération formelle de la part du conseil d'administration que le 2 décembre 2022, à la suite des observations de la Cour qui estimait indispensable que les parties prenantes de la gouvernance du groupement se prononcent clairement sur ce document de référence pour l'action de l'Agence. La durée de cette convention jusqu'aux Jeux olympiques de Paris 2024 est conforme aux dispositions législatives qui prévoient une durée de trois à cinq ans et la période retenue apparaît pertinente au regard de ce contexte particulier et des missions assignées à l'Agence dans la préparation des Jeux de Paris 2024.

Au-delà d'un long préambule rappelant les objectifs et modalités de la rénovation de la gouvernance du sport, la convention décline les axes stratégiques de l'Agence en matière de sport pour tous et de haute performance sportive et de haut niveau après avoir rappelé, de façon

²⁸ Cf. annexe n° 7.

excessivement générale, les orientations de l'État en matière de sport²⁹. Ces objectifs sont détaillés dans une annexe assortie d'indicateurs de résultats au nombre de 30³⁰, qui précise également les livrables attendus de l'Agence.

Les orientations du contrat d'objectifs et de moyens

S'agissant du sport pour tous, l'objectif fixé est celui de trois millions de pratiquants supplémentaires d'ici 2024 dans le cadre de stratégies interministérielles prenant en compte, pêle-mêle, l'action éducative et les passerelles entre le sport scolaire et le sport fédéré, la santé physique et mentale, l'inclusion des personnes en situation de handicap, l'égal accès au sport des femmes et des hommes et la promotion de la mixité, la cohésion sociale en inscrivant le sport dans les contrats de ville et la transition écologique. L'accent est mis de façon plus opérationnelle sur la dimension éthique et sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de dérive qui peuvent apparaître dans le sport (incivilités, violences, discrimination, radicalisation, homophobie, racisme) pour lesquelles la convention impose une coordination entre d'une part les agréments et délégations données par le ministère chargé des sports et, d'autre part, les contrats que l'Agence passe avec ses partenaires dans le cadre des projets sportifs fédéraux (PSF) et des projets sportifs territoriaux (PST).

S'agissant de la haute performance et du haut niveau, l'objectif fixé par la convention est d'installer la France durablement dans les cinq meilleures nations aux Jeux olympiques et dans les dix meilleures nations des Jeux paralympiques, avec une augmentation significative du nombre de médailles françaises à l'occasion des Jeux de Paris 2024. Soulignant enfin l'enjeu économique et social national du sport qui représente près de 300 000 emplois et un chiffre d'affaires de près de 37 Md€, la convention rappelle que le gouvernement vise une croissance supérieure à la croissance tendancielle pour relever d'un quart de point la contribution du sport au PIB.

Les objectifs et indicateurs de résultats de la convention d'objectifs et de moyens, couvrent de façon large l'ensemble des missions de l'Agence. Pour autant, la multiplication des objectifs, dont la hiérarchisation et la priorisation font défaut, et le caractère davantage quantitatif que qualitatif des indicateurs de résultats paraissent en l'état insuffisant pour assurer une correcte évaluation de l'efficacité de l'action et des résultats de son action³¹. Il n'est cependant pas à ce stade envisagé de modifier la convention d'objectifs et de moyens d'ici les Jeux de Paris 2024.

Cette convention, dont le Conseil d'État avait rappelé la nécessité absolue dès lors que l'État lui confie l'exécution d'une politique publique, mériterait cependant, trois ans après la création de l'Agence, d'être revue et précisée pour couvrir l'ensemble des missions de l'Agence, en permettre un suivi et une évaluation plus conséquentes et faciliter l'exercice de la

²⁹ Plus de sport à l'école ; Vivre ensemble grâce au sport ; Faire rayonner la France au plus haut niveau ; Un sport au service de la santé et plus responsable, tourné vers l'avenir.

³⁰ Les indicateurs portent sur la gouvernance partagée des politiques sportives, notamment au niveau territorial au travers des projets sportifs territoriaux (PST), sur le développement de l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous, notamment au travers des projets sportifs fédéraux (PSF) et de soutien aux équipements sportifs, sur l'amélioration du rang de la France parmi les grandes nations sportives avec un accent particulier pour le sport paralympique et, *in fine*, sur l'efficacité de son action, son pilotage budgétaire et sa soutenabilité financière ainsi que sur l'accroissement de ses ressources propres

³¹ À la suite d'une première réunion tenue en avril 2022 entre l'Agence, la direction du budget, la direction des sports et la délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), il a été convenu de définir une liste de livrables devant permettre un suivi plus précis et surtout plus qualitatif de l'action de l'Agence qui devrait être adopté lors d'un prochain conseil d'administration de celle-ci.

tutelle de l'État sur son opérateur. Une adaptation qualitative des indicateurs de résultats paraît dès à présent indispensable.

Pour ce qui concerne les moyens de l'Agence, au-delà des principes généraux relatifs à la maîtrise des risques financiers et budgétaires, à la gestion optimisée de l'Agence et à la prévention et au contrôle des conflits d'intérêt, la convention expose les conditions générales du soutien financier de l'État à l'Agence et de mise à disposition des moyens humains, ainsi que la contribution sur le plan national comme à l'échelle territoriale des services de l'État devant faire l'objet de dispositions conventionnelles particulières. En revanche, contrairement aux dispositions de l'article L. 112-16 du code du sport qui indique que la convention doit préciser les moyens publics mis à disposition de l'Agence dans un cadre pluriannuel, la convention finalement signée renvoie à une annexe annuelle la détermination de ses moyens financiers. Ce point est évoqué *infra* dans le chapitre II.

II - L'articulation entre la direction des sports et l'Agence nationale du sport : un équilibre qui reste à trouver

Le choix de l'État de transférer à un opérateur, au sein duquel il n'a pas voix prépondérante sauf dans le domaine du haut-niveau, l'essentiel des moyens qu'il consacre aux politiques sportives a remis en cause les missions et l'organisation de la direction des sports comme celle des services déconcentrés chargés des politiques sportives qui les géraient jusqu'alors. Ceux-ci, dont les moyens humains avaient été sensiblement réduits entre 2014 et 2018, ont dû également transférer une partie de leurs ressources humaines à l'Agence, le principe ayant été acté que cette réforme se ferait à emplois constants. La réforme a donc naturellement conduit à un repositionnement de la direction des sports qui, dans le même temps, a été rattachée le 1^{er} janvier 2021 au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports comme l'ont été aux rectorats de région académique et aux directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) les services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Dans son principe, ce repositionnement de l'administration centrale sur des missions régaliennes qui ne peuvent être déléguées à un GIP et sur des fonctions de pilotage stratégique, de coordination et d'observation apparaît cohérent avec le choix de confier à un opérateur l'exécution d'une politique publique. Pour autant, sa mise en œuvre présente de nombreuses difficultés qui portent, d'une part, sur la capacité de cette direction d'administration centrale à exercer ses nouvelles missions, notamment stratégiques, et, d'autre part, sur l'équilibre et la clarté, non acquis à ce jour, des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique et politique. Plus fondamentalement encore, elle pose la question de la légitimité respective de ces deux entités à la fois partenaires et concurrentes.

Certes, la crise sanitaire intervenue en 2020 peut expliquer en partie les retards pris dans la réorganisation des services centraux comme des services déconcentrés du ministère chargé des sports ainsi que dans la nécessaire clarification des missions respectives de la direction des sports et de l'opérateur. L'exigence absolue d'un exercice effectif de la tutelle stratégique de l'État sur l'Agence au-delà d'une tutelle administrative et financière, que le financement quasi

exclusif par l'État de cet opérateur renforcé, suppose une clarification politique et une relégitimation de la direction des sports et appelle à une réorganisation plus substantielle de cette direction.

A - Une réorganisation inachevée de la direction des sports, un positionnement à réaffirmer

1 - Des missions et une organisation en cohérence avec la nouvelle vocation de la direction des sports

En cohérence avec ses nouvelles fonctions de direction d'état-major, la réorganisation de la direction des sports est intervenue le 1^{er} janvier 2021 à la suite de la publication du décret n° 2019-1405 du 19 décembre 2019 et de l'arrêté de la même date autour des principes de pilotage, de coordination et de déploiement de ses missions régaliennes³². Dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État applicable au 1^{er} janvier 2021, l'action des services déconcentrés a été également recentrée autour des missions régaliennes (contrôle des activités physiques et sportives, lutte contre les violences dans le sport et le séparatisme), du développement du sport pour tous dans les territoires les moins favorisés, ainsi que, sous l'autorité des préfets de région, délégués territoriaux de l'Agence nationale du sport, de l'animation et de la régulation des acteurs territoriaux du sport dans le cadre de la nouvelle gouvernance territoriale du sport.

La direction des sports est désormais organisée en trois sous-directions, six missions transversales³³ et un service à compétence nationale (centre de gestion opérationnelle des CTS). Les trois sous-directions qui la composent sont consacrées :

- au pilotage des politiques sportives nationales prioritaires, à leur inscription dans une stratégie interministérielle et à la mise en réseau des acteurs économiques liés au sport (DS1) ;
- au pilotage des réseaux des acteurs du sport que sont les établissements publics du sport (Institut national du sport, de l'expertise et de la performance - INSEP, écoles nationales, centres de ressources, d'expertise et de performance sportive), les fédérations sportives et les services déconcentrés du ministère chargé des sports (DS2) ;
- à la définition du cadre réglementaire des pratiques sportives, des formations aux métiers du sport et de l'animation, et de la stratégie nationale en matière d'éthique et d'honorabilité (dopage, honorabilité des encadrants, éthique) (DS3).

La direction des sports a été également, depuis le 1^{er} janvier 2021, rattachée au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS). Dans le même temps, conformément à la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, ont été créées les délégations académiques régionales à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), rattachées aux recteurs de région

³² Cette réorganisation a été préparée au cours de l'année 2019 avec l'appui du cabinet de conseil Mazars.

³³ Moyens généraux, mission juridique, mission financière, développement durable, affaires européennes et relations internationales, JOP Paris 2024.

académique, et les services départementaux à la jeunesse, l'engagement et aux sports (SDJES), intégrées aux directions des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN). L'intégration au sein des services du ministère de l'éducation nationale des services de l'État chargés des politiques du sport, qui constitue un retour à la situation antérieure au rattachement de ces services au ministère des affaires sociales³⁴ en 2007, a l'avantage de réunir au sein du même ministère les services chargés de la jeunesse (en l'espèce, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative - DJEPVA) et ceux chargés du sport, en étroite articulation avec les services chargés de l'éducation. Il est attendu de cette intégration qu'elle permette l'émergence progressive d'une offre éducative renouvelée, assurant notamment une meilleure articulation entre le sport à l'école et le sport dans la cité. Au-delà des choix retenus lors de la composition du nouveau gouvernement annoncée le 19 mai dernier qui ont conduit à recréer un ministère chargé des sports et des Jeux olympiques et paralympiques qui n'est plus rattaché au ministre chargé de l'éducation nationale et de la jeunesse, cette évolution a été confirmée par les deux ministres concernés.

Si les évolutions importantes que cette réorganisation a entraînées dans le fonctionnement quotidien des services, notamment sur le plan matériel, logistique, en matière de ressources humaines et de procédures, ont pesé sur leur capacité opérationnelle, le défi de l'acculturation nécessaire et réciproque entre ces deux administrations et, notamment, celui de l'ouverture du ministère de l'éducation nationale à la diversité et aux spécificités du monde du sport reste à relever.

Certes, un premier travail collaboratif a été engagé entre la direction des sports et la direction générale de l'enseignement scolaire, notamment pour soutenir le développement de l'activité physique et sportive (APS) et, en particulier, la mise en œuvre du programme « 30' d'APS à l'école ». La circulaire 2119126C MENJS-DGESCO-DS « Sport/Éducation » du 23 juin 2021 a ainsi mis l'accent sur le renforcement des alliances éducatives et les passerelles entre le temps de l'enfant scolaire, périscolaire et extrascolaire qui devront faire l'objet d'un suivi annuel. En 2022, d'autres circulaires communes DGESCO/DS relatives à la généralisation du dispositif « 30'd'APS », à l'action « un club, une école », au dispositif « Génération 2024 » ou encore aux « Cordées de la réussite sportive » avec la DGSIP ont été publiées. Pour autant, au regard des ambitions et du potentiel d'évolution que recèle ce rapprochement entre l'éducation et le sport, la phase d'intégration administrative qui s'achève devra être suivie d'une phase de réflexion plus approfondie sur les réorientations de politiques publiques nécessaires et les réorganisations qu'elle impose au sein du ministère pour que cette réforme puisse atteindre les objectifs explicites et implicites qui lui ont été fixées.

Il ressort enfin de cette intégration au sein des services du ministère de l'éducation nationale que le pilotage des politiques du sport de l'État dans les régions est désormais partagé entre les recteurs de région, sous l'autorité desquels sont désormais placés les DRAJES, et les préfets de région, délégués territoriaux de l'Agence nationale du sport pour lesquels des conventions de mise à disposition des services des DRAJES ont été établies à cette fin. L'articulation et la coordination des compétences et responsabilités respectives des recteurs de région académique et des préfets de région sont un enjeu essentiel pour la cohérence des politiques de l'État et celles-ci devraient être clarifiées et davantage formalisées. Il en est de

³⁴ Avec notamment les directions régionales et départementales de la jeunesse et de la cohésion sociale (DRJCS et DDJCS).

même pour ce qui concerne les relations entre les recteurs de région académique et les recteurs d'académie sous l'autorité desquels sont désormais placés, dans les directions académiques des services de l'éducation nationale, les services départementaux de la jeunesse et des sports, dont l'articulation et la coordination ne vont pas de soi³⁵. C'est enfin le cas des relations entre les préfets de département et les DASEN, qui méritent également d'être clarifiées et précisées.

2 - Des moyens en tension face à la multiplication des priorités

La direction des sports, recentrée sur des fonctions régaliennes, conserve une compétence règlementaire et normative importante, que ce soit en matière d'emplois et de formations, d'équipements sportifs ou de sécurité des pratiques. Elle reste également compétente pour tout ce qui concerne la sécurité au sens large des activités physiques et sportives. Alors même que ces thématiques constituent déjà le cœur des missions régaliennes de la direction, elles connaissent aujourd'hui un développement important et sont au cœur de nombreuses priorités ministérielles qui ont été définies par la circulaire de rentrée de la direction des sports du 9 septembre 2020 : déploiement des plans aisance aquatique et savoir rouler à vélo (SRAV) ; lutte contre les discriminations et les violences dans le sport ; automatisation de la vérification de l'honorabilité des encadrants sportifs ; lutte contre le séparatisme ; lutte contre le dopage ; contrôle des éducateurs en EAPS ; réussir la transformation des organisations associatives ; construire des certifications professionnelles adaptées aux enjeux et aux besoins.

De même, la direction des sports est aujourd'hui engagée dans de multiples politiques interministérielles qui ont pris une importance grandissante depuis quelques années (santé publique, cohésion sociale et territoriale, éthique, économie/emploi, diplomatie et rayonnement international, etc.). Celles-ci s'incarnent très généralement dans des plans ou stratégies interministérielles disposant chacun d'une comitologie propre, à l'exemple de la stratégie nationale sport-santé 2019-2024³⁶, pour lesquels la direction des sports ne dispose en propre que de crédits réduits. Sa crédibilité repose, dès lors, sur son expertise technique et sa capacité à animer les différentes parties prenantes.

Les difficultés auxquelles se heurte une telle démarche sont nombreuses : administrations fonctionnant en silo par habitude, faiblesse de l'animation interministérielle de ces grands enjeux, forte dépendance au portage politique souvent incertain dans la durée, positionnement de cette petite direction d'administration centrale dont les moyens restent limités. Ce fonctionnement par grands plans pour des actions qui, pour certaines, sont également revendiquées et mises en œuvre par l'Agence nationale du sport qui dispose pour cela de l'essentiel des moyens financiers de l'État, porte, au-delà de l'interrogation sur la capacité des services à porter ces politiques, un risque de dispersion et parfois de confusion pour les services déconcentrés qui voient se multiplier les priorités et les sollicitations³⁷.

La direction des sports doit, par ailleurs, assurer la tutelle des opérateurs de la politique du sport, à commencer par celle de l'Agence nationale du sport qui sera évoquée ci-après (cf.

³⁵ Contrairement à l'articulation aujourd'hui éprouvée entre les préfets de région et les préfets de département.

³⁶ Valorisant la pratique des activités physiques et sportives comme outil de santé publique, elle s'organise autour de 4 axes, 10 objectifs, 26 actions et 63 indicateurs.

³⁷ À titre d'exemple, l'instruction du 9 septembre 2020 relative aux lignes directrices sport pour l'année scolaire 2020/2021 identifie pas moins de cinq sollicitations à ce titre.

infra, chapitre I, § II B), mais également sur l'INSEP, les CREPS et les écoles nationales, tant sur le plan administratif et financier que sur le plan stratégique. Direction d'état-major, elle doit pouvoir s'appuyer sur des capacités d'observations et d'analyse nettement plus développées que celles dont elle dispose aujourd'hui, pour avoir la capacité à la fois de définir la stratégie et d'impulser les politiques ministérielles et interministérielles de l'État en faveur du sport et de la faire mettre en œuvre par les différents opérateurs de l'État.

Pour remplir ses missions, la direction des sports comme les services déconcentrés disposent de moyens qui, au-delà des réductions substantielles intervenues entre 2014 et 2018, ont été impactés par la création de l'Agence dont les emplois proviennent essentiellement de l'administration centrale et des services déconcentrés. Le plafond d'emploi de la direction des sports, qui était de 144 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2018, a été fixé en 2022 à 126 ETPT. Au-delà, et même si la direction des sports est composée d'une majorité d'agents de catégorie A, les missions d'état-major (observation, pilotage stratégique, tutelle sur les opérateurs), comptent peu d'effectifs³⁸. À cet aspect quantitatif s'ajoute un enjeu qualitatif lié à l'attractivité de cette petite direction d'administration centrale aujourd'hui politiquement affaiblie à la suite de la création de l'Agence et dont le rôle et les missions apparaissent peu claires par rapport à celles de l'Agence qui bénéficie pour sa part d'un portage politique important et d'une forte autonomie dans ses relations extérieures comme dans sa communication.

S'agissant des services déconcentrés, pour lesquels la direction des sports ne dispose pas d'un tableau des emplois (celui-ci est géré par le secrétariat général du MENJS) et indique ne pas davantage disposer d'un état des lieux précis des ressources humaines, ceux-ci ont perdu 18 % de leurs effectifs entre 2014 et 2018. Ils ont encore été réduits de 4 % après la création de l'Agence (2 156 ETPT en 2018, 2 077 ETPT en 2022), notamment du fait du transfert de 60 ETPT aux CREPS dans le cadre de la création des maisons de la haute performance. Les fonctions relatives au haut niveau transférées des DRAJES aux CREPS ne mobilisant alors que 36,5 ETPT, ces transferts ont d'autant obéré les autres missions des DRAJES.

Comme cela sera évoqué par la suite, les DRAJES ont été mises à disposition de l'Agence nationale du sport dans un cadre conventionnel établi entre les préfets, délégués territoriaux de l'Agence, et les recteurs de région académique. Elles sont particulièrement mobilisées par la mise en place de la gouvernance territoriale du sport, évoquée dans le chapitre IV, et dans la mise en œuvre des actions de l'Agence et de l'instruction des dossiers sur le plan territorial. Dans le même temps, il leur est demandé de poursuivre, voire amplifier, leurs missions et fonctions régaliennes qui s'exercent aujourd'hui dans le cadre des DSDEN, ce qui n'est pas sans poser des difficultés d'adaptation et exigent également une articulation entre les DASEN et les préfets qui ne va pas de soi. La capacité de ces services à poursuivre à l'avenir dans le même temps les missions qui relèvent de l'Agence nationale du sport et les missions régaliennes qu'elles conduisent pour le compte de l'État, et notamment les fonctions de contrôle de base, n'est pas assurée³⁹.

³⁸ Cela s'explique notamment par le fait que, comme cela est évoqué dans les chapitres suivants, la direction des sports garde, au-delà de ses fonctions régaliennes, diverses fonctions opérationnelles consommatrices de moyens humains.

³⁹ Ainsi, par exemple, le contrôle des structures accueillant des mineurs, aujourd'hui de 8 %, pourrait encore baisser à l'avenir.

3 - Une réorganisation plus substantielle nécessaire, une adéquation des moyens et des missions à assurer

Le repositionnement indispensable de la direction des sports, notamment vis-à-vis de l'Agence nationale du sport, et la réaffirmation de sa légitimité dans la définition de la stratégie de l'État en matière de politique sportive (cf. *infra*, § II A), comme le plein exercice de ses fonctions régaliennes, conduisent, d'une part, à s'interroger sur l'organisation actuelle du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse auquel est désormais rattachée la direction des sports et, d'autre part, sur l'adéquation entre les missions et les moyens qui lui sont confiés.

De ce point de vue, la direction des sports comme la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, également récemment rattachée au MENJS, sont deux petites directions d'administration centrale qui connaissent les mêmes problématiques, faiblesse et difficultés. Les fonctions régaliennes exercées dans le domaine du sport recourent pour nombre d'entre elles celles exercées dès à présent par le ministère chargé de l'éducation dans le domaine des politiques de la jeunesse comme celles de la vie associative et plus généralement encore dans le domaine de l'éducation. C'est le choix qui a été fait dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État (OTE) avec la création des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) compétentes pour les politiques de jeunesse, de vie associative et de sport. La question est donc posée des raisons pour lesquelles ce choix, dont les fondements paraissent pleinement justifiés et porteurs d'évolutions nécessaires évoquées dans d'autres travaux de la Cour, notamment sur le sport à l'école et le sport scolaire et universitaire⁴⁰ ou encore dans ses travaux relatifs à la vie associative et à la DJEPVA⁴¹, n'a pas été repris sur le plan national.

Le rapprochement et la fusion de ces deux directions présenterait, en première analyse, le double avantage de renforcer leur capacité de pilotage stratégique et leur fonction d'état-major sur des sujets qui, à l'évidence, se rejoignent. Elle aurait aussi l'avantage de permettre une mutualisation des fonctions administratives, financières et juridiques comme les fonctions d'observation et d'expertise, essentielles à leur crédibilité et à leur légitimité. Elle faciliterait enfin le repositionnement et la légitimation nécessaire du directeur de cette nouvelle administration centrale. Il paraît donc indispensable que le ministère engage rapidement, au-delà de l'intégration réalisée en 2021 uniquement sur le plan administratif et financier, une réflexion à ce sujet. Cette démarche devrait s'appuyer notamment sur une redéfinition précise et une hiérarchisation des différentes missions de ces services, régaliennes comme stratégiques, pour conduire à leur mise en adéquation avec les moyens dont les services disposent pour leur mise en œuvre.

B - Des périmètres et missions de la direction des sports et de l'Agence à clarifier

La création de l'Agence nationale du sport et le portage politique dont elle a fait l'objet ont conduit à un relatif effacement de la direction des sports et, au-delà du transfert de la quasi-

⁴⁰ Cour des comptes, *L'École et le sport : une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, septembre 2019.

⁴¹ Cour des comptes, *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*, référé, avril 2020.

totalité des moyens financiers qu'elle gère et d'une partie de ses ressources humaines, à une interrogation sur sa légitimité, ses missions et son attractivité. Cette situation a été renforcée par le retard pris dans la clarification des missions respectives de l'administration centrale et de l'Agence et dans la mise en place de procédures formalisées entre elles, d'autant que, comme cela sera évoqué dans les chapitres III et IV, la direction des sports conjugue des missions stratégiques et opérationnelles qui se chevauchent, voire se confondent ou sont en concurrence avec celles de l'Agence.

Cette confusion est accentuée par le fort décalage entre une administration centrale qui peine à valoriser la marque « État » et une Agence portée médiatiquement et politiquement dans le contexte de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et très autonome dans ses relations extérieures et avec la presse. Elle est au surplus renforcée par la multiplication des canaux de commandes à ces deux entités (cabinets du Président de la République et du Premier ministre, du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de la ministre déléguée aux sports).

Cette situation, qui renvoie aux ambiguïtés de la réforme de la gouvernance du sport évoquées précédemment, ne peut perdurer. Elle suppose une relégitimation politique de la direction des sports et une adaptation de ses moyens, notamment sur le plan qualitatif, pour assurer une mise en œuvre effective de la tutelle stratégique de l'État sur l'Agence. Une clarification des missions et rôles respectifs de l'administration centrale et de l'Agence est indispensable, de même qu'une clarification des procédures entre l'opérateur et sa direction de tutelle.

1 - Une clarification urgente des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence

L'articulation entre l'Agence nationale du sport, qui gère désormais la quasi-totalité des crédits d'intervention du ministère chargé des sports, et la direction des sports, supposée recentrée sur des fonctions régaliennes, paraît *a priori* pouvoir se décliner de façon simple et claire. La réalité reste néanmoins plus confuse, le choix ayant été fait de maintenir la direction des sports en tant que telle sur un périmètre d'intervention qui recoupe très largement celui de l'Agence et la réforme n'ayant pas été de surcroît au bout de sa logique sur le haut niveau (cf. chapitre III), pour des motifs juridiques liés au statut de GIP de l'Agence mais aussi pour des raisons politiques.

Par ailleurs, dès lors que l'État est le seul financeur de l'Agence qui est *de facto* l'opérateur unique des politiques qu'il impulse, le ministère chargé des sports est conduit, comme cela sera évoqué dans les chapitres suivants et au-delà de la convention d'objectifs et de moyens qui fixe les objectifs du groupement d'intérêt public, à lui confier directement de nouvelles missions voire à intervenir directement dans sa gestion, au risque de remettre en question l'autonomie dont doit bénéficier l'opérateur, ce qui interroge sur les conditions et modalités d'exercice de la tutelle de l'État sur l'Agence⁴².

⁴² Comme le commissaire du Gouvernement, nommé tardivement en décembre 2020, l'a souligné dans la note d'observations qu'il a établi sur le rapport d'activité 2020 de l'Agence, le ministère a été conduit à confier à

L'Agence étant un groupement d'intérêt public où l'État n'est de surcroît pas majoritaire, les fonctions régaliennes qui relèvent de la responsabilité de l'État ne peuvent lui être déléguées et supposent donc le maintien de services de l'État, notamment pour instruire et assurer le suivi des décisions qui relèvent directement de l'autorité ministérielle. Comme on le verra plus précisément s'agissant du sport de haut niveau où l'État dispose pourtant de la majorité des droits de vote au sein du conseil d'administration de l'Agence, cela conduit à un enchevêtrement de compétences entre l'Agence et la direction des sports et parfois à des risques d'incohérence au regard de la logique politique de la réforme.

Un premier travail de cartographie des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence a été réalisé en 2021, portant sur le champ du haut niveau et des relations avec les présidents de fédérations sportives qui n'a cependant toujours pas fait l'objet d'une validation formelle. De même, l'élaboration d'un protocole pour l'organisation des relations de travail entre la direction des sports et l'Agence a été engagée mais n'a toujours pas abouti, d'autant qu'il suppose que soit préalablement arrêtée la cartographie exacte des missions respectives des deux entités.

Cette clarification des missions et compétences est une attente forte des acteurs de la politique du sport, et notamment du mouvement sportif et des fédérations sportives qui doivent désormais dialoguer dans le même temps avec deux institutions et, comme on le verra par la suite (cf. chapitre IV, § I.C.3), contractualiser pas moins de quatre contrats différents. Elle l'est également des personnels respectifs des deux entités, et notamment de ceux de la direction des sports qui peinent à surmonter la perte de légitimité dont ils estiment avoir été l'objet au profit de ceux de l'Agence.

De même, la situation actuelle des relations de travail entre la direction des sports et l'Agence, qui repose davantage sur la bonne volonté et des procédures informelles, n'est pas soutenable dans la durée. Le déficit de communication interne et transversale s'illustre au travers de la déficience d'outils de partage des documents, d'une insuffisante préparation d'instances communes et de protocoles de travail clairs entre la direction des sports et l'Agence comme entre l'Agence et les services déconcentrés du ministère. Il y a donc urgence à conduire à son terme et à valider la cartographie des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence, comme d'établir des protocoles de travail formalisés et opérationnels entre les deux entités.

2 - Une tutelle stratégique à affirmer et à exercer

L'exercice de la tutelle sur l'Agence par l'État passe en premier lieu, comme l'a rappelé le Conseil d'État, par l'élaboration d'une convention d'objectifs et de moyens dont il a été rappelé, outre son adoption tardive, les limites actuelles. Elle suppose, au-delà de ce document structurant de référence, la mise en place d'outils de pilotage stratégique, au-delà des seules procédures budgétaires et comptables.

l'Agence de nouvelles missions (qui représentent en 2022 le tiers de son budget) qu'il estime aller au-delà de ses missions constitutives, s'interrogeant sur les conséquences que pourrait avoir une éventuelle opposition de son conseil d'administration à la mise en œuvre par le groupement d'actions décidées par l'État. Cette éventualité, peu probable en opportunité, reste effectivement possible en droit, l'État ne disposant pas de la majorité des droits de vote, sauf pour la politique du haut niveau.

La tutelle exercée conjointement par la direction des sports et la direction du budget se traduit notamment lors des réunions de pré-conseils d'administration généralement en vigueur dans les établissements publics où sont également présents, outre les dirigeants de l'Agence, le contrôleur budgétaire et comptable du MENJS et le commissaire du gouvernement. Elle s'exerce également par l'organisation de réunions bilatérales mensuelles entre la direction des sports et la direction de l'Agence mais également par des réunions hebdomadaires avec le directeur de cabinet et les conseillers de la ministre, voire avec la ministre elle-même.

En l'état, la tutelle sur l'Agence relève davantage d'un contrôle budgétaire et comptable assorti d'un dialogue de gestion sans dimension stratégique. Comme cela a été évoqué *supra*, la plupart des livrables prévus dans la convention d'objectifs et de moyens ne sont pas encore produits. Au-delà de la signature tardive de la convention et du manque de recul qui en résulte, les moyens actuels de l'Agence, davantage absorbés par les tâches de gestion administrative et financière des dispositifs de subventions qu'elle gère, ne lui permettent pas de conduire correctement l'important travail de *reporting* et de synthèse à réaliser au regard des exigences d'une tutelle stratégique supposée pouvoir apprécier les résultats des actions engagées et leur performance.

L'exercice par la direction des sports, accompagnée pour ce qui la concerne par la direction du budget, de la tutelle stratégique de l'Agence doit être assuré pour l'avenir. Au-delà de la réaffirmation politique de cette tutelle stratégique par la direction des sports et de la révision de la convention d'objectifs et de moyens précédemment évoquées, cela suppose que la direction des sports dispose des outils et des ressources humaines nécessaires, sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif, à même de la mettre en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ambition d'instaurer « une gouvernance partagée à responsabilités réparties » de la politique du sport fondée sur des principes de compétences clairs et celles de renforcer l'autonomie et la responsabilité du mouvement sportif, de conforter le rôle des collectivités locales et de redéfinir le rôle et l'organisation de l'État, a justifié que l'Agence soit créée sous la forme d'un groupement d'intérêt public, dans un premier temps par voie réglementaire avant de l'être par la voie législative, dès lors que les missions confiées par l'État à l'Agence comme le financement de cette dernière exclusivement par l'État, en dérogation aux règles qui régissent les GIP, l'imposaient.

La création de l'Agence n'a entraîné à ce stade ni mutualisation des moyens ni coordination des politiques publiques en faveur du sport et l'articulation entre le secteur public et le secteur privé est restée au niveau de l'intention. La « gouvernance partagée à responsabilités réparties », objectif sur lequel l'Agence nationale du sport a été créée, si elle conduit à une « gouvernance partagée » des crédits de l'État avec les autres acteurs des politiques sportives, n'a à ce jour conduit à aucune clarification des compétences et répartition des responsabilités entre tous ces acteurs.

La convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence, signée tardivement en mai 2021 et qui n'a été adoptée par le conseil d'administration de l'Agence qu'en décembre 2021 couvre certes de façon large les missions de l'Agence. Mais la multiplication des objectifs, dont la hiérarchisation et la priorisation font défaut, et le caractère davantage quantitatif que qualitatif des indicateurs de résultats ne peuvent en l'état prétendre assurer une correcte évaluation de l'efficacité de l'action et des résultats de l'Agence. Cette convention, dont le Conseil d'État avait rappelé la nécessité absolue dès lors que l'État lui confie l'exécution d'une politique publique, mériterait, trois ans après la création de l'Agence, d'être revue et précisée pour couvrir l'ensemble de ses missions, en permettre un suivi et une évaluation plus conséquentes et faciliter l'exercice de la tutelle de l'État sur son opérateur.

Le recentrage de la direction des sports sur des missions régaliennes qui ne peuvent être déléguées à un GIP et sur des fonctions de pilotage stratégique, de coordination et d'observation apparaît cohérent avec le choix de confier à un opérateur l'exécution d'une politique publique. Pour autant, sa mise en œuvre présente de nombreuses difficultés qui portent, d'une part, sur la capacité de cette direction d'administration centrale à exercer ses nouvelles missions et, d'autre part, sur l'équilibre et la clarté, non acquis à ce jour, des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique et politique.

Plus fondamentalement encore, elle pose la question de la légitimité respective de ces deux entités à la fois partenaires et concurrentes. L'exercice indispensable de la tutelle stratégique de l'État sur l'Agence suppose une clarification politique et une relégitimation de la direction des sports.

Enfin, compte tenu de la confusion qui existe encore dans la répartition des missions et compétences respectives de la direction des sports et de l'Agence, l'établissement d'une cartographie précise et de protocoles de travail opérationnels entre les deux entités doit aboutir le plus rapidement possible. La tutelle stratégique de la direction des sports sur l'Agence doit être réaffirmée et cette direction doit être dotée des ressources humaines et des outils adéquats.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 1. hiérarchiser et prioriser les objectifs fixés à l'Agence et instaurer de nouveaux indicateurs permettant une évaluation qualitative de son action. Actualiser en conséquence la convention d'objectifs et de moyens (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics, Agence nationale du sport) ;*
 - 2. réaffirmer la tutelle stratégique de la direction des sports sur l'Agence (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques).*
-

Chapitre II

L'évolution des ressources et dépenses

de l'Agence nationale du sport

Parmi les motifs de la création de l'Agence nationale du sport, la mise en synergie des financements des différents acteurs du groupement d'intérêt public, comme la mobilisation de nouvelles ressources publiques et privées qu'elle était supposée faciliter, devaient favoriser une augmentation significative des ressources consacrées à la politique du haut niveau et de la haute performance ainsi qu'au développement des pratiques sportives pour tous. Elles devaient également en permettre une allocation et une gestion plus efficiente dès que ces ressources seraient pilotées par un seul organisme doté des compétences adéquates.

À l'examen, et comme cela a été évoqué dans le précédent chapitre, les ressources de l'Agence (qui ne peuvent en aucune manière être comparées, compte tenu des évolutions de périmètres intervenus, à celles de l'ex-CNDS *stricto sensu* comme cela est parfois abusivement présenté) proviennent quasi exclusivement du budget de l'État et la création de l'Agence n'a pas conduit à la mobilisation de ressources nouvelles, d'origine privée notamment.

L'examen des conditions d'emploi par l'Agence de ces ressources est abordé dans les chapitres III et IV, qui traitent respectivement de la politique de haut niveau et du développement des pratiques sportives. Le présent chapitre revient pour sa part sur l'évolution globale des ressources et dépenses de l'Agence, étant précisé que la Cour a souhaité retracer cette évolution à périmètre constant depuis 2017, en prenant en compte pour les exercices 2017 et 2018, d'une part, les crédits alors gérés par la direction des sports et, d'autre part, ceux gérés par l'ex-CNDS et, en 2019, ceux gérés respectivement par l'ANS et la direction des sports. La Cour a souhaité dans le même temps resituer cette évolution dans le cadre plus global de l'évolution des crédits budgétaires et taxes affectées que l'État consacre au sport.

L'évolution des ressources de l'Agence depuis sa création en 2019 fait apparaître une augmentation significative des moyens qui lui sont alloués qui s'établissent en 2022 à 461 M€. Elle s'explique pour l'essentiel par des mesures conjoncturelles intervenues en 2020 et surtout en 2021 et 2022 liées à la crise sanitaire, à la mise en œuvre du Plan de relance ou à des programmes d'équipements lancés dans la perspective des Jeux de Paris 2024. Hors ces mesures temporaires et à périmètre constant, les ressources pérennes de l'Agence ont progressé entre 2019 et 2022 de 36,3 M€ (+ 13,4 %) pour s'établir à 307,1 M€.

L'effort global de l'État en faveur du sport, qui se heurte à des difficultés de mesure compte tenu de la dispersion des crédits au-delà du seul programme 219, est également en augmentation significative du fait des mêmes mesures conjoncturelles mais également à raison de la montée en

charge du Programme 350 consacré aux investissements relatifs aux infrastructures des sites olympiques réalisés par la Solideo. Il s'établit en 2022 à 1,1 Md€ (dont 295,7 M€ pour le programme 350). Hors Programme 350 et mesures non pérennes précitées, ces crédits ont progressé d'environ 100 M€ (+ 24,7 %) sur la même période pour s'établir à 542,2 M€.

I - Une augmentation substantielle mais conjoncturelle des ressources de l'Agence, un financement à réexaminer

L'Agence dispose, d'une part, des ressources issues des taxes affectées précédemment perçues par le CNDS, telles que résultant des montants plafonnés en lois de finances⁴³, ainsi que d'une subvention pour charges de service public et d'une subvention du Programme 219 représentative des engagements financiers précédemment gérés par la direction des sports sur le haut niveau et avec les fédérations sportives. Elle dispose, par ailleurs, sur le plan des ressources humaines des moyens précédemment affectés au CNDS, ainsi que de personnels transférés de la direction des sports et de l'INSEP jusqu'alors en charge des missions désormais exercées par elle. Elle est également supposée disposer de ressources apportées par les partenaires du GIP ainsi que de ressources propres issues de son activité. Au-delà, l'Agence qui, depuis la réforme, est le seul opérateur en capacité de mettre en œuvre les actions décidées par l'État, dès lors que la direction des sports qui ne gère plus que des crédits résiduels n'a plus la capacité de le faire, reçoit également, pour l'essentiel en provenance de l'État, des ressources fléchées sur des actions ciblées et par définition non reconductibles, qui ont considérablement augmenté en 2021 et 2022.

A - L'évolution des ressources de l'Agence

Les ressources de l'Agence pour l'exercice 2022 s'élèvent à 461,1 M€, dont 307,1 M€ de recettes globalisées et 154 M€ de recettes fléchées. S'agissant des recettes globalisées, le montant prévisionnel des taxes affectées s'élève à 173,3 M€, la subvention en provenance du Programme 219 du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports à 127,2 M€ et la subvention pour charges de service public à 6,1 M€. Les financements de l'État « fléchés » s'élèvent à 151 M€ et le total de ressources propres et du mécénat s'élève à 3,5 M€.

Le tableau ci-après retrace, à périmètre constant, l'évolution des ressources du CNDS et de la DS pour les exercices 2017 et 2018, ceux du CNDS et de la DS pour l'exercice 2019 et ceux de l'ANS depuis l'année 2000. Il appelle les observations suivantes :

- Les ressources nettes du CNDS, stables autour de 260 M€ sur la période triennale 2015-2017⁴⁴, sont passées de 285,6 M€ en 2017 à 201,1 M€ en 2018, conduisant à une diminution de l'ordre de 29,6 % du budget du CNDS (- 84,6 M€). Hors crédits « fléchés » exceptionnels de 68,2 M€ en provenance du Programme 219 (visant notamment à couvrir les restes à payer des

⁴³ À savoir les deux prélèvements de 1,8 % sur les sommes mises respectivement sur les jeux et sur les paris sportifs exploités par la Française des jeux (FDJ) et une taxe de 5 % instaurée sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite taxe Buffet.

⁴⁴ 259,3 M€ en 2015, 253,7 M€ en 2016 et 285,4 M€ en 2017, compte tenu d'un abondement exceptionnel de 27 M€ destiné à partir du programme 219 à financer les restes à payer des équipements structurants nationaux.

subventions d'équipements à hauteur de 42,8 M€ en 2019 et 21,6 M€ en 2020), les ressources du CNDS se sont établies à 133 M€, soit une baisse de 152,7 M€ (- 53 %).

Conformément aux recommandations de la Cour, la loi de finances pour 2018 a en effet procédé à un reclassement des dépenses portées respectivement par le Programme 219 et par le CNDS. Il a été ainsi mis fin au fonds de concours du CNDS issu du Programme national de développement du sport (PNDS) pour les conventions d'objectifs des fédérations. Ont été également renvoyés vers le Programme 219 les financements du CNOSEF, du CSPF, des grands événements sportifs internationaux (GESI), des emplois sportifs qualifiés (ESQ) et des équipements structurants nationaux, soit au total 72,8 M€⁴⁵.

Ces transferts de charges ont été accompagnés du transfert des ressources correspondantes vers le budget général opérés par le biais d'un plafonnement accru du montant brut des taxes affectées à l'établissement public, qui sont passées de 285,1 M€ en 2017 à 128,1 M€ en 2018, soit une diminution de 157 M€⁴⁶. Enfin, l'établissement public a contribué à l'effort de réduction de la dépense publique engagé sur le plan national à hauteur de 63,8 M€, conduisant à une diminution de la « part territoriale » de l'enveloppe de soutien aux équipements locaux⁴⁷.

Tableau n° 1 : ressources de l'Agence nationale du sport 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>En M€</i>	CNDS	CNDS	ANS+DS pro forma	ANS	ANS	ANS
Ressources globalisées ANS	285,7	133,0	179,3	273,8	295,1	307,1
<i>Taxes affectées</i>	285,1	128,1	140,6	140,6	158,9	173,3
<i>Dotation P 219</i>	0,0	0,0	38,2	128,5	129,3	127,2
<i>Subvention pour charges de service public</i>	0,0	0,0	0,0	3,6	6,1	6,1
<i>Ressources propres</i>	0,6	4,9	0,5	0,6	0,8	0,5
<i>Mécénats et partenariats</i>	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
Programme 2019 DS	nd	nd	91,5	-	-	-
Ressources globalisées proforma	nd	nd	270,8	273,8	295,1	307,1
Ressources fléchées	285,7	68,1	11,8	16,8	117,4	154,0
<i>Financements État fléchés</i>	0,0	68,1	11,8	15,7	116,3	151,0
<i>Mécénat et partenariats fléchés</i>	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	3,0
Ressources totales	285,7	201,1	191,1	290,6	412,5	461,1
Total général	nd	nd	282,6	290,6	412,5	461,1

Source : Cour des comptes, à partir des comptes du CNDS et des données de la DS. En exécution de 2017 à 2021, en prévision LFI pour 2022. Les données pro forma des crédits DS du programme 219 pour les exercices 2017 et 2018 n'ont pu être communiquées.

⁴⁵ Soit 8,7 M€ pour le CNOSEF, 19,8 M€ pour les GESI, 1,5 M€ pour les ESQ, 12,5 M€ pour les équipements nationaux, 21,1 M€ pour le fonds de concours du CNDS et 9,1 M€ de transferts divers.

⁴⁶ Soit notamment - 78,8 M€ sur la taxe de 1,8 % sur les jeux de la FDJ, - 8,2 M€ sur la taxe sur les paris sportifs de la FDJ, - 14,3 M€ sur la taxe Buffet et - 24,5 M€ pour le prélèvement exceptionnel de 0,3 % sur les jeux de la FDJ pour l'Euro 2016.

⁴⁷ Ce qui a provoqué une « fronde » des représentants du mouvement sportif et des collectivités territoriales au conseil d'administration de l'établissement public et a justifié leur refus de voter le budget 2018 du CNDS.

Le plafonnement des taxes affectées à l'ANS conduit l'Agence à ne percevoir en 2022 qu'une partie minoritaire (44,9 %) des sommes collectées, à savoir 173,3 M€ (180,5 M€ avant frais d'administration et de recouvrement à hauteur de 4 %) en 2022 pour un rendement des taxes estimé en loi de finances initiale pour 2022 à 385,8 M€⁴⁸. Si la décision, dans le cadre de la loi de finances pour 2021, de relever le plafond de la taxe Buffet, jusqu'alors fixé à 40 M€, à hauteur de son rendement estimé de 74,1 M€ (conduisant dans le même temps à une diminution de la dotation du Programme 219 de 4,6 M€), aurait dû augmenter le montant des taxes affectées à l'ANS de 32,7 M€ par rapport à 2020, le produit des taxes affectées perçu par l'Agence n'a progressé en 2021 que de 18,3 M€. Le rendement de la taxe Buffet a en effet été fortement impacté à la baisse par la crise sanitaire puis par la diminution des droits télévisuels négociés par la Ligue de football professionnel (LFP), de l'ordre de 15 M€⁴⁹. Conformément à l'engagement pris devant le Parlement par le ministre en charge des comptes publics, une compensation budgétaire en gestion du même montant a été versée à l'Agence⁵⁰. Par rapport au dernier exercice du CNDS de 2018 (montant de taxes affectées perçues de 128,1 M€), l'augmentation du montant des taxes affectées nettes de frais de gestion à l'ANS s'élève au total en 2022 à 45,2 M€⁵¹, mais reste en retrait très sensible, compte tenu des transferts de charges opérés vers la direction des sports en 2018, par rapport au montant de taxes affectées perçu en 2017 par l'ex-établissement public (278,2 M€).

- Les apports au GIP des partenaires autres que l'État sont inexistantes en dehors de la participation imposée au CNOSF lors des arbitrages sur la réforme de 1 M€, de celle du CSPF de 0,2 M€ et de la contribution de Paris 2024 à hauteur de 1 M€. Au surplus, les conventions annuelles qui doivent, selon la convention constitutive du groupement, établir précisément et concrètement les apports en nature, en numéraire ou en industrie du mouvement sportif, des associations d'élus et des acteurs du monde économique ne sont pas établies et ces apports éventuels ne sont donc pas valorisés dans les comptes du groupement. Il conviendrait d'établir ces conventions annuelles de moyens des partenaires fondateurs de l'Agence.
- Le niveau des ressources propres de l'Agence est, pour sa part, à ce stade insignifiant (moins de 1 % de ses ressources), alors qu'il était attendu que le statut de groupement d'intérêt public en permette un développement significatif.
- Les dotations affectées au groupement en raison de la crise sanitaire, pour la mise en œuvre du Plan de relance dans le domaine du sport, en application des décisions du Comité interministériel des villes de janvier 2021, du fait du transfert des CPJ et du lancement du Programme d'équipements de proximité annoncé à la fin de l'année 2021 par le Président de la République, s'élèvent respectivement à 116,3 M€ en 2021 et 151 M€ en 2022, dont 110 M€ affectés à l'ANS.

⁴⁸ Soit respectivement 111,3 M€ de rendement et 34,6 M€ de produit brut plafonné (avant frais d'administration et de recouvrement) pour la taxe de 1,8 % sur les paris sportifs de la FDJ, 234,5 M€ et 71,8 M€ pour la taxe de 1,8 % sur les jeux de la FDJ, 40 M€ de rendement pour la taxe Buffet de 74,1 M€.

⁴⁹ 14,4 M€ pour l'ANS après déduction des frais de gestion et de recouvrement.

⁵⁰ L'ANS a perçu à ce titre 19,6 M€, montant du manque à gagner estimé en décembre 2021. Le trop-perçu repris en 2022 a donc été de 5,3 M€.

⁵¹ Compte tenu d'une augmentation de 15 M€ (avant frais de gestion et de recouvrement) de la taxe Buffet en 2019, partiellement compensée par une diminution de 2 M€ de la taxe de 1,8 % sur les jeux de la FDJ.

Ces dotations « fléchées » de l'État, par nature conjoncturelles et non reconductibles, proviennent en 2021 à hauteur de 60 M€ du Plan de relance, de 14 M€ du transfert par la direction des sports des Centres de préparation aux Jeux (CPJ), de 36 M€ du Comité interministériel des villes de janvier 2021 et de 6,3 M€ du Fonds de solidarité territoriale mis en place par l'ANS à hauteur de 15 M€ et financé à hauteur de 8,7 M€ par des redéploiements internes. En 2022, elles proviennent à hauteur de 49 M€ du Plan de relance, de 6 M€ au titre des CPJ et de 96 M€ au titre du Programme des équipements de proximité décidé fin 2021. Au total, les recettes exceptionnelles « fléchées » en provenance de l'État, non reconductibles, représentent 28,2 % du total des ressources de l'Agence en 2021 et 32,7 % en 2022.

Hors crédits exceptionnels non reconductibles, le montant des ressources pérennes de l'Agence à périmètre constant est passé de 270,8 M€ en 2019 à 273,8 M€ en 2020 (+ 1,1 %) et à 295,1 M€ en 2021 (+ 7,8 %) pour s'établir en prévision à 307,1 M€ en 2022 (+ 4,1 %), soit une augmentation réelle de 13,4 % sur quatre ans.

B - Des modalités de financement inutilement complexes

Le financement de l'Agence nationale du sport repose, d'une part, sur une dotation budgétaire en provenance du Programme 219 et, d'autre part, du produit plafonné de trois taxes affectées : prélèvement de 1,8 % sur les paris sportifs en ligne de la FDJ et des opérateurs agréés (art. 1609 *tricies* du CGI et art. 51 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010), prélèvement de 1,8 % sur les jeux exploités par la FDJ (1^{er} alinéa de l'article 1609 *novovicies* du CGI et art. 79 de la LFI 2011), contribution sur la cession aux services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (art. 302 *bis* ZE du CGI et art. 59 de la LFI 2000), dite taxe Buffet.

Le produit plafonné prévisionnel de ces trois taxes perçues par l'Agence (après prélèvement de 4 % de frais de gestion et de recouvrement) s'élève à 173,3 M€. Ce plafond est la conséquence de la démarche générale engagée en 2012, dans un souci de maîtrise de la dépense publique, de plafonnement des taxes affectées dans le cadre des lois de finances, le solde étant reversé au budget général.

1 - Le rendement des taxes affectées à l'Agence et son évolution

Le tableau ci-après retrace de 2018 à 2022 le rendement, le produit plafonné avant frais de gestion et de recouvrement et le montant du reversement effectué au budget général. La part du produit des taxes affectées allouée au financement de l'ex-CNDS puis de l'Agence, qui était de 35,6 % en 2018, s'établit à 37,1 % en 2022. Leur rendement global a progressé légèrement de 1,5 % de 2018 à 2020 (- 14,3 % pour la taxe Buffet ; + 33 % pour la taxe sur les paris sportifs de la FDJ ; - 7,5 % sur les jeux hors paris sportifs de la FDJ) et très significativement en 2021 de 28 % (+ 31 % pour la taxe Buffet ; + 48,4 % pour la taxe sur les paris sportifs de la FDJ ; + 15,7 % sur les jeux [hors paris sportifs] de la FDJ).

Tableau n° 2 : rendement des taxes affectées

En M€	2018			2019			2020			2021			2022		
	Rendemen	Plafond	BG												
Taxe Buffet	52,6	25,0	27,6	54,3	40,0	13,8	45,1	40,0	34,1	59,1	74,1		40,0	74,1	-34,1
1,8 % Paris sportifs	92,0	34,6	57,4	139,9	34,6	66,6	122,4	34,6	76,7	181,73	34,6	147,1	111,3	34,6	76,7
1,8 % jeux	229,9	73,8	158,0	233,7	71,8	160,3	212,7	71,8	162,6	246,1	71,8	174,2	234,5	71,8	162,6
Total	374,5	133,4	241,0	427,9	146,4	281,4	380,2	146,4	233,7	486,9	180,5	321,3	385,8	180,5	205,3

Source : Direction du budget

Le rendement effectif de la taxe sur les paris sportifs de la FDJ a doublé entre 2018 et 2021, celui de la taxe sur les jeux est resté plutôt stable, celui de la taxe Buffet a été tributaire de l'évolution des droits de la Ligue 1 négociés par la Ligue de football professionnel (LFP).

Le tableau ci-après présente le rendement prévisionnel, tel qu'inscrit dans les lois de finances successives et le rendement réel constaté en fin d'exercice. En dehors de l'exercice 2020, et même en 2021, nonobstant le retrait de Mediapro qui a conduit à une baisse significative du rendement de la taxe Buffet, les réalisations ont été substantiellement supérieures aux prévisions, à l'évidence prudentes, des LFI, à l'exemple de la prévision 2022 inférieure de 21 % à la réalisation de 2021.

Tableau n° 3 : rendement prévisionnel et réalisation des taxes affectées

En M€	Rendement prévisionnel	Rendement constaté	Écart
2018	350,2	374,5	+ 24,3 ⁵²
2019	365,5	427,9	+ 62,4 ⁵³
2020	419,9	380,2	- 39,7 ⁵⁴
2021	419,9	486,9	+ 67,0 ⁵⁵
2022	385,8		

Source : Direction du budget

Le rendement de la taxe Buffet a été fortement impacté à la suite du retrait de Mediapro en 2021, alors même que la loi de finances pour 2021 avait fixé le plafond de cette taxe à 74 M€, rendement alors estimé compte tenu du montant du contrat signé entre la LFP et cet opérateur. Conformément à l'engagement pris devant le Parlement par le ministre chargé des comptes publics et la ministre des sports, l'État a compensé en 2021 le manque à gagner de la taxe Buffet par une dotation budgétaire supplémentaire à l'Agence de 19,4 M€, finalement ramenée à 14,4 M€ compte tenu du rendement effectif de la taxe constaté en fin d'exercice. Cette mesure exceptionnelle, dont la reconduction en 2022 n'est pas à ce jour arbitrée, se justifie, selon la

⁵² + 5,4 M€ pour la taxe Buffet ; + 1,7 M€ pour la taxe sur les paris sportifs FDJ ; + 17,2 M€ pour la taxe sur les jeux FDJ.

⁵³ + 0,8 M€ pour la taxe Buffet ; + 40,7 M€ pour la taxe sur les paris sportifs FDJ ; + 20,9 M€ pour la taxe sur les jeux FDJ.

⁵⁴ - 29 M€ pour la taxe Buffet ; + 11,1 M€ pour la taxe sur les paris sportifs FDJ ; - 21,8 M€ pour la taxe sur les jeux FDJ.

⁵⁵ - 15 M€ pour la taxe Buffet ; + 70 M€ pour la taxe sur les paris sportifs FDJ ; + 12 M€ pour la taxe sur les jeux FDJ.

direction des sports, par l'objet même de cette taxe supposée assurer une solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

Pour autant, au-delà de l'objectif légitime d'un maintien des ressources globales de l'Agence au niveau prévisionnel prévu comme la Cour l'a indiqué dans la NEB sur l'exécution budgétaire 2021 du Programme 219⁵⁶, le principe de compensation automatique de la baisse du rendement par des crédits budgétaires additionnels en gestion ne va pas de soi. Il paraît peu cohérent d'avoir fixé en 2022 le plafond de la taxe Buffet bien au-delà de son rendement attendu, tout en maintenant le plafond des deux autres taxes, nettement inférieur à leur rendement (239,3 M€ de plafond pour 345 M€ de rendement) à leur niveau antérieur. Dès lors que le produit de ces taxes affectées à l'Agence est régulé, de la même manière que des crédits budgétaires, par un plafonnement correspondant aux ressources attendues pour son équilibre budgétaire, il eût été plus judicieux de fixer le plafond de la taxe Buffet à son niveau attendu et de rehausser en conséquence le plafond de l'une et l'autre des deux autres taxes pour éviter cette mesure de compensation budgétaire, d'autant que les perspectives de rendement de la taxe Buffet restent à ce stade incertaines⁵⁷.

2 - Un financement dual de l'Agence nationale du sport inutilement complexe

Le principe originel des taxes affectées est, par définition, de financer, en dérogation au principe général de non-affectation des impôts et taxes, des politiques publiques particulières et des organismes, généralement des opérateurs de l'État chargés de missions de service public particulières. C'est notamment le cas des trois taxes précitées, dont le fondement est le financement de la politique du sport et dont l'affectation à l'Agence nationale du sport est conforme à leur vocation.

Néanmoins, cette dualité du financement de l'Agence entre dotations budgétaires et taxes affectées n'a pas de fondement avéré. Il eût été plus simple et cohérent de faire reposer le financement de l'Agence sur la seule dotation budgétaire issue du programme 219, dont le responsable de programme est le directeur des sports. Un tel choix, cohérent avec le statut d'opérateur de l'État de l'Agence financé quasi exclusivement par lui, aurait eu l'avantage de la clarté et aurait facilité le débat relatif aux ressources de l'Agence, sans changer quoi que ce soit au mécanisme de régulation actuel, dès lors que le Parlement vote le produit plafonné de ces taxes versé à l'opérateur comme le montant de la dotation budgétaire issue du Programme 219. Il n'aurait pas davantage remis en question l'objet de ces prélèvements, notamment ceux de la taxe Buffet et du prélèvement sur les paris sportifs de la FDJ qui ont vocation à assurer la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution des lois de finances, Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes (NEB), exercice 2021, Sport, jeunesse et vie associative.*

⁵⁷ Cf. annexe n° 8.

II - Un effort budgétaire global de l'État en progression dans la perspective des Jeux de Paris 2024

Mesurer l'évolution effort budgétaire effectué par l'État en faveur du sport suppose, compte tenu de l'ampleur des mouvements et reclassements intervenus en 2018, 2019 et 2020 entre les budgets du CNDS puis de l'ANS et le programme 219 piloté par la direction des sports, de consolider sur la période et à périmètre constant les taxes affectées au CNDS puis à l'Agence et les crédits budgétaires du programme 219 ainsi que, pour partie, des programmes support 333 et 124.

Les crédits budgétaires du programme 219 et du programme 350 ne sont au surplus pas les seuls outils par lesquels l'État finance des équipements et des associations sportives. Le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) et le programme 147 - *Politique de la ville* apportent des crédits, surtout de fonctionnement mais aussi d'investissement. La DSIL et de la DETR, du programme 112 - *Aménagement du territoire – FNADT*, le programme 364 - *Cohésion Plan Avenir Montagne* ou encore le programme 362 - *Écologie* contribuent aux investissements sportifs. Cette première liste établie par la Cour ne prétend pas à l'exhaustivité à ce stade.

A - L'évolution globale des ressources budgétaires et des taxes affectées au sport

La Cour a souhaité, sur la période 2017-2021, consolider les taxes affectées à l'ex-CNDS puis à l'ANS et l'ensemble des crédits des différents programmes qui concourent aux dépenses en faveur du sport : programme 219 - *Sport*, programmes support 124 (rémunération des CTS)⁵⁸ ; programme 333 (support des rémunérations de personnels DS, DRAJES et SDJES)⁵⁹ ; programme 350 - *Jeux olympiques et paralympiques*⁶⁰. Si ces chiffres ne peuvent prétendre retracer toutes les dépenses de l'État en faveur du sport (5,5 Md€ sont consacrés par le ministère de l'éducation nationale à la rémunération des professeurs d'éducation physique et sportive et d'autres programmes portent également des dépenses en faveur du sport – cf. *infra* § B), ils ont l'avantage de permettre une mesure de leur évolution à périmètre constant sur cette période.

Le tableau ci-après, établi sur la base des crédits inscrits en loi de finances, n'est pas complètement exhaustif, les dépenses relatives au sport du programme support 333 n'ayant pu à ce jour être identifiées, de même que la part des crédits du programme 124 consacrés de 2017

⁵⁸ Mission - *Solidarité, insertion et égalité des chances* gérée par le secrétariat général du ministère des affaires sociales (SGAS), correspondant pour l'essentiel aux emplois de conseillers sportifs territoriaux (CTS). En 2020, les dépenses jusqu'alors portées par le programme 124 relatives aux CTS relevant du haut-niveau ont été intégrées au programme 219 à hauteur de 121 M€.

⁵⁹ Moyens mutualisés des administrations déconcentrées, correspondant à la valorisation des personnels des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS), depuis, depuis le 1^{er} janvier 2021, des délégations académiques régionales et départementales à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).

⁶⁰ L'État finance dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 à partir de ce programme, d'une part le COJOP (80 M€) et d'autre part la Solideo (932,8 M€ avant indexation).

à 2019 à la rémunération des CTS. Par convention, pour approcher une vision à périmètre constant, les chiffres constatés en 2020 ont été reportés sur les années précédentes.

Tableau n° 4 : crédits budgétaires et taxes affectées au sport 2017/2022

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P 219	247,4	347,2	312,2	427,7	432,2	654,4
<i>Sport pour tous</i>	35,7	89,6	59,4	90,8	88,9	290,5
<i>Haut niveau</i>	164,6	209,9	202,5	271,0	272,3	291,9
<i>Prévention et protection</i>	19,1	20,3	20,3	20,6	25,9	26,2
<i>Métiers du sport</i>	30,0	27,4	30,0	45,3	45,1	45,8
P 124	122,6	122,6	122,6	0,0	0,0	0,0
P 333	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total P 219 + P 124 + P 333	370,0	469,8	434,8	427,7	432,2	654,4
<i>Taxes affectées CNDS/ANS</i>	270,0	133,4	146,4	146,4	180,5	180,5
Total P 219 + taxes affectées	640,0	603,2	581,2	574,1	612,7	834,9
<i>P 350</i>	0,0	48,0	65,3	129,3	234,1	295,7
Total général	640,0	651,2	646,5	703,2	846,8	1 130,6

Source : Cour des comptes, à partir des données Direction des sports, Direction du budget

De 2017 à 2020, le montant global de ces crédits a progressé de 63,2 M€ (+ 9,9 %), du fait de la montée en charge du programme 350. Hors ce programme et donc sur le périmètre strict P 219/Taxes affectées à l'ANS, le budget *Sport* a en revanche reculé de 640 M€ à 581,2 M€ (- 9,2 %). En 2021 et en 2022, l'ensemble de ces crédits a progressé respectivement de 143,6 M€ (+ 20,4 %) puis de 283,8 M€ (+ 33,5 %). Ces augmentations significatives résultent, d'une part, de la montée en charge du programme 350 et, d'autre part, des mesures exceptionnelles et conjoncturelles prises dans le cadre de la crise sanitaire et du Plan de relance, complétées en 2022 par le Programme des équipements sportifs de proximité annoncé à la fin de l'année 2021 par le Président de la République.

Hors Programme 350, la progression des crédits du sport est de 38,6 M€ en 2021 (+ 6,7 %) et de 222,2 M€ en 2022 (+ 36,6 %). Cette progression significative s'explique pour l'essentiel par la mise en place du « Pass Sport » (100 M€) et du programme d'équipements sportifs de proximité précité (92 M€), la première apparaissant pérenne, la seconde étant conjoncturelle dans la perspective des Jeux de Paris 2024. En définitive, hors programme 350 et mesures exceptionnelles non reconductibles, les crédits budgétaires de l'État consacrés au sport auront progressé d'environ 100 M€ (+ 15,9 %) entre 2017 et 2022 avec la mise en œuvre de la mesure du « Pass Sport », les crédits consacrés aux autres actions du programme étant restées globalement stables.

Le tableau ci-après, qui retrace la répartition de ces crédits entre les différents opérateurs sur la période 2018/2022, confirme ce constat.

Tableau n° 5 : répartition du programme 219 2018/2022

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
P 219	347,2	312,2	427,7	432,2	654,4
INSEP	35,1	36,8	36,0	36,5	39,4
Écoles	20,2	20,0	19,5	19,2	19,2
CREPS	58,3	55,6	55,6	58,4	65,1
Musée du sport	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1
Immobilier INSEP/Écoles	5,3	0,6	1,1	2,0	2,7
Agence nationale du sport	0,0	0,0	137,5	135,2	245,2
Fédérations sportives	72,2	72,2	0,0	0,0	0,0
Autres interventions	147,9	120,0	50,0	52,5	54,9
Fonctionnement Sport	4,2	3,9	3,9	4,3	5,0
Pass Sport	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
CTS	0,0	0,0	120,8	121,1	119,7

Source : Direction des sports

B - Les autres crédits d'État consacrés à la politique du sport

Le tableau ci-après retrace pour l'exercice 2020, sur la base des chiffres transmis par la direction générale des collectivités locales et par la direction du sport, les crédits des différents programmes précités autres que le programme 219 affectés à des actions dans le domaine sportif, essentiellement en subventions d'investissement sauf pour le programme 147 - *Politique de la Ville* et le FDVA qui interviennent essentiellement en fonctionnement.

Tableau n° 6 : autres crédits de l'État consacrés au sport

<i>En M€</i>	2020
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	38,4
Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR)	64,0
P 112 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	5,5
P 364 - Plan Avenir Montagne	6,4
P 362 - Écologie	20,0
P 147 - Politique de la Ville	15,2
Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)	8,2
Total	157,7

Source : Cour des comptes, à partir des données DGCL et DS

Rien ne permet de distinguer, dans l'usage de ces subventions, des différences de nature avec les subventions versées par l'Agence et il est probable que, dans un certain nombre de cas et sous réserve des règles particulières qui régissent ces différentes dotations (assiette, taux de subvention, apport minimal du maître d'ouvrage, etc.), ces subventions se cumulent sur certains projets. En tout état de cause, leur prise en compte conduit à une appréciation de l'effort de l'État dans le financement des équipements sportifs substantiellement plus importante, le total des crédits identifiés s'établissant pour l'exercice 2020 à 157,7 M€, dont 134,3 M€ au moins

en investissement. Ces 135 M€ de subventions d'investissement en faveur des équipements sportifs peuvent se comparer pour le même exercice aux crédits inscrits dans la part Équipements du budget Développement des pratiques de l'Agence qui s'élevait pour le même exercice à 30 M€. S'agissant plus précisément de la DSIL et de la DETR, l'examen des exercices 2018, 2019 et 2020 montre une relative stabilité de ces financements, le taux de subventionnement moyen variant autour de 20 % à 25 % pour la DETR et de 16 % à 18 % pour la DSIL. Alors que l'Agence nationale du sport a, entre 2018 et 2020, alloué (toutes enveloppes confondues) un montant de subventions d'équipements de 141,9 M€ pour un taux moyen de financement de 9,9 %, ces deux dispositifs en ont pour leur part alloué 308,8 M€ pour un montant total de projets de 1,5 Md€ et un taux moyen de financement de 20 %, soit environ deux fois plus en montants comme en taux d'intervention.

Tableau n° 7 : DETR et DSL Équipements sportifs 2018/2020

DSIL (en M€)	2018	2019	2020
<i>Subventions</i>	42,5	34,3	38,4
<i>Montant des projets</i>	262,4	220,6	209,0
<i>Taux de subvention</i>	16,2 %	15,5 %	18,4 %
DETR (en M€)	2018	2019	2020
<i>Subventions</i>	58,8	70,0	64,8
<i>Montant des projets</i>	288,8	310,6	254,7
<i>Taux de subvention</i>	20,4 %	21,7 %	25,4 %

Source : DGCL

Un recensement exhaustif de l'ensemble des subventions de l'État pour le financement des politiques sportives s'impose, notamment en matière d'investissement, le « jaune budgétaire Sport » actuel présentant d'importantes lacunes. Il conviendrait également de procéder, comme on le verra dans le chapitre IV, à un examen d'ensemble de ces différents dispositifs pour vérifier leur complémentarité ou leur redondance et, au niveau territorial, leur articulation et leur cohérence d'ensemble au regard des priorités fixées par l'État. Cela suppose, à l'échelon régional, une connaissance et une centralisation des données relatives à ces dispositifs, qui n'existe pas, ou imparfaitement, à ce jour.

III - Les dépenses de l'Agence

Parallèlement à l'évolution de ses ressources évoquée et analysée ci-avant, les dépenses de l'ANS sont passées, entre 2019 et 2021, de 272,8 M€ à 348,4 M€ en exécution, et devraient s'établir, selon le budget primitif pour 2022, à 451,2 M€.

Le tableau ci-après présente une reconstitution de l'évolution depuis 2017, par grandes masses, des dépenses du périmètre de l'Agence nationale du sport, étant entendu qu'avant la création de l'agence, pour les exercices 2017, 2018 et 2019, les dépenses correspondantes ont relevé pour partie de la direction des sports et pour partie du CNDS.

À périmètre constant, les dépenses relatives au haut niveau et au développement des pratiques passent de 298,4 M€ en 2017 à 451,2 M€ en 2022 (+ 152,8 M€). Le doublement des dépenses pour le haut niveau apparaît largement structurel, à l'exclusion des crédits d'équipements pour les CPJ. S'agissant du développement des pratiques, après une baisse significative en 2018 de la part territoriale, les dépenses ont fortement progressé du fait des dispositifs conjoncturels et mesures non pérennes précitées.

Tableau n° 8 : dépenses du périmètre de l'Agence nationale du sport 2017-2021

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses totales	298,4	241,3	272,8	283,9	348,6	451,2
<i>Dont P 219</i>	52,0	71,0				
Dépenses hors intervention	2,7	2,7	4,2	8,6	9,8	13,8
Haute performance	52,0	71,0	85,8	82,6	91,1	115,6
<i>Fédérations</i>	47,3	55,5	61,2	56,3	64,2	71,4
<i>Athlètes</i>	9,6	11,0	12,2	11,6	10,7	13,5
<i>Objectif Performance</i>	0,3	0,3	1,3	0,9	0,7	2,4
<i>Équipements nationaux</i>	0,0	0,75	4,6	9,0	6,5	7,9
<i>Déclinaison territoriale HP</i>	4,4	6,2	6,5	4,9	7,3	10,0
<i>Autres</i>	0,0	13,5	0,0	0,0	1,7	10,5
Développement des pratiques	243,7	167,6	182,8	192,7	247,8	321,8
Part territoriale	136,2	112,2	117,6	128,8	157,1	150,0
<i>Clubs</i>	88,3	68,0	68,2	63,3	80,8	75,0
<i>Emploi et apprentissage</i>	47,8	44,2	49,4	46,0	53,0	60,0
<i>PST hors emploi</i>	0,0	0,0	0,0	7,6	10,6	15,0
<i>Fonds territorial de solidarité</i>	0,0	0,0	0,0	12,0	12,7	0,0
Part nationale	50,8	14,3	33,0	33,2	49,4	52,1
Équipements	56,7	41,0	32,2	30,7	41,3	119,7
<i>Local</i>	38,0	25,6	22,1	21,9	27,0	100,6
<i>Plan aisance aquatique</i>	0,0	0,0	0,0	1,0	3,8	7,8
<i>Outre-Mer</i>	0,1	1,0	2,0	2,6	2,9	7,2
<i>CP sur autres engagements CNDS</i>	18,5	14,4	8,0	5,1	7,5	4,1

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ANS et de la direction des sports.

Entre 2019 et 2021, les dépenses augmentent de 75,8 M€ (+ 27,8 %) et devraient encore augmenter de 102,6 M€ en 2022, portant la progression totale du budget global de l'Agence à + 65,4 %, au-delà même de l'objectif politique affiché (mais jamais formellement arbitré) d'un budget de 400 M€ pour l'Agence. Cette croissance des dépenses de 178,4 M€ sur quatre ans concerne pour l'essentiel le développement des pratiques sportives (+ 65 M€ entre 2019 et 2021 [+ 35,6 %] ; + 74 M€ entre 2021 et 2022, soit au final une progression de 139 M€ [+ 76 %] entre 2019 et 2022), les crédits de la haute performance augmentant pour leur part plus modérément entre 2019 et 2021 de 5,3 M€ (+ 6,2 %) mais finalement, compte tenu des mesures

prises en loi de finances pour 2022 suite au bilan des Jeux de Tokyo, de 24,8 M€ (+ 34,7 %) entre 2019 à 2022.

Plus précisément, s'agissant du développement des pratiques, la progression de 139 M€ constatée en quatre ans résulte à titre principal des subventions d'équipement (+ 87,5 M€), l'évolution des crédits affectés à la part nationale entre 2019 et 2022 (+ 19,1 M€) bénéficiant aux fédérations sportives, du fait notamment de la mise en place du fonds de compensation (8 M€) et des contrats de développement fédéraux (+ 17,3 M€). La part territoriale progresse pour sa part de 32,4 M€.

Cette progression plus que significative en 2021 et 2022 des dépenses de l'Agence résulte pour l'essentiel de mesures conjoncturelles non pérennes décidées dans le cadre de la crise sanitaire (Fonds territorial de solidarité en 2020 et 2021, Plan de relance, Comité interministériel des villes, transfert des CPJ par la Solideo et la direction des sports en 2021 et 2022, Programme des équipements de proximité [PEP] en 2022) qui concernent en quasi-totalité le développement des pratiques. Ces dépenses se sont élevées en 2021 à 52,4 M€⁶¹ et sont inscrites dans le budget primitif 2022 à hauteur de 117,1 M€ en crédits de paiement⁶². Hors ces dépenses exceptionnelles non reconductibles, les dépenses pérennes de l'Agence s'élèvent à 296,2 M€ en 2021 et à 337,7 M€ en 2022 et progressent donc de 50 M€ entre 2019 et 2021 (+ 17,6 %).

L'augmentation des ressources de l'Agence traduit l'effort conjoncturel réalisé dans la perspective des Jeux de Paris 2024. Pour la bonne compréhension et la clarté des budgets de l'Agence, il serait souhaitable que, de la même manière que la présentation des recettes distingue les recettes globalisées, supposées pérennes, et les recettes fléchées, par définition temporaires, la présentation en dépenses distingue ligne par ligne, tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits paiements, celles relevant des dispositifs réguliers de l'Agence de celle non pérennes.

Cette clarification nécessaire devrait également conduire, comme la loi le prévoit, à définir une trajectoire pluriannuelle d'évolution des ressources publiques structurelles de l'Agence, étant précisé qu'une éventuelle augmentation des moyens structurels de l'Agence devrait être justifiée et donc précédée d'une évaluation des effets réels et des résultats des actions qu'elle conduit. Cette trajectoire budgétaire pluriannuelle devra s'appuyer sur le bilan effectué à l'issue des Jeux de Paris 2024 sur la mise en œuvre de la réforme.

⁶¹ 32,6 M€ pour le Plan de relance ; 1,8 M€ pour les CPJ ; 14,7 M€ pour le FTS ; 3,3 M€ pour le CIV.

⁶² 51,1 M€ pour le Plan de relance ; 6,9 M€ pour les CPJ ; 49 M€ pour le PEP ; 9,9 M€ pour le CIV.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Agence nationale du sport, groupement d'intérêt public dont les ressources proviennent quasi exclusivement de l'État sous forme de dotation budgétaire et de taxes affectées, a bénéficié depuis sa création d'une progression très substantielle des moyens qui lui sont alloués pour atteindre 461 M€ en 2022, bien au-delà de l'objectif politique affiché lors de sa création d'un budget supérieur à 400 M€.

Cette progression résulte pour l'essentiel de ressources publiques supplémentaires non reconductibles, issues des mesures prises par l'État dans le cadre du plan de relance et de la crise sanitaire et dans la perspective des Jeux de 2024, l'Agence étant devenu de facto le seul opérateur en capacité de les mettre en œuvre dès lors que la direction des sports n'en a plus les moyens. Hors ces ressources non pérennes, le budget « structurel » de l'Agence s'établit à 307 M€. Quant à la diversification attendue des ressources de l'Agence, rien ne permet de penser qu'elle pourrait être dynamisée pour des montants significatifs. Pour la bonne compréhension des budgets de l'Agence et de leur évolution, une évolution de la présentation, distinguant tant en recettes qu'en dépenses, les mesures structurelles et les mesures non pérennes, paraît indispensable. De même, il paraît souhaitable de clarifier la trajectoire pluriannuelle du budget de l'Agence, comme le prévoit la loi, ce qui devra être établi au plus tard à la suite du bilan de la mise en œuvre de la réforme prévue en 2025.

L'Agence est, par ailleurs, financée à la fois par une dotation budgétaire et trois taxes affectées dont le produit est plafonné bien en deçà de leur rendement effectif. Rien ne justifie cette dualité de financement inutilement complexe, d'autant que le montant de la dotation budgétaire du programme 219 et le produit plafonné des taxes affectés sont votés chaque année par le Parlement dans le cadre des lois de finances et sont donc « régulés » dans leur évolution. Une budgétisation complète du financement de l'Agence devrait être envisagée.

L'effort budgétaire global de l'État en faveur du sport a également fortement augmenté dans la perspective des Jeux de Paris 2024 et du fait des mesures non pérennes précitées, le programme 219 atteignant en 2022 1,1 Md€. Hors programme 350 et mesures non pérennes, sa progression est moindre et tient pour l'essentiel à la création du « Pass Sport » pour s'établir à environ 740 M€.

L'effort réel de l'État ne peut pour autant être complètement appréhendé, en raison des dispositifs d'autres programmes, notamment la DETR et la DSIL, un premier recensement de la Cour conduisant à une enveloppe minimale estimée de près de 160 M€ pour des subventions pour l'essentiel d'investissement, que rien ne distingue dans leur nature de celles délivrées par l'Agence nationale du sport. Il conviendrait d'engager un recensement exhaustif de l'ensemble des dispositifs des programmes budgétaires de l'État qui financent les politiques sportives, devant conduire à terme à leur mise en cohérence.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 3. clarifier le budget de l'Agence en ressources comme en dépenses en distinguant les financements pérennes et les ressources et dépenses non pérennes. Adopter, comme le prévoit la loi, une trajectoire pluriannuelle indicative d'évolution de ses ressources (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics, Agence nationale du sport) ;*
- 4. recenser l'ensemble des crédits budgétaires à destination du sport et mettre en cohérence les dispositifs de subvention de l'État (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Ministère délégué chargé des comptes publics).*

Chapitre III

La politique du haut niveau :

des choix clairs, une politique à conforter

La loi du 1^{er} août 2019 a confié à l'Agence nationale du sport, qui a repris les missions jusqu'alors exercées par la direction des sports et par la Mission d'optimisation de la performance (MOP) positionnée au sein de l'INSEP, le pilotage et la mise en œuvre de la nouvelle politique du sport de haut niveau et de la haute performance dans le cadre de la stratégie définie par l'État. Piloté par le Manager général de la haute performance qui dispose de pouvoirs propres, le Pôle « Haute performance » de l'Agence s'est mis en place rapidement. C'est aujourd'hui la mieux structurée et la plus avancée des missions de l'Agence. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

D'une part, la légitimité de l'État comme chef de file de cette politique est reconnue de tous, notamment par les collectivités qui y sont associées mais pour lesquelles la prééminence de l'État n'est pas contestable au regard des enjeux et des moyens qu'il met en œuvre. Elle l'est également désormais par le mouvement sportif, le CNOSF, qui revendiquait jusqu'alors d'être chef de file sur ce sujet, ayant en contrepartie obtenu que les fédérations sportives instruisent les aides au fonctionnement aux clubs, comités départementaux et ligues régionales jusqu'alors attribuées par les préfets de région (ex-part territoriale du CNDS).

D'autre part, la ministre des sports a demandé dès septembre 2017 à une personnalité incontestable du monde sportif, M. Claude Onesta, de lui faire des propositions sur ce sujet. Celles-ci, remises en janvier 2018 et reprises par la Mission Lefèvre/Bayeux, reposent, sur la base d'analyses sans concession du système en vigueur⁶³, sur des choix stratégiques clairs et cohérents qui rejoignent les recommandations faites antérieurement par la Cour des comptes comme par l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, qui n'avaient cependant pas conduit à une évolution de cette politique publique, faute de consensus sur les choix à opérer.

Enfin, la perspective des Jeux de Paris 2024 et l'enjeu que représente pour le rayonnement de la France comme pour la politique d'héritage le succès de ses athlètes, à l'instar de ce qui a toujours été constaté pour les pays organisateurs depuis l'an 2000⁶⁴, ont créé pour tous les

⁶³ Cf. annexe n° 9.

⁶⁴ Une étude d'*UK Sport* a montré que, pour le pays organisateur, les résultats augmentent en moyenne de 25 % par rapport à la précédente olympiade. La pression sur le pays organisateur est d'autant plus forte que ses athlètes sont automatiquement qualifiés pour les Jeux.

acteurs une obligation de moyens et de résultats propice à des décisions et arbitrages politiques qui n'allaient pas de soi jusqu'alors.

Le Plan « Ambition bleue » adopté en 2020 retient l'objectif ambitieux de placer durablement la France dans le Top 5 des médailles aux Jeux olympiques et le Top 10 des médailles aux Jeux paralympiques, ce qui suppose au moins de doubler le nombre de médailles par rapport à Tokyo pour espérer rejoindre le Royaume-Uni à la 5^{ème} place⁶⁵.

La France n'est certes pas dans la situation catastrophique de la Grande-Bretagne en 1996, mais force est de constater qu'il aura fallu 10 ans au Royaume-Uni pour atteindre l'objectif de plus de 60 médailles, dont une vingtaine en or. Compte tenu de la stagnation depuis deux décennies du sport de haut niveau sur les disciplines olympiques et d'une régression significative pour le sport paralympique, et du fait que la France a pris beaucoup de retard par rapport à nombre de ses concurrents, tels le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne ou encore l'Italie, il serait peu judicieux de juger l'action de l'Agence pour le haut niveau et la haute performance uniquement sur cet objectif de classement et encore moins sur celui d'un doublement des médailles lors des Jeux de Paris. Faute de quoi, des résultats même en progression significative pourraient susciter une perception injustement négative vis-à-vis de l'action de l'Agence et de ses résultats.

Au-delà de l'objectif de réussir au mieux les Jeux de Paris 2024, il importe de donner à cette nouvelle politique tous les moyens de réussir dans la durée. Cela suppose notamment de tirer toutes les conséquences des choix politiques structurants opérés avec la création de l'Agence et de conforter celle-ci dans ses missions sur le haut niveau et la haute performance. Les responsabilités respectives de l'Agence et de la direction des sports en ce domaine doivent être clarifiées et mieux coordonnées. L'articulation entre l'Agence chargée de la stratégie de haut niveau et les autres opérateurs de l'État (INSEP, CREPS, écoles nationales) chargés de sa mise en œuvre doit être affirmée et précisée.

I - Le Plan « Ambition bleue » : des choix clairs et cohérents

Le Plan « Ambition bleue » n'a été présenté lors du conseil d'administration de l'Agence nationale du sport qu'à l'automne 2020⁶⁶, soit plus de 18 mois après la création de l'Agence. Il se veut un projet de transformation du sport de haut niveau basé sur des critères de résultats et de performances durables. Reprenant le constat sans concession d'une politique de l'État trop globale et uniforme dont la régulation était déconnectée de la performance⁶⁷, il développe une stratégie globale qui s'inspire des politiques mises en œuvre dans des pays comparables, tels le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Italie, dont les moyens mobilisés sont équivalents à ceux de la France mais dont les courbes de résultats divergent significativement. Les stratégies de ces pays reposent sur la concentration des moyens sur les disciplines et athlètes

⁶⁵ La Grande-Bretagne, 4^{ème} à Tokyo, a obtenu 65 médailles dont 22 en or. Les États-Unis, 1^{er}, 113 dont 39 en or, La Chine, 2^{ème}, 88 médailles dont 38 en or, le Japon 3^{ème}, 58 dont 27 en or et la Russie 5^{ème} 71 médailles dont 20 en or.

⁶⁶ Conseil d'administration du 23 octobre 2020.

⁶⁷ Résumé dans la synthèse de l'état des lieux : « La concurrence manage, la France administre. La concurrence évaluée, la France régleme », *Plan « Ambition bleue »*, page 29.

performants, sur un système d'évaluation basé sur des indicateurs objectifs et un système ouvert ou semi-ouvert en fonction de la performance⁶⁸.

Le resserrement des dispositifs avec un nombre plus limité de disciplines et de sportifs reconnus de haut niveau, le pilotage des différents dispositifs (projets de performance fédéraux, Cercle Haute performance, contrats de performance des fédérations, aides aux athlètes et entraîneurs) par la performance sur la base de nouveaux outils de suivi et d'analyse, tout comme l'effort de d'innovation et de recherche engagé et l'objectif de déclinaison et de mise en cohérence au niveau territorial, traduisent ce choix stratégique assumé.

A - Le Cercle Haute performance et les contrats de performance signés avec les fédérations sportives

Le Plan « Ambition bleue » distingue désormais le Cercle Haute performance, les pratiques de haut niveau et les pratiques compétitives initiales, permettant ainsi de différencier les soutiens apportés aux sportifs de ces différentes catégories, les structures qui les accueillent et les acteurs qui les financent.

Le Cercle Haute performance, qui a vocation à passer du « prêt à porter » à la « haute couture » par un soutien individualisé renforcé, rassemble les athlètes de niveau mondial régulier (A), les athlètes de niveau mondial occasionnel (B) et les athlètes en devenir au potentiel exceptionnel (C). Piloté et financé par le Pôle « Haute performance » de l'Agence, il concerne également les entraîneurs⁶⁹, les staffs et les intervenants occasionnels venant en soutien de ces sportifs. Ce système est « ouvert » et l'accès comme la sortie de ce dispositif repose sur une évaluation régulière de la performance. L'accompagnement des athlètes a vocation à être repensé dans l'objectif de gains de bénéfices marginaux par une individualisation plus poussée de leur suivi. Mis en place le 18 décembre 2020 avec la publication d'une liste de 362 athlètes (296 athlètes olympiques et 66 athlètes paralympiques)⁷⁰ admis en 2021 dans ce dispositif au terme d'un processus itératif conduit avec les fédérations et sur la base de critères factuels⁷¹, sa composition a vocation à être actualisée chaque année après avis du Conseil du Cercle Haute Performance en application du principe de système ouvert. En 2021, elle a été revue à trois reprises pour tenir compte des performances réalisées et des arrêts de carrière. À date, le Cercle Haute Performance compte 288 athlètes.

En 2022, à la suite du bilan négatif des Jeux de Tokyo établi par l'Agence en lien avec les fédérations sportives concernées, une réévaluation des performances a été réalisée avec la création de cellules « PERF 2024 » établies par les DTN des fédérations en relation étroite avec l'Agence sur un périmètre plus large que celui du Cercle Haute performance et concentrées

⁶⁸ Depuis 1997 au Royaume-Uni, depuis 2010 aux Pays-Bas, depuis 2017 en Allemagne et en Italie. 106 M€ par an pour *UK Sport*, 104 M€ pour l'Allemagne, 115 M€ pour l'Italie et 53 M€ pour les Pays-Bas (dont le PIB est inférieur de 60 % à celui de la France en 2019). 781 athlètes de haut niveau aux Pays-Bas et 1 300 au Royaume-Uni contre 2 714 en France.

⁶⁹ Environ 400 entraîneurs sur contrats de préparation olympique ou de haut niveau.

⁷⁰ 321 pour les Jeux d'été et 41 pour les Jeux d'hiver, relevant de 31 fédérations et représentant 26 sports individuels et 5 sports collectifs (Basket H/F, Basket 3*3 F, Hand-Ball H/F, Rugby à 7 F, Football H et Volley H).

⁷¹ Résultats consolidés sur quatre ans sur les Jeux olympiques, les championnats du monde, les championnats d'Europe, le circuit mondial et le *ranking* mondial.

exclusivement sur les athlètes ayant des potentiels réels de médailles en 2024 et les entraîneurs principaux qui leur sont dédiés. Ces cellules « PERF 2024 » comportent donc des athlètes potentiellement médaillables mais n'ayant pas encore réalisé de performances majeures. Au total, ce sont environ 400 athlètes qui relèvent de ces deux dispositifs.

Les pratiques de haut niveau, également soutenues par le Pôle « Haute performance » de l'Agence, concernent les sportifs de haut niveau international, national et régional et relèvent des contrats de performance passés avec les fédérations, une déclinaison territoriale au niveau régional devant être organisée en lien avec les conférences régionales du sport et les collectivités territoriales. Ce dispositif a vocation à porter les actions de renouvellement des élites inscrites dans les projets de performance fédéraux, les pratiques de compétitions initiales reposant sur les clubs relevant pour leur part du Pôle « Développement des pratiques ».

Ces contrats de performance sont la déclinaison annuelle des projets de performance fédéraux établis pour chaque olympiade. Ils se sont substitués au volet haut niveau des COP jusqu'alors négociés entre la direction des sports et les fédérations sportives. Ils sont établis sur la base d'une approche globale et d'une méthodologie analytique avec une identification des leviers de performance dans le cadre d'un processus collaboratif initié avec chaque fédération, portant tant sur la haute performance que sur le haut niveau. Ils prennent en compte la capacité à obtenir des médailles et à mettre en œuvre des projets pertinents et réalistes, l'allocation des moyens aux actions fédérales étant soumise à une évaluation des résultats obtenus.

Les premiers contrats de performance signés en 2020 avec les fédérations sportives agréées délégataires d'au moins une discipline inscrite au programme des Jeux olympiques et paralympiques et d'une discipline reconnue de haut niveau ont concerné 38 fédérations olympiques (47,6 M€) et 2 fédérations paralympiques (3,9 M€), ainsi que 21 disciplines reconnues de haut niveau (4,7 M€) pour un montant total de 56,3 M€⁷², un report sur 2021 de 6 M€ ayant été acté en raison de la pandémie et du report des Jeux de Tokyo. Ces contrats sont structurés autour de six axes éligibles au soutien de l'Agence : les actions sportives (40,2 M€), le soutien aux entraîneurs (5,7 M€), le management et l'influence sportive (1,6 M€), l'accompagnement scientifique (3,6 M€) l'encadrement médical et paramédical (3,3 M€) et la surveillance médicale et réglementaire (1,9 M€).

Ces crédits ont progressé de 15 % en deux ans pour s'établir à 64,5 M€ en 2022, un septième axe relatif au plan de transformation numérique des fédérations inscrit dans le Plan de relance pour 4 M€ (2 M€ en 2021 et 2 M€ en 2022) y ayant été ajouté. Les montants sont désormais identifiés par discipline et spécialité et, en 2022, se distinguent pour les seules fédérations olympiques et paralympiques (58,8 M€) entre contrats de performance durables (30,6 M€) et Contrats de performance 2024 (28,2 M€). Des primes ont été attribuées en fonction des résultats des Jeux pour un montant total de 1,3 M€ à environ une centaine d'entraîneurs et des compléments de subventions attribués à 14 fédérations pour un montant total de 1,6 M€, notamment pour le recrutement d'entraîneurs français et étrangers ayant obtenu des succès internationaux et olympiques.

Le Pôle « Haute Performance » s'est doté d'outils d'analyse et de critères particulièrement développés devant lui permettre de conduire un dialogue rigoureux avec les fédérations sportives avec les directeurs techniques nationaux et désormais avec les directeurs de la performance mis

⁷² À titre de comparaison, 52,2 M€ en 2017, 55,5 M€ en 2018 et 61,2 M€ en 2019.

en place dans le cadre du Plan « Ambition bleue » dans chaque fédération. Les contrats de performance fixent annuellement le montant de la dotation apportée par l'Agence au vu du projet de budget sur le haut niveau et la haute performance établi par chaque fédération. Ainsi, en 2021, les ressources propres des fédérations consacrées aux contrats de performance se sont élevées à 63,4 M€, à comparer à la dotation totale de l'ANS de 64,2 M€, soit finalement un total consolidé de 127,6 M€ pour les contrats de performance fédéraux.

Sur le plan quantitatif, l'examen de la répartition des dotations de l'Agence par fédération entre 2020 et 2022 pour des montants allant de 0,4 M€ à 4,1 M€ fait d'ores et déjà apparaître des évolutions significatives, certaines fédérations ayant bénéficié de mesures d'ajustement à la hausse de l'ordre de 30 % à 40 % quand d'autres ont vu leurs enveloppes juste reconduites, voire diminuées⁷³. Le taux de subventionnement moyen est pour les seules fédérations olympiques et paralympiques de 52,6 %, avec néanmoins des écarts importants selon les fédérations, au-delà même des extrêmes (12,1 % pour le golf, 96,5 % pour l'haltérophilie). De même, entre 2020 et 2021, les dotations de l'ANS pour les fédérations olympiques et paralympiques ont augmenté de 15,5 %, l'apport de ces fédérations baissant pour sa part de 6,5 %, les évolutions respectives pour chaque fédération de la dotation ANS et de leur apport en fonds propres étant très variables selon les cas.

Si la base historique de financement du haut niveau dont a hérité l'ANS explique pour partie ces écarts entre fédérations, ceux-ci résultent également de la prise en compte de leurs ressources propres, très variables selon le nombre de licenciés et le modèle économique des disciplines concernées, mais également de leurs programmes de compétition et des préparations qu'ils impliquent, également très variables, qui justifient pour une large part les évolutions annuelles constatées.

Au-delà de cette approche quantitative qui traduit une volonté bienvenue de la part de l'Agence d'assurer un redéploiement des moyens financiers consacrés au haut niveau et à la haute performance, le succès de cette nouvelle approche repose sur la qualité de la démarche de concertation conduite avec les fédérations sportives et leur implication. La mise en œuvre de la politique de haut niveau et haute performance reposant d'abord sur les fédérations sportives, il importe que la contractualisation mise en place traduise effectivement les engagements réciproques des parties, ce que les contrats de performance dans leur rédaction actuelle ne précisent pas suffisamment s'agissant des engagements fédéraux.

La reconduction des contrats de performance doit être effectivement conditionnée par le respect des engagements pris par les fédérations et l'évaluation des résultats obtenus sur des critères de performance, mais également sur les potentiels de médailles aux Jeux et aux compétitions de référence. Les outils développés par le Pôle « Haute performance » doivent le permettre, de même que la qualité du dialogue instauré entre l'Agence et les fédérations, au-delà de tensions initiales parfaitement explicables mais aujourd'hui pour la plupart résorbées. Les fédérations estiment pour la plupart que la qualité de leurs interlocuteurs au sein de l'Agence et les outils mis en place permettent aujourd'hui un dialogue nettement plus qualitatif et rigoureux que par le passé et qu'ils bénéficient de l'expertise apportée par l'Agence. Le bilan détaillé sans concession des Jeux de Tokyo établi à la fin de l'année 2021 en lien avec les fédérations traduit cette démarche et toutes les conséquences doivent en être tirées dans

⁷³ Cf. annexe n° 10.

l'élaboration des nouveaux projets de performance fédéraux et dans les contrats de performance pour l'exercice 2022.

Cet équilibre entre l'impulsion stratégique de l'Agence et l'expertise qu'elle apporte et la mise en œuvre des programmes de haut niveau et de haute performance par les fédérations repose sur la capacité d'écoute et de dialogue réciproque des parties. Il suppose qu'*in fine* l'autorité finale et l'indépendance du Manager général de la haute performance, certes garantie par la convention constitutive de l'Agence et notamment son article 17 qui prévoit un avis conforme de celui-ci sur les contrats de performance, soit réaffirmée et confortée.

B - Le soutien individualisé aux athlètes

Pour répondre aux limites du système marqué par un manque de pilotage des acteurs dont la dispersion conduisait à un éparpillement des actions et à une absence de lien entre les moyens alloués et la performance, un recentrage au niveau de l'Agence des aides financières jusqu'alors pour partie gérées sur le plan national et pour partie sur le plan local, une différenciation des niveaux d'aides ainsi qu'un accompagnement individualisé renforcé ont été engagés. Le cadre réglementaire devait être adapté en conséquence, la labellisation ouvrant droit à un accompagnement socio-professionnel ayant notablement dérivé vers un objectif d'obtention de financements d'autres partenaires publics ou privés facilités par ce label au détriment des critères de performance⁷⁴.

Le dispositif de soutien individualisé aux athlètes (Élite, Seniors, Relève, Reconversion) repose sur trois types d'intervention (aides financières, aides à la formation, aides à l'insertion professionnelle) dont l'objet est d'assurer et de sécuriser les conditions de vie de l'athlète et de répondre aux aspirations individuelles sur le plan des formations et de l'insertion dans la vie professionnelle. L'Agence a engagé un recentrage progressif de ces aides sur un volet socio-professionnel pour mieux accompagner les sportifs en fonction de la réalité de leurs situations, orientation qui répond aux recommandations antérieures de la Cour.

Les aides personnalisées ont bénéficié en 2021 à 2 134 sportifs de haut niveau relevant de 59 fédérations pour un montant global de 8,9 M€, contre 12,1 M€ en 2019 pour 2 724 athlètes. Ces aides sont réparties entre aides sociales (7,1 M€), compensations de manque à gagner sportif (0,4 M€), remboursements de frais (0,3 M€), compensation du manque à gagner employeur (0,7 M€) et charges sociales (0,3 M€). Ce dispositif d'accompagnement socio-sportif des athlètes a été adapté avec la création d'un fonds dédié à la haute performance. L'Agence s'est notamment assurée que les athlètes du Cercle Haute performance bénéficient d'un revenu minimum de 40 000 € par an tous revenus confondus et a conduit en conséquence un travail de recensement et d'analyse des situations socio-professionnelles en lien avec les fédérations. Sur les 404 athlètes présents aux Jeux olympiques de Tokyo en 2021, 283 ont ainsi atteint ce plafond, dont 183 du Cercle Haute performance. Pour les Jeux paralympiques de Tokyo la même année, 43 ont atteint ce plafond, dont 30 du Cercle Haute performance.

⁷⁴ Le dispositif de reconnaissance du haut niveau concerne en effet aujourd'hui près de 22 000 athlètes (15 045 listés et 7 111 non listés mais présents dans les structures des projets sportifs fédéraux), 5 017 étant inscrits sur la liste ministérielle des sportifs de haut niveau (Élite, Senior, relève, Reconversion), la réforme initiée en 2016 pour revoir ce dispositif ayant avorté.

L'Agence prend également en charge les frais de formation et bilans de compétences, les manques à gagner employeur (à parité avec l'employeur) et les manques à gagner du sportif. Une partie des frais jusqu'alors pris en charge dans ce cadre est renvoyée vers les contrats de performance (frais de préparation sportive, frais de pension dans les pôles, primes à la performance ou indemnités journalières). La gestion de ces aides, assurée jusqu'à présent par le CNOSF avec lequel l'Agence avait passé convention comme la direction des sports par le passé, sera transférée en 2023, ce qui contribuera à une lisibilité et compréhension de ces dispositifs par les bénéficiaires.

Les aides à l'insertion professionnelle (conventions d'insertion professionnelle [CIP] destinées aux entreprises privées, contrats d'aménagement d'emploi [CAE] destinés aux administrations d'État ou aux collectivités locales et contrats d'image [CI] proposés par les entreprises) s'inscrivent dans l'objectif de préparer l'insertion professionnelle des sportifs, tout en leur permettant de se consacrer pleinement à leur projet de performance. Ces dispositifs sont gérés pour partie sur le plan national par l'Agence et pour partie sur le plan régional par les responsables des maisons régionales de la performance. En 2021, 261 CAE mobilisant principalement les administrations de la Défense et des Douanes ainsi que 32 CIP étaient gérés sur le plan national, 155 CIP et 70 CAE étant gérés sur le plan régional.

Les dispositifs d'aménagement et d'allègement de la scolarité et des études, au cœur de la démarche de « double projet » mais faiblement développés, ont été enfin élargis en 2020⁷⁵, associant désormais, outre les ministères chargés des sports, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ceux chargés de la santé et de l'agriculture et en élargissant les publics concernés (sportifs professionnels et entraîneurs de haut niveau disposant d'un contrat de travail, 1^{er} degré). L'intégration du ministère des sports au sein du ministère de l'éducation nationale devrait naturellement favoriser le développement et la mise en œuvre de ces dispositifs dont la marge de progression est pour le moins évidente.

C - L'optimisation de la performance et le soutien aux équipements de haut niveau

1 - L'optimisation de la performance

Le dispositif d'optimisation de la performance, mis en place pour répondre au constat du retard pris en ce domaine, vise à développer des programmes d'accompagnement transverses ayant un impact sur la performance des fédérations, de leurs sportifs et de leurs entraîneurs pour obtenir un avantage concurrentiel et à doter le Pôle « Haute performance » de l'expertise nécessaire. L'Agence y a consacré sur ses ressources propres 2,5 M€ en 2020, 2,1 M€ en 2021 et 4,8 M€ ont été budgétés à ce titre en 2021.

Le programme ORFEVRE (Sciences du sport) se déploie depuis 2020 dans le cadre d'un marché public d'un montant global de 0,5 M€ dont la première phase de diagnostic a été livrée en novembre 2020. En 2021, il a été appliqué aux sportifs relevant du Cercle Haute Performance. Le *Sport Data Hub* (SDH) se déploie en partenariat avec l'INSEP et la direction

⁷⁵ Instruction interministérielle DS/DS2/2020/199 du 5 novembre 2020.

des sports dans le cadre d'une convention-cadre tripartite signée en juillet 2020. Son coût est estimé par l'Agence à environ 2 M€ par an⁷⁶. À la suite du rejet de ce projet par le Fonds de transformation de l'action publique au triple motif du coût élevé du projet, de son périmètre trop large et d'un manque de précision sur la nature des données, le calendrier de déploiement du SDH a été ajusté.

S'agissant de la recherche et de l'innovation, l'Agence a, dès sa création, contribué à l'animation du programme prioritaire de recherche (PPR) « Sport de très haute performance » mis en place dans la perspective des Jeux de Paris 2024. Dans le cadre des appels à projets lancés par l'ANR, six projets ont été sélectionnés en 2019 pour un montant de 9,9 M€ et six autres l'ont été en 2020 pour un montant de 8,4 M€. L'Agence, qui ne peut plus depuis 2021 bénéficier de l'apport du Programme d'investissements d'avenir (PIA), entend prolonger l'accompagnement de projets de recherche utiles aux projets de performance des fédérations olympiques et paralympiques, notamment dans le cadre des diagnostics établis dans le cadre du programme « Sciences du sport ».

La démarche engagée par l'Agence en matière d'optimisation de la performance doit être soutenue et confortée. Il convient dans cette perspective d'assurer la cohérence des actions de l'Agence avec celles mises en œuvre par l'INSEP au titre des missions dont il est chargé, eu égard à son statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

2 - Le soutien aux équipements de haut niveau et de haute performance

Ce dispositif, qui a mobilisé 4,6 M€ en 2019, 9 M€ en 2020 et 8,2 M€ en 2021, devrait mobiliser 18,4 M€ en 2022, compte tenu de la reprise par l'Agence du financement des Centres de préparation aux Jeux (CPJ) inscrits initialement au budget de la Solideo à hauteur de 20 M€ mais finalement repris dans le programme 219 dans le cadre de la révision de la maquette budgétaire de l'établissement public. L'Agence a, dès 2021, mis fin à la logique d'appels à projets pour orienter ses financements, conformément aux axes définis pour la haute performance, dans le cadre des contrats de performance négociés avec les fédérations sportives, d'une part et, d'autre part, dans le cadre d'une contractualisation avec les CREPS auxquels ont été transférées en 2021 les compétences en matière de haut niveau jusqu'alors assurées par les DRAJES. L'Agence entend ainsi pleinement maîtriser ses priorités en fonction de diagnostics posés par elle sur les besoins en fonction des objectifs de performance fixés.

D - La déclinaison territoriale du haut niveau et de la haute performance

En matière de haut niveau, on constatait avant la réforme une répartition territoriale très inégale, marquée par de différences entre fédérations et disciplines sans fondement avéré, l'absence de coordination et de complémentarité des interventions des différents acteurs, un nombre important d'athlètes s'entraînant hors structures⁷⁷ ce qui a conduit à engager un déploiement sur tout le territoire des services liés au haut niveau et à la haute performance. Cette

⁷⁶ 1 M€ pour l'achat de solutions applicatives, la gouvernance des données, le développement et la maintenance de la plate-forme technique et la sécurité, 1 M€ pour leur mise en œuvre.

⁷⁷ Au sein de la délégation de Tokyo, 196 athlètes étaient dans une structure PPF de type Excellence, 24 de type Accession et 184 (46 %) hors structures.

déclinaison territoriale, qui doit notamment être mise en œuvre dans le cadre des conférences régionales du sport, s'appuie sur les CREPS et d'autres opérateurs (OPE) lorsqu'ils n'existent pas, dans l'objectif de créer des guichets uniques auxquels peuvent s'adresser les sportifs.

La déclinaison en région du Plan « Ambition bleue », qui doit prendre en compte les spécificités propres à chacune d'entre elles, est un enjeu essentiel pour le renouvellement des élites sportives, contre-point indispensable à la mise en place du Cercle Haute performance, et pour construire les parcours du haut niveau vers la haute performance. Or, le réseau des établissements publics (INSEP, CREPS, écoles nationales) n'est aujourd'hui au service que d'une minorité de sportifs de haut niveau, traduisant l'inadaptation de l'offre actuelle comme l'évolution des besoins et pratiques de ces sportifs⁷⁸.

Pour répondre aux constats établis sur les inégalités et incohérences entre fédérations, disciplines et territoires et l'absence de coordination et de complémentarité des acteurs dans les régions qui nuisent à la prise en charge et l'accompagnement des sportifs de haut niveau là où ils se trouvent, deux orientations ont été dégagées dans le cadre du Plan « Ambition bleue » :

- d'une part, l'Agence a mis en place un dispositif d'accompagnement des structures du programme d'accession des programmes de performance fédéraux pour conforter les conditions de formation de la relève normalement assurés par ces programmes, avec l'objectif de répartir les crédits de façon plus cohérente sur des critères de performance et de potentiel sportif en prenant en compte le nombre de sportifs à potentiel accueillis et la qualité de la formation sportive ;
- d'autre part, il a été procédé à une réorganisation substantielle de l'organisation territoriale en s'appuyant sur les CREPS et OPE qui ont repris en 2021 les attributions sur le haut niveau jusqu'alors exercées par les DRAJES et les moyens financiers et humains correspondants ainsi que le bénéfice de redéploiements de postes de CTS. 52 postes ont été créés, dont 35 en provenance des DRAJES et 12 CTS issus des fédérations sportives, soit 17 responsables régionaux de la Haute performance (RRHP) et 63 conseillers Haut niveau et Haute performance (CHNHP). Le déploiement de ces maisons régionales de la performance, guichets uniques au sein des CREPS et OPE et plates-formes de services délivrant les outils aux athlètes et à leurs entraîneurs, qu'ils utilisent ou pas les installations des CREPS ou OPE, (optimisation et analyse de la performance, environnement socio-professionnel, etc.), est accompagné de la mise en place de conventions d'objectifs avec l'Agence qui y a consacré 3,3 M€ en 2021.

La mise en place de cette nouvelle organisation a pris un certain retard, notamment dans le recrutement des responsables régionaux de la haute performance et des conseillers haut niveau et haute performance placés auprès des directeurs de CREPS et chargés de la déclinaison des stratégies de performance définies entre l'Agence et les fédérations sportives et n'entre donc en phase opérationnelle que cette année.

La réussite de cette stratégie suppose que les contrats de performance et les projets de performance fédéraux négociés entre l'Agence et les fédérations s'inscrivent effectivement dans cette démarche et qu'une rationalisation et une mutualisation des structures présentes dans

⁷⁸ 15 372 sportifs inscrits sur les listes ministérielles sont acteurs des projets de performance des fédérations, dont 5 213 sportifs de haut niveau et 362 athlètes du Cercle Haute performance. 22 % des sportifs relevant des PPF s'entraînent dans les établissements publics.

les territoires soient opérées. Cela suppose aussi et surtout que cette stratégie soit relayée et articulée avec l'action des collectivités territoriales en ce domaine. Or, le « Protocole de Chambord » signé en 2017 entre l'État, le mouvement sportif et les associations d'élus, qui a fixé un cadre stratégique commun et des recommandations pour la gouvernance territoriale du haut niveau, n'a connu depuis lors aucune déclinaison opérationnelle véritable. Quant aux conférences régionales du sport, aujourd'hui supposées élaborer dans le cadre de leurs projets sportifs de territoire une stratégie sur le sport de haut niveau déclinée dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens puis dans les conférences de financeur, le retard pris dans leur installation et leur mise en œuvre (cf. *infra*, chapitre IV § II) n'a pas permis à ce jour davantage d'avancées concrètes.

II - Une articulation à parfaire entre l'Agence et la direction des sports

La redéfinition opérée de la politique du haut niveau et de la haute performance, appuyée sur des constats dont il convient de saluer la franchise et la lucidité, l'affirmation selon laquelle l'efficacité de cette politique ne repose pas, sauf à la marge, sur des moyens supplémentaires mais relève d'une allocation des moyens plus pertinente et d'une nouvelle culture de la performance appuyée sur des évaluations régulières, la volonté de passer d'une obligation de moyens à une obligation de performance répondent pour une large part aux recommandations antérieures de la Cour.

La clarté des orientations prises, la volonté de les mettre en œuvre rapidement et la structuration rapide du Pôle « Haute performance » de l'Agence, au-delà du renforcement engagé, quantitatif et qualitatif, des équipes du Pôle « Haute performance » de l'Agence et des moyens financiers affectés au haut niveau, laissent néanmoins subsister certaines difficultés. La logique politique de la réforme de la politique du haut niveau, qui en confie le pilotage et la mise en œuvre à un organisme indépendant, n'a en effet pas été conduite à son terme et, au-delà de l'exercice d'une tutelle stratégique, la direction des sports exerce toujours des missions régaliennes et opérationnelles propres qui supposent une clarification et une articulation renforcée des missions et responsabilités respectives des deux entités.

A - Des moyens humains et financiers de l'Agence en progression significative

1 - Un renforcement bienvenu des effectifs du Pôle « Haute performance », un enjeu qualitatif à mieux prendre en compte

Le Pôle « Haute Performance » dirigé par le Manager général de la Haute performance comporte, au 1^{er} avril 2022, 28 agents, dont 18 fonctionnaires détachés sur contrats et 10 contractuels, répartis de la façon suivante : cellule administrative (9), cellule performance paralympique (2), cellule *Sport Data Hub* (3), suivi socio-professionnel des sportifs de haut niveau (3), suivi de la territorialisation (2), relations institutionnelles avec la DS, l'INSEP, le CNOSF et le CPSF (3), experts haute performance (5). L'ajustement du plafond d'emplois et

de la masse salariale affectés au Pôle « Haute Performance » par la loi de finances pour 2022, à la demande du Manager général au motif que le plafond d'emplois qui lui était imposé n'était pas cohérent avec l'ambition affichée et les résultats attendus⁷⁹, doit lui permettre désormais de conduire ses missions dans les meilleures conditions.

La démarche qualitative basée sur la performance engagée à travers le Plan « Ambition bleue » et la nécessité de la faire partager par les fédérations sportives supposent au-delà que le Pôle « Haute Performance » dispose d'une légitimité forte qui repose sur l'expertise qu'il peut apporter aux fédérations et aux acteurs de la haute performance. Or, sur le plan qualitatif, la montée en compétence des équipes et le recrutement d'experts à temps complet ou à temps partiel reste un sujet non complètement résolu, la structuration, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies nationales de performance étant un secteur très concurrentiel sur le plan international. En outre, si l'encadrement des stratégies de performance des fédérations s'est historiquement appuyé sur le concours de cadres du ministère des sports, le recours à des compétences nouvelles issues notamment du secteur privé a un coût sur le marché de l'emploi. Enfin, le recrutement de fonctionnaires ayant une expérience réussie dans la direction technique nationale de fédérations suppose pour l'Agence de compenser les compléments de rémunération fédéraux dont ces derniers bénéficiaient.

Cependant, l'Agence est soumise au décret du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public et ne peut en théorie recruter des agents contractuels pour des missions permanentes que sur des postes vacants depuis au moins un an. À l'évidence, cette disposition est peu compatible avec les objectifs fixés au Pôle « Haute Performance ». S'agissant des rémunérations, et sur proposition de son comité d'audit, d'éthique, de déontologie et de rémunérations, des dispositions particulières ont été prises pour faciliter le recrutement de collaborateurs dont l'expertise est recherchée dans un contexte de concurrence internationale sur un marché étroit peu compatible avec les grilles de rémunération de la Fonction publique. Ces dispositions (complément de rémunération au-delà de la base indiciaire et part variable ne pouvant excéder 10 % de la rémunération brute annuelle) ont permis, selon la direction générale de l'Agence, le recrutement de l'ensemble des membres du Pôle « Haute performance » souhaités par le Manager général.

Pour contourner ces contraintes administratives, le Pôle « Haute performance » peut au-delà passer des contrats de prestations lui permettant de bénéficier de l'expertise qui lui est nécessaire mais le coût final en serait probablement augmenté. Le recours à un opérateur pour la politique de haut niveau ayant notamment été justifiée par la nécessité de disposer des souplesses nécessaires, en particulier quant aux ressources humaines, dans une logique de performance, il apparaît que, contrairement à l'objectif recherché, le statut du GIP retenu pour l'Agence n'en apporte pas vraiment et qu'il maintient des limites statutaires et réglementaires au recrutement des compétences nécessaires à l'exercice des missions du Pôle « Haute performance ».

2 - Une progression significative des moyens budgétaires

Le budget aujourd'hui dédié au haut niveau et à la haute performance est passé de 86,2 M€ en 2019 à 92,5 M€ en 2021 et à 118,1 M€ dans le budget primitif 2022. Cette évolution

⁷⁹ Par comparaison avec *UK Sport* qui mobilise 137 personnes pour un budget sur l'Olympiade de 644 M€, soit 1,2 M€ géré par an et par personne, ce ratio monte à 5 M€/an par personne pour l'Agence.

est largement structurelle, le Plan de relance n'étant intervenu qu'à hauteur de 2 M€ en 2021 et en 2022, le transfert du financement des CPJ représentant pour sa part respectivement 1 M€ et 7,5 M€ pour ces mêmes années. Les contrats passés avec les fédérations sont passés entre 2019 et 2022 de 61,2 M€ à 71,4 M€, le soutien aux athlètes de 12,2 M€ à 13,5 M€, l'optimisation de la performance de 1,7 M€ à 4,8 M€, le soutien aux équipements de haute performance de 4,6 M€ à 18,4 M€ après intégration des CPJ et la déclinaison territoriale de 6,5 M€ à 10 M€.

Le ciblage progressif des dispositifs d'accompagnement du haut-niveau, et notamment la distinction à compter de 2022 du soutien apporté aux fédérations entre contrat de performance 2024 et contrat de performance durable, devrait permettre à l'avenir, ce qui apparaît hautement souhaitable, de distinguer l'effort budgétaire en faveur de la politique de haute performance et celui en faveur du développement à plus long terme du haut niveau. Si la proximité des Jeux de Paris 2024 justifie l'importance des moyens consacrés, pour les fédérations olympiques et paralympiques, aux contrats de performance 2024 (28,5 M€, soit près de la moitié des crédits affectés au haut niveau), la réussite à moyen et long terme de la stratégie nationale arrêtée en faveur du haut niveau et de la haute performance suppose qu'une attention tout aussi forte, si ce n'est encore davantage, soit apportée à la préparation des échéances ultérieures et qu'un équilibre soit trouvé entre contrats de performance durable et contrats Perf 2024.

Si l'évolution positive et structurelle du budget « Haute performance » de l'Agence sur la période 2019-2022 répond aux attentes et aux engagements pris lors de la création de l'Agence, il apparaît néanmoins qu'alors que le choix d'une Agence pour porter cette politique avait pour objectif de diversifier les ressources qui lui sont affectées, notamment par la mobilisation de ressources privées, aucune avancée n'a été observée sur ce point depuis la création de l'Agence.

3 - Un effort global sur le haut niveau qui reste à identifier

Une partie du soutien de l'État à la politique du haut niveau et de la haute performance reste inscrite dans le programme 219 qui affiche au total dans son action 3 des crédits à hauteur de 272,7 M€ en 2021. En particulier, les écoles nationales (ENSVN, ENSM pour 12,4 M€), l'INSEP (22,9 M€) et les CREPS restent financés sur ce programme budgétaire. Par ailleurs, les fédérations sportives engagent elles-mêmes des moyens sur leurs ressources propres ou avec, le cas échéant, le soutien de collectivités territoriales qui financent également en fonctionnement comme en investissement la politique de haut niveau.

L'Agence indique ne pas avoir à ce jour de vision consolidée des engagements respectifs des différentes parties prenantes (État, collectivités territoriales, fédérations sportives, entreprises) et des moyens affectés aux projets de haut-niveau. Sur le seul champ des fédérations sportives, l'examen *a posteriori* de leurs situations budgétaires lui apparaît même à ce stade insuffisant pour permettre une analyse stratégique de ces moyens. La direction des sports elle-même ne semble pas en capacité de procéder à cette consolidation et espère que la mise en place des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs permettra à l'avenir d'avoir une meilleure visibilité de l'implication des collectivités territoriales dans le financement du sport de haut niveau.

Il apparaît pourtant souhaitable, voire indispensable, de disposer au moins d'une consolidation de l'ensemble des crédits que l'État consacre au sport de haut niveau, y compris

les emplois de CTS, soit par le canal de l'Agence nationale du sport, soit par d'autres canaux budgétaires, auxquels il conviendrait d'ajouter les éventuelles dépenses fiscales. Plus généralement, et cela renvoie à la recommandation déjà exprimée par la Cour de mise en place d'un compte satellite du sport, il serait souhaitable de disposer d'une vision exhaustive de l'ensemble des moyens consacrés au haut niveau, ajoutant aux crédits de l'État ceux mobilisés par les collectivités locales, par les fédérations sportives sur leurs ressources propres, voire par les financements privés venant du monde économique.

B - Une articulation entre l'Agence, la direction des sports et les opérateurs du haut niveau à clarifier et préciser

1 - Une clarification nécessaire des missions respectives de la direction des sports et de l'Agence

L'Agence étant un groupement d'intérêt public, où l'État n'est de surcroît pas majoritaire, les fonctions régaliennes qui relèvent de la responsabilité de l'État ne peuvent lui être déléguées et supposent donc le maintien de services de l'État, notamment pour instruire et assurer le suivi des décisions qui relèvent directement de l'autorité ministérielle. S'agissant du sport de haut niveau pour lequel l'État dispose pourtant de la majorité des droits de vote au sein du conseil d'administration de l'Agence, cela conduit à un enchevêtrement de compétences entre l'Agence et la direction des sports et parfois à des risques d'incohérence au regard de la logique politique de la réforme, alors même que l'essentiel des compétences humaines en ce domaine ont été transférées de la direction des sports à l'Agence.

Ainsi, s'agissant du processus de validation des projets de performance fédéraux (PPF, à la périodicité quadriennale), la direction des sports a la charge de la rédaction et de la publication de l'instruction cadrant ce dispositif, alors que l'Agence est chargée de l'analyse et de la co-construction avec les fédérations sportives puis de la formulation d'avis circonstanciés, la direction des sports assurant *in fine* la validation réglementaire des PPF par voie d'arrêtés soumis à l'autorité ministérielle.

Il en est de même s'agissant de la reconnaissance de haut niveau des disciplines sportives (RHN, à la périodicité quadriennale), l'Agence procédant à l'analyse et à l'expertise des demandes formulées par les fédérations sur la base de critères fixés conjointement avec la direction des sports (universalité de la discipline et classement de la France à l'international). La direction des sports, qui n'est pas tenue de suivre intégralement les avis de l'Agence au nom de critères conjoncturels et d'opportunité, propose la liste des disciplines reconnues de haut niveau au ministre chargé des sports et produit les arrêtés correspondants par voie réglementaire.

S'agissant enfin de l'élaboration annuelle des listes ministérielles de sportifs de haut niveau, dont le calendrier est arrêté conjointement par la direction des sports et l'Agence, cette dernière est chargée de vérifier et apprécier la concordance des performances réalisées par les sportifs au regard des critères fixés dans les PPF des fédérations, la direction des sports s'assurant du respect des échéances prévues par le code du sport et de l'ouverture des droits individuels des sportifs par arrêtés. En revanche, l'établissement de la liste des sportifs inscrits dans le Cercle Haute performance relève de la compétence propre de l'ANS, dès lors qu'ils sont inscrits sur les listes ministérielles officielles.

La direction des sports considère que son intervention en ces domaines, qui résulte des dispositions réglementaires du code du sport et la conduit à intervenir systématiquement dans le processus de validation des dispositifs précités sous forme notamment de productions normatives (décrets, arrêtés, instructions, etc.), ne peut être partagée ou même déléguée et reste dévolue, à droit constant, au ministre chargé des sports. Elle estime que si l'Agence nationale du sport a la responsabilité de la définition de la stratégie en matière de sport de haut niveau dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens signée avec l'État, elle ne peut, juridiquement, en valider les attendus.

Le caractère très générique des dispositions de la convention d'objectifs qui lie l'Agence à l'État conduit à un travail continu d'articulation des compétences entre les deux entités qui a fait l'objet à la fin de l'année 2021 d'un premier travail de cartographie de leurs missions respectives. Celui-ci n'a toutefois pas été formellement validé et nécessite encore des ajustements. Cette cartographie devait être accompagnée d'un protocole d'organisation du travail entre les deux entités, qui n'a pas davantage abouti à ce jour. À ce stade, l'articulation entre les deux entités s'appuie sur des réunions et échanges réguliers sur l'ensemble des dossiers afin de formaliser les procédures (cadrage, calendrier, bilan, etc.), mais également de traiter des situations délicates ou soumises à arbitrage conjoint. Le suivi de certains dossiers implique, en outre, un traitement interministériel, tels les demandes de naturalisation des sportifs de haut niveau ou encore les aménagements scolaires, universitaires ou professionnels, pour lesquels, si l'opportunité sportive de la demande relève sans difficulté de la compétence de l'Agence, la gestion et le suivi des dossiers suppose le plus souvent une prise en charge par les services de l'État.

Il a été certes indiqué à la Cour que, sur ces sujets comme sur la surveillance médicale et réglementaire ou encore sur l'élaboration de textes ayant un impact sur le sport de haut niveau, l'Agence est systématiquement associée par la direction des sports à ces travaux et que la qualité des relations personnelles entre le directeur des sports et le directeur de l'Agence contribue à une gestion « fluide » et « apaisée » de ces sujets, la plupart des décisions étant prise d'un commun accord. Mais la création de l'Agence a été notamment justifiée, en rupture avec l'ancien système de gestion administrée, par la nécessité d'une unité de commandement dans le domaine du haut niveau et la prévalence des choix sportifs sur les choix politiques. La réforme n'est finalement pas allée au bout de cette logique, par exemple en imposant un avis conforme de l'Agence sur les sujets qui relèvent directement de sa compétence sur le haut niveau et la haute performance.

La logique politique de la réforme aurait voulu que, notamment, les arrêtés soumis au ministre chargé des sports, en particulier, les listes de sportifs de haut niveau et les listes de disciplines reconnues de haut niveau, le soient au moins sur la base d'un avis conforme d'une commission présidée par le Manager général de la haute performance. Ce choix aurait eu l'avantage de conforter son autorité et sa légitimité vis-à-vis des fédérations sportives et aurait rompu clairement avec les dérives de l'ancien système. La cohérence et l'unité de la politique du haut niveau et de la haute performance en auraient été renforcées.

En l'état actuel des dispositions du code du sport, cette dualité et ce chevauchement des compétences respectives de l'Agence et de la direction des sports, qui peuvent conduire à une confusion des responsabilités préjudiciable à la mise en œuvre de cette politique et à son évaluation ultérieure, est source de tensions et de conflits de légitimité. Ainsi, alors que l'Agence estime que la mise en œuvre de la stratégie de haut niveau supposerait une évolution

plus substantielle du cadre législatif et réglementaire du haut niveau, celle-ci n'a pu aboutir à ce stade. De même, la complexité des procédures créés par la réforme par rapport à une situation antérieure où la direction des sports était seule compétente sur ce champ peut conduire à des lourdeurs et à des délais peu compatibles avec la réactivité nécessaire dans la mise en œuvre de cette politique, de même qu'à des interférences préjudiciables dans les relations entre l'État, l'Agence et les fédérations sportives.

Il apparaît donc urgent et indispensable que, deux ans après la création de l'Agence, soient établis dans les plus brefs délais la cartographie des missions et compétences respectives de celle-ci et de la direction des sports sur la politique de haut niveau, ainsi que le protocole de travail et les modalités d'arbitrage afférentes en cas de divergences.

2 - Une nécessaire évolution de la gestion des emplois affectés au haut niveau

Le modèle sportif français repose sur la mise à disposition de personnels de l'État pour les fédérations sportives : cadres techniques, directeurs techniques nationaux (DTN), entraîneurs nationaux (EN) et conseillers techniques sportifs (CTS) dont la direction des sports gère la carrière au sein du centre opérationnel de gestion des CTS (CGOCTS). Les 64 directeurs techniques nationaux concourent à la définition de la politique sportive fédérale, veillent à sa mise en œuvre et contribuent à son évaluation. Ils sont à l'interface directe entre les fédérations et le ministère chargé des sports et sont notamment responsables de la politique sportive de haut niveau et de la déclinaison du projet de performance fédéral. Ils sont pour cela désormais appuyés par des directeurs de la performance. Les 346 entraîneurs nationaux encadrent, pour leur part, les membres des équipes de France et animent la filière d'accès au sport du haut niveau des fédérations.

Si l'Agence a aujourd'hui la charge de la mise en œuvre de la stratégie du haut niveau et de la haute performance définie par l'État et gère à cette fin les moyens financiers qui lui sont dévolus, l'affectation, la gestion des emplois et le recrutement des cadres techniques du haut niveau reste de la compétence de la direction des sports. Cet aspect des ressources humaines est pourtant un élément important, voire essentiel, de la politique du haut niveau et, s'il ne pèse pas autant que les contrats de performance passés avec les fédérations (60 M€), sa valorisation budgétaire s'en rapproche (40 M€).

Cette dissociation par la réforme de la gestion des moyens humains et des moyens financiers dédiés à la politique de haut niveau (déjà évoquée précédemment sur un plan plus général dans le chapitre I), les emplois étant affectés aux fédérations dans le cadre des contrats de délégation négociés par la direction des sports, les crédits étant alloués pour leur part par l'Agence dans le cadre des contrats de performance fédéraux, pose la question de la cohérence de leur gestion par les deux entités.

L'Agence et le Manager général de la haute performance ne disposent donc pas directement de ce levier essentiel que sont les emplois, alors même que l'une des principales responsabilités de l'Agence est de repérer et mettre en œuvre les mécanismes d'accompagnement humain des fédérations pour créer les conditions de la réussite des sportifs et de développer l'expertise de leur encadrement, dans un contexte où nombre de fédérations souffrent d'un niveau d'encadrement peu en adéquation avec leurs ambitions de résultats.

À la suite du bilan des Jeux de Tokyo, l'Agence a été conduite à devoir imaginer des solutions opérationnelles (soutien financier dans les contrats de performance, aménagement des contrats de préparation olympique - CPO) pour déclencher des recrutements effectifs rapides, indispensables à la préparation des Jeux de 2024. Les modalités administratives de recrutement sur CPO par le ministère des sports n'apparaissent cependant pas adaptées à ce besoin de réactivité et d'objectif de performance, notamment pour le recrutement d'entraîneurs étrangers, les recrutements actés en 2021 ne pouvant se concrétiser qu'en 2022.

Au-delà de la question de l'allocation des emplois affectés au haut niveau dans les fédérations, qui reste à la main de la direction des sports et non de l'Agence, se pose celle du choix des personnes recrutées sur ces emplois et des conditions de leur évaluation, qui relève statutairement de l'autorité hiérarchique, à savoir le directeur des sports ; il note en effet les DTN sur la base des éléments fournis par les présidents de fédérations et les entraîneurs nationaux sur la base des éléments transmis par les DTN.

S'agissant des DTN, l'Agence participe aux jurys de recrutement aux côtés de la direction des sports et du président de fédération et émet un avis consultatif. Eu égard au rôle spécifique de ces DTN, relais du ministère dans ces fédérations qui assure des missions pour le compte de l'État, notamment sur la gestion des ressources humaines, et compte tenu de la création récente des directeurs de la performance au sein des fédérations, la nomination relève bien évidemment *in fine* du pouvoir ministériel. Au demeurant, une seule nomination de DTN a fait l'objet d'un avis défavorable de l'Agence, la décision ministérielle finale ayant été dictée par des enjeux fédéraux autres que ceux relatifs au haut niveau.

S'agissant en revanche des entraîneurs nationaux et des conseillers techniques sportifs affectés au haut niveau, pour lesquels un avis consultatif est également donné par l'Agence, la question du pouvoir du Manager général de la haute performance sur ces choix et nominations, et notamment celui d'un avis conforme de ce dernier ou d'une commission qu'il présiderait, apparaît logique dans l'esprit de la réforme. La direction des sports estime pour sa part qu'une telle option remettrait en question le pouvoir de nomination du ministre, qu'elle créerait une confusion dans la gestion de ces corps et, qu'en tout état de cause, sur 34 nominations d'entraîneurs nationaux, tous les avis de l'Agence ont été suivis, sauf dans un seul cas.

Cette question s'inscrit dans un contexte récent sensible à la suite de la contestation du projet de réforme des CTS, arbitré et annoncé en même temps qu'était décidée la création de l'Agence puis finalement abandonné à la suite d'une mission de deux « tiers de confiance » visant à reprendre différemment ce sujet. Cette situation ne peut cependant pas rester en l'état, eu égard aux critiques récurrentes et constats établis de longue date évoqués *supra* sur les missions, l'affectation, la répartition et l'évaluation des CTS, et plus généralement sur les limites de la gestion « administrée » de ces emplois et carrières par la direction des sports.

La logique de la réforme du haut niveau et de la haute performance et les exigences qui s'attachent à sa mise en œuvre imposent une clarification du rôle et des attributions de l'Agence dans la nomination de ces cadres techniques (directeurs de la performance, entraîneurs nationaux, conseillers techniques sportifs affectés au haut niveau), leur affectation entre fédérations et disciplines, leur évaluation et leur mobilité.

En tout état de cause, la transparence devrait être de rigueur dans les relations entre la direction des sports et le Manager général de la haute performance sur les processus

d'affectation des emplois, comme de nomination, d'évaluation et de gestion de la carrière de ces cadres techniques.

3 - Une articulation de l'Agence avec les opérateurs du haut niveau à clarifier

L'Agence désormais responsable du pilotage de la politique du haut niveau et de la haute performance doit notamment s'appuyer sur l'expertise et les savoirs du réseau Grand INSEP incluant les CREPS, dont il doit pouvoir orienter les actions qu'ils sont supposés mettre en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale arrêtée par l'Agence.

Du fait de son statut de groupement d'intérêt public, l'Agence ne peut exercer en droit la tutelle des établissements publics opérateurs de l'État que sont notamment l'INSEP, les CREPS et les écoles nationales. Celle-ci est exercée par la direction des sports, qui pilote donc ces établissements, établit leurs contrats d'objectifs et de performance (COP), leur alloue les moyens humains et financiers nécessaires à leur fonctionnement et en assure le suivi et le contrôle, alors même que ces opérateurs (en totalité pour l'INSEP, en partie pour les CREPS qui ont, à côté du haut-niveau, d'autres compétences, notamment sur la formation) sont des instruments directs de la politique du haut niveau.

L'INSEP et les CREPS

L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (ECSCP) depuis 2009, était jusqu'à présent l'opérateur national unique du ministère des sports dans le domaine du haut niveau. Chargé de l'accueil des fédérations sportives, des athlètes de haut niveau et de leur accompagnement sur le site de Vincennes et centre d'entraînement olympique et paralympique du sport français de référence, l'INSEP concourt à des programmes de recherche scientifique, médicale, technologiques en matière d'activités physiques et sportives, produit et diffuse des connaissances liées au sport de haut niveau et valorise ses ressources documentaires. Il anime le réseau Grand INSEP (composé des CREPS et autres structures des filières d'accès au haut niveau) et pilotait jusqu'en 2019 la Mission d'optimisation de la performance (MOP), reprise depuis par l'Agence.

Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), établissements publics locaux de formation au nombre de 17, également placés sous la tutelle du ministère des sports, sont pour leur part chargés, à côté des missions relatives à la formation initiale et continue dans le domaine des activités physiques et sportives et de l'animation socio-culturelle, de la formation et de la préparation sportive des sportifs inscrits sur les listes ministérielles de sportifs de haut niveau. Ils participent au réseau national du haut niveau et sont pilotés dans le cadre de contrats pluriannuels de performance passés avec l'État et de conventions établies avec les régions, auxquelles la gestion des CREPS a été transférée en 2015 dans des conditions analogues à celles en vigueur pour les lycées⁸⁰. Ces contrats et conventions peuvent faire l'objet d'un contrat tripartite unique.

Compte tenu des missions essentielles de l'INSEP et des CREPS en matière de haut niveau, la question des modalités du pilotage de ces opérateurs par l'Agence nationale du sport se pose de façon évidente. C'est notamment le cas pour l'INSEP, pour lequel la création de l'Agence a remis pour partie en question le statut et l'image qui étaient jusqu'alors les siennes,

⁸⁰ Article 28 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe), article 28 et décret n° 2016-152 du 11 février 2016. Les compétences respectives de l'État et des régions sont définies par les articles L. 114.2 à L. 114-7 du code du sport.

de même que les ambitions dans le pilotage de la politique du haut niveau en France. Alors qu'il est le principal opérateur du haut niveau, ses relations avec l'Agence devraient être organisées dans le cadre d'une convention générale, qui n'existe toujours pas deux ans après la création de l'Agence. Celle-ci devrait assurer la cohérence des actions mises en œuvre par cet établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel au titre des missions dont il est chargé, notamment dans le domaine de la recherche, avec les orientations fixées par l'Agence. Les nouvelles orientations de la politique du haut niveau devraient logiquement également conduire à une actualisation du contrat d'objectifs et de performance de l'INSEP assurant une articulation claire entre l'Agence et cet opérateur. Or, compte tenu de son statut de GIP, l'Agence ne peut, en l'état actuel du droit, être cosignataire du contrat d'objectifs et de performance de l'INSEP et pas davantage donner sur ce contrat un avis formel.

Pour ce qui concerne les CREPS, auxquels ont été transférées les missions de haut niveau jusqu'alors exercées par les DRAJES avec la création des maisons régionales de la performance (MRP) et l'installation de leurs responsables, l'Agence a certes été associée au recrutement des responsables régionaux et conseillers techniques. De même, elle valide les budgets des MRP proposés par les CREPS. Pour autant, aucune convention globale n'établit les relations entre l'Agence et les CREPS, les contrats tripartites d'objectifs et de moyens entre l'État, les régions et les CREPS n'ont pas été modifiés et l'Agence n'est pas davantage signataire desdits contrats dont les dispositions relatives au haut niveau ne sont pas soumises à son avis conforme.

La mise en œuvre de la stratégie nationale de haute performance et de haut niveau définie par l'Agence suppose que celle-ci soit effectivement relayée par les opérateurs de l'État que sont l'INSEP, les CREPS et les écoles nationales, dont les actions doivent être mises en cohérence avec les orientations fixées par l'Agence. Les relations entre l'Agence et ces opérateurs doivent donc être clarifiées et structurées, au minimum par des conventions globales, à défaut de modifier les articles R. 211-2-1 et R. 211-8 du code du sport. Il serait en tout état de cause souhaitable de modifier les articles R. 211-2, R. 211-4, R. 211-12 et R. 211-18 pour recentrer l'INSEP dans une fonction d'opérateur de la stratégie définie par l'Agence et d'assurer la présence de cette dernière au sein des organes délibérants de l'INSEP.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Agence nationale du sport a, en application des objectifs fixés par l'État pour la politique de haut niveau, adopté une stratégie et un plan d'action « Ambition bleue » qui reposent sur des choix clairs et cohérents. L'affirmation selon laquelle l'efficacité de cette politique ne repose pas, sauf à la marge, sur des moyens supplémentaires mais relève d'une allocation des moyens plus pertinente et d'une nouvelle culture de la performance appuyée sur des évaluations régulières, ainsi que la volonté de passer d'une obligation de moyens à une obligation de performance répondent pour une large part aux recommandations antérieures de la Cour.

Le Pôle « Haute Performance » de l'Agence s'est mis en place relativement rapidement, son organisation apparaissant comme la mieux structurée et la plus avancée parmi les missions de l'Agence. L'augmentation structurelle, modérée mais significative, des moyens financiers à sa disposition et le renforcement récent des moyens humains de l'Agence doivent permettre au Manager général de la haute performance, qui dispose de pouvoirs propres, de conduire ses missions, sous réserve des souplesses nécessaires à apporter dans le recrutement des compétences nécessaires à l'expertise de ce Pôle.

La logique politique de la réforme de la politique du haut niveau, à savoir en confier le pilotage et la mise en œuvre à un opérateur, n'a cependant pas été conduite à son terme et, au-delà de l'exercice d'une tutelle stratégique, la direction des sports exerce toujours des missions régaliennes et opérationnelles propres qui supposent une clarification et une articulation renforcée des missions et responsabilités respectives des deux entités. Il en va de même pour ce qui concerne les relations avec les autres opérateurs de l'État chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale impulsée par l'Agence qui doivent être clarifiées et mieux structurées.

Il serait peu judicieux de juger l'action de l'Agence sur le haut niveau et la haute performance uniquement sur un objectif de classement et encore moins sur celui d'un doublement des médailles lors des Jeux de Paris, faute de quoi la perception de résultats même en progression significative pourrait s'avérer injustement négative vis-à-vis de l'action de l'Agence et de ses résultats. Au-delà de l'objectif de réussir au mieux les Jeux de Paris 2024, il importe de donner à cette nouvelle politique tous les moyens de réussir dans la durée. Cela suppose notamment de tirer toutes les conséquences des choix politiques structurants opérés avec la création de l'Agence et de conforter celle-ci dans ses missions sur le haut niveau et la haute performance.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 5. clarifier les missions respectives de l'Agence nationale du sport et de la direction des sports en matière de haut niveau (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport) ;*
- 6. assurer l'articulation et la cohérence de l'allocation des emplois et des crédits affectés au haut niveau, associer le Manager général de la haute performance aux nominations des agents affectés au haut niveau et assurer la traçabilité des décisions prises, notamment pour la nomination des directeurs de la performance et des entraîneurs nationaux (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport) ;*

-
7. *s'assurer du pilotage et de la mise en œuvre de la stratégie nationale de haute performance et de haut niveau par les opérateurs de l'État (INSEP, CREPS, écoles nationales) par le biais de conventions d'objectifs avec l'Agence nationale du sport. Revoir la convention d'objectifs et de performance de l'INSEP et les conventions d'objectifs et de moyens des CREPS en conséquence (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport).*
-

Chapitre IV

Le développement des pratiques sportives et la gouvernance territoriale du sport :

des clarifications à opérer

Le développement des pratiques sportives pour tous est le volet de la politique en faveur du sport pour lequel les constats et critiques sur les politiques conduites jusqu'à la création de l'Agence étaient les plus aigus, interrogeant à la fois le rôle de l'État et l'efficacité des politiques qu'il conduit, le rôle des fédérations sportives et leur capacité à faire évoluer leur offre, celui des collectivités territoriales dont l'intervention est dispersée ainsi que la coordination et la complémentarité des politiques et actions menées par ces acteurs au sein du secteur public comme entre le secteur public et le secteur privé.

C'est donc la politique pour laquelle l'ambition d'une « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* » de la réforme de la gouvernance du sport apparaît la plus nécessaire pour relever le défi d'une politique du sport en France à la hauteur des enjeux de politiques publiques qu'elle recouvre. Elle justifie, bien davantage que la nouvelle politique du haut niveau et de la haute performance, la création de l'Agence nationale du sport sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

L'Agence nationale du sport a repris en ce domaine les missions et actions jusqu'alors conduites par le CNDS, opérateur principal si ce n'est exclusif de l'État sur la déclinaison territoriale des politiques sportives. Elle a également repris les dispositifs contractuels à destination des fédérations sportives jusqu'alors pilotés par la direction des sports dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs. Il a été parallèlement décidé de formaliser une gouvernance régionale du sport supposée surmonter les échecs répétés des dispositifs facultatifs mis en place depuis 20 ans pour coordonner l'action des acteurs dans les territoires.

Ces nouvelles orientations supposées donner un cadre plus cohérent à la politique du sport en France ne se mettent cependant en place que très progressivement, avec des retards qui interrogent au-delà du contexte particulier de la pandémie de la covid 19. Si elles sont susceptibles de répondre en partie aux constats et critiques précédemment évoqués, des contradictions et interrogations récurrentes subsistent sur leur mise en œuvre.

I - Des missions élargies mais une dispersion des actions qui compromet leur efficacité

A - Des missions élargies pour l'Agence, une responsabilisation accrue du mouvement sportif

L'Agence a repris les dispositifs gérés jusqu'alors par le CNDS en faveur du développement des pratiques sportives, qui se déclinaient selon trois axes :

- L'aide au fonctionnement, dite part territoriale (112,2 M€ en 2018), regroupant pour l'essentiel, d'une part des subventions de fonctionnement à destination des clubs, ligues, comités régionaux et départementaux des fédérations sportives et comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs français, ainsi qu'aux associations relevant du secteur socio-sportif (68 M€ en 2018) et, d'autre part, les aides à l'emploi sportif et à l'apprentissage (44,2 M€ en 2018). Ces subventions étaient attribuées par les préfets de région, délégués territoriaux du CNDS, après instruction des services déconcentrés du ministère chargé des sports et avis d'une commission régionale composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales et du mouvement sportif⁸¹.
- L'aide au fonctionnement, dite part nationale (14,3 M€ en 2018), regroupant jusqu'en 2017 les financements par le CNDS des grands événements sportifs internationaux (GESI), les soutiens aux organismes nationaux, les emplois nationaux, des conventions nationales, le fonds de concours au Programme 219 et le mécénat. En 2018, à la suite des reclassements intervenus entre le CNDS et la direction des sports évoqués *supra*, cette part nationale ne portait plus que des engagements résiduels sur les GESI (4,6 M€) et certaines conventions nationales (9,7 M€)⁸².
- L'aide aux projets d'investissement (41 M€ en 2018) répartie entre, tout d'abord, l'aide aux équipements structurants nationaux gérée nationalement (7,9 M€), ensuite, les subventions d'investissement liées aux politiques contractuelles (3,3 M€)⁸³ et, enfin, les subventions en faveur des équipements structurants et de proximité (dont les équipements à destination des départements et territoires ultramarins) gérés au niveau territorial (30,2 M€), les subventions aux équipements structurants nationaux ayant été reprises par la direction des sports. Les enveloppes notifiées aux préfets de région étaient réparties au prorata de la population.

⁸¹ Les enveloppes régionales notifiées aux préfets de région étaient attribuées pour la métropole (90,3 % de l'enveloppe) selon des critères sociodémographiques (dotation N-1 part socle, population totale de référence, population féminine de référence, nombre de licences, nombre de licences féminines, nombre d'allocations aux adultes handicapés, taux de pauvreté, effectif de moins de 25 ans en quartiers de politique de la ville - QPV, superficie en km², nombre de clubs. Ces données, gérées par le logiciel Optima, déterminaient les enveloppes par région), le solde étant affecté aux territoires ultramarins. Un seuil minimal de subvention d'aide au fonctionnement avait été fixé à 1 500 € par porteur de projet (1 000 € pour les structures situées en zones de revitalisation rural – ZRR - ou en commune en contrat de ruralité ou dans un bassin de vie dont 50 % de la population est en ZRR).

⁸² Soit 1 M€ pour le fonds de production audiovisuelle, 5,7 M€ pour l'innovation sociale et 3 M€ pour la fête du sport.

⁸³ Notamment dans le cadre des CPER.

En sus de ces dispositifs, l'Agence a repris en gestion les dispositifs contractuels en direction des fédérations jusqu'alors pilotés par la direction des sports dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) négociées pour la période 2017/2020. Ces CPO regroupaient les moyens affectés à la politique fédérale de haut niveau (55,5 M€ repris par le Pôle « Haute performance » de l'Agence dans le cadre des nouveaux contrats de performance, cf. *supra*, chapitre II) et les moyens liés à la politique de développement des fédérations (21,6 M€) qui font désormais l'objet d'un contrat de développement passé pour la période 2021/2024 et négocié par le Pôle « Développement des pratiques » de l'Agence⁸⁴.

Les aides au fonctionnement de la part territoriale, jusqu'alors gérées sur le plan régional par le CNDS (64,2 M€), ont pour leur part été transférées aux fédérations sportives, pour partie en 2019 à 28 fédérations volontaires ainsi qu'au CNOSF et en totalité à 77 fédérations et au CNOSF en 2020⁸⁵. Celles-ci sont désormais chargées d'instruire les dossiers de demande de subvention, de proposer l'affectation des crédits et les modalités de leur évaluation, les mises en paiement étant effectuées par l'Agence. Les fédérations sont tenues d'élaborer des projets sportifs fédéraux déclinant leur stratégie fédérale sur le plan territorial à partir des priorités fixées par l'Agence et d'allouer ces subventions, en majorité aux clubs sportifs, sur la base de critères objectifs et de façon transparente et indépendante par l'intermédiaire d'une commission *ad hoc* créée à cette fin. Ce transfert, qui résulte des arbitrages politiques entre acteurs évoqués *supra* (cf. chapitre I), est justifié par une recherche de plus grande cohérence dans la mise en œuvre des politiques fédérales et une responsabilisation accrue du mouvement sportif dans la structuration de ses clubs, comités départementaux et ligues régionales.

B - Des moyens en augmentation conjoncturelle

Les moyens consacrés au développement des pratiques sportives, qui s'élevaient à 188,4 M€ en 2018 pour le CNDS, soit la quasi-totalité du budget d'intervention de l'établissement public, sont restés stable en 2019 (186,1 M€)⁸⁶ et même en 2020 (198,1 M€), l'augmentation alors constatée (12 M€) résultant à titre principal de la mise en place du Fonds territorial de solidarité, à vocation temporaire, dans le cadre de la crise sanitaire.

La progression sensible constatée en 2021 (55,1 M€, soit + 28,6 %), qui porte la part du budget de l'Agence consacrée au développement des pratiques sportives à 247,8 M€, résulte pour l'essentiel des actions conjoncturelles « fléchées » décidées par l'État dans le cadre du Plan de relance et du Comité interministériel des villes.

⁸⁴ La direction des sports a géré en 2019 les CPO qui ont été ensuite exécutées par l'Agence jusqu'à leur terme.

⁸⁵ Ce dispositif ne concerne pas les fédérations pour lesquelles l'aide financière totale est inférieure à 100 000 €.

⁸⁶ La progression de la part nationale résultant du transfert de moyens auparavant gérés par la direction des sports ayant été compensée par une réduction des subventions d'équipements.

Le tableau ci-après, qui retrace les dépenses par type d'actions, appelle les commentaires suivants :

Tableau n° 9 : développement des pratiques 2018-2022

<i>En M€</i>	2018 CNDS	2019 ANS + DS	2020	2021	2022
<i>Recettes totales</i>	201,1	282,6	290,6	412,5	461,1
<i>Dépenses totales</i>	170,3	272,8	283,9	348,6	451,2
Développement des pratiques	167,6	182,8	192,7	247,8	330,3
Part nationale	14,3	33,0	33,2	49,4	54,6
<i>Dont Plan de relance/FST</i>	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0
<i>Contrats de développement fédéraux</i>	0,0	23,7	27,7	40,2	41,0
<i>Dont fonds de compensation aux fédérations</i>	0,0	0,0	0,0	9,9	10,0
<i>Dont soutien aux PSF</i>	0,0	0,6	2,5	2,3	2,3
<i>Emplois sportifs qualifiés (ESQ)</i>	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
<i>Autres</i>	14,3	9,2	5,5	8,1	10,1
<i>Dont soutien socio-sportif</i>	0,0	3,3	1,7	4,3	5,3
<i>Dont fonds de soutien à l'audiovisuel</i>	1,0	1,2	1,3	1,5	2,0
<i>Dont Plan Aisance Aquatique</i>	0,0	1,0	0,7	1,0	1,8
Part territoriale	112,2	117,6	128,89	157,1	156,0
<i>Dont Plan de relance</i>	0,0	0,0	0,0	26,8	23,0
<i>Projets sportifs fédéraux</i>	68,0	68,2	63,3	80,8	81,0
<i>Emplois/Apprentissage</i>	44,2	49,4	46,0	53,0	60,0
<i>Projets sportifs territoriaux autres</i>	0,0	0,0	7,6	10,6	15,0
<i>Fonds territorial de solidarité</i>	0,0	0,0	12,0	12,7	0,0
Équipements	41,0	32,2	30,7	41,3	119,7
<i>Dont Plan de relance et CIV</i>	0,0	0,0	0,9	2,1	31,0
<i>Équipements structurants et de proximité locaux</i>	25,6	22,1	21,9	27,0	100,6
<i>Outre-Mer</i>	1,0	2,0	2,6	2,9	7,2
<i>Autres engagements CNDS RàP</i>	14,0	8,0	5,1	7,5	4,1

Source : Cour des comptes, à partir des comptes du CNDS. Exécution de 2018 à 2021, budget prévisionnel en 2022

- La part nationale (33 M€ en 2019, 52,1 M€ en 2022) comprend à titre principal les contrats de développement fédéraux et les soutiens apportés aux fédérations pour l'élaboration de leurs projets sportifs fédéraux, les autres actions (emplois sportifs qualifiés, fonds de soutien à la production audiovisuelle, actions dans le domaine socio-sportifs, plan aisance aquatique) ayant des montants unitaires faibles et peu significatifs.

En 2020, les contrats fédéraux ont été financés à hauteur de 27,7 M€ et les autres actions à hauteur de 5,5 M€, notamment 43 emplois sportifs qualifiés⁸⁷ ainsi que 55 projets socio-sportifs pour 1,3 M€, soit en moyenne 27 300 € par projet⁸⁸.

La progression en 2021 des contrats fédéraux de 13 M€ pour atteindre 40,2 M€ résulte pour l'essentiel du déploiement du Fonds de compensation (10 M€) qui a pris le relais du fonds d'urgence mis en place en 2019 (0,9 M€) et financé par redéploiement de crédits inscrits sur les contrats de développement (3 M€) et sur l'emploi (7 M€). Ce fonds, qui a pour objet de soutenir les fédérations les plus touchées par la pandémie, a été reconduit en 2022.

- La part territoriale (117,6 M€ en 2019, 150 M€ en 2021) a financé en 2020 les projets sportifs fédéraux des 77 fédérations concernées et du CNOSF à hauteur de 63,3 M€, soit 17 103 projets (14 161 en 2019) pour 12 976 clubs (9 997 en 2019)⁸⁹.

S'agissant de la politique de l'emploi et de soutien à la professionnalisation du mouvement sportif, qui représente un niveau d'engagement financier aussi significatif (46 M€ en 2020), 4 994 emplois ont été financés, soit en moyenne 9 050 € par emploi soutenu.

L'augmentation de près d'un tiers de la part territoriale entre 2019 et 2021 (+ 39,5M€) s'explique par la mise en place en 2020 du Fonds territorial de solidarité (13 M€ financés pour partie par l'État à hauteur de 8 M€ et pour le solde par redéploiement au sein de l'Agence) et, en 2021, du Plan de relance (31 M€) dont les actions sont orientés vers les fédérations (+ 17,3 M€) mais aussi vers l'emploi (+ 12,8 M€ pour 2 500 emplois supplémentaires en 2021 et 2022, en sus des 5 000 emplois financés chaque année, dans le cadre du programme « Un jeune, une solution » de France Relance). La politique de soutien à l'emploi sportif se rapproche donc, en montants financiers, de celle des aides au fonctionnement (respectivement 60 M€ et 75 M€ en 2022).

- Les subventions d'équipements ont concerné en 2020, au titre des équipements sportifs locaux, 200 projets pour un montant de 18,7 M€ dans le cadre de l'enveloppe territoriale (sur 265 dossiers présentés éligibles), dont 6 en quartiers de politique de la ville (QPV), concernant 43 équipements structurants et 157 équipements de proximité, soit un montant moyen de subvention de 93 500 €⁹⁰. S'agissant du Plan Aisance Aquatique, 27 demandes de subvention ont été accordées (pour 47 dossiers présentés) pour un montant de 12 M€, soit un montant moyen de subvention de 444 450 €.

Le soutien aux équipements sportifs a été multiplié par quatre en crédits de paiement⁹¹ en 2019 et 2022, traduisant la volonté d'investir dans la rénovation et la construction de nouveaux équipements sportifs, notamment de proximité, dans la perspective des Jeux de Paris 2024. Ces augmentations, non pérennes, résultent des mesures adoptées dans le cadre du Plan de relance (50 M€ en AE pour la rénovation énergétique des équipements sportifs), de celles du Comité

⁸⁷ Dont 22 sur le parasport, 3 sur les quartiers, 18 sur la coordination de l'emploi.

⁸⁸ Pour 1 428 projets déposés pour un montant de demandes de subventions de 31 M€.

⁸⁹ Le montant moyen de subvention par projet s'est élevé à 3 701 € en 2020 (3 841 € en 2019) et celui par structure à 4 878 € (5 441 € en 2019).

⁹⁰ 3 185 € pour les équipements de proximité, 318 600 € pour les équipements structurants.

⁹¹ 33,2 M€ en 2019, 119,7 M€ en 2022. Les autorisations d'engagement s'élèvent en 2022 à 232,7 M€ contre 55 M€ en 2019, 454 M€ en 2020 et 136 M€ en 2021.

interministériel des villes de janvier 2021 (30 M€ en AE), du transfert des crédits relatifs aux CPJ de la direction des sports à l'Agence (14 M€ en AE) et du Programme de 5 000 équipements de proximité annoncé à la fin de l'année 2021 (192 M€ en AE).

C - De nouvelles orientations et modalités de pilotage des crédits

Lors de ses précédents contrôles⁹², la Cour s'était interrogée sur les conditions d'intervention du CNDS dont les actions étaient jugées trop dispersées et insuffisamment orientées vers la réduction des inégalités sociales et territoriales, peu contrôlées et non évaluées quant à leurs effets. Elle s'était de même interrogée sur le contenu et l'évaluation des conventions d'objectifs passées avec les fédérations, trop souvent identiques et ne reposant pas sur des stratégies et des objectifs clairs, au surplus le plus souvent reconduites sans évaluation. Les aides du CNDS et de la direction des sports, mal positionnées et trop dispersées pour avoir un impact réel, étaient délivrées en l'absence d'un cadre coordonné avec les autres acteurs, et notamment les collectivités territoriales.

Les orientations de l'Agence en matière de développement des pratiques sportives font l'objet chaque année, au moment du vote du budget, de délibérations fixant les modalités d'intervention de l'Agence. L'année 2019 ayant été largement neutralisée et les dispositifs du CNDS reconduits, le conseil d'administration de l'Agence a délibéré en 2020 et 2021, en termes identiques, sur les nouvelles orientations relatives à la part nationale, à la part territoriale et aux subventions d'équipements. Pour autant, les interrogations antérieures de la Cour subsistent en grande partie.

1 - Les subventions d'équipement

La procédure mise en place par l'Agence pour ce qui concerne les subventions d'équipements est identique à celle qui prévalait pour le CNDS. Les crédits sont répartis sur une base régionale établie sur le seul critère de population, les délégués territoriaux étant chargés de sélectionner ceux des projets qui relèvent d'une décision nationale. Ces crédits sont supposés à l'avenir financer des investissements s'inscrivant dans la stratégie des projets sportifs territoriaux établis sur la base du diagnostic établi par les conférences régionales du sport et des critères établis par les conférences des financeurs qui doivent déterminer les seuils d'éligibilité des projets et établir des plans de financement en cohérence avec lesdits projets sportifs de territoire.

Compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre des conférences régionales du sport et en l'absence de contrats pluriannuels d'orientation et de financement et de conférences de financeurs, il n'y a pas davantage à ce jour d'articulation entre acteurs permettant une mise en cohérence et des choix partagés en matière d'investissement. En 2021 et en 2022, les préfets de région, délégués territoriaux de l'Agence, ont procédé à la répartition de ces crédits après consultation de comités techniques et financiers mis en place à la suite de l'installation des

⁹² Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, op. cit. Cour des comptes, « L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général », op. cit.

conférences régionales du sport, reproduisant ainsi le système antérieur des commissions territoriales de l'ex-CNDS.

En l'absence de contrats pluriannuels d'orientations et de financements et de conférences des financeurs supposés permettre une coordination des engagements des différents acteurs (cf. *infra*, chapitre IV § II), et donc d'engagements financiers identifiés des collectivités territoriales, seuls les dispositifs financés par l'État sont soumis à une concertation des acteurs. Les décisions finales doivent donc logiquement revenir au représentant territorial de l'Agence.

Des dispositions spéciales d'urgence ont été prises pour assurer une mise en œuvre rapide des financements liés au Plan de relance qui portent principalement sur la rénovation énergétique des équipements sportifs (50 M€) et doit être pour 50 % attribuée sur le plan territorial⁹³. Destinés aux projets portés par les collectivités territoriales et leurs groupements, ces projets doivent conduire à 30 % d'économie d'énergie, les marchés doivent être notifiés avant le 31 décembre 2021 et les travaux achevés au plus tard le 31 décembre 2022. Ces financements, cumulables avec les autres dispositifs d'État (DSIL, DETR, DPV, ANRU, etc.) voire avec les CPER, peuvent même concerner des projets en cours, donc avec un effet d'aubaine évident pour les collectivités concernées⁹⁴.

Pour ce qui concerne le plan de rattrapage des équipements sportifs situés dans les quartiers de politique de la ville de 30 M€ acté par le CIV du 29 janvier 2021 et mis en œuvre par l'Agence en lien avec l'ANRU et l'ANCT, une part (10 M€) est gérée nationalement et ciblée sur des territoires expérimentaux (Marseille, Grigny, Roubaix et Sarcelles), avec un taux d'intervention pouvant atteindre 80 % de la dépense subventionnable, la part régionalisée (20 M€) ayant été répartie au prorata de la population résidant en quartiers de la politique de la ville (QPV), avec des taux d'intervention sensiblement moins élevés⁹⁵.

S'agissant enfin du Programme des 5 000 équipements de proximité dont l'enveloppe financière est inscrite en totalité en autorisations d'engagements dès 2022 pour en assurer le déploiement le plus rapide possible, celui-ci est géré pour partie sur le plan national (30 M€) et pour le solde (162 M€) sur le plan territorial⁹⁶. Les projets éligibles doivent être situés dans les zones prioritaires (QPV, ZRR, contrat de ruralité, etc.) et pourront être groupés par structure porteuse pour en simplifier l'instruction. L'Agence a conduit une première concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour finaliser, aux dires du directeur général de l'Agence lors du conseil d'administration du 2 décembre 2021, un « *tour de table* ». Pour autant, comme pour les autres dispositifs de subventions d'équipements pilotés par l'Agence, seul l'État a affiché son soutien financier à ce programme vis-à-vis des porteurs de projets.

⁹³ Projets inférieurs à 500 000 € avec un seuil minimal de 100 000 €, à 80 % subventionnables, les autres projets relevant d'une décision nationale.

⁹⁴ Pour atteindre cet objectif, le directeur général de l'Agence peut décider de l'attribution de subventions sans délibération préalable du conseil, d'administration de l'Agence et sans examen par la commission de programmation des équipements de l'Agence, les délégués territoriaux pouvant se passer pour leur part de l'avis des conférences des financeurs au demeurant non mises en place à ce jour.

⁹⁵ 20 % pour les équipements structurants et 50 % pour les équipements de proximité, avec un plafond maximum de 200 000 € par opération.

⁹⁶ Le plafond de subvention a été fixé à 500 000 €, le seuil des demandes de financement étant fixé à 50 000 € sur le plan national et 10 000 € sur le plan territorial.

Comme cela a été évoqué (cf. *supra* chapitre II § II. B), d'autres dispositifs, tels la DETR et la DSIL, financent de la même manière la rénovation et la construction d'équipements sportifs structurants et de proximité, pour des montants qui apparaissent sensiblement supérieurs à ceux engagés par l'Agence hors dispositifs exceptionnels non pérennes précités et pour des taux d'intervention (20 % en moyenne) sensiblement supérieurs à celui de l'Agence (9,9 % en moyenne). Ces dispositifs, gérés indépendamment les uns des autres, fonctionnent en silo et rien ne permet aujourd'hui d'assurer, au-delà de la question de la connaissance exhaustive de ces dispositifs, la cohérence de la politique de l'État dans leur mise en œuvre.

Il conviendrait de procéder à une évaluation exhaustive de cet effort substantiel de l'État en faveur de la rénovation et de la construction d'équipements sportifs structurants et de proximité, d'examiner et, le cas échéant, de modifier leurs règles respectives ainsi que leur complémentarité et leur cumul éventuel et de mettre en place, notamment au niveau territorial, une procédure de coordination propre à l'État, toutes actions nécessaires et préalables à une évaluation de l'effet réel des subventions de l'État en ce domaine.

2 - Les contrats de développement et les projets sportifs fédéraux

Le transfert à l'Agence des moyens financiers alloués aux fédérations sportives pour le développement des pratiques, qu'il s'agisse des aides apportées au niveau fédéral (ex-CPO) ou des aides aux clubs et ligues départementales et régionales (ex-part territoriale dont les choix d'allocation ont été transférés aux fédérations sportives) ont conduit à la définition par le conseil d'administration de l'Agence de nouvelles orientations et à la mise en place de nouveaux outils, les contrats de développement fédéraux, d'une part, les projets sportifs territoriaux, d'autre part, ainsi que de procédures d'évaluation annuelle préalables à leur reconduction.

La gestion administrative et financière de ces subventions, qui s'appuie sur la structure administrative et financière de l'Agence héritée de l'ex CNDS et particulièrement performante et rigoureuse, n'appelle pas d'observations, les procédures mises en place permettant de s'assurer de l'emploi des crédits conformément à leur destination d'origine, tant pour les fédérations que pour les clubs, et donnant lieu, le cas échéant, à l'émission d'ordres de reversement. Pour ce qui concerne l'évaluation des résultats des actions financées, mise en place seulement à partir de l'exercice 2022, la réalité et la pertinence de celles-ci préalablement au renouvellement des contrats de développement et des projets sportifs fédéraux ne peuvent être à ce stade mesurées au-delà des principes affichés et des outils mis en place à cette fin. Elles ne pourront être appréciés que dans la durée.

a) Les contrats de développement fédéraux

Les nouveaux contrats de développement fédéraux signés par l'Agence pour la période 2021-2024 sont supposés décliner la stratégie nationale définie pour une olympiade par chaque fédération, période qui est également celle des contrats de délégation signés entre la ministre chargée des sports et chaque président de fédération, selon les dispositions de la loi du 24 août 2021⁹⁷. Ils ont vocation à financer les actions visant au développement des pratiques,

⁹⁷ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Articles L. 131-4 et L. 131-15-2 du code du sport.

les emplois sportifs qualifiés, l'accompagnement des projets sportifs fédéraux et la transformation numérique des fédérations.

Sur un plan formel, ces nouveaux contrats n'appellent pas d'observations quant à leurs dispositions administratives et financières. Sur le plan des orientations, sur la base du rappel de l'objectif de 3 M de pratiquants supplémentaires, ils déclinent les actions fédérales inscrites dans les priorités définies par l'Agence. Chaque convention reprend dans un tableau financier annexé, et pour chaque axe du contrat, les montants de l'action fédérale, de la subvention demandée et de la subvention accordée annuellement pour la durée du contrat.

Ce nouveau dispositif n'a pas, à ce stade, conduit à des évolutions substantielles dans l'allocation des ressources. En 2020, l'Agence a repris *stricto sensu*, à juste raison dans cette période de transition, les engagements antérieurs pris par la direction des sports. Ce principe de reconduction de la base des contrats de développement, à laquelle se sont ajoutés en 2021 et 2022, comme évoqué *supra*, le fonds de compensation, les mesures relatives à l'emploi auparavant gérées en dehors des CPO, l'aide à la numérisation des fédérations et le soutien à l'élaboration des projets sportifs fédéraux, a été appliqué également en 2021 et en 2022, les évolutions relatives des financements entre fédérations s'expliquant pour l'essentiel par une gestion différenciée du fonds de compensation.

Cent vingt contrats de développement ont été signés en 2021 pour la période 2021-2024, pour la plupart au cours du second trimestre, pour un montant de base de 22,7 M€ auxquels se sont ajoutés 17,5 M€ de mesures spécifiques, pour l'essentiel non reconductibles au-delà de 2022. Les montants attribués par fédération sont très variables allant de quelques milliers d'euros à près d'un million d'euros (hors fonds de compensation). S'agissant du fonds de compensation, il a bénéficié en 2021 à 86 fédérations, les montants alloués étant extrêmement variables en fonction des situations fédérales, allant de quelques milliers d'euros jusqu'à près de 750 000 €.

L'examen d'un échantillon de contrats de développement portant sur sept fédérations (Athlétisme, Basket-ball, Escrime, Judo, Natation, Ski, Voile, cf. annexe n° 11) font apparaître des montants de budgets fédéraux, de même que des niveaux de subvention par l'Agence rapportés aux engagements fédéraux ainsi que de compensations, extrêmement variables. Cette situation résulte, comme pour les contrats de performance, de l'héritage historique comme de la prise en compte des ressources propres de chaque fédération.

Si, dans ses principes, cette nouvelle démarche témoigne d'une volonté de passer d'une gestion « administrée » de ces subventions aux fédérations à une gestion appuyée sur l'évaluation des résultats obtenus⁹⁸, le caractère récent de ces contrats de développement ne permet pas à ce stade de porter une appréciation sur l'efficacité de ce nouveau dispositif et il n'a pas été établi de bilan pour la première année de leur mise en œuvre en 2021.

⁹⁸ Les contrats de développement devraient être évalués chaque année et en fin d'olympiade sur la base d'indicateurs de performance très détaillés, la note finale obtenue reposant pour 70 % sur les critères de l'ANS et pour le solde sur des critères fixés par les fédérations, cette évaluation permettant de calculer la part variable annuelle du contrat de développement.

b) Les projets sportifs fédéraux

La reprise en gestion à compter de 2020 par les fédérations des aides aux clubs et ligues régionales et départementales a conduit à la mise en place de procédures spécifiques, d'une part l'élaboration de projets sportifs fédéraux devant répondre aux objectifs fixés par l'Agence et déclinant sur le plan territorial les stratégies fédérales nationales, d'autre part des procédures fédérales d'examen des demandes de subventions faites par les structures précitées, dans un double objectif de transparence et d'intégrité⁹⁹.

Les fédérations ont été invitées, dans la circulaire annuelle relative aux projets sportifs fédéraux et à la stratégie de labellisation (circulaire 2022-DFT-02 du 18 février 2022), à s'inscrire dans une logique de développement des pratiques et de responsabilité sociale et environnementale, en cohérence avec les contrats d'engagement républicain qu'elles ont signés en application de la loi du 24 août 2021 précitée. Elles doivent donner la priorité aux projets visant au développement de la pratique sportive et aux actions visant à la réduction des inégalités sociales et territoriales, veiller plus particulièrement aux actions de développement de la pratique féminine ou du parasport, et s'assurer de la « sanctuarisation » des crédits alloués Outre-mer. Les clubs doivent, d'ici 2024, percevoir au moins 50 % des enveloppes allouées aux fédérations.

À la différence des contrats de développement dont le bilan ne pourra être établi qu'à la fin de l'année 2022¹⁰⁰, la campagne 2021 des PSF a fait l'objet d'un premier bilan. En 2021, l'enveloppe nationale de 80,8 M€ a été répartie en reconduisant aux fédérations les enveloppes allouées en 2020 (63,4 M€) et, pour le solde (abondement du Plan de relance de 18 M€), sur des critères sociaux et en fonction de l'impact de la crise sanitaire sur les clubs et les structures les plus en difficulté financière. L'annexe n° 12 reprend les montants alloués aux 77 fédérations ayant établi des projets sportifs fédéraux ainsi qu'au CNOSF et leur évolution. En 2021, l'augmentation substantielle de l'enveloppe résultant des mesures du Plan de relance, par définition non reconductible dans la durée, a conduit à une allocation aux fédérations en progression sensible et substantiellement différenciée entre elles. En revanche, en 2022, les enveloppes allouées ont été globalement reconduites.

En l'état, l'instruction de la répartition de ces aides aux structures locales par les fédérations, dans le cadre d'orientations définies par l'Agence et sous son contrôle (l'Agence vérifie la conformité des propositions fédérales aux orientations fixées, assure le mandatement et procède, le cas échéant, aux demandes de reversement en l'absence d'exécution des actions conformément aux dispositions des conventions de financement), est une avancée indéniable dans l'objectif de donner davantage de cohérence et d'efficacité à cette intervention publique. Ce dispositif, dont la pertinence et la cohérence sont unanimement partagées après deux ans de mise en œuvre, donne satisfaction aux fédérations, nonobstant la charge de travail nouvelle qu'elle leur impose. La reprise par les fédérations sportives de la responsabilité de l'attribution de ces aides au fonctionnement, jusqu'alors décidées en dehors d'elles, doit leur permettre de

⁹⁹ Les enveloppes fédérales doivent être attribuées sur la base de critères définis et partagés, garantie d'une répartition équitable entre fédérations qui doivent elles-mêmes mettre en place des procédures transparentes, notamment une commission indépendante chargée de l'attribution desdites subventions.

¹⁰⁰ Les fédérations ayant jusqu'au 30 juin 2022 pour déposer le bilan des actions réalisées sur le portail des fédérations.

décliner au niveau territorial leurs objectifs prioritaires de développement fédéral et donner plus de cohérence à ces interventions¹⁰¹.

Pour autant, alors que la Cour s'interrogeait sur l'efficience de tels dispositifs pour des subventions de faible montant et recommandait de davantage concentrer les moyens sur des actions structurantes, le bilan de l'exercice 2021 traduit un nombre toujours plus important d'actions et de structures financées (38 096 projets pour 16 091 associations financées pour un montant moyen d'aide de 5 000 €¹⁰²). L'interrogation subsiste sur la justification et l'efficacité réelle de ces aides, au montant peu élevé et très souvent sans commune mesure avec les aides au fonctionnement dont bénéficient, par ailleurs, les clubs et associations qui les reçoivent, notamment de la part des collectivités territoriales. Les montants moyens restent faibles et nombre de ces subventions restent d'un montant à peine supérieur aux seuils minimums qui sont les mêmes que par le passé, les diverses tentatives pour les remonter (la dernière lors du conseil d'administration du CNDS de février 2018) s'étant heurtées à l'opposition conjuguée des représentants du mouvement sportif et des collectivités locales.

Compte tenu de la tendance constatée de reconduction des enveloppes fédérales d'une année sur l'autre, la mise en œuvre d'une véritable évaluation de résultats et de l'efficience des actions ainsi financées s'impose. Dans cette perspective, l'Agence entend intégrer dans les nouveaux contrats fédéraux, à compter de 2023, une part fixe et une part variable, cette dernière étant supposée permettre de valoriser les actions des fédérations qui s'inscrivent dans les orientations fixées par l'Agence sur la base d'indicateurs partagés qui restent à établir.

Enfin, la question reste posée de l'articulation de ce dispositif d'aides financières, d'une part avec le dispositif Emploi (60 M€ en 2022, soit un montant proche de celui des projets sportifs fédéraux) et, d'autre part, avec les projets sportifs territoriaux qui doivent être mis en place par les conférences régionales du sport. Le dispositif Emploi, dont l'impact sur la structuration des associations sportives est au moins, si ce n'est davantage, aussi important que les aides financières, reste en effet piloté au niveau territorial par les DRAJES et ces dernières ont aujourd'hui une vision plus distanciée de l'allocation des subventions de fonctionnement dans leur région. Il paraît donc nécessaire de s'assurer de la cohérence et de la complémentarité de ces deux dispositifs d'aides financés par l'État.

Quant à l'articulation des projets sportifs fédéraux et des projets sportifs territoriaux, elle est certes renvoyée dans les conventions de financement passées avec les fédérations à la responsabilité de ces dernières, mais il n'est pas possible à ce jour d'appréhender les modalités par lesquelles cette articulation se fera lorsque la gouvernance territoriale sera effectivement en place. Cette question est d'autant plus importante que les sommes allouées dans le cadre de ce dispositif financé par l'État sont pour la plupart sans commune mesure avec les financements reçus par ailleurs de la part des collectivités territoriales par ces structures.

¹⁰¹ Les premiers projets sportifs fédéraux sont toutefois de présentation et de qualité inégale, allant d'une vingtaine de pages jusqu'à des documents particulièrement élaborés, à l'exemple de ceux de la fédération française de basket-ball d'une centaine de pages.

¹⁰² S'agissant des associations locales, la dispersion est encore plus forte, plus de 6 000 associations recevant en moyenne 1 820 € par an.

3 - Un pilotage global des fédérations qui reste à construire

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait estimé que les conventions passées par l'État avec les fédérations sportives n'étaient pas fondées sur une stratégie et des critères suffisamment clairs. Elle avait recommandé la mise en place d'un contrat unique regroupant l'agrément, la délégation et les moyens humains et financiers accordés, dont la reconduction devait être soumise à évaluation.

La réforme engagée avec la création de l'Agence nationale du sport a conduit à une rénovation de ces cadres contractuels, leur reconduction étant conditionnée par une véritable évaluation. Néanmoins, elle se traduit par une multiplication de contrats, gérés par des entités différentes. La direction des sports délivre les agréments et signe les contrats de délégation, qui comportent au surplus les moyens humains mis à disposition des fédérations, quand l'Agence nationale du sport pilote trois contrats différents avec les mêmes entités : le contrat de performance, le contrat de développement et la déclinaison territoriale des projets sportifs fédéraux.

Les moyens globaux accordés aux fédérations sportives sur des crédits d'État sont considérables, de l'ordre de 400 M€ au moins. Tous dispositifs confondus, l'Agence nationale du sport a versé 277,8 M€ d'aides à 117 fédérations et associations diverses, dont 78,8 M€ pour le haut niveau et 199,1 M€ pour le développement des pratiques, pour des montants allant de plus 10 M€ pour quatre fédérations sportives (football, hand-ball, handisport, natation)¹⁰³, le CNOSF recevant pour sa part 10,6 M€, jusqu'à quelques milliers d'euros pour les moins dotées. À ces dotations financières, il convient d'ajouter les emplois de CTS mis à disposition des fédérations par la direction des sports, dont la valorisation financière est de 120 M€. L'Agence dispose d'un recensement complet des dotations versées fédération par fédération, mais il conviendrait de compléter cette base de données du montant et du nombre des emplois affectés à chaque fédération pour avoir une vision exhaustive du soutien qui leur est apporté.

En première analyse, ces nouveaux contrats, et notamment le contrat de délégation duquel doivent procéder les contrats de moyens établis par l'Agence, entendent rompre avec un système antérieur de gestion administrée des aides aux fédérations, la plupart du temps reconduites d'une année sur l'autre. Cela suppose que tant la direction des sports que l'Agence disposent des moyens humains et d'expertise pour conduire cette démarche de pilotage par la performance et les résultats, et que les résultats en soient effectivement pris en compte et soutenus sur un plan politique. Cela suppose aussi et surtout une approche commune et une coordination étroite entre la direction des sports et l'Agence, tant dans l'allocation des moyens humains et financiers que dans l'évaluation de la situation de chaque fédération. L'affirmation selon laquelle les contrats de délégation désormais signés avec les fédérations sportives en application de la loi précitée du 14 août 2021 en sont le socle ne saurait en l'espèce suffire.

Certes, ce contrat de délégation instaure une nouvelle relation contractuelle entre l'État et les fédérations sportives qui ne connaît pas de précédent, la notion de « tutelle » de l'État sur les fédérations sportives cédant désormais la place à un engagement contractuel des parties, notamment en termes d'enjeux de politiques publiques. Il est désormais, après l'agrément

¹⁰³ 14 fédérations perçoivent entre 5 M€ et 10 M€ ; 22 fédérations perçoivent entre 2 M€ et 5 M€ ; 18 fédérations perçoivent entre 1 M€ et 2 M€ ; 21 fédérations perçoivent entre 0,5 M€ et 1 M€.

préalable obligatoire, l'étape indispensable de reconnaissance par l'État des fédérations sportives qui se voient dès lors attribuer des missions et prérogatives de puissance publique dont les conditions d'exercice sont fixées par ces nouveaux contrats de délégation. À ce jour, 76 fédérations ont signé ce contrat de délégation en mars 2022, cinq autres devant le faire par dérogation d'ici la fin du mois de juillet 2022. Cette démarche va dans le sens d'une plus grande responsabilité des fédérations dans l'utilisation de leurs moyens, en contrepartie d'engagements stratégiques plus clairs et évalués *in fine*.

Si, en première analyse, l'examen des contrats de délégation, de performance, de développement et de projets sportifs fédéraux apparaissent cohérents dans leurs orientations générales, sur la base des stratégies fédérales établies pour une olympiade et traduites dans un projet sportif fédéral validé par l'autorité ministérielle, la question de l'appréciation globale et de la complémentarité des moyens financiers et humains accordés respectivement par la direction des sports et l'Agence nationale du sport aux fédérations reste posée.

Si la direction des sports et l'Agence indiquent travailler de concert et partager leurs propositions d'allocation de moyens, il n'existe à ce jour aucune véritable procédure formelle d'évaluation préalable globale des moyens qu'il est envisagé de leur accorder et de décision coordonnée. Cela vaut, comme on l'a vu (cf. *supra* chapitre III) pour le haut niveau mais encore davantage pour le développement des pratiques, l'articulation entre emplois (120 M€ pour les emplois de CTS mis à disposition) et crédits (199,1 M€ pour le développement des pratiques dont 42,2 M€ sur le plan national et 156,9 M€ sur le plan territorial) n'apparaissant pas assurée. Cela vaut également au sein même de l'Agence, dont deux pôles distincts pilotent parallèlement les contrats de performance et les contrats fédéraux, alors même que les synergies attendues par la réunion de ces deux politiques publiques au sein d'une même agence peinent encore à être identifiées.

Ce qui vaut pour les décisions d'attribution de moyens vaut encore davantage pour ce qui concerne l'évaluation des résultats obtenus. Si chaque contrat semble devoir faire l'objet d'une évaluation séparée, aucun dispositif permettant un dialogue entre, d'une part, l'État et son opérateur et, d'autre part, les fédérations sportives sur l'ensemble de ces orientations et moyens mis en œuvre par l'État n'existe à ce jour. Nonobstant la publication récente de l'ensemble des textes réglementaires régissant la délégation et les contrats de délégation, qui ne peut justifier l'absence de coordination et le retard pris en la matière, il est indispensable de mettre en place les dispositifs globaux d'évaluation adéquats.

Comme la Cour l'a déjà recommandé dans le passé, il conviendrait d'agrèger ces différents contrats dans un document unique avec chaque fédération.

II - La gouvernance territoriale du sport : une mise en œuvre laborieuse et des préalables à lever

Volet essentiel de la réforme de la gouvernance du sport engagée par la loi du 1^{er} août 2019, la création de conférences régionales du sport (CRdS) et de conférences des financeurs (CdFS) devant conduire à la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de financement (CPOF) entend traduire sur le plan territorial l'ambition d'une « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* » de la politique du sport. Cette gouvernance régionale

visé à reconnaître la place prééminente des collectivités locales dans la politique sportive territoriale qui justifie, selon elles, que l'État ne décide plus seul de l'utilisation de ses moyens dans les territoires¹⁰⁴. Elle est supposée assurer la coordination des acteurs, celle entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique, mais aussi et peut-être surtout celle, indispensable, entre les différents niveaux de collectivités pour lesquelles le sport, compétence non obligatoire¹⁰⁵, est et doit rester à leurs yeux une compétence partagée.

Or, les différentes initiatives, jusqu'alors facultatives, visant à permettre un exercice concerté de ces compétences par les collectivités, n'ont pas été saisies ou ont échoué. Sans remonter aux schémas de services collectifs du sport (SSCS) établis par l'État en 1995¹⁰⁶ suivis en 2015 de l'élaboration, à l'initiative des préfets, de schémas régionaux de développement du sport¹⁰⁷ et de la possibilité d'installer des conférences régionales du sport au début des années 2000, la possibilité d'établir des conventions d'exercice concerté de cette compétence partagée dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique créées par la loi NOTRe¹⁰⁸ n'a été mise en œuvre dans aucune région. L'amendement sénatorial qui a institué les conférences régionales du sport s'est inspiré des démarches, jugées exemplaires, engagées par la région Pays de la Loire qui dispose depuis 2005 d'une conférence régionale des sports facultative ou, dans une moindre mesure, par celles du Grand Est et du Centre-Val de Loire. Toutefois, les schémas régionaux de développement du sport alors établis sont restés très généraux dans leurs objectifs et leur déclinaison opérationnelle et leurs plans de financement ont été quasi inexistant.

Dès lors, l'ambition de mettre en place, sur la base de projets sportifs territoriaux, des programmes coordonnés de financement déclinés ensuite de façon opérationnelle par des conférences des financeurs ayant vocation à devenir des « guichets uniques » pour les acteurs du sport suppose de franchir un cap majeur. Cela d'autant plus que l'objectif espéré par la Mission Lefèvre/Bayeux de faciliter, à l'échelon régional, la mise en place de « *spécialisations à la carte* », se heurte à la position politique de principe des collectivités territoriales de refus de tout chef de filât. Il est vrai que, comme l'illustre l'étude réalisée en juin 2020 par France Urbaine¹⁰⁹, la diversité des situations est telle dans les régions et métropoles, tant sur les modalités d'exercice de ces compétences facultatives que sur les niveaux d'intervention, que, même à l'échelon régional, cette clarification n'est pas simple à opérer.

Près de trois ans après le vote de la loi, cette gouvernance territoriale du sport n'est toujours pas opérationnelle. Les diagnostics territoriaux et les projets sportifs territoriaux ne devraient être établis que dans le cours de l'année 2022 et une seule conférence des financeurs

¹⁰⁴ Revendication d'un droit de regard sur l'emploi des fonds d'État exprimée très clairement par Régions de France le 8 février 2017 pour favoriser l'expérimentation comme mode d'exercice des compétences et qui demandait à pouvoir gérer les crédits Jeunesse et Sports des directions régionales de l'État.

¹⁰⁵ Sauf en ce qui concerne les équipements sportifs que celles-ci doivent mettre à disposition des établissements scolaires pour l'exercice des activités physiques et sportives dans le cadre de l'éducation nationale.

¹⁰⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 2015. Article L. 111-2 du code du sport.

¹⁰⁷ Circulaire du 15 janvier 2015.

¹⁰⁸ Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹ France Urbaine, *Le sport dans les grandes villes, agglomérations et métropoles*, juin 2020. 17 des 22 métropoles exercent la compétence Sport, de même que les deux tiers des communautés urbaines. L'interprétation de l'intérêt communautaire est très variable selon les groupements et le niveau d'intervention financière qui varie de 75 €/habitant à 209 €/habitant, avec un niveau moyen d'intervention autour de 130 €/habitant, n'est pas corrélé à l'exercice de cette compétence, certaines collectivités qui n'exercent pas formellement cette compétence engageant davantage de moyens que d'autres dont les statuts prévoient l'exercice de celle-ci.

a été installée en février 2022. Quant aux contrats pluriannuels d'objectifs et de financements instaurés par la loi et supposés formaliser les engagements des différentes parties prenantes sur la base de projets sportifs territoriaux, aucune démarche d'élaboration de tels contrats n'a été engagée et ne semble devoir l'être. Si l'impact de la pandémie de la covid 19 explique pour partie les retards constatés, de même que le calendrier électoral du printemps 2021, les retards pris dans la publication des décrets d'application des articles L. 112-14 et L. 112-15 du code du sport, qui n'est intervenue que 15 mois après la publication de la loi, et le caractère imprécis, voire flou, des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gouvernance territoriale n'en ont pas facilité une application rapide.

La clarification attendue des compétences et engagements respectifs des différents niveaux de collectivités territoriales n'a pour sa part pas été engagée. Alors que l'un des objectifs de cette gouvernance territoriale était de mobiliser l'ensemble des acteurs dans les territoires dans la perspective des Jeux de Paris 2024, il est aujourd'hui peu probable que ses effets soient mesurables à cette échéance.

A - Une mise en route laborieuse et un engagement des collectivités territoriales en question

La gouvernance territoriale du sport repose sur les articles L. 112-14 et L. 112-15 et sur les articles R. 112-38 à R. 112-44 du code du sport¹¹⁰. Leur mise en œuvre appelle les observations suivantes :

- *Les débats qui ont précédé l'adoption de ce cadre juridique se sont principalement focalisés sur la composition de ces instances de gouvernance régionale et leur présidence, notamment sur la place qu'y tiennent les collectivités territoriales et sur les équilibres en leur sein.*

C'est ce qui explique le délai peu compréhensible de publication du décret d'application, annoncé dans un premier temps dans la lettre de mission du Premier ministre au député Benjamin Dirx¹¹¹ pour la fin du mois de février 2020 et finalement publié le 20 octobre 2020, soit 15 mois après le vote de la loi. L'enjeu de représentation de chacune des strates de collectivités et les équilibres à tenir entre elles ont conduit à une composition pléthorique des conférences régionales du sport¹¹². C'est ainsi qu'à côté de cinq représentants de la région désignés par elle, un représentant est nommé pour chaque département désigné par lui, autant de représentants des communes que de départements dans la région désignés par l'AMF, autant de représentants des EPCI compétents en matière de sport que de départements de la région également désignés par l'AMF, ainsi qu'un représentant désigné par chaque métropole et chaque communauté urbaine compétente en matière de sport. Ce débat s'est poursuivi dans la phase de désignation par l'AMF des représentants des communes et EPCI sur l'équilibre entre les différentes strates communales et intercommunales. Les élus composant les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs autres que les représentants des régions, des départements, des métropoles et des communautés urbaines désignés par

¹¹⁰ Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 et décret n° 2020-1080 du 20 octobre 2020, cf. annexe n° 13.

¹¹¹ Lettre du Premier Ministre 176/20/SG du 30 janvier 2020.

¹¹² Une cinquantaine de membres en moyenne et jusqu'à 73 pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, cf. annexe n° 14.

leurs instances et mandatés par elles sont désignés par l'AMF et ne peuvent donc engager les collectivités qu'elles représentent.

Cette situation est le reflet de la diversité des situations territoriales et de la difficulté des collectivités territoriales à se coordonner entre elles sur cette compétence « non obligatoire et partagée », dont l'illustration principale se trouve au sein du bloc communal où la répartition des compétences et responsabilités est rarement clarifiée et coordonnée et la définition de l'intérêt communautaire l'objet d'âpres débats. La réalité complexe des relations entre collectivités territoriales dans le domaine du sport est dès lors, bien davantage encore que la clarification et la coordination de leur action avec celle de l'État, un obstacle à la coordination des politiques en faveur du sport sur le plan territorial.

- *Si la composition des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs donne de facto une influence déterminante aux collectivités territoriales sur les travaux des conférences, leur engagement dans leur fonctionnement et dans leur financement apparaît à ce jour réduit.*

Certes, la présidence des conférences régionales du sport revient, dans huit des douze régions métropolitaines ayant installé ces conférences, à l'un de leurs représentants, en l'espèce systématiquement un élu régional, seules quatre d'entre elles (Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et PACA) ayant porté à leur tête un représentant du monde sportif¹¹³. Les vice-présidences reviennent généralement au monde économique et aux CROS (cf. annexe n° 14). Cependant, en l'état, la mise en place de la gouvernance régionale repose quasi exclusivement sur les services de l'État et sur les financements en provenance de l'Agence nationale du sport. Les secrétariats des CRdS sont généralement exercés par les DRAJES¹¹⁴, qui, sous l'impulsion des préfets et recteurs de région, ont joué un rôle majeur, voire décisif dans la mise en place des conférences régionales du sport comme pour la réalisation des diagnostics régionaux et des projets sportifs territoriaux.

Alors qu'elles ont été transférées dans les rectorats de région académique en janvier 2021 et qu'elles ont dans le même temps subi des réductions significatives d'emplois transférés notamment vers les CREPS (les missions qu'elles exerçaient sur la politique du haut niveau et sur les aides au fonctionnement et les moyens afférents ayant été recentralisés sur le plan national, soit au Pôle « Haute performance », soit dans les fédérations sportives), l'implication des DRAJES dans la nouvelle gouvernance régionale et dans l'élaboration des diagnostics et des projets sportifs territoriaux a été une opportunité de remobilisation, porteuse d'avenir pour autant que leurs moyens soient adaptés en conséquence.

L'implication très inégale des collectivités territoriales, et notamment des régions¹¹⁵, dans le fonctionnement des conférences et leur financement, paradoxal au regard de leur

¹¹³ Il convient de relever l'absence de mise en place de la CFdS en Corse. Quant aux départements et territoires d'outre-mer, la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, Saint Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna ont bien créé une CFdS mais, de façon générale, ces instances n'ont pas véritablement engagé leurs travaux.

¹¹⁴ Selon la loi, l'exercice du secrétariat de ces conférences repose sur le service régional de l'État compétent en matière de politique publique du sport (en l'espèce les DRAJES) qui peut être, le cas échéant, « mutualisé avec les services de l'institution dont est issu le président de la conférence ».

¹¹⁵ À l'exemple de la région Auvergne-Rhône-Alpes qui n'a toujours pas désigné, un an après les élections régionales, ses représentants.

revendication d'une reconnaissance de leur responsabilité dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sportives et de la nécessaire autonomie de ces conférences vis-à-vis de l'État et de l'Agence, pose question. Le statut de ces conférences, présentées parfois à tort comme une déclinaison des politiques de l'Agence nationale du sport (certains parlant même à leur propos d'agences régionales du sport), doit être clarifié et réaffirmé.

- *Les diagnostics territoriaux, dont la démarche d'élaboration n'a été engagée qu'en 2021, sont en cours d'adoption et devraient tous l'avoir été d'ici l'été 2022, mais seuls cinq d'entre eux ont été publiés à ce jour*¹¹⁶.

Ces diagnostics, réalisés pour la plupart avec l'aide de cabinets extérieurs et sur la base de financements de l'Agence, sont, pour ceux déjà adoptés et publiés, d'une qualité et d'un degré de précision très variables, notamment sur les politiques conduites et les financements des différents acteurs, ce qui traduit l'insuffisance, déjà constatée sur le plan national, des dispositifs d'observation des politiques du sport sur le plan territorial. La mise en place d'observatoires régionaux des politiques sportives est donc un enjeu essentiel pour l'avenir de la gouvernance territoriale du sport, pour lequel il n'existe à ce jour aucune initiative concrète.

Cette démarche, a, selon des modalités diverses selon les régions, permis de nombreux dialogues entre acteurs, associant dans certains cas la population. En ce sens, c'est un pas important pour conduire à une vision partagée des enjeux territoriaux des politiques du sport, préalable indispensable à l'élaboration d'un projet sportif territorial commun aux parties. Pour autant, si ces documents sont une référence pour les différents acteurs, leur adoption par les CRdS n'implique pas pour autant une pleine appropriation par chacun des acteurs conduisant à une redéfinition de leurs politiques sportives.

Il en va de même des projets sportifs territoriaux qui, sur la base de ces diagnostics, doivent élaborer une stratégie locale autour de priorités partagées. La plupart d'entre eux ne seront adoptés que dans le courant de l'année 2022 et leur qualité reposera, au-delà de la pertinence et de la qualité des diagnostics régionaux, sur la clarté et la précision de leurs orientations stratégiques, comme ceux des plans d'action qui devraient les décliner. Or, l'élargissement continu de la liste des priorités sur lesquelles doivent être bâtis ces projets¹¹⁷ ne peut que conduire à une dispersion, voire à accentuer le caractère général des orientations prises, comme cela avait été constaté pour les schémas régionaux de développement du sport établis dans certaines régions pionnières. De ce point de vue, les premiers projets sportifs adoptés ou en cours d'adoption restent très généraux et, au-delà d'orientations stratégiques certes bienvenues, leur traduction en objectifs et actions opérationnels fait largement défaut dans la plupart des cas.

- *Cette difficulté renvoie à celle de l'élaboration des contrats pluriannuels d'orientations et de financement qui apparaît encore plus patente. À ce jour, non seulement aucun contrat*

¹¹⁶ Cf. annexe n° 15, état d'avancement de la gouvernance régionale par région.

¹¹⁷ La Mission Lefèvre/Bayeux proposait quatre thématiques, la loi d'août 2019 en a déterminé huit, celle sur la démocratisation du sport en a ajouté quatre, sans compter celles qui pourraient être ajoutées à l'initiative de tel ou tel acteur des conférences régionales.

*pluriannuel d'orientations et de financement n'est adopté ou même prévu de l'être en 2022, mais aucune initiative en ce sens n'a été engagée dans les treize régions métropolitaines*¹¹⁸.

Il ressort cependant des débats parlementaires ayant précédé l'adoption par le Sénat de l'amendement relatif à la gouvernance territoriale que la volonté du législateur était de rendre ces contrats pluriannuels obligatoires. Néanmoins, aucune disposition législative ou réglementaire ne détermine les conséquences de leur éventuelle absence et leur contenu et leur portée juridique restent incertains en l'absence de toute disposition de droit positif en ce sens. Rien n'est dit sur les autorités chargées de la préparation, de l'élaboration et de la négociation de ceux-ci et pas davantage sur leurs signataires dont on ne sait si ce sont les représentants des différents collèges de la conférence régionale ou les collectivités décidant de s'y engager. La même incertitude existe sur leur caractère opposable aux tiers comme aux signataires¹¹⁹.

- *Il en est de même des conférences de financeurs du sport, dont on a d'autant plus de mal à mesurer la capacité d'engagement que la loi elle-même a prévu, qu'à l'initiative des conférences régionales, celles-ci pourraient être multiples, soit du fait d'une approche territoriale, soit du fait d'une approche thématique ou même d'une conjugaison de ces deux approches.*

Il ne semble pas au demeurant que leur saisine soit obligatoire pour les porteurs de projets et pas davantage pour leurs financeurs éventuels, les uns comme les autres pouvant en tout état de cause agir indépendamment des contrats pluriannuels d'objectifs et de financement et de ces conférences des financeurs.

La plupart des conférences des financeurs ne seront formellement installées qu'après l'adoption des projets sportifs territoriaux, seules deux l'ayant été à ce stade en Centre-Val de Loire en mars 2022 et en Île-de-France en mai 2022. En pratique, ces conférences devraient s'appuyer sur des comités techniques et financiers déjà mis en place à l'initiative des DRAJES pour examiner la répartition des emplois et des crédits de l'Agence sur le plan territorial en 2021 et 2022. Leur objet tend donc à se réduire à celle d'une gestion « concertée » de la déclinaison des politiques financées par l'État et mises en œuvre par l'opérateur de l'État qu'est l'Agence, finalement peu différente de celle qui prévalait dans les commissions territoriales de l'ex-CNDS.

Ces constats et observations rejoignent ceux établis par le rapport remis au Premier ministre en juin 2020 par le député Benjamin Dirx, parlementaire en mission chargé de faire des propositions opérationnelles sur la mise en œuvre de la gouvernance régionale du sport¹²⁰, et par les députés Michel Larive et Bertrand Sorre dans le cadre d'une mission « flash » sur « la

¹¹⁸ La seule contractualisation des crédits de l'Agence avec ceux des collectivités territoriales est à ce jour celle relevant des contrats de plan État/régions.

¹¹⁹ Les seuls crédits contractualisés à ce jour le sont dans le cadre des contrats de plan État/régions pour lesquels 100 M€ de crédits de l'ANS ont été proposés à la contractualisation, actuellement contractualisés ou identifiés à hauteur de 78,5 M€ par 9 régions.

¹²⁰ Benjamin Dirx et Patrick Doussot, *Préconisations pour mettre en œuvre l'organisation territoriale du sport*, juin 2020.

déclinaison territoriale de l'Agence nationale du sport »¹²¹ dont le titre lui-même traduit la confusion persistante sur l'objet de la gouvernance régionale du sport assimilée à tort par certains à la mise en place « *d'Agences régionales du sport* ».

B - Des préalables à lever pour la réussite de la gouvernance territoriale du sport

Reflet des ambiguïtés et contradictions d'une politique « *partagée* », le dispositif mis en place, pour la première fois obligatoire, fixe un cadre commun d'intervention pour chacun des acteurs. Sa réussite dépendra de l'engagement effectif de chacun d'entre eux et, notamment, d'un engagement effectif des collectivités territoriales qui n'ont pas pleinement pris possession de ce nouveau dispositif de concertation.

Il est assez probable que les résultats seront assez différents d'une région à l'autre, en fonction de l'antériorité des politiques de concertation et de coordination, des réalités politiques et des réalités territoriales. En ce sens, cette démarche expérimentale a le mérite de partir des territoires et de permettre des approches différenciées en fonction de leurs réalités et enjeux respectifs. Elle ne peut que susciter une émulation positive entre les régions et il serait opportun de mettre en place sur le plan national un dispositif d'observation et de mutualisations des outils et des pratiques développées dans chacune des régions.

À ce stade, les modalités de concertation mises en place concernent exclusivement les crédits de l'Agence nationale du sport et les emplois attribués par la direction des sports. Si cette situation devait perdurer, et même s'il paraît utile et pertinent que l'État agisse, selon ses priorités, après concertation avec les autres acteurs, l'objectif d'une meilleure coordination et d'efficacité des politiques publiques en faveur du sport comme ceux d'une meilleure coordination et complémentarité entre l'offre publique et l'offre privée ne seraient pas atteints, loin de là. La réforme de la gouvernance territoriale du sport, processus lourd engageant des moyens humains et financiers conséquents, se résumerait à une évolution limitée par rapport au système antérieur des commissions territoriales de l'ex-CNDS.

Compte tenu des enjeux, interrogations et difficultés évoqués ci-avant, plusieurs considérations, déterminantes pour la réussite de cette réforme de la gouvernance territoriale du sport, devraient être prises en compte.

¹²¹ Michel Larive et Bertrand Storre, mission « flash » sur *La déclinaison territoriale de l'Agence nationale du sport*, commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, 14 avril 2021. Constatant que la nouvelle gouvernance territoriale du sport demeure encore à l'état embryonnaire et que son déploiement a été tardif et disparate suivant les régions, la mission « flash » de l'Assemblée nationale en conclut que « *la nouvelle gouvernance territoriale du sport reste à formaliser et éprouver* ». Au-delà de préalables sur les moyens dont doivent disposer les DRAJES pour accompagner l'installation et l'activité des conférences régionales du sport, d'une part, sur la nécessité de formaliser au plus vite des concours apportés par l'Agence et ses délégués territoriaux, d'autre part, la mission parlementaire estime indispensable de donner consistance aux outils de planification et de financement et de lever les incertitudes relatives à l'étendue du pouvoir d'intervention des conférences des financeurs comme sur leur objet. Elle rappelle enfin fermement que, le code du sport spécifiant que les membres des conférences des financeurs gardent *in fine* la libre disposition des moyens qu'ils peuvent affecter à la réalisation d'un projet et réaffirmant le principe de l'annualité budgétaire, cette disposition s'applique également à l'Agence nationale du sport, les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs ne devant pas devenir le cadre de gestion de ses crédits.

- **Si la logique de la réforme est de partir des réalités locales et d'adapter le dispositif de gouvernance en conséquence à l'initiative des acteurs locaux, un accompagnement national et territorial renforcé des conférences régionales du sport paraît nécessaire.**

L'Agence, qui en reçu la mission par la loi, dispose à ce jour d'un cadre chargé du suivi des CRS. Elle a dégagé des moyens financiers pour faciliter l'élaboration des diagnostics territoriaux et édité des guides sommaires à cette fin. Au-delà, la mise en place d'un compte satellite du sport et d'un observatoire qui rassemble les données nationales et celles issues des diagnostics territoriaux paraissent indispensables, notamment pour mesurer la cohérence à l'échelle nationale des politiques développées à l'échelle régionale qui suppose également de faciliter les dialogues interrégionaux. De ce point de vue, les responsabilités respectives dans l'accompagnement de la gouvernance territoriale de l'Agence et de la direction des sports, qui a justement vocation à se recentrer sur des fonctions stratégiques, et leur coordination n'apparaissent pas clairement et il conviendrait de les clarifier. De même, les moyens humains consacrés par l'Agence à l'accompagnement des conférences régionales paraissent insuffisants et devraient être substantiellement renforcés.

Le pilotage des politiques du sport de l'État dans les régions est désormais partagé entre les recteurs de région, sous l'autorité desquels sont désormais placés les DRAJES, et les préfets de région, délégués territoriaux de l'Agence nationale du sport, pour lesquels des conventions de mise à disposition des services des DRAJES ont été établies à cette fin. La bonne articulation des compétences et responsabilités respectives des recteurs de région académique et des préfets de région est un enjeu essentiel pour la cohérence des politiques de l'État comme pour la mise en place de la gouvernance régionale du sport qui ne peut reposer que sur la qualité des relations personnelles avancée par ceux des préfets et recteurs rencontrés qui aurait facilité ce processus de transfert. Cette articulation et coordination doit être formalisée, de même que celle entre les recteurs de région académique et les recteurs d'académie sous l'autorité desquels sont désormais placés, dans les directions académiques des services de l'éducation nationale, les services départementaux de la jeunesse et des sports.

- **Les moyens et modalités de fonctionnement des conférences régionales doivent être clarifiés et précisés. Il conviendrait notamment de préciser les conditions dans lesquelles doivent fonctionner les conférences régionales, en particulier leurs secrétariats et leurs moyens d'expertise.**

Comme pour l'Agence, il serait souhaitable de formaliser les apports humains et financiers nécessaires et la contribution respective des différents collèges, la disposition législative renvoyant, le cas échéant, à l'appui des services de la collectivité dont est issue la présidence de la conférence régionale paraissant pour le moins légère et imprécise. Compte tenu de la place déterminante des collectivités territoriales dans ces conférences, en particulier de celle des régions qui exercent huit des onze présidences en place, la logique politique de la réforme voudrait que ces moyens soient formellement partagés entre l'État et les régions dont l'implication est essentielle pour la réussite de la réforme.

De même, il conviendrait que soient formalisées les mises à disposition par les différentes collectivités territoriales, le mouvement sportif et les acteurs économiques, des moyens d'expertise nécessaires au fonctionnement des conférences et des commissions thématiques qu'elles créeront comme des observatoires régionaux qu'il serait souhaitable de

mettre en place à la suite des diagnostics établis préalablement à l'adoption des projets sportifs territoriaux.

Enfin, compte tenu de la taille, parfois pléthorique, des conférences régionales du sport, souvent appelées « Parlements régionaux du sport » qu'il conviendrait de stabiliser face aux multiples demandes d'élargissement dont elles font l'objet, la mise en place de bureaux devrait être systématisée.

- **Les projets sportifs territoriaux doivent hiérarchiser leurs priorités en fonction des enjeux territoriaux, en éviter leur multiplication et leur dispersion et comporter des plans d'action détaillés. Les contrats pluriannuels d'orientation et de financement qui les accompagnent doivent être précisés dans leur contenu comme dans leur portée juridique.**

Il conviendrait de lever les interrogations qui subsistent sur la nature des contrats pluriannuels d'objectifs et de financement qui sont censés décliner en actions opérationnelles la stratégie territoriale adoptée, les conditions de leur élaboration, la qualité de leurs signataires et leur portée juridique.

Nonobstant la position de principe des associations nationales d'élus, la détermination à l'échelle régionale, à défaut d'une clarification des compétences de chaque niveau de collectivités, de chefs de filât en fonction des orientations stratégiques retenues faciliterait le bon fonctionnement des conférences régionales et la déclinaison de ces contrats pluriannuels d'objectifs et de financement, de même que la constitution des conférences des financeurs.

- **Les modalités par lesquelles seront assurées la coordination et la complémentarité des projets sportifs territoriaux et des projets sportifs fédéraux doivent être précisées.**

À l'initiative des parlementaires, l'Agence nationale du sport a été chargée de s'assurer de cette coordination et de cette complémentarité mais, à ce jour, les conditions dans lesquelles 13 projets sportifs territoriaux (pour n'évoquer que la métropole), d'une part, 77 projets sportifs territoriaux, d'autre part, peuvent être articulés n'apparaissent pas clairement.

- **La transparence et la lisibilité des orientations définies par les conférences régionales du sport et les modalités d'accès aux financements pour les acteurs doivent être assurées.**

Les conférences régionales du sport, les projets sportifs territoriaux et leur déclinaison dans des contrats pluriannuels d'orientation et de financement doivent permettre d'assurer une meilleure coordination et complémentarité des politiques et actions conduites par les acteurs de la politique du sport à l'échelle régionale. Ils ont aussi pour vocation de faciliter, pour les porteurs de projets que sont à titre principal les collectivités du bloc communal et les acteurs du mouvement sportif (clubs, comités départementaux, ligues régionales, associations socio-sportives voire acteurs privés), la réalisation de leurs projets¹²².

¹²² L'idée avancée par la Mission Lefèvre/Bayeux de « *guichet unique* » vise à répondre à la situation actuelle marquée par la multiplication des demandes de subventions faites auprès de chacun des financeurs potentiels dont l'instruction est réalisée séparément et les décisions prises individuellement sans dialogue ni coordination, au risque de provoquer des effets d'aubaine ou des incohérences qui ne contribuent pas à l'optimisation de l'usage de l'argent public.

C'est notamment l'objet des conférences des financeurs mais une grande confusion existe sur ce sujet, notamment sur leur constitution et leur périmètre d'intervention. Les uns estiment que ces conférences doivent être constituées par projet, d'autres par thématiques et s'agissant des élus locaux, à l'échelle départementale voire métropolitaine ou intercommunale en fonction des collectivités qu'ils représentent. Tous entendent surtout que le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui est à l'origine et justifie cet état de fait, soit préservé.

Il paraît donc indispensable de clarifier la nature de ces conférences de financeurs et la portée de leurs travaux, avis voire décisions, qui ne peuvent se résumer à l'examen de la répartition des crédits de l'Agence mais doivent contribuer à une articulation et à une coordination des interventions des collectivités territoriales comme entre l'offre publique et l'offre privée d'équipements et d'activités sportives.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement des pratiques sportives pour tous est la politique pour laquelle l'ambition d'une « gouvernance partagée à responsabilités réparties » de la réforme de la gouvernance du sport apparaît la plus nécessaire pour relever le défi d'une politique du sport en France à la hauteur des enjeux de politiques publiques qu'elle recouvre. Elle justifie, bien davantage que la nouvelle politique du haut niveau et de la haute performance, la création de l'Agence nationale du sport sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

L'Agence, qui a repris les dispositifs relatifs au développement des pratiques jusqu'alors gérés par l'ex-CNDS et par la direction des sports (la part territoriale en fonctionnement faisant désormais l'objet d'une gestion par les fédérations sportives), a vu ses moyens augmenter considérablement en 2021 et 2022, pour partie pour les aides au fonctionnement des fédérations sportives et, surtout, pour les aides à l'investissement dans la rénovation et la construction des équipements sportifs sur des dispositifs pour l'essentiel non pérennes.

S'agissant des aides à l'investissement, dont le volume géré par l'Agence hors dispositifs exceptionnels précités est inférieur de moitié aux autres dispositifs recensés (DSIL et DETR notamment), il conviendrait de procéder à une évaluation exhaustive de cet effort substantiel de l'État en faveur de la rénovation et de la construction d'équipements sportifs structurants et de proximité, d'examiner et, le cas échéant, de modifier leurs règles respectives ainsi que leur complémentarité et leur cumul éventuel. Il est indispensable que soit mis en place, notamment au niveau territorial, une procédure de coordination propre à l'État, toutes actions nécessaires et préalables à une évaluation de l'effet réel des subventions de l'État en ce domaine.

Pour ce qui concerne les aides aux fédérations sportives et aux clubs (contrats de développement, projets sportifs fédéraux), la réforme engagée avec la création de l'Agence nationale du sport a conduit à une rénovation de ces cadres contractuels avec l'intention d'en assurer une véritable évaluation à laquelle serait soumise leur reconduction. Néanmoins, elle se traduit par leur multiplication, et ils sont, au surplus, gérés par des entités différentes. Si la volonté de rompre avec une gestion administrée doit être relevée, cela suppose néanmoins que la direction des sports comme l'Agence disposent des moyens humains et d'expertise pour conduire cette démarche de pilotage par la performance et que les conséquences des évaluations en soient tirées et soutenues sur le plan politique.

Cela suppose aussi et surtout une approche et une coordination étroite entre la direction des sports et l'Agence, tant dans l'allocation des moyens humains et financiers que dans l'évaluation de la situation de chaque fédération. De ce point de vue, aucun dispositif assurant un dialogue commun entre, d'une part, l'État et son opérateur et, d'autre part, les fédérations sportives sur l'ensemble de ces orientations et moyens mis en œuvre par l'État n'existe à ce jour. Il paraît dès lors nécessaire et urgent de mettre en place les dispositifs formels adéquats.

Volet essentiel de la réforme de la gouvernance du sport engagée par la loi du 1^{er} août 2019, la mise en place de conférences régionales du sport, de projets sportifs territoriaux, de contrats pluriannuels d'orientation et de financement et de conférences des financeurs entend traduire sur le plan territorial l'ambition d'une « gouvernance partagée à responsabilités réparties » de la politique du sport en France.

La diversité des situations locales dans l'exercice de cette compétence partagée mais non obligatoire pour les collectivités territoriales et les choix effectués dans la composition des conférences régionales donne une responsabilité essentielle aux collectivités territoriales dans la réussite de cette gouvernance partagée, qui ne peut en aucun cas se résumer à un cadre de gestion des crédits de l'Agence nationale du sport sur le plan territorial. Si elle doit permettre d'assurer la coordination entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique, elle devrait aussi et surtout assurer la clarification et la coordination indispensables des compétences et politiques entre les différents niveaux de collectivités.

Le refus d'une clarification, en matière de sport, des compétences des divers niveaux de collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes) reste un obstacle majeur à l'exercice d'une gouvernance partagée de la politique du sport et pousse à s'interroger sur la réussite future de la gouvernance territorialisée du sport. Nonobstant la position de principe des associations nationales d'élus, la détermination à l'échelle régionale d'un chef de file, en fonction des orientations stratégiques retenues, faciliterait le bon fonctionnement des conférences régionales et la déclinaison de ces contrats pluriannuels d'objectifs et de financement, de même que la constitution des conférences des financeurs.

Il est donc indispensable de préciser les moyens de fonctionnement des conférences régionales du sport et, notamment, leur prise en charge par les collectivités territoriales au premier rang desquelles les régions, et de systématiser la mise en place de bureaux des conférences régionales. Le dispositif juridique retenu doit être précisé, en particulier quant à la nature et la portée juridique des contrats pluriannuels, dont les modalités d'élaboration et la qualité des signataires doivent être déterminées. Les modalités par lesquelles seront assurées la coordination et la complémentarité des projets sportifs territoriaux et des projets sportifs fédéraux doivent être définies.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 8. assurer la cohérence des contrats de délégation, des contrats de développement fédéraux et des projets sportifs fédéraux. Les agréer dans un document commun et mettre en place les procédures assurant un dialogue global et commun entre l'État, l'Agence et les fédérations sportives (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport) ;*
- 9. clarifier la gouvernance territoriale du sport et les modalités d'élaboration des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, ainsi que leur nature et leur portée juridique. Préciser les modalités par lesquelles l'articulation et la complémentarité des projets sportifs fédéraux et des projets sportifs territoriaux sera assurée (Ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Agence nationale du sport).*

Conclusion générale

La politique du sport, qui présente toutes les caractéristiques d'une mission de service public fondée sur la notion d'intérêt général et relève de la compétence générale de l'État, est partagée et la pluralité des acteurs de la gouvernance du sport est une donnée ancienne inscrite dans le droit depuis les lois de 1975 et 1984.

La réforme engagée en 2018, dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, visant à une « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* » sur le plan national comme sur le plan territorial, entend permettre une meilleure coordination et une plus grande efficacité des politiques conduites tant pour le haut niveau que pour le développement du sport pour tous.

L'action et les résultats de l'Agence nationale du sport, opérateur de l'État, ne pourront être évalués que dans la durée. Pour autant, après trois ans de fonctionnement, les choix politiques, juridiques et financiers qui ont présidé à sa création ainsi que les conditions dans lesquelles l'Agence s'est mise en place, appellent des questionnements et des recommandations aux fins de permettre à cette ambitieuse réforme d'atteindre ses objectifs.

La politique du haut niveau et de la haute performance mise en œuvre qui repose sur des choix clairs et cohérents doit être confortée et l'articulation avec la direction des sports et les opérateurs du haut niveau clarifiée.

La politique de développement des pratiques sportives pour tous, les relations entre l'État, l'Agence et les fédérations sportives ainsi que la gouvernance territoriale du sport restent des défis à relever et des clarifications sont à opérer rapidement pour que l'objectif d'une meilleure coordination des actions conduites par les différents acteurs et d'une plus grande efficacité des politiques mises en œuvre puisse être atteint.

L'effort budgétaire incontestable réalisé à l'approche des Jeux de Paris 2024 mérite d'être relevé mais, au-delà des mesures conjoncturelles et non pérennes bienvenues dans cette perspective, il conviendrait de fixer une trajectoire pluriannuelle des ressources de l'Agence nationale du sport lui permettant d'inscrire son action dans la durée.

Enfin, groupement d'intérêt public financé quasi exclusivement par l'État et opérateur de l'État chargé de l'exécution d'une mission de service public, l'Agence nationale du sport doit être soumise à une tutelle stratégique effective de l'État. La réorganisation engagée de la direction des sports doit être menée à son terme et les clarifications nécessaires sur le plan politique comme sur le plan des compétences et des missions doivent être opérées rapidement.

Les neuf recommandations émises par la Cour visent à accompagner cette ambitieuse réforme vers l'atteinte de ses objectifs : faire de la France une grande nation du sport, dans le domaine du haut niveau international comme dans celui des pratiques sportives de nos concitoyens.

Liste des abréviations

ADF.....	Association des départements de France
AE	Autorisations d'engagements
AMF.....	Association des maires de France
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDES	Association nationale des élus en charge du sport
ANS.....	Agence nationale du sport
APS	Activités physiques et sportives
ARF.....	Association des régions de France
BPCE.....	Banque populaire-Caisses d'épargne
CAE.....	Contrats d'aménagement de l'emploi
CFdS.....	Conférences de financement du sport
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGCT	Code général des collectivités locales
CGOCTS	Centre opérationnel de gestion des conseillers techniques sportifs
CHNHP	Conseiller haut niveau et haute performance
CIP	Conventions d'insertion professionnelle
CNDS	Centre national de développement du sport
CNOSF.....	Comité national olympique et sportif français
CoSMoS	Conseil social du mouvement sportif
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrats de plan État Régions
CPME.....	Confédération des petites et moyennes entreprises
CPO.....	Contrats pluriannuels d'objectifs
CPOF.....	Contrats pluriannuels d'objectifs et de financement
CPSF	Comité paralympique et sportif français
CRdS	Conférence régionale du sport
CREPS	Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive
CROS	Comités régionaux olympiques et sportifs
CTS	Conseillers techniques sportifs
DASEN	Directeurs académiques des services de l'éducation nationale
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement scolaire
DIGES	Délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques
DIJOP	Délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques
DRAJES	Délégations régionales académiques de la jeunesse, de l'engagement et des sports
DSDEN	Directions des services départementaux de l'éducation nationale
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local

DTN	Directeur technique national
EAPS	Éducateur d'activités physiques et sportives
ENSM.....	École nationale supérieure de la montagne
ENSVN	École nationale supérieure de Voile et des sports nautiques
FDJ	Française des jeux
FDVA.....	Fonds de développement de la vie associative
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FTS.....	Fonds territorial de solidarité
FU.....	France urbaine
GIP	Groupement d'intérêt public
INSEP.....	Institut national du sport, de l'expertise et de la performance
LFP.....	Ligue professionnelle de football
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MENJS	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
MOP	Mission d'optimisation de la performance
OTE.....	Organisation territoriale de l'État
PSF	Projets sportifs fédéraux
PST.....	Projets sportifs territoriaux
QPV.....	Quartier de politique de la ville
RRHP	responsable régional de la haute performance
SDJES	Service départemental de la jeunesse, de l'engagement et du sport
U2P.....	Union des entreprises de proximité
USC.....	Union Sport et Cycles
ZRR.....	Zone de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	104
Annexe n° 2 : les précédents travaux de la Cour.....	108
Annexe n° 3 : les constats de l'étude d'impact du projet de loi portant création de l'Agence nationale du sport	110
Annexe n° 4 : l'Étude du Conseil d'État <i>Le sport : quelle politique publique ?</i>	112
Annexe n° 5 : la Mission Lefèvre/Bayeux	114
Annexe n° 6 : la gouvernance de l'Agence nationale du sport.....	116
Annexe n° 7 : la position des acteurs du groupement d'intérêt public	118
Annexe n° 8 : les perspectives de rendement de la taxe Buffet.....	120
Annexe n° 9 : les constats et préconisation du rapport Onesta.....	122
Annexe n° 10 : les contrats de performance	124
Annexe n° 11 : les contrats de développement de six fédérations sportives	125
Annexe n° 12 : les projets sportifs fédéraux.....	126
Annexe n° 13 : la gouvernance territoriale du sport (Articles L. 112-14 et L. 112-15 ; Articles R. 112-38 et R. 112-44 du code du sport).....	128
Annexe n° 14 : composition et présidences des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs du sport métropolitaines	129
Annexe n° 15 : état d'avancement des travaux des conférences régionales du sport.....	130

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 669

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 7 juin 2021

 Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de politique de la ville ;
- la gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor ;
- le chèque énergie ;
- la formation des policiers ;
- l'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport.

Il pourrait être précieux que certaines de ces demandes puissent donner lieu à la remise d'un rapport avant la fin de la présente législature.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous


Éric WOERTH

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D2100954 KZZ
28/06/2021

Le Premier président

Le 28 JUIN 2021

Ch Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 7 juin dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, conformément au tableau ci-après :

Intitulé	Formation délibérante	Président(e)	Remise
Les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la ville	5 ^e chambre	Gérard Terrien	Juin 2022
La gestion de la dette publique et l'efficience du financement de l'État par l'Agence France Trésor	1 ^{ère} chambre	Christian Charpy	Mars 2022
Le chèque énergie	2 ^e chambre	Annie Podeur	Mars 2022
La formation des policiers	4 ^e chambre	Gilles Andréani	Mars 2022
L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport	3 ^e chambre	Louis Gautier	Mars 2022

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Carine Camby, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amicalement,

Pierre Moscovi

Pierre Moscovi

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes

KCC D2200207 KZZ
04/02/2022

Le 4 février 2022

- **Le Premier président**

Réf. : Courrier n° 669 du 7 juin 2021

À

**Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle
budgétaire
Assemblée nationale**

Objet : Rapport 58°2 sur l'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport

Par lettre du 7 juin 2021, vous avez sollicité la Cour aux fins d'établir, conformément aux dispositions du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un rapport sur l'Agence nationale du sport (ANS) et la nouvelle gouvernance du sport, à remettre avant la fin de la présente législature.

Ce rapport est confié à la Troisième chambre de la Cour ; l'équipe de contrôle est composée de Messieurs Dominique Lefebvre, conseiller maître, Laurent Le Mercier et Axel Guglielmino, conseillers référendaires en service extraordinaire, Madame Mireille Riou-Canals, conseillère maître, assurant le contre rapport.

L'entretien que vous avez accordé le 12 janvier dernier, avec Monsieur le député Benjamin Dirx, au Président de la Troisième chambre, Monsieur Louis Gautier et à l'équipe de contrôle, a permis d'évoquer le contenu et le calendrier de dépôt de ce rapport, qui pourra utilement s'appuyer sur les contrôles en cours de contradiction réalisés par la Cour en 2021, d'une part sur la direction des sports, d'autre part sur l'Agence nationale du sport.

Il ressort de ces échanges les éléments suivants :

- 1- L'ANS étant un opérateur de l'État, venu se substituer en 2019 au Centre national de développement du sport (CNDS), le rapport de la Cour devra s'attacher à faire apparaître les apports et limites de l'appel à une agence pour mettre en œuvre les orientations de la politique publique de l'État en matière de sport de haut niveau comme de développement du sport pour tous. Il examinera le partage et l'articulation de ces deux domaines de compétences de l'Agence. Il dégagera les conséquences de la création de l'Agence sur l'évolution de la tutelle exercée par le ministère des sports et plus particulièrement sur le rôle de la direction des sports.

13 rue Cambon - 75100 PARIS CEDEX 01 - T +33 1 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

414

- 2- Groupement d'intérêt public, l'ANS est néanmoins subventionnée quasi exclusivement par l'État, à titre principal par le biais de taxes affectées dont le produit est plafonné. Le rapport de la Cour devra s'attacher à analyser les ressources de l'Agence et plus précisément chacune des taxes affectées ainsi que leur évolution. Les financements de l'ANS devront être resitués dans l'effort budgétaire de l'État en faveur du sport dont il conviendrait de mieux cerner le niveau et l'évolution, au-delà du programme 219, notamment par le biais de dispositifs tels que le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DTER).
- 3- Le rapport de la Cour examinera les conditions de mise en œuvre de l'Agence et de ses actions, ainsi que la mise en place de la gouvernance territoriale du sport au regard des objectifs fixés par la réforme de la gouvernance du sport initiée en 2018 et, en particulier, de la responsabilité des fédérations sportives et l'évolution des modalités de contractualisation entre l'État et ces dernières.

Le rapport vous sera transmis, comme vous l'avez souhaité, avant la fin du mois de juillet 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : les précédents travaux de la Cour

Dans son rapport public thématique de 2013 *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, la Cour avait appelé en 2013 à une nécessaire adaptation de la stratégie de l'État. Moins financeur majeur, celui-ci devait davantage affirmer sa mission de régulateur et de correcteur des déséquilibres autour de priorités resserrées par une réorientation et une concentration de ses moyens. Il devait davantage prendre en compte les enjeux d'intégrité et de probité des compétitions en lien avec le développement du sport professionnel et, enfin, se doter d'instruments de mesure et d'évaluation, notamment avec la mise en place d'un compte satellite du sport.

Rappelant les importantes inégalités d'accès à la pratique sportive, constatant la faible capacité de l'État à faire évoluer l'offre sportive des fédérations qui répondait mal à une demande en évolution, une intervention trop dispersée sans réelle valeur ajoutée et une absence de coordination entre les ministères chargés respectivement des sports et de l'éducation nationale, la Cour recommandait que son action donne plus clairement et effectivement la priorité à la réduction des inégalités territoriales et d'accès aux pratiques sportives avec une meilleure complémentarité avec les collectivités locales et s'appuie davantage sur le CNDS dont les priorités devaient être clarifiées et renforcées.

S'agissant du sport de haut niveau, pour lequel l'État joue un rôle prédominant (liste des disciplines de haut-niveau, filières d'accès au haut-niveau, liste des sportifs de haut-niveau, moyens budgétaires conséquents de l'ordre de 164 M€ en 2017), elle notait les résultats positifs de son action mais également ses fragilités (faible nombre de titres olympiques, faiblesses du haut niveau féminin et du sport paralympique) face à l'intensification de la concurrence internationale. Elle appelait à la mise en œuvre d'une stratégie globale en ce domaine, à davantage de cohérence par une clarification des responsabilités et une coordination renforcée. Cette recherche d'efficience devait passer par une plus grande sélectivité dans le processus de gestion du haut-niveau avec un resserrement des disciplines reconnues et des listes de sportifs de haut niveau et une concentration des moyens sur les athlètes les plus performants. La Cour recommandait également un renforcement du réseau des établissements publics intervenant sur le haut-niveau (INSEP, CREPS) et leur pilotage par la performance.

S'agissant des relations avec les fédérations sportives, constatant que les conventions d'objectifs n'étaient pas fondées sur une stratégie et des critères suffisamment clairs, la Cour recommandait la mise en place de cadres pluriannuels sur la base d'objectifs précis et mieux suivis en contrepartie d'une plus grande liberté d'utilisation des subventions par les fédérations. Elle appelait, par ailleurs, à une réforme du cadre statutaire et des modalités de gestion des conseillers techniques sportifs (CTS), à la redéfinition de la nature de leurs missions et à une répartition des emplois adaptée à l'évolution des besoins et des disciplines. L'autonomie financière des fédérations sportives devait être renforcée par une plus grande mutualisation et un renforcement des mécanismes de solidarité entre sport amateur et sport professionnel et leur gouvernance et leurs modes de gestion plus conformes à l'éthique et au service public.

Dans son *rapport public annuel* de 2018, la Cour est revenue sur ce sujet et a constaté que la rénovation des relations entre l'État et les fédérations sportives, qu'elle avait appelée de ses vœux en 2013, n'avait pas été menée à bien et que les problèmes de gouvernance, de gestion et de solidarité du mouvement sportif restaient entiers¹²³.

¹²³ Cour des comptes, « *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général* », rapport public annuel 2018, février 2018.

La Cour avait enfin souligné la nécessité d'un cadre d'action coordonné de la politique de l'État et l'association des acteurs du mouvement sportif et les collectivités territoriales à sa définition, les différentes tentatives mises en place jusqu'alors ayant eu des résultats peu probants. Elle avait relevé à ce propos que l'organisation de la concertation entre les acteurs de la gouvernance du sport, question ancienne et récurrente, peinait à trouver une réponse durable¹²⁴.

Enfin, dans son *rapport public annuel de 2022*, la Cour a, dans son insertion relative aux aides de l'État en faveur du sport pendant la crise sanitaire¹²⁵, relevé que la gestion de la crise avait été maîtrisée dans le cadre de la nouvelle gouvernance du sport par une intervention complémentaire et coordonnée de la direction des sports et de l'Agence nationale du sport. Néanmoins, la mise en œuvre de ces mesures de soutien sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun s'est faite sans vision consolidée de leur distribution aux bénéficiaires. Les pouvoirs publics ont privilégié la gestion de l'urgence sans ambition structurelle ni moyens de contrôle et doivent à présent conduire un bilan financier des mesures déployées, en évaluer les effets et accroître leurs contrôles. La Cour a appelé à un renforcement du contrôle de l'État sur les fédérations délégataires de service public.

¹²⁴ Sans remonter au Conseil supérieur des sports créé par le gouvernement du Front populaire et pour en rester à la période la plus récente, le Conseil national des activités physiques et sportives, créé par la loi du 16 juillet 1984, n'a été mis en place qu'en 2001 pour être supprimé sept ans plus tard, en 2008. En 2013, le Conseil national du sport, instance de concertation sur la politique du sport regroupant l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif, les acteurs économiques et sociaux de la branche du sport et les principales institutions publiques partenaires (AFLD, ARJEL, CSA, Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, etc.) a succédé à la Conférence nationale du sport qui avait remplacé en janvier 2012 l'Assemblée du sport, créée entre mars et juin 2011 par le CNOSF et par le ministère des sports.

¹²⁵ Cour des comptes, « Les aides de l'État en faveur du sport », *rapport public annuel 2022*, février 2022.

Annexe n° 3 : les constats de l'étude d'impact du projet de loi portant création de l'Agence nationale du sport

Les constats et recommandations de la Cour, comme ceux du Conseil d'État dans son étude de 2019 *Le sport : quelle politique publique ?*¹²⁶ ont été largement repris par le Gouvernement dans l'étude d'impact¹²⁷ qui a accompagné le projet de loi donnant à l'Agence nationale du sport l'assise législative nécessaire. En substance, les constats des pouvoirs publics à l'appui de la réforme proposée ont été les suivants :

- S'agissant de la politique de développement du sport pour tous, les subventions versées par le CNDS (150 M€), sans coordination effective avec les collectivités territoriales, dont l'effort financier pour le sport (7,4 Md€) est sans commune mesure avec celle du ministère chargé des sports (0,9 Md€), et sans articulation avec les objectifs des fédérations sportives, sont jugées contraires à la doctrine d'intervention de l'État (nombreuses actions de moins de 1 000 €), mal positionnées et trop dispersées pour avoir un impact réel et relevant dans nombre de cas d'effets d'aubaine pour les bénéficiaires, d'autant que le contrôle est faible, pour ne pas dire inexistant. Quant aux diverses tentatives de coordination impulsées à l'échelon territorial, celles-ci, trop peu cadrées et conduisant à une concurrence sur le *leadership* entre l'État et la région notamment, se limitent à des concertations ne débouchant pas sur des programmes d'actions partagés avec des financements associés.
- S'agissant de la politique du haut niveau, son pilotage n'est pas adapté à l'évolution de concurrence internationale et en capacité de relever le niveau de performance de la France dans les grandes compétitions internationales, à commencer par les Jeux olympiques et paralympiques. La prise en charge et le financement de la haute performance sportive sont très éclatés entre l'État, les fédérations sportives et l'INSEP, les collectivités territoriales étant négligées et leur action peu coordonnée avec celles de l'État. L'État arrête ainsi les listes de sportifs de haut niveau sans avoir de réelle expertise sur leur composition proposée par les fédérations sportives, les projets de performance sportive fédéraux à la rigidité formelle étant reconduits sans évaluation ni analyse de leur pertinence en termes de résultats atteints et relevant davantage de simples rapports de force politiques.
- Aucune analyse stratégique et financière n'est conduite pour réinterroger le montant des financements par rapport à la capacité d'autofinancement des fédérations et au soutien indirect apportés par la mise à disposition de cadres techniques et la relation avec les fédérations sportives débouche trop souvent sur une allocation inefficace des moyens et un dialogue insuffisamment opérationnel sur leur mise en œuvre. Les dispositifs de soutien aux athlètes sont marqués par d'importantes disparités, l'articulation entre objectifs sociaux et performance sportive n'étant pas assurée.

¹²⁶ Cf. annexe n° 4.

¹²⁷ Étude d'impact du projet de loi n° 2106 « Agence nationale du sport et organisation des JO 2024 ».

- La gestion des conseillers techniques sportifs, les conditions de leur affectation, la définition de leurs missions et leur évaluation, l'articulation entre l'autorité de l'État dont ils dépendent et celles des présidents de fédération auxquels ils sont fonctionnellement rattachés reste en débat. La « consanguinité » des cadres sportifs de l'État, alternativement affectés dans les fédérations et à la direction des sports, renforce ce système et, finalement, conduit à un financement « administré » de la haute performance peu en rapport avec les objectifs d'efficience et d'équité sportive.
- Au-delà des différences d'appréciation de chacun des acteurs de ces politiques qui résultent de leur positionnement et d'enjeux propres à chacun d'entre eux, l'accord est finalement assez général pour estimer que le système en place n'est satisfaisant pour aucun d'entre eux et qu'une réforme substantielle s'impose pour sortir de postures figées de longue date et pour que la politique du sport soit à l'avenir à la hauteur des enjeux auxquels elle doit répondre et des ambitions légitimes qui lui sont assignées.

Annexe n° 4 : l'Étude du Conseil d'État *Le sport : quelle politique publique ?*

Le Conseil d'État qui, dans ses deux fonctions de juge et de conseiller, est appelé à connaître des questions liées au sport dans toute leurs dimensions et dont la jurisprudence en ce domaine s'est étendue avec l'essor dans les années 70 du contentieux administratif du sport¹²⁸, a confirmé et complété en 2019 les constats de la Cour dans son étude relative à la politique publique du sport¹²⁹, notamment sur les questions de gouvernance et sur celles relatives à la tutelle des fédérations devenue largement formelle¹³⁰.

Dans cette étude très complète qui reste d'une parfaite actualité, le Conseil d'État a relevé le caractère multidimensionnel de la politique du sport qui a une influence sur le fonctionnement de l'économie, la santé publique, l'intégration, la citoyenneté et la cohésion sociale, voire sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, le caractère transversal de cette politique et son influence sur les autres politiques publiques justifiant à ses yeux le fort pouvoir de direction et d'orientation de l'État.

Il a également rappelé les évolutions ayant affecté le monde du sport, au-delà du rôle croissant des collectivités territoriales, en particulier sur trois points : d'une part, la montée des dérives dans le sport liées au dopage, à la violence, à la probité et à l'intégrité ; d'autre part, les tensions croissantes au sein du monde sportif liées à la marchandisation et à la médiatisation du sport qui mettaient en cause les fondements mêmes sur lesquels le système français s'était construit, notamment le principe de solidarité ; enfin, la croissance des activités commerciales liées au sport avec la création de nouveaux services et de nouveaux métiers qui transforment durablement les pratiques des citoyens et l'économie générale du secteur, l'activité marchande prenant une place de plus en plus importante à côté de l'intervention publique et représentant une contribution à la croissance du PIB et un vivier d'emplois considérables.

Relevant que le sport qui, comme la culture, représentait environ 0,2 % des crédits de l'État au début des années 80, n'en représente plus que 0,13 % aujourd'hui, le Conseil d'État a souligné l'enjeu déterminant, compte tenu des fortes contraintes qui s'exercent sur les budgets publics, du financement par de nouvelles ressources de la politique du sport en France pour en concrétiser les ambitions affichées. Face à ces évolutions du monde du sport et ces contraintes financières, il a souligné la difficulté qui en résultait pour l'État, qui n'est ni le premier financeur ni le premier employeur dans le domaine du sport, pour garantir la mission de service public conférée à la politique du sport et combien cette situation expliquait les tiraillements constatés sur sa gouvernance entre les acteurs de cette politique publique.

¹²⁸ Notamment avec la décision de section du 22 novembre 1974 *Fédération des industries françaises d'articles de sport* reconnaissant le caractère d'actes administratifs aux décisions des fédérations sportives prises en application de la délégation de service public qui leur est consentie, ou encore par la définition jurisprudentielle de la notion de discipline sportive.

¹²⁹ Conseil d'État, *Le sport : quelle politique publique ?*, 2019.

¹³⁰ Le Conseil d'État a notamment relevé « *la part d'hypocrisie* » qui présidait aux conventions pluriannuelles d'objectifs passées avec les fédérations sportives.

Rappelant en conclusion le rôle déterminant de l'État dans la garantie des objectifs d'intérêt général assignés à la politique sportive et la nécessité de préserver sa place dans la définition de la politique du sport, son organisation et sa régulation, il a appelé au travers de 21 recommandations à une clarification des compétences entre les acteurs, à un effort de responsabilisation et de démocratisation du mouvement sportif, à une action résolue de démocratisation des activités physiques et sportives et à la réduction des inégalités sociales et territoriales pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels des citoyens, et enfin à garantir l'unité du sport et en développer la filière économique.

Annexe n° 5 : la Mission Lefèvre/Bayeux

La Mission Lefèvre/Bayeux s'est prononcé pour la création d'une Agence nationale unique de concertation et de décision réunissant les actions en matière de haut-niveau et de haute performance jusqu'alors pilotées par la direction des sports et l'INSEP ainsi que les actions en faveur du développement pour tous en reprenant les missions et les financements de l'actuel CNDS ainsi que la contractualisation des moyens financiers avec les fédérations jusqu'alors gérés par la direction des sports, à l'exclusion des emplois de conseillers techniques sportifs (CTS). Cette Agence aurait notamment pour mission de mettre en œuvre les préconisations du rapport que la ministre avait parallèlement demandé à M. Claude Onesta sur la haute performance sportive¹³¹ en s'assurant des prérogatives propres à la personne chargée de la haute performance.

Partant du postulat qu'un établissement public placé sous la tutelle de l'État ne permettrait pas l'expression de la « *gouvernance partagée à responsabilités réparties* » ambitionnée par la réforme, elle a préconisé la constitution d'un groupement d'intérêt public réunissant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique qui devait, selon la Mission, induire une répartition des financements entre les parties. Elle a préconisé, d'autre part, la création au niveau territorial de conférences régionales du sport chargées de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de projets sportifs territoriaux et de conférences des financeurs supposées définir, sur la base de ces projets, un programme coordonné de financement décliné ensuite de façon opérationnelle par ces conférences de financeurs. Celles-ci devraient constituer un « guichet unique » pour les acteurs du sport, chaque financeur intervenant sur sa priorité tout en construisant des réponses plus lisibles et cohérentes pour les bénéficiaires.

Prenant acte de la position politique nationale des associations d'élus, la Mission renvoyait ainsi à l'échelon régional la détermination d'une « *spécialisation à la carte* »¹³² des acteurs sur la base du projet sportif territorial dans le cadre d'engagements sous la forme de contrats pluriannuels d'orientation et de financement autour de quatre politiques publiques : la performance sportive et le haut niveau, le sport professionnel, les équipements sportifs structurants du territoire, l'égal accès de tous à la pratique sportive et notamment des personnes handicapées. Sur ces bases, l'Agence nationale aurait vocation à financer, dans le cadre de ses priorités, certains domaines ou actions des projets sportifs territoriaux dans le cadre d'un contrat de développement du sport territorial passé avec la conférence régionale des financeurs.

S'agissant du financement de l'agence unique préconisée, la Mission a rappelé que le mouvement sportif et les collectivités territoriales estimaient nécessaire un financement public d'État de l'ordre de 400 M€, correspondant *grosso modo* au rendement du montant des taxes existantes alors affectées au CNDS avant plafonnement, ce montant devant permettre de doubler l'engagement de l'État en matière de haut niveau pour le porter à 100 M€, de poursuivre l'accompagnement financier de la majorité des fédérations sportives et de maintenir au niveau des territoires des financements subsidiaires complétant, le cas échéant avec un effet de levier véritable, les financements locaux et privés des entreprises et des ménages, notamment vis-à-vis des territoires carencés et en direction des publics les plus éloignés de la pratique sportive.

¹³¹ Claude Onesta, *Rapport de la mission d'étude pour la haute performance sportive*, janvier 2018, cf. annexe n° 9.

¹³² À titre d'exemple, la Mission indiquait que les régions pourraient se centrer sur les formations, le sport de haut niveau et sur le sport comme levier d'aménagement du territoire, les départements sur les usages socio-sportifs du sport, les financements structurants sur le handisport et les sports de nature, le bloc communal sur les équipements sportifs structurants, le sport professionnel, l'emploi sportif, le sport de haut niveau, le sport de proximité et le soutien aux clubs.

Contrepoint de ces propositions, la Mission Lefèvre/Bayeux préconisait une rénovation de la délégation et de l'agrément consentis aux fédérations sportives et une évolution indispensable de la tutelle de l'État sur ces dernières, une transformation du fonctionnement fédéral en matière de transparence, d'éthique et de démocratie ainsi qu'une évolution des missions du CNOSF. Elle appelait, par ailleurs, à une réelle prise en compte et à une montée en puissance du monde économique par une plus grande considération donnée au marché du sport et au sport en entreprise, ainsi qu'à une diversification des sources de financement, notamment par le mécénat d'entreprise.

Elle se prononçait enfin pour une transformation de l'administration de l'État, avec un repositionnement de la direction des sports sur des fonctions plus stratégiques et d'observatoire des pratiques sportives, de la sociologie et de l'économie du sport et sur des fonctions juridiques et de contrôle substantiellement renouvelées. Cette direction d'administration centrale renouvelée, qui aurait à promouvoir une approche raisonnée et proportionnée de la sécurité des pratiques et des contenus de formation des encadrants, devrait renforcer sa capacité à conduire des programmes interministériels et assurer une meilleure articulation de la politique internationale et européenne de la France.

Annexe n° 6 : la gouvernance de l'Agence nationale du sport

L'assemblée générale du groupement, composée de 50 membres titulaires et autant de suppléants désignés pour trois ans renouvelables, est répartie entre les quatre collèges, à raison de 15 membres pour l'État, pour le mouvement sportif et pour les collectivités territoriales et cinq pour les acteurs économiques, la parité entre hommes et femmes devant être atteinte de façon globale. Elle comporte en outre des personnalités qualifiées ayant voix consultative, en l'espèce le président du COJOP « Paris 2024 », la présidente de la Française des Jeux (FDJ), le président de GL Événements et le représentant de la CDFT, syndicat majoritaire de la branche professionnelle du sport. Elle doit être réunie au moins une fois par an. L'assemblée générale s'est réunie depuis la création du groupement à quatre reprises, les 24 avril et 8 octobre 2019, le 16 septembre 2020 et le 15 juin 2021, notamment pour adopter les rapports d'activité de l'Agence, ses autres compétences étant relatives aux dispositions statutaires du groupement.

Le conseil d'administration, composé de 20 membres titulaires et d'autant de suppléants également désignés pour trois ans renouvelables (six respectivement pour l'État¹³³, le mouvement sportif et les collectivités territoriales, deux pour les acteurs économiques) ainsi que des personnes qualifiées précitées, de quatre parlementaires et de deux représentants des personnels de l'ANS avec voix consultative, est chargé d'administrer le groupement et dispose des attributions classiques d'un conseil d'administration d'établissement public.

Y assistent également le commissaire du Gouvernement et le contrôleur économique et financier de l'État ainsi que le directeur général du groupement et le Manager général de la Haute performance. Le conseil d'administration, qui doit se réunir *a minima* trois fois par an, s'est réuni depuis la création du groupement à treize reprises, au rythme de quatre conseils par an.

La présidence non exécutive de l'Agence est désignée par l'assemblée générale sur proposition du ministre chargé des sports, deux vice-présidents ne pouvant être issus du même collège que le président étant également désignés par l'Assemblée générale. Le bureau est pour sa part composé de neuf personnes, à savoir le président, le directeur général et le Manager général de la Haute performance, le directeur des sports et cinq membres dont les deux vice-présidents (deux issus du collège des collectivités territoriales, deux du mouvement sportif et un du collège des acteurs économiques). La ministre des sports y participe depuis le printemps 2021.

Enfin, l'ANS a mis en place sept commissions thématiques (Emplois, Programmation des équipements sportifs, Développement des modèles économiques et des financements, Haute performance, Fonds de soutien à la production audio-visuelle, Audit, éthique, déontologie et rémunérations, Développement des pratiques) qui peuvent être présidées par des personnalités des différents collèges non membres du conseil d'administration.

¹³³ Les représentants de l'État sont la ministre des sports, le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques, le directeur des sports, le directeur du budget, le représentant de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et le directeur général de l'INSEP

L'assemblée générale et le conseil d'administration de l'Agence sont composés de membres issus de quatre collèges constitués des 12 membres fondateurs¹³⁴, avec une répartition des droits de vote (article 7.1) accordant 30 % des droits au collège des représentants de l'État, au collège des représentants du mouvement sportif et au collège des associations représentant les collectivités territoriales, et 10 % des droits au collège des représentants des acteurs économiques. La pondération des droits de vote est cependant différente sur les sujets relatifs à la haute performance, l'État disposant en ce domaine de 60 % des droits de vote, le solde étant réparti entre les autres collèges à proportion de leurs droits statutaires. En outre, à la demande des représentants de l'État, le projet de délibération ou de décision est soumis à son avis conforme quand la question soulevée est « *susceptible de mettre gravement en jeu les intérêts de l'État* ».

L'article 7.2 de la convention constitutive fixe les obligations des membres du GIP. Outre celle d'utiliser le groupement comme un cadre de coopération pour la mise en œuvre de projets partagés et mis en commun et de fixer annuellement dans les délais requis le budget du groupement et un niveau de participation aux ressources correspondant aux besoins de sa réalisation, ils sont engagés à fournir les contributions nécessaires. Ces contributions, conformément à l'article 8 de la convention constitutive, peuvent être fournies sous forme de participation financière, de subvention ou de cotisation, de mise à disposition de personnels, de locaux ou de matériels, d'apports de droits d'exploitation immatériels ou sous toute autre forme, de contribution non financière, études, analyses ou données statistiques. Les apports des membres du GIP en nature, en numéraire ou en industrie, listés dans l'annexe 1 de la convention, doivent être précisés dans des documents établis pour chaque exercice budgétaire.

Pour ce qui concerne l'État, l'apport au GIP est, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2019¹³⁵, constitué des taxes affectées par les lois de finances annuelles précédemment dévolues au CNDS ainsi que de dotations annuelles du programme 219 du ministère des sports. Par ailleurs, l'article 21 de la convention constitutive envisage également la possibilité pour l'Agence de disposer de ressources propres issues notamment de la rémunération de prestations et de produits de la propriété intellectuelle, de contributions financières ou en nature de personnes physiques ou morales privées sous forme de dons, mécénat et libéralités, ou de recettes tirées de partenariats privés ou de programmes commerciaux.

La présidence non exécutive de l'Agence est exercée par une personne qualifiée élue par le conseil d'administration de l'Agence sur proposition du ministre chargé des sports, le directeur général exécutif étant également nommé par le conseil d'administration sur proposition du ministre chargé des sports, ceux-ci étant révocables dans les mêmes conditions.

Enfin, conformément aux préconisations du rapport Onesta, le conseil d'administration nomme, également sur proposition du ministre chargé des sports, un Manager général de la Haute performance (article 17) afin de piloter l'accompagnement individualisé des athlètes et de leur encadrement, ainsi que les moyens alloués pour la haute performance et le haut niveau aux fédérations et d'en évaluer les résultats. Ce dernier dispose de pouvoirs propres et, notamment, émet un avis conforme sur les conventions relatives au haut niveau et à la haute performance sportive signées par le directeur général de l'Agence. Il est par ailleurs consulté pour avis sur l'affectation et la durée des missions des CTS, la liste des sportifs de haut niveau, la liste des disciplines sportives reconnues de haut niveau, la liste des entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau et sur les projets de performance fédéraux.

¹³⁴ Article 2 de la convention constitutive : État, CNOSF, CSPF, ARF, ADF, AMF, France urbaine, MEDEF, CPME, U2P, Union Sport et cycles (USC), Conseil social du Mouvement Sportif (CoSMoS).

¹³⁵ Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Annexe n° 7 : la position des acteurs du groupement d'intérêt public

Les acteurs économiques

La principale innovation de la nouvelle gouvernance du sport réside probablement dans la constitution du collège des acteurs économiques, composée de représentants des organisations patronales institutionnelles (MEDEF, U2P, CPME) mais également d'acteurs économiques du sport que représente l'Union Sport et cycles (USC) et d'acteurs sociaux du monde économique du sport que représente le Conseil social du Mouvement sportif (CosMos). Il s'agit là d'un enjeu essentiel à plusieurs titres, notamment pour le développement des pratiques sportives en entreprises mais également pour le développement du secteur économique et marchand du sport et son articulation avec l'offre publique, compte tenu de l'évolution constatée des pratiques sportives des individus, aujourd'hui majoritairement inscrites en dehors du sport fédéré.

Les membres fondateurs du collège économiques se félicitent tous de la reconnaissance qui leur est ainsi conférée quant à leur contribution à la politique du sport. Ils expriment des attentes fortes, dont ils soulignent qu'elles sont très éloignées de l'idée qu'ils jugent simpliste et erronée selon laquelle leur présence serait la promesse d'une contribution privée accrue au financement de la politique publique du sport qu'ils jugent d'ores et déjà significative et estimée par l'USC à plus de 600 M€ en 2019¹³⁶.

Ils souhaitent une véritable concertation des pouvoirs publics et du mouvement sportif avec les acteurs économiques du sport qu'ils représentent, dans l'objectif de mieux mutualiser les moyens en équipements et offres de service comme de mieux articuler l'action des entreprises avec les fédérations sportives, à l'exemple des métiers de la montagne, des métiers nautiques ou du tourisme sportif. Leur demande est forte quant à la mise en œuvre de meilleures complémentarités entre le secteur public, le secteur privé et le mouvement sportif et sur l'évolution des modèles économiques de développement du sport. Il en va de même sur l'évolution du sport professionnel et sur une meilleure articulation entre l'intervention publique et l'intervention privée dans le domaine du haut niveau et de la haute performance.

Le mouvement sportif

Le mouvement sportif, interlocuteur et partenaire historique de l'État, considère que la création de l'Agence représente une avancée majeure dans la reconnaissance du rôle et de la responsabilité des fédérations sportives. C'est notamment l'avis du Comité sportif paralympique français (CSPF) qui porte une appréciation très positive sur la mise en place de l'Agence, y voyant très concrètement une meilleure prise en compte des enjeux et intérêts du mouvement sportif paralympique et, plus généralement, de la prise en compte du handicap dans les politiques sportives. Le CNOSE, pour sa part, se félicite de la reconnaissance de la responsabilité des fédérations et du transfert, décidé en contrepartie d'un pilotage renforcé par l'État de la politique de haut niveau à laquelle nombre de fédérations n'adhéraient pas spontanément, de l'attribution des aides au fonctionnement de la part territoriale (60 M€) par les fédérations pour ce qui concerne les clubs et les ligues et par le CNOSE pour ce qui concerne les comités régionaux et départementaux olympiques.

¹³⁶ Ils récusent à ce propos l'idée avancée par certains de la mise en place d'une taxe sur les activités sportives marchandes destinée à financer la politique publique du sport. Ils ajoutent que nombre d'entreprises de proximité contribuent grandement au fonctionnement des clubs par des actions de mécénat et de sponsoring et appellent en revanche, s'agissant de la contribution financière des entreprises à la politique sportive, à une adaptation des règles fiscales du mécénat sportif.

Les fédérations sportives reconnaissent, dans leur grande majorité, davantage d'exigences de la part de l'Agence dans la justification des financements sollicités sur le haut niveau et relèvent que leurs nouveaux interlocuteurs apportent davantage d'expertise, de compétences et de contrôle avec davantage de réactivité et d'efficacité au regard de la lourdeur administrative dont faisait preuve, selon elles, la direction des sports. Alors que dans l'ancien système le lobbying ministériel permettait l'obtention de moyens supplémentaires, elles considèrent que, si les moyens ne sont pas fondamentalement plus importants, ceux-ci sont mieux discutés et ciblés au terme d'une discussion sur la stratégie sportive et d'échanges plus actifs. Elles notent enfin que, si le transfert des aides au fonctionnement de la part territoriale aux fédérations s'est traduit par un transfert de charges, l'effet bénéfique des projets sportifs territoriaux sur la déclinaison des politiques fédérales, dont elles attendent un effet de levier, est manifeste.

Les collectivités territoriales

L'attente des représentants des différents niveaux de collectivités territoriales se porte davantage sur la mise en place de la future gouvernance territoriale, la compétence et le chef de filât de l'État en matière de haut niveau n'étant pas selon eux discutables. Ils insistent sur le principe de différenciation pour s'adapter aux réalités des territoires, considèrent que la gouvernance territoriale ne peut pas et ne doit pas être une « déclinaison territoriale » de l'Agence et revendiquent une décentralisation davantage qu'une déconcentration, privilégiant une démarche à partir des territoires plutôt qu'une démarche « descendante » de l'Agence. Ils sont attentifs à ce que l'État, après le décrochage intervenu dans les années 2010, ne se désengage pas de la politique de développement des pratiques pour tous et revendiquent un droit de regard sur l'utilisation des crédits de l'État dédiés à cette fin dans les territoires.

Leur principale préoccupation porte sur la représentation respective de chaque niveau de collectivités et sur le maintien du principe de compétence partagée sans chef de filât. Seule Régions de France estime que dans certains domaines (notamment sur le haut niveau puisqu'elle a désormais la responsabilité de la gestion des CREPS), des chefs de filât pourraient voir le jour, les autres associations d'élus en contestant néanmoins le principe même, *a fortiori* au bénéfice de l'entité régionale. Cette situation se retrouve également au niveau intercommunal, la question de la répartition des compétences respectives des EPCI et des communes et celle de la définition de l'intérêt communautaire dans le domaine du sport étant récurrentes et rarement clarifiées.

Annexe n° 8 : les perspectives de rendement de la taxe Buffet

Le rendement de la taxe Buffet est étroitement connecté à l'évolution du marché des droits de retransmission des compétitions du football professionnel qui assure plus de 80 % des contributions de ce prélèvement. Plus largement, les paramètres d'évolution du rendement de la taxe Buffet dépendent de deux composantes essentielles :

- la concurrence sur le marché de la diffusion audiovisuelle, dont la configuration a fortement évolué au cours des 10 dernières années, notamment au regard des attributions successives des droits de la Ligue 1 de football (présence historique de Canal Plus, apparition puis disparition de TPS, entrée puis sortie d'Orange, arrivée puis départ de Mediapro, arrivée d'Amazon), témoignant de l'interaction entre l'attribution des droits de la Ligue professionnelle de football et la structuration même du marché télévisuel ;

- la valeur intrinsèque des compétitions et des disciplines. De fait, la volatilité des produits du prélèvement traduit aussi les contingences de la performance sportive et économique des compétitions et disciplines qui influe sur la valeur finale des droits commercialisables.

Dans la mesure où les droits d'exploitation audiovisuelle du championnat de France de football de Ligue 1 représentent, de façon constante depuis une vingtaine d'années, à eux seuls en valeur environ 75 % du marché des droits en France, le rendement de la taxe Buffet est susceptible de modifications substantielles à chaque échéance de renouvellement desdits droits, à ce jour attribués pour une durée maximale de quatre ans conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article R. 333-3 du code du sport. L'exercice de prévision doit par ailleurs prendre en compte les réflexions constantes des ayants-droits visant à garantir le meilleur équilibre possible entre les expositions en mode gratuit ou payant de leurs compétitions, choix susceptible d'affecter significativement la valeur des droits commercialisés.

Sur la période 2020-2024, le rendement de la taxe devrait demeurer significativement inférieur au montant attendu, du fait des effets cumulés de l'impact de la crise sanitaire sur la retransmission d'évènements sportifs mais surtout de la défaillance du groupe sino-espagnol Mediapro, qui s'était porté acquéreur en 2018 de la majeure partie des droits des championnats de France de football professionnel de Ligue 1 et de Ligue 2 et du Trophée des Champions de football pour cette même période. Alors que le montant cumulé des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions domestiques de football professionnel, grâce à cette spectaculaire entrée sur le marché de Mediapro du football, devait atteindre plus de 1,2 Md € par saison, le montant négocié avec le groupe américain de commerce en ligne Amazon, qui s'est substitué à Mediapro, a conduit la Ligue de football professionnel à valoriser l'ensemble de ses compétitions à hauteur de 685 M€ pour la saison 2020-2021 et de 663 M€ pour les saisons 2021-2022 à 2023-2024.

Certes, il est constaté une évolution positive des droits audiovisuels du rugby à la suite de la signature entre la Ligue nationale de rugby et Canal Plus d'un contrat de 113,6 M€ pour la période 2023/2027, soit une progression de plus de 17 % par rapport au contrat en cours. Néanmoins, du fait du poids des compétitions domestiques de football professionnel dans la valorisation des droits audiovisuels sportifs, l'incertitude est totale au-delà de l'exercice budgétaire 2023 (le nouveau montant des droits de la Ligue 1 aura vocation à s'appliquer à compter d'août 2024, début de la saison sportive 2024-2025, rendant la prévision pour l'exercice 2024 difficile).

L'inscription aux articles L. 333-1 et L. 333-2-1 du code du sport, par l'article 51 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, de la faculté offerte aux ligues professionnelles de créer une société commerciale permettant la commercialisation et la gestion des droits d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'elle organise, apporte toutefois une novation de nature à envisager une meilleure valorisation de ces droits.

Cette opportunité doit en effet permettre aux ligues le souhaitant de se professionnaliser et de s'associer avec des acteurs majeurs du secteur afin de développer de nouvelles sources de revenus, notamment en matière de droits audiovisuels internationaux. Le football français accuse sur ce plan un net retard par rapport aux quatre autres grands paysages footballistiques européens (Angleterre, Espagne, Allemagne, Italie), avec un montant des droits internationaux de la Ligue 1 plus de huit fois inférieur à celui des droits domestiques (80 M€/an vs. 663 M€/an), contre cinq fois pour la Série A italienne ou la Bundesliga allemande, 1,5 fois pour la Liga espagnole et une parité pour la *Premier League* anglaise. Les droits internationaux de la Ligue 1 s'affichent ainsi dans un rapport de 1 à 2,5 avec l'Italie et l'Allemagne (environ 200 M€/an), de 1 à 9 avec l'Espagne (705 M€/an) et de 1 à 20 avec l'Angleterre (1,59 Md€/an). Il apparaît ainsi qu'une marge de réévaluation de ces droits pourrait se faire jour, à partir de 2024, pour la Ligue de football professionnel, entraînant *de facto* une hausse de la taxe Buffet.

Dans son rapport public thématique de 2013 précité, la Cour avait recommandé un élargissement de l'assiette de cette taxe aux compétitions internationales. Le rapport *Le sport à la télévision en France : pour l'accès du plus grand nombre, pour la diversité des pratiques et des disciplines exposées* du sénateur David Assouline (novembre 2016) a repris cette recommandation en préconisant la mise en cohérence du dispositif actuel pesant sur les organisateurs de compétitions sportives établis en France et la migration régulière du processus de cession des droits télévisuels des compétitions internationales des acteurs nationaux vers les fédérations internationales (centralisation de la vente des droits des équipes nationales de football au niveau de l'UEFA, du Tournoi des VI Nations de rugby au niveau du Comité des 6 nations, etc.).

L'assiette actuelle de la taxe sur les droits TV, créée en 1999, a pour effet de créer une distorsion entre la vente de droits de diffusion des compétitions organisées par des acteurs français (fédérations, ligues professionnelles et organisateurs privés tels qu'Amaury Sport Organisation -ASO- qui organise le Tour de France cycliste ou le Dakar) qui sont taxées, et celles organisées par des acteurs étrangers (JO, Coupe du monde ou Ligue des Champions de football, etc.), qui ne le sont pas. De plus, l'évolution des pratiques en matière de négociation des droits télévisuels au cours des dernières années, dans le sens d'une concentration de l'offre dans les mains d'instances internationales, a eu des effets directs sur la taxe Buffet.

Une solution consisterait à assujettir les opérateurs sportifs établis en France sur les montants reversés par les organisateurs internationaux au titre de la participation de leurs affiliés à des compétitions européennes et mondiales. Par exemple, serait ainsi assujetti le reversement de l'UEFA à la FFF pour les droits des matchs de l'équipe de France de football, ou celui du Comité des 6 Nations à la FFR sur les droits de diffusion du Tournoi des VI Nations. Cette préconisation permettrait ainsi tout à la fois de corriger les effets de marché observés depuis une quinzaine d'années, de renforcer la cohérence du dispositif de cette taxe (les organisateurs de compétitions sportives ne paient pas la taxe sur l'ensemble du montant des droits télévisuels effectivement perçus) et d'augmenter son produit.

Une approche plus radicale consisterait à réformer la taxe « Buffet » pour la transformer en prélèvement sur l'ensemble des recettes commerciales des ligues professionnelles et fédérations sportives (éventuellement au-dessus d'un niveau de chiffres d'affaires annuel à déterminer). Une semblable évolution pourrait ainsi être corrélée à l'évolution retracée des modalités de commercialisation des droits d'exploitation des compétitions organisées par des ligues professionnelles, portée par la création de sociétés commerciales dédiées.

Annexe n° 9 : les constats et préconisation du rapport Onesta

Insistant sur l'enjeu que représente la réussite des équipes de France et le rapport étroit entre les résultats obtenus aux Jeux et l'augmentation des pratiques sportives qu'ils entraînent, et notamment du nombre de licenciés que les fédérations sportives doivent alors accueillir, M. Claude Onesta a livré un constat sans concession des limites actuelles du modèle sportif français de haut niveau mis en œuvre depuis 1960. Ce système, qui a connu son apogée au milieu des années 90 (5^{ème} rang mondial aux Jeux d'Atlanta en 1996), reposait sur la mise à disposition des fédérations sportives de cadres techniques, l'allocation de moyens financiers et le développement d'infrastructures sportives, dispositifs devenus au fil du temps incapables de s'adapter à l'évolution des besoins des athlètes, à l'évolution des sciences et technologies et à la concurrence internationale, elle-même toujours plus dense. Ces dispositifs, davantage administrés que pilotés et ne faisant pas l'objet d'évaluations approfondies, étaient reconduits de façon récurrente sur les mêmes bases, indépendamment de toute appréciation des performances obtenues.

Ainsi, entre 1996 et 2016, alors que la France et le Royaume-Uni sont des pays comparables en population, en PIB et en investissements dans le sport de haut niveau¹³⁷, leurs résultats ont totalement divergé. Ceux des équipes de France aux Jeux d'été ont au mieux stagné voire légèrement régressé, passant de la 5^{ème} place à Atlanta (37 médailles dont 15 en or) à la 7^{ème} et la 8^{ème} place mondiale (43 médailles à Rio dont 10 en or, 33 médailles à Tokyo dont 10 en or). Quant au Royaume-Uni qui a engagé en 1997 une nouvelle politique du haut niveau ambitieuse avec la création de *UK Sport*¹³⁸ après les Jeux d'Atlanta (35^{ème} place mondiale, 15 médailles dont une en or), cette nation est rapidement revenue parmi les meilleures, revenant dès les Jeux de Sydney dans le Top 10 des nations en nombre de médaille et, huit ans plus tard, dans le Top 5 à Pékin¹³⁹ et s'y maintenant depuis (3^{ème} en 2012 à Londres avec 65 médailles dont 29 en or, 2^{ème} à Rio avec 67 médailles dont 27 en or, 4^{ème} à Tokyo avec 65 médailles dont 22 en or)¹⁴⁰.

La situation des sports paralympiques français est bien plus catastrophique, les résultats étant en chute libre et la comparaison avec le Royaume-Uni encore plus cuisante. La France est ainsi passée en vingt ans de la 6^{ème} place à Atlanta (95 médailles) à la 12^{ème} place (28 médailles) à Rio alors que le Royaume-Uni dans le même temps passait de la 4^{ème} place (122 médailles) à la 2^{ème} (147 médailles)¹⁴¹. Les bons résultats obtenus à Tokyo en septembre 2021 (14^{ème} avec 54 médailles dont 11 en or), s'ils sont un motif d'espoir, n'infirmes pas ce constat.

¹³⁷ Environ 105 M€ par an pour la France, dont 64 M€ pour les contrats de performance des fédérations et le soutien aux athlètes et 41 M€ de valorisation des CTS (missions entraîneurs haut niveau et managers de haute performance), et 106 M€/an pour *UK Sport* sur la période 2017/2021.

¹³⁸ Agence gouvernementale publique financée par le Département du digital, de la culture, des médias et du sport, chargée des investissements dans le sport olympique et paralympique.

¹³⁹ 10^{ème} à Sydney avec 28 médailles dont 11 en or. 4^{ème} à Pékin avec 47 médailles dont 19 en or contre une 7^{ème} place pour la France avec 34 médailles dont 11 en or.

¹⁴⁰ Pour la France, une 7^{ème} place à Londres (34 médailles dont 11 en or) et une 7^{ème} place à Rio (43 médailles dont 10 en or).

¹⁴¹ Pour les Jeux de Rio, la France a mobilisé 46 M€ pour 347 athlètes olympiques et 3,6 M€ pour 126 athlètes paralympiques, soit un rapport d'un à quinze, quand le Royaume-Uni mobilisait pour ses sportifs olympiques et paralympiques respectivement 80 M€ et 20 M€, soit un rapport d'un à quatre.

Retenant l'objectif avancé par la ministre Laure Flessel de doubler le nombre de médailles olympiques en 2024 par rapport aux Jeux de Rio en 2016, soit 80 médailles, avec un objectif intermédiaire pour les Jeux de Tokyo de 45 médailles dont 16 en or (finalement 33 médailles dont 10 en or), M. Claude Onesta a préconisé de passer d'un système « administré » du sport de haut niveau à un système « managé », la question essentielle selon lui étant moins le niveau budgétaire consacré à cette politique, même si des ajustements lui paraissaient nécessaires, que la nécessité d'élaborer une stratégie et de la décliner avec comme seule boussole l'indicateur de performance.

Il a proposé en conséquence la création d'une organisation autonome porteuse d'une stratégie nationale et chargée de l'évaluation et de la prospective, de la stratégie et du management du projet Paris 2024 et disposant d'un budget dédié. Préconisant de distinguer le haut niveau et la haute performance et de concentrer les moyens sur les disciplines et les athlètes les mieux à même d'obtenir des résultats en prenant en compte les « oubliés » du système que sont les entraîneurs, il a de même suggéré d'allouer désormais les moyens humains (CTS) et les moyens financiers aux fédérations sur des critères de performance objectivés avec de nouveaux outils d'aide à la décision et d'engager un effort substantiel d'innovation et de recherche sur la haute performance.

Annexe n° 10 : les contrats de performance

Type	Nomenclature	2020						2021						2022		TOTAL Prévisions Hors AP	2017 (exercice 2021)	N. ANS	2022/2021	
		Dotations initiales Hors AP	Part Mésoré (subsidés)	Avance	Dotations initiales Hors AP	Dotations initiales Hors AP	AP	Dotations initiales Hors AP	Avances 1 + 2	Plan de transformation numérique	Prise en service	Dotations initiales Hors AP	Part Mésoré totale	ORFÈVRE Dotations initiales professionnels Hors AP	PIEF Dotations initiales professionnels Hors AP					
OLYMPIAN	Athlétisme	2 400 000 €	1 139 500 €	0 €	2 400 000 €	2 330 000 €	360 000 €	2 690 000 €	0 €	0 €	25 000 €	2 815 000 €	1 291 500 €	2 240 000 €	0 €	2 340 000 €	3 407 500 €	72,2%	27%	
OLYMPIAN	Aviron	2 621 500 €	547 500 €	0 €	2 621 500 €	2 670 000 €	290 000 €	2 960 000 €	48 000 €	0 €	0 €	3 008 000 €	700 000 €	3 000 000 €	1 300 000 €	3 400 000 €	4 520 000 €	8 520 000 €	76,7%	6%
OLYMPIAN	Badminton	840 000 €	1 042 000 €	0 €	840 000 €	860 000 €	100 000 €	960 000 €	0 €	0 €	0 €	960 000 €	807 000 €	960 000 €	0 €	1 020 000 €	1 707 000 €	102,7%	22%	
OLYMPIAN	Basketball	1 800 000 €	4 800 000 €	0 €	1 800 000 €	2 010 000 €	210 000 €	2 000 000 €	0 €	0 €	10 000 €	2 010 000 €	4 790 000 €	790 000 €	1 070 000 €	2 080 000 €	6 870 000 €	80,3%	20%	
OLYMPIAN	Bobs	800 000 €	1 030 000 €	0 €	800 000 €	1 240 000 €	240 000 €	1 000 000 €	21 000 €	0 €	0 €	1 021 000 €	1 062 000 €	800 000 €	0 €	1 300 000 €	2 140 000 €	105,2%	22%	
OLYMPIAN	Canoe-Kayak	2 300 000 €	870 000 €	0 €	2 300 000 €	2 300 000 €	300 000 €	2 600 000 €	0 €	0 €	20 000 €	2 620 000 €	740 000 €	2 600 000 €	1 000 000 €	3 300 000 €	3 870 000 €	77,6%	6%	
OLYMPIAN	Cyclisme	2 800 000 €	1 070 700 €	0 €	2 800 000 €	2 800 000 €	290 000 €	3 090 000 €	0 €	0 €	0 €	3 090 000 €	1 307 200 €	3 000 000 €	1 300 000 €	3 100 000 €	4 700 000 €	66,8%	12%	
OLYMPIAN	Danse*	200 000 €	177 200 €	0 €	200 000 €	270 000 €	70 000 €	300 000 €	0 €	0 €	0 €	300 000 €	214 000 €	20 000 €	0 €	300 000 €	404 000 €	102,0%	50%	
OLYMPIAN	Équitation	1 070 000 €	2 610 000 €	0 €	1 070 000 €	1 000 000 €	200 000 €	1 200 000 €	0 €	0 €	0 €	1 200 000 €	430 000 €	800 000 €	0 €	1 300 000 €	2 000 000 €	29,2%	10%	
OLYMPIAN	Écriture	2 300 000 €	1 000 000 €	0 €	2 300 000 €	2 890 000 €	600 000 €	3 490 000 €	0 €	0 €	0 €	3 490 000 €	390 000 €	1 700 000 €	1 700 000 €	3 300 000 €	3 320 000 €	82,3%	10%	
OLYMPIAN	Football	400 000 €	3 000 000 €	0 €	400 000 €	400 000 €	20 000 €	400 000 €	0 €	0 €	0 €	400 000 €	0 €	400 000 €	0 €	400 000 €	1 000 000 €	100,0%	0%	
OLYMPIAN	Golf	400 000 €	1 110 000 €	0 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	800 000 €	0 €	0 €	0 €	800 000 €	0 €	0 €	0 €	800 000 €	1 240 000 €	110,7%	0%	
OLYMPIAN	Gymnastique	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	0 €	0 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 700 000 €	2 000 000 €	47,0%	20%	
OLYMPIAN	Haltérophilie, musculation	400 000 €	54 000 €	0 €	400 000 €	400 000 €	100 000 €	500 000 €	0 €	0 €	0 €	500 000 €	50 000 €	500 000 €	100 000 €	700 000 €	740 000 €	66,3%	7%	
OLYMPIAN	Handball	2 400 000 €	3 400 000 €	0 €	2 400 000 €	2 400 000 €	2 400 000 €	4 800 000 €	0 €	0 €	0 €	4 800 000 €	1 400 000 €	3 400 000 €	1 300 000 €	3 800 000 €	4 210 000 €	88,2%	22%	
OLYMPIAN	Handisport	2 870 000 €	1 700 000 €	0 €	2 870 000 €	2 800 000 €	200 000 €	3 000 000 €	0 €	0 €	0 €	3 000 000 €	0 €	3 000 000 €	0 €	3 700 000 €	4 700 000 €	76,2%	30%	
OLYMPIAN	Hockey	800 000 €	571 000 €	0 €	800 000 €	790 000 €	100 000 €	890 000 €	40 000 €	0 €	0 €	890 000 €	270 000 €	1 000 000 €	790 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	64,2%	22%	
OLYMPIAN	Hockey sur glace	800 000 €	1 200 000 €	0 €	800 000 €	1 000 000 €	400 000 €	1 200 000 €	0 €	0 €	0 €	1 200 000 €	1 000 000 €	0 €	0 €	1 200 000 €	2 400 000 €	100,0%	6%	
OLYMPIAN	Judo, Jūjitsu, Judo	1 800 000 €	1 870 000 €	0 €	1 800 000 €	2 400 000 €	300 000 €	2 100 000 €	0 €	0 €	10 000 €	2 110 000 €	500 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	2 300 000 €	3 400 000 €	102,6%	50%	
OLYMPIAN	Lutte	1 000 000 €	200 700 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €	12 000 €	0 €	0 €	2 012 000 €	477 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	80,0%	6%	
OLYMPIAN	Montagne et Escalade	500 000 €	200 000 €	0 €	500 000 €	500 000 €	500 000 €	1 000 000 €	0 €	0 €	0 €	1 000 000 €	0 €	0 €	0 €	1 000 000 €	1 110 000 €	112,0%	20%	
OLYMPIAN	Natation	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	0 €	0 €	0 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	100,0%	0%	
OLYMPIAN	Panathlon moderne	400 000 €	210 000 €	0 €	400 000 €	70 000 €	60 000 €	40 000 €	0 €	0 €	0 €	40 000 €	113 000 €	100 000 €	400 000 €	700 000 €	761 000 €	80,2%	13%	
OLYMPIAN	Roller sports	400 000 €	0 €	0 €	400 000 €	70 000 €	400 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	400 000 €	0 €	400 000 €	0 €	400 000 €	1 000 000 €	100,0%	10%	
OLYMPIAN	Rugby	400 000 €	1 100 000 €	0 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	800 000 €	0 €	0 €	0 €	800 000 €	0 €	800 000 €	0 €	1 000 000 €	1 400 000 €	100,0%	12%	
OLYMPIAN	Ski	2 000 000 €	7 000 000 €	0 €	2 000 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	4 000 000 €	0 €	0 €	0 €	4 000 000 €	0 €	4 000 000 €	0 €	4 000 000 €	11 200 000 €	83,3%	20%	
OLYMPIAN	Sport adapté	800 000 €	400 000 €	0 €	800 000 €	0 €	800 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	800 000 €	400 000 €	800 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	100,0%	20%	
OLYMPIAN	Sports de glace	1 500 000 €	500 000 €	0 €	1 500 000 €	1 700 000 €	1 000 000 €	2 700 000 €	120 000 €	0 €	0 €	1 820 000 €	1 000 000 €	1 500 000 €	0 €	1 500 000 €	2 200 000 €	76,7%	20%	
OLYMPIAN	Surf	400 000 €	40 000 €	0 €	400 000 €	100 000 €	400 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	400 000 €	100 000 €	270 000 €	200 000 €	300 000 €	400 000 €	100,0%	10%	
OLYMPIAN	Taekwondo	800 000 €	100 000 €	0 €	800 000 €	1 000 000 €	870 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	800 000 €	1 000 000 €	800 000 €	800 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	83,3%	20%	
OLYMPIAN	Tennis	500 000 €	2 000 000 €	21 000 €	500 000 €	80 000 €	500 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	500 000 €	0 €	0 €	0 €	500 000 €	2 000 000 €	100,0%	10%	
OLYMPIAN	Tennis de table	2 000 000 €	500 000 €	0 €	2 000 000 €	80 000 €	80 000 €	210 000 €	0 €	0 €	0 €	210 000 €	2 000 000 €	400 000 €	0 €	1 000 000 €	2 200 000 €	42,2%	60%	
OLYMPIAN	Tir	1 500 000 €	1 000 000 €	0 €	1 500 000 €	1 700 000 €	1 000 000 €	2 700 000 €	0 €	0 €	0 €	2 700 000 €	2 000 000 €	1 500 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	100,0%	20%	
OLYMPIAN	Tir à l'arc	400 000 €	400 000 €	0 €	400 000 €	100 000 €	300 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	300 000 €	100 000 €	400 000 €	0 €	700 000 €	1 200 000 €	100,0%	10%	
OLYMPIAN	Triathlon	1 000 000 €	500 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €	0 €	0 €	0 €	2 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	1 700 000 €	60,0%	10%	
OLYMPIAN	Volley	2 000 000 €	70 000 €	0 €	2 000 000 €	670 000 €	0 €	670 000 €	0 €	0 €	0 €	670 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	100,0%	10%	
OLYMPIAN	Volley-ball	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €	1 000 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €	0 €	0 €	0 €	2 000 000 €	0 €	0 €	0 €	1 000 000 €	3 000 000 €	60,0%	20%	
HN	Aéronautique	100 000 €	200 000 €	0 €	100 000 €	100 000 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €	100 000 €	100,0%	0%	
HN	Baseball, softball et cricket*	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0,0%	0%	
HN	Billard	40 000 €	40 000 €	0 €	40 000 €	40 000 €	40 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	40 000 €	0 €	0 €	0 €	40 000 €	40 000 €	100,0%	0%	
HN	Bowling et de sport de quilles	40 000 €	214 000 €	0 €	40 000 €	15 000 €	50 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	50 000 €	210 000 €	50 000 €	0 €	50 000 €	301 000 €	100,0%	2%	
HN	Course d'orientation	100 000 €	100 000 €	0 €	100 000 €	200 000 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	200 000 €	100 000 €	100 000 €	0 €	300 000 €	300 000 €	100,0%	10%	
HN	Études et sports sous-marins	100 000 €	30 000 €	0 €	100 000 €	170 000 €	20 000 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €	170 000 €	100 000 €	0 €	100 000 €	100 000 €	100,0%	0%	
HN	Football américain	100 000 €	214 400 €	0 €	100 000 €	200 000 €	200 000 €	100 000 €	0 €	0 €	0 €	100 000 €	200 000 €	100 000 €	0 €	100 000 €	300 000 €	100,0%	0%	
HN	Force	70 000 €	30 000 €	0 €	70 000 €	100 000 €	30 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	30 000 €	0 €	0 €	0 €	30 000 €	100 000 €	71,4%	6%	
HN	Jeux et disciplines associées*	700 000 €	817 000 €	0 €	700 000 €	700 000 €	700 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	700 000 €	700 000 €	700 000 €	0 €	700 000 €	1 517 000 €	116,7%	6%	
HN	Motocyclisme	700 000 €	1 000 000 €	0 €	700 000 €	600 000 €	500 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	500 000 €	1 000 000 €	700 000 €	0 €	700 000 €	2 700 000 €	200,0%	20%	
HN	Panathlonisme	400 000 €	300 000 €	0 €	400 000 €	70 000 €	630 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	630 000 €	1 000 000 €	400 000 €	0 €	800 000 €	700 000 €	87,5%	6%	
HN	Pêche sportive	100 000 €	40 000 €	0 €	100 000 €	170 000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	170 000 €	0 €	0 €	0 €	170 000 €	100 000 €	70,0%	6%	
HN	Pétanque et jeu provençal	70 000 €	80 0																	

Annexe n° 11 : les contrats de développement de six fédérations sportives

<i>En €</i>	2020			2021			
	Coût total	Demandé	Accordé	Coût total	Demandé	Accordé	<i>Dont Fonds de compensation</i>
<i>Athlétisme</i>	1 222 334	475 000	440 000	1 725 956	593 300	593 300	81 300
<i>Basket-Ball</i>	3 077 349	1 223 464	580 000	4 456 481	2 602 600	1 343 600	727 600
<i>Escrime</i>	303 667	253 667	250 000	775 001	402 502	280 000	
<i>Judo</i>	2 520 000	1 045 000	948 000	3 330 000	1 745 600	1 745 600	750 000
<i>Natation</i>	1 229 893	440 750	345 000	1 470 670	574 810	502 900	115 900
<i>Ski</i>	3 398 000	719 600	62 000	3 644 537	854 800	197 200	105 200
<i>Voile</i>	3 900 667	971 334	641 500	1 687 000	794 400	794 400	105 300

Source : Agence nationale du sport

Annexe n° 12 : les projets sportifs fédéraux

En €	2020	2021	2022	2022/2020
Comité National Olympique et Sportif Français	6 281 326	6 582 400	6 508 000	3,6 %
Fédération française Football	4 572 500	5 332 050	5 248 000	14,8 %
Fédération française Tennis	2 961 300	3 560 100	3 508 500	18,5 %
Fédération française Handball	2 660 872	3 489 200	3 439 000	29,2 %
Fédération française Judo Ju-jitsu Kendo et disciplines associées	2 645 300	3 628 600	3 667 000	38,6 %
Fédération française Basketball	2 291 287	3 005 400	2 962 000	29,3 %
Fédération française Athlétisme	2 032 000	2 666 200	2 627 500	29,3 %
Fédération française Rugby	1 824 254	2 211 200	2 134 000	17,0 %
UFOLEP	1 800 357	2 470 100	2 383 500	32,4 %
Fédération française Gymnastique	1 771 445	2 323 900	2 372 100	33,9 %
Fédération française Handisport	1 608 562	2 110 400	2 080 000	29,3 %
Fédération française Tennis de Table	1 526 054	2 002 800	1 974 000	29,4 %
Fédération française Sport Adapté	1 439 759	2 133 800	2 178 000	51,3 %
Fédération française Canoë-Kayak	1 332 939	1 615 400	1 559 000	17,0 %
Fédération française Volley-Ball	1 241 370	1 632 000	1 575 000	26,9 %
Union Nationale Sport Scolaire	1 233 780	1 481 500	1 526 400	23,7 %
Fédération française Natation	1 148 510	1 576 600	1 553 500	35,3 %
Fédération française Cyclisme	1 138 410	1 380 400	1 360 500	19,5 %
Fédération française Voile	1 101 919	1 335 900	1 289 300	17,0 %
Fédération française Escrime	1 073 419	1 409 300	1 388 900	29,4 %
Fédération française Éducation Physique et Gymnastique Volontaire	1 072 500	1 472 600	1 503 100	40,1 %
Fédération française Badminton	1 049 490	1 378 100	1 358 300	29,4 %
Fédération française Aviron	1 037 340	1 362 300	1 314 500	26,7 %
Fédération des clubs de la Défense	1 008 825			-100,0 %
Union Sportive de l'Enseignement du Premier Degré	976 500	1 448 500	1 427 500	46,2 %
Fédération française Karaté et Disciplines associées	798 705	1 096 900	1 119 800	40,2 %
Fédération française Sports pour tous	763 735	1 049 000	1 273 500	66,7 %
Fédération française Équitation	729 765	852 800	822 900	12,8 %
Fédération française Clubs Omnisports	673 240	786 350	775 100	15,1 %
Fédération française Lutte	632 834	939 100	958 500	51,5 %
Fédération française Tir à l'Arc	611 920	803 700	792 200	29,5 %
Fédération française Montagne et Escalade	605 560	796 500	785 200	29,7 %
Fédération Sportive et Gymnique du Travail	600 405	825 500	842 500	40,3 %
Fédération française Boxe	587 590	872 600	890 800	51,6 %
Fédération française Golf	587 508	713 600	688 800	17,2 %
Fédération française Études et Sports Sous-Marins	571 195	693 900	684 000	19,7 %
Fédération Nationale Offices Municipaux du Sport	549 225	641 650	632 500	15,2 %
Fédération française Ski	533 846	733 600	723 100	35,5 %

Fédération Sportive et Culturelle de France	515 625	709 100	921 400	78,7 %
Fédération française Roller et Skateboard	475 595	654 150	644 600	35,5 %
Fédération française Triathlon	472 016	621 800	613 100	29,9 %
Fédération Sportive des ASPTT	415 260	572 000	552 200	33,0 %
Fédération française Taekwondo et Disciplines associées	395 810	544 850	556 200	40,5 %
Fédération française Randonnée Pédestre	373 284	491 900	485 000	29,9 %
Fédération française Savate Boxe Française et DA	353 225	526 100	683 700	93,6 %
Fédération française Tir	320 400	390 500	376 900	17,6 %
Fédération française Haltérophilie - Musculation	298 575	444 600	454 100	52,1 %
Fédération française Échecs	278 135	384 300	463 700	66,7 %
Fédération française Cyclotourisme	271 914	374 700	369 300	35,8 %
Fédération française Hockey sur gazon	244 454	337 600	332 800	36,1 %
Fédération française Surf	242 760	295 900	285 600	17,6 %
Fédération française Course d'Orientation	241 952	294 800	290 600	20,1 %
Fédération française Vol en Planeur	234 424	286 500	345 900	47,6 %
Fédération Nationale Sport en Milieu Rural	228 345	301 800	297 600	30,3 %
Fédération française Kick Boxing, Muay thaï et Disciplines associées	220 710	329 000	335 900	52,2 %
Fédération française Spéléologie	220 589	269 500	265 600	20,4 %
Fédération française Vol Libre	216 917	264 600	255 600	17,8 %
Union Nationale Sportive Léo Lagrange	206 893	285 500	371 000	79,3 %
Fédération française Sports de Glace	200 075	245 200	250 600	25,3 %
Fédération française Squash	199 150	276 100	272 300	36,7 %
Fédération française Baseball et Softball	194 195	238 100	235 000	21,0 %
Fédération française Pétanque et Jeu Provençal	194 000	290 600	296 700	52,9 %
Fédération Clubs Alpains Français et de Montagne	170 940	226 000	222 800	30,3 %
Fédération française Parachutisme	160 040	212 800	210 000	31,2 %
Fédération française Pelote Basque	158 850	194 100	191 200	20,4 %
Union Nationale des Clubs Universitaires	155 750	215 800	280 300	80,0 %
Fédération Française Hockey sur Glace	154 420	189 700	187 100	21,2 %
Fédération française Aéronautique	145 907	178 700	172 400	18,2 %
Fédération française Sport d'Entreprise	142 179	174 800	210 800	48,3 %
Fédération française Ski Nautique et Wakeboard	135 087	203 000	199 900	48,0 %
Fédération française Football Américain	134 568	179 000	176 700	31,3 %
Fédération française Sport Boules	124 480	165 900	169 500	36,2 %
Fédération française Rugby à XIII	123 362	164 200	213 400	73,0 %
Fédération française Médailleurs de la Jeunesse et des Sports	120 074	141 650	139 500	16,2 %
U.G.S.E.L	115 225	136 150	164 400	42,7 %
Fédération française Sport Universitaire	110 825	166 400	170 000	53,4 %
Fédération française Retraite Sportive	109 946	146 300	149 300	35,8 %
Fédération française Danse	100 000	140 200	138 200	38,2 %
Fédération française Pentathlon Moderne	80 000	108 150	122 600	53,3 %
Total 2020	64 331 502 €	80 786 000	81 000 000	25,9 %

Annexe n° 13 : la gouvernance territoriale du sport (Articles L. 112-14 et L. 112-15 ; Articles R. 112-38 et R. 112-44 du code du sport)

- La loi institue les conférences régionales du sport (CRdS) et en fixe la composition (État, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de sport, CREPS, mouvement sportif et autres personnes physiques et morales intéressées par le sport, en particulier les organisations professionnelles représentatives des acteurs du monde économique).

Elle en fixe également les missions, en l'espèce établir, d'une part, en cohérence avec les orientations nationales de la convention d'objectif conclue entre l'État et l'Agence, un projet sportif territorial tenant compte des spécificités de chaque région autour de huit objectifs¹⁴² et, d'autre part, conclure des contrats pluriannuels d'orientation et de financement précisant les actions que les membres des conférences des financeurs du sport (CFdS), dont la loi ne précise toutefois pas les missions, s'engagent à conduire et les moyens qu'ils y consacrent.

- Le décret du 20 octobre 2020 précise la composition des collèges qui forment les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs, les modalités de leurs membres et la durée de leurs mandats (cinq ans renouvelables), les modalités de désignation de leurs présidents et vice-présidents, les modalités de vote et le rythme de leurs réunions.

Il précise également les modalités d'élaboration, sur la base de diagnostics territoriaux, des projets sportifs territoriaux dont les objectifs doivent être déclinés en programmes d'action et dont la durée ne peut dépasser cinq ans, ainsi que les modalités de leur suivi et de leur évaluation.

Il détermine les missions des conférences des financeurs qui, en vue de la conclusion de contrats pluriannuels d'orientations et de financement, sont chargées de définir les seuils de financement à partir desquels elles examinent les projets d'investissement et les projets de fonctionnement qui leur sont soumis pour examen. Ces commissions sont chargées d'émettre un avis sur la conformité de ces projets aux orientations du projet sportif territorial et d'identifier les ressources humaines et financières et les moyens matériels que leurs membres lui indiquent être susceptibles d'être mobilisés, dans la limite des budgets annuels, en vue d'un contrat d'orientation et de financement.

¹⁴² « Développement du sport pour tous, développement du sport de haut niveau développement du sport professionnel, construction et entretien d'équipements sportifs structurants, réduction des inégalités d'accès aux activités physiques et sportives, développement des activités physiques et sportives adaptées aux personnes en situation de handicap, prévention et lutte contre toutes les formes de violences et de discriminations dans le sport, promotion de l'engagement et du bénévolat dans le sport ».

Annexe n° 14 : composition et présidences des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs du sport métropolitaines

Conférences régionales du sport

	Collectivités territoriales	État	Mouvement sportif	Monde économique	Total	Présidence	Vice-présidences
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	44	8	9	11	72	CR	CROS/MEDEF
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	31	7	9	11	58	VP CR	CROS/U2P
<i>Bretagne</i>	18	6	9	12	45	VP CR	CROS/MEDEF
<i>Centre-Val de Loire</i>	26	7	9	11	53	P CR	CROS/MEDEF
<i>Grand Est</i>	39	9	9	11	68	CR	CROS/USC
<i>Hauts-de-France</i>	23	7	9	11	50	VP CR	CROS/CCI
<i>Île-de-France</i>	30	7	9	11	57	CROS	AMF/CPME
<i>Normandie</i>	24	6	9	12	51	CROS	CROS/MEDEF
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	44	8	9	11	72	CROS	DRAJES/VP CR
<i>Occitanie</i>	46	8	9	11	74	VP CR	DRAJES/CROS
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	26	7	9	11	53	CROS	AMF/CCI
<i>Pays de Loire</i>	22	7	9	11	49	VP CR	CROS/MEDEF
<i>Corse</i>							

Source : Agence nationale du sport

Conférences des financeurs du sport

	Collectivités territoriales	État	Mouvement sportif	Monde économique	Total
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	19	8	8	6	41
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	17	7	8	6	38
<i>Bretagne</i>	11	6	8	7	32
<i>Centre-Val de Loire</i>	12	7	6	5	30
<i>Grand Est</i>	19	9	8	6	42
<i>Hauts-de-France</i>	13	7	8	6	34
<i>Île-de-France</i>	15	7	8	6	36
<i>Normandie</i>	14	6	8	7	35
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	20	8	8	6	42
<i>Occitanie</i>	21	8	8	6	43
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	14	7	8	6	35
<i>Pays de Loire</i>	14	7	8	6	35
<i>Corse</i>					

Source : Agence nationale du sport

Annexe n° 15 : état d'avancement des travaux des conférences régionales du sport

	Diagnostic territorial	Projet sportif territorial	CFdS
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	Novembre 2021	Mai 2022	Mai 2022
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	Mars 2022	Décembre 2022	?
<i>Bretagne</i>	Mai 2022	Février 2022	?
<i>Centre-Val de Loire</i>	Décembre 2021	Février 2022	Février 2022
<i>Grand Est</i>	Mars 2022	Septembre 2022	Septembre 2022
<i>Hauts-de-France</i>	Mars 2022	Octobre 2022	Octobre 2022
<i>Île-de-France</i>	Octobre 2021	Mai 2022	Mai 2022
<i>Normandie</i>	Janvier 2022	Juin 2022	?
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Décembre 2021	Juillet 2022	Septembre 2022
<i>Occitanie</i>	Mars 2022	Juin 2022	Mai 2022
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	Décembre 2021	Juin 2022	Juillet 2022
<i>Pays de Loire</i>	Février 2022	Juillet 2022	Octobre 2022
<i>Corse</i>			