

5

Les aides de l'État en faveur du sport

PRÉSENTATION

La crise sanitaire a lourdement affecté le monde sportif, dans le secteur marchand comme dans le domaine du sport professionnel et amateur, en provoquant un arrêt des pratiques et une fermeture de tous les établissements d'activités physiques et sportives.

L'exercice en club a été fortement perturbé, et même impossible lors des périodes de confinement. Le retour à un fonctionnement normal n'a donc pu être que progressif, compte tenu d'une situation sanitaire demeurant incertaine. La mise en œuvre des différents protocoles sanitaires en fonction des disciplines et des publics, l'instauration des gestes barrières puis du passe sanitaire ont durablement influencé les usages, occasionnant des coûts supplémentaires et dissuadant certains sportifs de reprendre leur entraînement.

La pratique du sport de compétition a également été réduite par les restrictions sanitaires. Les championnats nationaux amateurs ont été reportés ou annulés, tout comme certains événements nationaux et internationaux, parfois organisés dans des formats réduits. Après la clôture de la saison 2019/2020, intervenue en mars et avril 2020 selon des modalités variables, la saison 2020/2021 des clubs professionnels s'est déroulée à huis clos, puis en fonction de jauges limitant le public présent.

La période est aussi venue souligner les fragilités du modèle économique des clubs et des fédérations, dont les sources de revenus, principalement issues des prises de licences, de la billetterie, du sponsoring et des droits télévisuels, ont été fortement réduites voire tariées. Les pertes du monde sportif ont motivé une intervention massive des pouvoirs publics, qui ont dégagé d'importants moyens financiers pour le soutenir.

Analyser les conséquences de la crise suppose d'appréhender finement le monde sportif, un exercice rendu complexe par la diversité des enjeux et des statuts juridiques des entités concernées, ainsi que par une connaissance statistique imparfaite, que le Conseil d'État avait relevée en

2019 dans une étude sur la politique publique du sport⁵²². En février 2020, avant le début de la crise sanitaire, l'observatoire du groupe BPCE⁵²³ classait le monde sportif en deux grands ensembles : 112 000 entreprises⁵²⁴ (78 Md€ de chiffres d'affaire et 333 000 emplois) et 360 000 associations⁵²⁵ (13 Md€ de budget cumulé et 115 000 emplois).

La gestion de la crise sanitaire dans ce secteur s'est faite dans le contexte particulier de la réforme de la gouvernance publique du sport. D'une part, la direction des sports (DS) a été recentrée sur des missions régaliennes, tout en étant intégrée au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ce qui a entraîné une reconfiguration de son réseau territorial. D'autre part, l'agence nationale du sport (ANS) a été créée par la loi du 1^{er} août 2019 sous la forme d'un groupement d'intérêt public et dotée d'un budget de 284 M€, avec pour objectif de partager entre le mouvement sportif, l'État, les collectivités territoriales et le monde économique le pilotage des principaux dispositifs de soutien au sport « pour tous » et au sport de haut niveau. La crise sanitaire a mis à l'épreuve cette nouvelle organisation, posant la question de son efficacité.

La Cour a conduit une enquête au 1^{er} semestre 2021⁵²⁶ auprès de la DS et de ses services déconcentrés, de l'ANS, de cinq fédérations (boxe, équitation, football, gymnastique, tennis) et d'autres organisations représentatives des acteurs du sport. Des contrôles sur pièces et sur place ont été menés⁵²⁷.

Il en ressort que les acteurs publics ont su dans l'urgence réagir à la crise (I) mais que les différentes mesures de soutien ont été mises en œuvre par étapes successives, sans vision consolidée de leur distribution aux bénéficiaires (II). Les pouvoirs publics ont privilégié la gestion de l'urgence plutôt que la relance du secteur, et doivent à présent impérativement conduire un bilan financier des mesures qu'ils ont déployées, en évaluer les effets et accroître leurs contrôles (III).

⁵²² Conseil d'État, *Étude annuelle 2019 - Le sport : quelle politique publique ?*, octobre 2019.

⁵²³ Observatoire du groupe BPCE, *La filière sport prend ses marques*, février 2020.

⁵²⁴ Selon les auteurs de l'étude, sont concernées les entreprises ayant elles-mêmes déclaré à l'Urssaf que leur champ principal d'activité était le sport et celles dont l'activité est principalement associée au sport mais qui ne sont pas enregistrées comme telles.

⁵²⁵ Seules 40 000 d'entre elles sont employeuses.

⁵²⁶ L'enquête n'a pas traité la préparation aux Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo, ni celle des JOP de Paris. Cette question doit en effet donner lieu à une enquête de la Cour en vertu de l'article 29 de la loi du 18 mars 2018 relative à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

⁵²⁷ Ils concernaient les dispositifs de compensation des pertes de billetterie (DS), de rénovation énergétique des bâtiments sportifs (ANS) et le fonds territorial de solidarité (Délégation régionale académique à l'engagement, à la jeunesse et aux sports d'Île-de-France - DRAJES).

I - Une gestion de crise maîtrisée dans le cadre de la nouvelle gouvernance du sport

A - Les interventions complémentaires de la direction des sports et de la nouvelle agence nationale du sport

La DS et l'ANS ont apporté pendant la crise des réponses coordonnées. Une comitologie de crise s'est mise en place sous l'autorité de la DS avec le concours des différents acteurs du sport, dont l'ANS. La DS s'est également inscrite dans l'organisation de gestion de crise gouvernementale, participant aux travaux du centre interministériel de crise (CIC), placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et de la cellule de continuité de l'activité économique, organisée autour du ministre de l'économie, des finances et de la relance. La DS a œuvré à la définition collégiale des besoins du monde sportif pour en être le relais auprès des pouvoirs publics. Avec l'ANS, elle a proposé des mesures spécifiques au sport, d'ordre réglementaire, administratif ou financier, en sus des mesures de droit commun.

En première ligne, elle a assuré ses missions normatives, édictant les premières mesures de restriction des pratiques et événements sportifs en coopération avec l'ANS. Elle a ainsi produit des cadres de référence régulièrement actualisés (instructions, guides, communiqués, tableaux de synthèse, foires aux questions) pour accompagner les acteurs de terrain dans la mise en œuvre des mesures sanitaires relatives au sport⁵²⁸.

Préparation et déploiement des guides et protocoles sanitaires

La procédure relative aux protocoles sanitaires n'a pas été formalisée par écrit. Elle a donné lieu à un processus de validation adressé aux directeurs techniques nationaux *via* le flash info bimensuel les concernant. La DS réceptionnait les documents pour une analyse globale (réglementaire, pratique et sanitaire). Cette action a reposé sur un petit nombre d'agents relevant du bureau en charge de l'accompagnement des fédérations, en lien

⁵²⁸ La DS a d'abord publié différentes instructions puis, à compter de la rentrée de septembre, plusieurs versions successives des tableaux de synthèse détaillant les mesures sanitaires, parfois à quelques jours d'intervalle. En parallèle, les fédérations sportives ont fait évoluer leurs protocoles spécifiques en lien avec elle.

avec le seul médecin en fonction au sein de la direction. Les documents étaient ensuite transmis au CIC qui assurait le lien avec le Centre de crise sanitaire (CCS) pour vérifier leur conformité aux recommandations du Haut Conseil de la Santé Publique. Une fois le document stabilisé, les protocoles étaient validés en CIC thématique. Cet investissement de la direction s'est traduit par le déploiement de 84 protocoles fédéraux⁵²⁹.

Ces mesures ont été complétées par l'ANS, qui a adapté ses dispositifs d'intervention afin que ses crédits soient prioritairement utilisés pour satisfaire des besoins immédiats. Dès mars 2020, des échanges portant sur la mise en œuvre des projets sportifs fédéraux ont été noués avec les fédérations. Le déploiement des dispositifs « Emploi » et « Équipements sportifs » a été assuré en concertation avec les services déconcentrés chargés d'en assurer l'instruction, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs de la gouvernance de l'agence. Tous ont été maintenus⁵³⁰ et suivis par les instances de gouvernance qui ont continué à se réunir malgré la crise.

Dans ce cadre, l'évolution rapide des règles applicables induite par le contexte sanitaire a mis sous tension les fédérations et les clubs. Des critiques ont, à l'occasion, pu être formulées, notamment sur le décalage entre les annonces officielles – n'émanant pas toujours du ministère des sports – et leur mise en œuvre effective.

B - L'articulation avec les instances nationales et fédérales

Les fédérations ont poursuivi leur activité à distance, qu'il s'agisse du travail de leurs salariés ou du fonctionnement de leurs instances de gouvernance⁵³¹. Elles ont participé aux différents groupes de travail mis en place par l'État et, pour accompagner son action, ont joué un rôle d'interface avec les clubs et leurs licenciés.

⁵²⁹ La DS a été impliquée dans la préparation d'une trentaine de protocoles relatifs à des événements sportifs intervenus durant la crise sanitaire. Cette mission a été reprise en mars 2021 par la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES).

⁵³⁰ Le dispositif de soutien à l'emploi a été maintenu pour préparer la reprise d'activités même en cas d'interruption ou lorsque le chômage partiel a été mobilisé. Des souplesses ont été offertes (décalage des dates limites de dépôt des dossiers, régularisation *a posteriori* des pièces justificatives). L'ANS a maintenu les subventions aux fédérations, avec un décalage possible du financement de certaines actions en 2021, compte tenu du report des Jeux olympiques de Tokyo. Dans ce contexte exceptionnel, des dérogations ont été accordées aux athlètes concernés par les Jeux de Tokyo pour reprendre leurs pratiques et poursuivre leur préparation.

⁵³¹ Elles ont pu s'appuyer sur l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants.

Elles ont mené des actions de représentation pour adapter les dispositifs de droit commun à leurs spécificités. La fédération française d'équitation (FFE) a ainsi plaidé pour une meilleure prise en compte des centres équestres, qui sont des entreprises agricoles. Les fédérations ont également réalisé des analyses juridiques des restrictions, dont les règles évoluaient au rythme de la pandémie. Elles ont recensé les aides nationales et régionales, de droit commun et sectorielles, déployées par l'État et les collectivités territoriales et réalisé un travail d'actualisation des protocoles sanitaires. Des initiatives ont été prises pour communiquer vers les clubs et les services territoriaux des fédérations. Certaines ont mis en place des boucles de courriels ou créé des lignes téléphoniques ouvertes à leurs adhérents⁵³².

Des fédérations plus ou moins déstabilisées selon les disciplines

Les sports de contact et en salle ont été les plus fortement déstabilisés : la fédération de boxe a ainsi perdu la moitié de ses licenciés à la rentrée 2020. Les fédérations organisant de grands événements sportifs ont également été fortement touchées, comme la fédération de tennis, qui a dû organiser l'édition 2020 du tournoi de Roland-Garros avec un nombre limité de spectateurs, conduisant à une perte financière de 85 M€. D'autres fédérations sont toutefois parvenues à limiter leurs pertes, voire à dégager des bénéfices. Les fédérations de football et de gymnastique ont ainsi enregistré un résultat net comptable positif en 2020. Des disciplines ont même bénéficié d'un regain d'intérêt : l'équitation, pratiquée à l'air libre avec une distance naturelle entre les pratiquants, a enregistré une augmentation de 5 % du nombre de ses licenciés.

Les perspectives demeurent en tout état de cause incertaines, entre poursuite des effets de la crise et retour progressif à la normale. À ce titre, les cinq fédérations étudiées par la Cour anticipaient toutes un déficit pour la saison 2020/2021 ou l'année 2021⁵³³.

⁵³² La FFE a fait état de 28 000 appels et de 40 000 courriels de ses membres en 2020.

⁵³³ Qu'il s'agisse d'un budget prévisionnel voté en déficit ou d'une prévision d'exécution connaissant la même situation.

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)⁵³⁴ s'est inscrit dans ces démarches en recensant régulièrement les besoins des clubs⁵³⁵. Sur le plan financier, il a participé en 2020 à la création d'un fonds d'urgence pour les fédérations en difficulté, d'un montant de 0,9 M€, cofinancé avec l'ANS, auquel il a apporté 0,3 M€⁵³⁶. Il a également abondé de 0,5 M€ le fonds de soutien à la production audiovisuelle géré par l'ANS⁵³⁷.

II - Des mesures sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun sans vision consolidée

A - Une importante mobilisation des dispositifs de droit commun

Le monde sportif a été l'un des plus touchés par la crise, en particulier dans l'événementiel. Cela s'explique par la mise en place de mesures successives de lutte contre le virus au printemps 2020 (application d'un plafond de 5 000 spectateurs pour les manifestations sportives accueillant du public, puis instauration de huis clos et enfin suspension *sine die* des compétitions) et par leur reconduction sur tout ou partie du territoire national aux différentes phases de la pandémie. Les mesures concernant la pratique sportive, en milieux clos comme ouvert, ont rapidement mis en difficulté les associations et clubs sportifs, qui se sont trouvés dans l'incapacité de poursuivre leur activité – mettant au chômage partiel leurs employés lorsqu'ils en avaient – et donc d'accueillir leurs licenciés.

Si la crise n'a pas encore produit tous ses effets, elle a déjà eu un impact majeur sur l'ensemble des activités sportives. Il n'existe toutefois pas à ce jour de chiffres officiels consolidant ses effets financiers, aussi bien en termes de charges que de produits. Les données disponibles sont donc à apprécier avec prudence, le travail fin d'analyse et de chiffrage des conséquences de la crise restant à mener. Des travaux de l'observatoire du

⁵³⁴ Réunissant 107 fédérations et 180 000 associations, soit 16 millions de licenciés et 3,5 millions de bénévoles, le CNOSF joue un rôle de porte-parole du mouvement sportif auprès des pouvoirs publics.

⁵³⁵ Via ses comités départementaux et régionaux olympiques et sportifs (CDOS et CROS).

⁵³⁶ Sur les 64 demandes reçues, 25 fédérations ont reçu un soutien compris entre 30 et 50 000 €.

⁵³⁷ Ce fonds est destiné à accroître l'exposition des disciplines et des événements sportifs émergents en accompagnant financièrement les fédérations, les structures agréées (clubs, comités, ligues) et les associations pour leur permettre de prendre en charge une partie des coûts de production des événements et reportages qu'elles supportent.

groupe BPCE ont montré que l'impact récessif de la crise pour le monde sportif⁵³⁸ pourrait être de l'ordre de 20 Md€ en 2020. Toutefois, faute de connaissance fine de l'évolution des charges, ils ne permettent pas de préjuger de ses pertes ou bénéfices. Concernant plus particulièrement les associations, leurs différentes sources de revenus (licences, billetterie, *sponsoring*, droits télévisuels) ont été affectées, mais différemment selon les disciplines. Issus de l'enquête annuelle de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), les derniers chiffres disponibles montrent que les prises de licences ont marqué un infléchissement (- 4 %) ⁵³⁹.

Dans ce contexte, ce sont essentiellement les dispositifs de droit commun qui ont soutenu le monde sportif, entreprises et associations confondues. Les aides correspondantes ont atteint 4,2 Md€, auxquels s'ajoutaient 3,1 Md€ de prêts garantis par l'État à la rentrée de septembre 2021⁵⁴⁰. Cette filière a pu bénéficier de conditions de prise en charge plus favorables, le sport ayant été classé comme prioritaire lors de la séance du comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020⁵⁴¹. Les enquêtes disponibles font apparaître que la mobilisation a été variable suivant les dispositifs et les acteurs concernés. Elle s'est néanmoins accélérée à partir de la fin de l'année 2020, les soutiens de droit commun représentant à cette époque de l'ordre de 1,2 Md€, complétés par plus de 1,6 Md€ de prêts garantis par l'État⁵⁴².

Le contrôle de la Cour a montré que le mouvement sportif (fédérations, instances territoriales, clubs) avait fortement recouru aux reports de charges et à l'activité partielle. Il a moins sollicité les autres dispositifs de soutien, notamment le fonds de solidarité. Il semble que certaines associations n'avaient, dans un premier temps, pas besoin d'un soutien de ce type ou ne remplissaient pas les conditions pour en bénéficier.

⁵³⁸ Une étude, publiée en février 2021, anticipait en effet pour 2020 une baisse du chiffre d'affaire de 21 % pour les entreprises du sport et une réduction de 30 % des ressources des associations sportives. Ces données sont toutefois à manier avec prudence car elles ont été établies sur la base d'enquêtes et de projections. Pour mémoire, une première étude, réalisée en juin 2020, a évalué à 24 Md€ la perte des seules entreprises du sport. ⁵³⁹ - 8 % en intégrant les titres de participation autres que les licences. Cette diminution, variable suivant les disciplines, est vraisemblablement sous-évaluée. Les fédérations ayant le choix de la temporalité des données transmises, celles qui ont pris la saison sportive 2019/2020 comme référence ont, de fait, minoré l'impact de la crise sur la prise de licences.

⁵⁴⁰ Le périmètre des associations et entreprises concernées n'est toutefois pas strictement identique à celui de l'étude de l'observatoire du groupe BPCE.

⁵⁴¹ Les conditions pour bénéficier des aides étaient assouplies et plus favorables en termes de taux, de montants ou de plafonds. Font également partie des secteurs prioritaires la restauration, l'hôtellerie, le tourisme, l'événementiel et la culture.

⁵⁴² L'effet de périmètre lié à la création en mars 2021 de l'aide compensant les coûts fixes non couverts reste marginal. Elle représentait en effet 75 M€ en août 2021.

Tableau n° 1 : aides de droit commun en faveur du secteur du sport⁵⁴³ (en Md€)

Dispositifs	Montants	Références	Sources
Prise en charge par l'État des indemnités de chômage partiel	1,32	juil-21	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion
Versements au titre du Fonds national de solidarité	2,24	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
Exonération de charges	0,60	mai-21	Ministère des solidarités et de la santé
Aide visant à compenser les coûts fixes non couverts	0,08	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
Sous-total	4,24		
Prêts garantis par l'État	3,06	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Banque de France

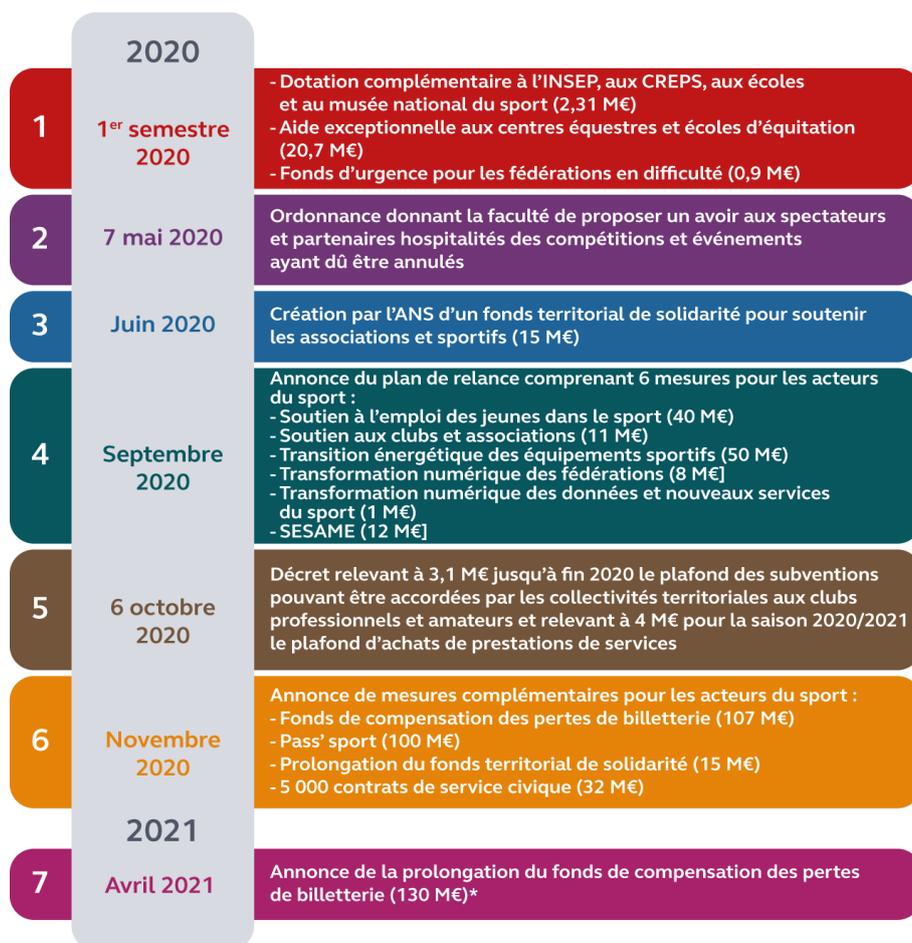
Source : Cour des comptes d'après les données DS

B - Un empilement des mesures spécifiques en faveur du mouvement sportif

Au-delà des aides de droit commun dont ont profité les entreprises de la filière économique du sport, le mouvement sportif professionnel et associatif a bénéficié d'aides spécifiques, dont la mise en place a été annoncée en plusieurs étapes.

⁵⁴³ Incluant les entreprises privées et le mouvement sportif (clubs, fédérations et autres organismes du sport).

Schéma n° 1 : mesures de soutien en faveur du mouvement sportif lors de la crise sanitaire



* À la date de publication du présent rapport, seuls 100 M€ sur les 130 M€ ont été budgétés.

Source : Cour des comptes

1 - Des mesures d'abord réglementaires au 1^{er} semestre 2020

Au cours du premier semestre 2020, la DS a piloté l'élaboration de mesures essentiellement réglementaires en faveur des clubs et fédérations, pratiquants et athlètes, organisateurs d'événements.

Avec le ministère de la culture, elle a adapté la réglementation relative aux conditions financières de résolution de certains contrats en cas de force majeure⁵⁴⁴, avec un dispositif d'avoir applicable en cas d'annulation. Cette mesure visait à concilier le soutien à la trésorerie des entreprises du secteur de l'événementiel et des associations avec le respect des droits des consommateurs. La DS a également porté une mesure de soutien aux clubs professionnels *via* le relèvement des plafonds des subventions versées et des prestations de services commandées par les collectivités territoriales⁵⁴⁵.

2 - Des mesures financières limitées jusqu'à la rentrée 2020

Pour faire face à l'arrêt des activités de ses opérateurs, la DS a financé sur ses fonds propres une augmentation des subventions à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)⁵⁴⁶, aux centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS), aux écoles et au musée national du sport pour un montant de 2,31 M€. Avec le ministère de l'agriculture, elle a également créé, pour les centres équestres et les écoles d'équitation, un dispositif d'aide exceptionnelle destiné à financer les soins prodigués aux animaux dont ils sont propriétaires pendant le premier confinement, au cours duquel la pratique de l'équitation était interdite⁵⁴⁷.

Pour sa part, outre l'adaptation de ses dispositifs ordinaires, l'ANS a déployé, en juin 2020, un fonds de solidarité de 15 M€, financé pour moitié par la DS.

⁵⁴⁴ Par les ordonnances n° 2020-538 du 7 mai 2020 et n° 2020-1597 du 16 décembre 2020, qui donnent la faculté aux organisateurs ou propriétaires des droits d'exploitation d'une manifestation sportive de proposer un avoir aux spectateurs ou partenaires « hospitalités » des compétitions et événements ayant dû être annulés. Cette faculté a été également offerte aux exploitants d'établissements d'activités physiques et sportives, fortement touchés par la fermeture de leurs salles et espaces.

⁵⁴⁵ Le décret n° 2020-1227 du 6 octobre 2020 a porté le plafond des subventions que peuvent verser les collectivités territoriales aux clubs à 3,1 M€ jusqu'à fin 2020, en conditionnant cette aide à des actions de solidarité entre les clubs professionnels et leurs clubs amateurs, et relevé le plafond d'achat de prestations de services pour la saison 2020/2021 à 4 M€. Selon une estimation des ligues professionnelles, cette disposition a permis aux clubs sportifs et professionnels de bénéficier de 5,4 M€ de recettes supplémentaires.

⁵⁴⁶ L'Insep a estimé son manque à gagner en 2020 à 5 M€, dont 4 M€ liés à la suspension de l'accompagnement sur site des athlètes. La DS a mené un audit financier à ce sujet.

⁵⁴⁷ L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) a géré ce dispositif de 21 M€, exclusivement financé par le ministère de l'agriculture : 13,58 M€ ont été versés à 5 549 établissements accueillant 113 224 équidés.

Le fonds territorial de solidarité

Voté par le conseil d'administration de l'ANS en juin 2020, ce fonds a bénéficié, à la rentrée 2020, à 3 000 associations, 530 structures d'entraînement et 9 000 sportifs. Il a fait l'objet d'une note d'orientation de l'agence le 30 juin 2020, déclinée ensuite par des notes d'orientation régionales précisant notamment le calendrier de dépôt et de traitement des dossiers. La dotation du fonds territorial de solidarité, d'un montant de 15 M€, a été répartie en trois enveloppes, dont une de 12 M€ pour accompagner les associations sportives les plus fragiles et faciliter la rentrée des clubs ; elle a été gérée par les services déconcentrés.

Dans le cadre de son enquête, la Cour a procédé au contrôle des dossiers de subventions instruits par les DDCCS d'Île-de-France et centralisés à la DRJSCS⁵⁴⁸. En Île-de-France, 399 demandes ont été reçues, dont 113, considérées comme inéligibles, ont été rejetées. Parmi les 286 dossiers éligibles, 260 ont donné lieu à l'attribution de subventions d'un montant total de 1 260 900 €, soit un montant moyen faible, 4 850 € par demande, et un taux de sélection de 92 %.

Le contrôle d'un échantillon de 42 dossiers a permis de dresser les constats suivants :

- les notes d'orientation nationale et régionales, tout en détaillant les demandes éligibles, n'ont pas fixé de critères précis d'analyse des demandes, laissant de ce fait une large autonomie d'appréciation aux instructeurs ;
- le calendrier de mise en œuvre imposé par la DRAJES d'Île-de-France était trop contraint pour permettre une instruction approfondie des dossiers : les associations avaient jusqu'au 8 septembre 2020 au plus tard pour déposer leur dossier, dont l'instruction par les services devait être achevée le 15 septembre, soit en cinq jours ouvrés ;
- les commentaires laissés par les instructeurs sont succincts, voire inexistantes, et ne permettent pas de connaître précisément les raisons du rejet, du refus ou de l'acceptation de la demande : 14 des 42 dossiers contrôlés par la Cour présentaient des anomalies sur l'inéligibilité ou l'éligibilité des demandes et la légitimité de l'attribution de la subvention au regard des buts recherchés par le dispositif ;

⁵⁴⁸ Les directions départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DDJSCS) sont devenues au 1^{er} janvier 2021 les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et au sport (SDJES). Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sont devenues au même moment les délégations régionales à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES).

- sur le fonds, les attributions d'aides mettent en évidence des effets d'aubaine, certaines associations présentant des situations financières confortables, et des risques de cumuls ;
- à la date de l'enquête de la Cour, aucun contrôle *a posteriori* n'avait été mené, même si les bénéficiaires devaient adresser aux services un compte rendu financier de l'opération subventionnée.

Le calendrier particulièrement tendu conjugué à des moyens restreints a donc conduit à une instruction peu approfondie et à des contrôles *a posteriori* limités à la seule transmission du compte rendu financier.

3 - Septembre 2020-avril 2021 : de nouvelles annonces multipliant mesures d'urgence et de relance

À mesure de la prise de conscience des conséquences de la crise, l'État a multiplié les annonces de soutien financier au monde sportif. Entre septembre 2020 et avril 2021, il s'est ainsi engagé à lui attribuer des aides sectorielles pour un montant total de 506 M€.

En septembre 2020, dans le cadre du plan « France relance » doté de 100 Md€, six mesures d'un montant global de 122 M€ ont ainsi été annoncées pour le sport, essentiellement tournées vers la transition écologique et la transformation numérique (59 M€), le soutien à l'emploi (52 M€) et le soutien aux clubs et aux associations (11 M€).

La mesure de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs

Le plan de relance gouvernemental prévoit une enveloppe de 50 M€, pilotée par l'ANS, dont 25 M€ sont gérés au niveau national lorsque la demande de subvention est supérieure ou égale à 0,5 M€, l'autre part étant gérée au niveau des services déconcentrés. L'objectif est de permettre une économie d'énergie de 30 % après travaux d'équipements sportifs détenus par les collectivités territoriales, qui sont les bénéficiaires de ce dispositif.

Pour cette enveloppe, 54 projets ont été adressés à l'ANS dont 33 seulement ont été déclarés éligibles et complets⁵⁴⁹, pour un montant sollicité de 32,1 M€, en regard des 25 M€ disponibles. La Cour a contrôlé un échantillon de 12 dossiers ayant fait l'objet d'un rejet pour inéligibilité ou d'une attribution. Elle a pu dresser les constats suivants :

- le cadre d'instruction a été clairement fixé par une note de service et l'ANS a formé les correspondants départementaux ;

⁵⁴⁹ Trois dossiers avaient par ailleurs été retirés en amont.

- l'instruction des projets à deux niveaux (d'abord territorial, puis national) a permis d'écarter 21 projets qui n'étaient pas éligibles⁵⁵⁰ ; cette situation soulève la question de la qualité des instructions menées dans les services territoriaux, qui semblent avoir laissé au niveau national la responsabilité d'écarter certains dossiers déclarés éligibles à leur niveau ;
- pour certains dossiers retenus, la présentation de la performance énergétique après travaux pouvait reposer sur des éléments déclaratifs ;
- le calendrier très tendu entre la publication de la note de service, le 25 février 2021, et la date butoir pour déposer les dossiers, le 16 avril 2021, fragilise l'effet incitatif du dispositif, qui aura moins suscité de nouveaux projets que facilité le financement de projets existants, produisant mécaniquement des effets d'aubaine ;
- il apparaît, dès aujourd'hui, que certaines conditions de financement ne sont plus tenables : les porteurs de projet devront impérativement notifier les marchés de travaux aux entreprises avant le 31 décembre 2021, ce qu'un nombre croissant d'entre eux juge intenable ; une prorogation des délais s'avérera donc indispensable pour éviter qu'ils ne perdent le bénéfice des subventions⁵⁵¹.

En novembre 2020, l'État a annoncé la mise en place d'une enveloppe supplémentaire de 254 M€, portée en avril 2021 à 384 M€, pour financer des aides d'urgence et de relance pour le sport amateur et professionnel. La plus grande partie de ces fonds (237 M€) a été affectée à un dispositif de compensation partielle des pertes de billetterie des associations, fédérations et sociétés organisatrices⁵⁵². Un « Pass' sport », doté de 100 M€, a également été instauré pour favoriser la pratique sportive chez les plus défavorisés. Par ailleurs, le fonds de solidarité mis en place par l'ANS en 2020 a été prolongé en 2021 pour un nouveau montant de 15 M€. Enfin, 32 M€ ont été annoncés pour permettre à l'agence du service civique de financer 5 000 contrats, notamment dans les comités régionaux olympiques et sportifs pour aider les clubs à demander les aides de l'État⁵⁵³.

⁵⁵⁰ Les dossiers sont déposés par les porteurs de projets auprès des services déconcentrés de l'État en charge des sports, qui vérifient leur éligibilité, leur conformité et leur complétude, puis les transmettent au service des équipements sportifs de l'ANS.

⁵⁵¹ Le principe selon lequel les travaux pouvant être subventionnés devront impérativement être terminés le 31 décembre 2022 sera également à ajuster.

⁵⁵² 107 M€ pour la période allant jusqu'au 1^{er} janvier 2021 et 130 M€ supplémentaires annoncées en avril 2021 pour la période allant jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

⁵⁵³ À ces mesures spécifiques au sport peut être également intégrée l'aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques (598 M€ consommés au 1^{er} septembre 2021) mise en place à partir de mars 2021, qui relève également d'un soutien au secteur touristique.

Le fonds de compensation des pertes de billetterie

Ce fonds vise à compenser partiellement les pertes d'exploitation liées aux restrictions d'accueil du public pour les manifestations et compétitions sportives qui se sont tenues avec des jauges réduites, afin de venir en aide aux structures les plus fragilisées. Annoncé le 17 novembre 2020, le dispositif a été créé par un décret du 11 décembre 2020 qui a fixé les bénéficiaires (associations, sociétés et fédérations sportives délégataires, ligues professionnelles et organisateurs de manifestations sportives), les manifestations et compétitions sportives et les recettes éligibles, ainsi que les modalités de calcul de l'aide et de son versement (un acompte de 70 % dans les meilleurs délais, puis le solde après réception par l'administration des documents comptables certifiés détaillant les excédents bruts d'exploitation (EBE), qui peut conduire à réduire l'aide attribuée).

Une première enveloppe de 107 M€ a été attribuée pour couvrir la période allant du 10 juillet au 31 décembre 2020. Un décret du 23 août 2021 a prolongé le dispositif pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2021, avec une nouvelle enveloppe de 130 M€. La DS, gestionnaire du dispositif, a procédé à l'instruction des dossiers.

Pour la première enveloppe de 107 M€, 365 demandes ont été adressées à la DS, 298 ont reçu une réponse positive, 36 une réponse négative et 31 sont en attente. La Cour a contrôlé 37 dossiers ; ses constats portent sur :

- le formalisme réduit de la procédure, puisqu'au-delà des décrets précités, les critères d'éligibilité, les modalités d'instruction et les pièces demandées étaient précisées dans une notice sur le site internet du ministère et par une simple procédure interne à la DS ;
- le caractère déclaratif et le nombre restreint des pièces demandées : un formulaire détaillant les données nécessaires au calcul de l'aide, certifié par un tiers de confiance (commissaire aux comptes ou expert-comptable), un relevé d'identité bancaire, un état de situation au répertoire SIRENE ;
- une instruction du dossier se limitant à vérifier l'éligibilité du demandeur, l'existence de la manifestation et la complétude du dossier ; la réception des EBE pourra conduire à la récupération d'indus si la situation définitive est plus favorable que celle estimée initialement ;
- l'outil de suivi interne à la DS ne retrace pas toutes les étapes de l'instruction des dossiers (date d'arrivée, levée de réserves) et ne permet pas une consolidation rapide des données pour du *reporting*. La prolongation du dispositif doit conduire à régler ces fragilités.

Ce dernier dispositif, mobilisant les fonds les plus importants parmi les mesures spécifiques, a donc pu être rapidement déployé, au prix cependant de mesures d'instruction réduites.

III - Des mesures essentiellement tournées vers l'urgence, sans ambition structurelle ni moyens de contrôle

A - Des aides financières relevant de l'urgence et insuffisamment coordonnées entre les acteurs

Comme dans plusieurs autres secteurs économiques, la Cour a constaté une confusion entre les mesures d'urgence et les mesures de relance, ces dernières ayant en fait principalement servi à compléter les premières. En effet, en dehors des dispositifs de soutien à la formation et à la transformation énergétique et numérique ainsi qu'à la prise de licences⁵⁵⁴, les autres mesures consistent en des aides de soutien économique visant à conforter la stabilité financière des acteurs pour éviter des défaillances.

La majeure partie des aides sectorielles mises en place entre septembre 2020 et avril 2021 pour un montant total de 506 M€ (cf. *supra*), vise ainsi à compenser les pertes de recettes des acteurs sportifs, en sus des dispositifs de droit commun existants : la compensation des pertes de billetterie, qui représente près de la moitié de l'enveloppe totale (237 M€), constitue une intervention d'urgence, au bénéfice essentiellement des ligues et clubs professionnels, et non de relance.

À cette déviation de la relance vers l'urgence s'ajoute une absence de coordination et de ciblage des mesures. Durant la période, les collectivités territoriales⁵⁵⁵ et les fédérations ont apporté une réponse rapide mais peu ciblée aux associations pour les aider à passer le cap de la crise. Au vu de l'impact variable de la crise sur les différents sports et au sein de chaque fédération, le soutien de l'État aurait pu être modulé en

⁵⁵⁴ Le « Pass' sport » devrait être reconduit au-delà de la seule saison sportive 2021/2022 et s'inscrire dans la durée comme un dispositif d'aide aux publics défavorisés pour leur permettre de pratiquer une discipline sportive.

⁵⁵⁵ Une enquête de l'ANDES (Association nationale des élus du sport) auprès de ses adhérents montre que la majorité des collectivités ayant répondu ont fait le choix de sanctuariser leur budget en faveur du sport.

fonction de la situation financière des clubs⁵⁵⁶. Positive dans son principe, cette dynamique de financement public n'a pas fait l'objet d'une concertation ni d'une coordination, ce qui a conduit à la multiplication des dispositifs en faveur de structures, souvent petites, qui ont peine à identifier ceux auxquels elles étaient éligibles.

Il est ainsi regrettable qu'il n'y ait pas eu un meilleur ciblage des structures bénéficiaires. Dans les cinq fédérations plus particulièrement étudiées par la Cour dans le cadre de son enquête, la majorité des mesures mises en place repose sur une logique de guichet et d'aide indifférenciée, sans analyse fine de la situation des bénéficiaires⁵⁵⁷. Ce constat illustre les critiques régulièrement émises par la Cour sur les insuffisances du suivi financier, par les fédérations, de leurs instances territoriales et des clubs. Les fédérations peinent dans les faits à cibler leurs aides sur les structures les plus fragiles. Au final, les mesures fédérales et le soutien des collectivités territoriales ont pu recouper les objectifs des mesures nationales, entraînant un effet de cumul. Les clubs éligibles ont pu bénéficier de plusieurs dispositifs ayant la même finalité.

Par ailleurs, les aides ont été versées sans condition, ce qui n'a pas favorisé des adaptations structurelles pourtant nécessaires. Le niveau important des aides consenties par l'État⁵⁵⁸ lui offrait pourtant une base solide pour demander en retour des engagements sur des réformes structurelles, consistant notamment à renouveler le modèle économique du mouvement sportif (recherche de nouveaux publics, diversification de l'offre, poursuite de la professionnalisation, soutien à la numérisation) et à repenser la politique de licences des fédérations, pour les adapter à des pratiques moins continues, plus souples et flexibles.

⁵⁵⁶ Pour mémoire, l'enquête de l'association Recherches et Solidarités publiée en mai 2021 sur la situation du monde associatif dans son ensemble indique que deux tiers des répondants considèrent leur résultat 2020 acceptable (déficit acceptable, proche de l'équilibre ou en excédent). 14 % anticipent un déficit pouvant dépasser 10 % des produits et 4 % n'excluent pas un dépôt de bilan à court ou moyen terme.

⁵⁵⁷ Par exemple, l'aide aux clubs de la FFF à hauteur de 10 € par licencié est automatique, dès lors qu'elle est demandée.

⁵⁵⁸ Il s'agit d'un niveau élevé, représentant (aides de droit commun comprises mais hors prêts garantis) sept fois les enveloppes budgétaires annuelles de 650 M€ (programme 219 – Sport et programme 350 – Jeux olympiques et paralympiques 2024).

B - Un indispensable travail d'agrégation des aides versées par bénéficiaire pour éviter toute surcompensation

La crise a révélé la faiblesse des capacités d'observation et d'analyse de la DS. Ce constat confirme celui formulé par le Conseil d'État dans son étude susmentionnée, qui avait mis en évidence l'insuffisance des moyens consacrés à la production de statistiques publiques relatives au sport et, plus largement, un problème de fiabilité des données relatives à ce secteur, avec pour conséquence un déficit en termes de connaissances.

Si des améliorations sont intervenues ces dernières années sur ce point⁵⁵⁹, la situation reste encore insatisfaisante. Concernant la mise en œuvre des différents soutiens, la DS n'a pas une connaissance précise des aides versées aux différents acteurs. Ainsi, elle ne dispose pas d'informations complètes sur le nombre de structures classées par catégorie selon leur forme juridique, ni d'une ventilation exacte des montants d'aides distribuées permettant au moins d'en connaître les principaux bénéficiaires. Aussi se trouve-t-elle aujourd'hui dans l'incapacité d'avoir une vision d'ensemble des aides générales et sectorielles versées à chacun d'entre eux et ne peut donc identifier d'éventuels effets d'aubaine, sur lesquels la Cour attirait l'attention dans son rapport public annuel 2021⁵⁶⁰. *A fortiori* la DS n'a pu réguler son niveau d'aides sectorielles selon l'intensité des aides de droit commun déjà perçues⁵⁶¹.

Il apparaît désormais indispensable d'ajuster le versement des soldes des aides en cas de niveaux manifestement excessifs de soutien, en raison d'effets de cumuls des dispositifs et/ou de la situation réelle de trésorerie des structures concernées⁵⁶².

⁵⁵⁹ Une annexe budgétaire relative au sport a été créée à l'occasion du PLF 2021. Cette première version est toutefois perfectible dans sa présentation et dans son contenu, trop parcellaire et qui ne donne pas de vision transversale des moyens alloués par l'État à la politique du sport. Des travaux importants menés par l'INJEP sont par ailleurs achevés ou en cours d'achèvement (édition 2020 du baromètre national des pratiques sportives, enquête décennale relative aux pratiques physiques et sportives, édition 2020 des chiffres clés du sport).

⁵⁶⁰ Cf. Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises*, rapport public annuel, mars 2021. Ce chapitre a mis en évidence des effets de cumul avec d'autres aides et des risques de fraude.

⁵⁶¹ La DS doit pouvoir associer les différents acteurs à ce chantier. À titre d'exemple, elle n'a aucune visibilité sur le recours des collectivités territoriales au dispositif de déplafonnement des subventions versées et des prestations de services commandées aux clubs professionnels.

⁵⁶² Un mécanisme de correction *a posteriori* des aides versées a certes été institué, mais il ne concerne que le fonds de compensation des pertes de billetterie, et son impact ne pourra être apprécié qu'à la fin du versement des soldes d'aides.

Tableau n° 7 : recensement des aides financières annoncées (en M€)

Aides financières pour le sport	Porteur	Budget (en M€)	Nature de l'aide
Dispositif de droit commun	État	4 233	Urgence
Prêts garantis par l'État (PGE)	État	3 061	Urgence
Aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques	État	598	Urgence
Surdotation à l'INSEP (1,05 M€) et aux CREPS, écoles et musée national du sport (1,26 M€)	Ministère des sports	2,31	Urgence
Fonds territorial de solidarité 2020	ANS	15	Urgence
Dispositif d'aides exceptionnelles aux centres équestres	Ministère de l'agriculture	20,7	Urgence
Fonds d'urgence aux fédérations co-financés par l'ANS (0,57 M€) et par le CNOSF (0,33 M€)	ANS/CNOSF	0,9	Urgence
Emplois pour les jeunes dans le sport	ANS	40	Relance
Soutien aux clubs et associations	ANS	11	Urgence
Transition énergétique des équipements sportifs	ANS	50	Relance
Transformation numérique des fédérations	ANS	8	Relance
Transformation numérique des données et nouveaux services du sport	DS	1	Relance
SESAME ⁵⁶³	DS	12	Relance
Fonds de compensation des pertes de billetterie (1)	DS	101	Urgence
Fonds de compensation des pertes de billetterie (2)	DS	130	Urgence
Pass' sport	DS	100	Relance
Fonds territorial de solidarité 2021	ANS	15	Urgence
5 000 postes de service civique	ASC	32	Relance

Nota : Les montants de ce tableau ne peuvent être additionnés pour le moment car ils prennent en considération des subventions, d'une part, et des prêts garantis, d'autre part. Par ailleurs, certaines lignes indiquent des montants déjà décaissés alors que d'autres lignes correspondent à des financements prévus mais non encore versés.

Source : Cour des comptes d'après les données DS et direction du budget

⁵⁶³ Le dispositif SESAME (Sésame vers l'Emploi pour le Sport et l'Animation dans les Métiers de l'Encadrement) permet d'accompagner les jeunes les plus défavorisés vers une qualification en vue d'un emploi dans les métiers de l'encadrement du sport ou de l'animation.

C - La nécessité d'un renforcement du contrôle de l'État sur les fédérations délégataires de service public

Les différentes aides financières ont fait l'objet de notes d'orientation pour définir leurs modalités d'instruction, de versement et de contrôle. Les vérifications sur pièces de la Cour sur le fonds territorial de solidarité, le dispositif de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs et le fonds de compensation des pertes de billetterie ont montré que les calendriers contraints de mise en œuvre de ces dispositifs et les faibles effectifs disponibles pour assurer l'instruction des demandes de subvention avaient nui à la qualité du processus, d'autant que les critères d'attribution des aides étaient dans certains cas trop généraux (cf. les encadrés *supra*).

Cette situation a été aggravée par l'absence de moyens suffisants pouvant être dégagés pour mettre en œuvre les contrôles *a posteriori* des aides versées.

Ces constats renforcent la nécessité de développer des fonctions de contrôle, tant dans les fédérations qu'au niveau national, à l'ANS comme à la DS. Cette dernière ne dispose aujourd'hui que d'un dispositif externalisé d'audit ciblé, confié à des prestataires, dont l'intérêt est limité, puisque sa finalité n'est pas de vérifier la solidité de la situation financière générale des fédérations mais seulement la rigueur des procédures utilisées et la fiabilité des méthodes d'évaluation des coûts.

Dans la perspective du rôle plus stratégique qu'elle a vocation à assumer depuis la création de l'ANS et afin de superviser le déploiement des politiques du sport, la DS doit se doter de moyens de contrôle en propre et développer une véritable fonction de contrôle de gestion et d'audit. Elle pourra ainsi nourrir son dialogue stratégique avec les fédérations et assurer un suivi des effets de la crise et des différentes mesures déployées pour soutenir les acteurs.

Pour remédier à ces faiblesses, l'État doit s'appuyer sur son pouvoir de délégation, comme la Cour l'a recommandé dans son chapitre du rapport public annuel 2018 sur l'État et le mouvement sportif⁵⁶⁴. Elle relevait que la délégation accordée aux fédérations était un levier qui restait à activer. La délégation est en effet l'acte juridique majeur par lequel l'État, indépendamment de toute subvention, délègue un service public à des bénéficiaires, qui disposent de ce fait de pouvoirs « disciplinaires »

⁵⁶⁴ Cour des comptes, *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général*, rapport public annuel, février 2018.

importants, du monopole de la délivrance des titres nationaux, de l'organisation des compétitions nationales et de la responsabilité de sélectionner et d'entraîner les équipes de France⁵⁶⁵. Plus largement, si l'obtention de la délégation est d'une grande valeur économique pour les fédérations délégataires, qui en tirent souvent leur principale source de revenus, elle constitue parallèlement pour la DS un moyen sans pareil d'influence sur les fédérations, dont elle doit se saisir résolument pour s'assurer que les orientations fédérales prennent bien en compte ses priorités politiques relevant de l'intérêt général (respect de l'éthique et des valeurs sportives, principes de bonne gouvernance, lutte contre le dopage, les discriminations et les atteintes sexistes et sexuelles, formation et intégration des jeunes joueurs, etc.).

Avec le contrat de délégation créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des valeurs de la République, l'État doit réaffirmer les droits et obligations conférés aux fédérations sportives délégataires de prérogatives de puissance publique et mettre en place, en lien avec l'ANS, un dialogue stratégique annuel pour, notamment, contrôler le respect des engagements pris par chacune des parties. Les sept décrets d'application dont la publication doit intervenir prochainement devront veiller à ce que le pouvoir de l'État soit effectivement conforté.

⁵⁶⁵ Articles L. 131-14 et L. 131-15 du code du sport.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à une crise d'une ampleur exceptionnelle, les pouvoirs publics et les différents acteurs du monde sportif se sont mobilisés pour en limiter les effets. La direction des sports et l'agence nationale du sport ont joué un rôle central pour associer les partenaires, assurer la diffusion de l'information, identifier les besoins et, dans un deuxième temps, proposer une réponse spécifique au secteur. Bien que cette dynamique doive être saluée, elle a souffert de limites qui ont trait aux difficultés structurelles du monde du sport, identifiées depuis plusieurs années.

Si un réel effort d'association et de concertation a été mené, la réponse opérationnelle, notamment territoriale, s'est dispersée et n'a pas été coordonnée. Ce constat souligne combien il est important que la nouvelle gouvernance territoriale du sport se mette en place rapidement pour répondre à cet enjeu.

À court terme, le choix d'une action rapide et peu discriminante peut se comprendre dans un contexte de crise soudaine. La connaissance de la situation financière des acteurs territoriaux, très variable et insuffisante pour orienter les soutiens, n'a pas permis de cibler finement les structures bénéficiaires, avec le risque de potentiels effets de cumuls et d'aubaine. Il est nécessaire de dresser rapidement un bilan détaillé des mesures générales et sectorielles déployées, d'adapter les attributions futures à la situation réelle des bénéficiaires et d'inscrire dans la durée un suivi financier effectif des structures concernées.

L'enquête a également montré qu'une confusion s'était installée entre réponse à l'urgence et soutien à la relance. Aussi, cette période charnière n'a pas constitué un levier pour répondre aux enjeux du secteur en termes d'organisation et de modèle économique. Les montants importants consacrés aux acteurs du sport auraient pourtant dû conduire à formaliser des engagements en faveur d'une diversification de l'offre sportive et d'une professionnalisation du secteur, et à promouvoir une mutualisation entre les acteurs, voire un système préventif d'auto-assurance permettant de sortir d'une dépendance étroite à des ressources soumises aux aléas conjoncturels.

Alors que la situation sanitaire s'améliore progressivement, un complet retour à la normale n'est pas acquis, comme en témoigne la baisse du nombre de licenciés. De nouvelles habitudes prises pendant cette période exceptionnelle ont modifié les attentes et pratiques sportives. Cette évolution doit inciter les pouvoirs publics et le mouvement sportif à mener rapidement une réflexion collective sur les modèles économiques des mondes amateur et professionnel, qui ont chacun montré leur fragilité à l'occasion de la crise sanitaire.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir dans les meilleurs délais une répartition consolidée des mesures d'urgence et du plan de relance déployés par l'État, en évaluer les impacts et identifier les éventuels effets d'aubaine et de cumul (DS, ANS, DB) ;*
 - 2. renforcer les moyens de suivi et de contrôle de l'attribution et du versement des aides (DS, ANS) ;*
 - 3. mettre en œuvre un suivi financier des structures territoriales des fédérations pour consolider leurs aides nationales, territoriales et fédérales et apprécier leur situation financière (DS, ANS, fédérations).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	655
Réponse du président et du directeur général de l'Agence nationale du sport (ANS).....	658

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la présidente du Comité national olympique et sportif français (CNOSF)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Dans le contexte de la crise sanitaire qui a imposé des mesures de restriction limitant la pratique sportive, l'organisation des compétitions et l'accès aux lieux de leur déroulement, l'État a déployé des mesures de soutien très conséquentes en faveur du sport amateur et professionnel comme des loisirs sportifs marchands. Le chapitre que la Cour des comptes entend consacrer aux aides en faveur du sport, dans son rapport annuel 2022, appelle les observations suivantes de ma part.

Face à l'ampleur de la crise et à sa soudaineté, la Direction des sports (DS) s'est très rapidement mobilisée, en lien avec l'Agence nationale du sport (ANS), pour accompagner les acteurs du monde sportif, piloter la préparation et l'application des protocoles sanitaires, et porter les premières mesures réglementaires visant à soutenir directement ou indirectement la trésorerie des clubs professionnels et amateurs et des salles de sport, avec le dispositif des avoirs et le relèvement des plafonds des subventions des collectivités. Ainsi que la Cour le reconnaît, cette dynamique doit être saluée, comme la méthode et la logique de concertation qui ont permis d'élaborer, très rapidement et en y associant l'ensemble des acteurs, les réponses opérationnelles aux difficultés de l'un des secteurs les plus fragilisés par la crise sanitaire.

Si les aides déployées dessinent a posteriori un paysage complexe de « mesures sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun », cette situation s'explique par la nécessité d'apporter une réponse immédiate permettant d'agir dans l'urgence, et par la volonté de préserver les emplois du secteur dans un contexte de crise sans précédent. Les leviers s'inscrivaient dans une durée qu'il était difficile d'anticiper, d'où la nécessaire adaptation des différents dispositifs à mesure que la crise perdurait. En outre, une seule réponse transversale ne pouvait pas prendre en compte les enjeux et la diversité des besoins sectoriels.

Dans le champ du droit commun, le maintien ou le renforcement des restrictions administratives durant de longs mois et les confinements successifs ont imposé d'adapter les aides et de réviser leurs montants, dans le cadre de l'encadrement temporaire européen lui-même modifié à six reprises par la Commission européenne. En dehors des dispositifs de droit commun et des prêts garantis par l'État (plus de 7 Md€) et du dispositif d'aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques (0,6 Md€), le Gouvernement a mis en place des dispositifs de soutien spécifiques dont :

- le dispositif de compensation partielle des pertes de billetterie des clubs professionnels, associations, fédérations et sociétés organisatrices (207 M€) ;*

- le fonds de solidarité de l'ANS doté dès l'été 2020 de 15 M€ pour soutenir les petites associations et reconduit au même niveau en 2021, les associations non employeuses n'étant pas éligibles au fonds de solidarité ;
- le soutien au sport amateur a également impliqué un redéploiement au sein du budget de l'ANS afin de mobiliser un fonds d'urgence en faveur des fédérations, à hauteur de 10 M€ en 2021, en priorité pour celles qui se trouvaient les plus fragilisées par la diminution du nombre de leurs licenciés.

En première analyse, il apparaît que le soutien de l'État au secteur sportif a permis de couvrir un tiers de la perte de chiffre d'affaires cumulé des entreprises et associations œuvrant dans ce domaine d'activité, et a empêché la disparition d'environ 15 % de ces acteurs économiques ainsi que l'ensemble des emplois afférents.

Le constat de la Cour faisant valoir que les acteurs publics ont privilégié la gestion de l'urgence plutôt que la relance du secteur paraît devoir être nuancé. Alors que les aides financières d'urgence visent à conforter la stabilité des acteurs et à éviter des défaillances, les dispositifs de soutien à l'emploi, à la formation, à la transformation numérique et énergétique qui relèvent du plan de relance ont bien une portée structurelle. Ainsi, 22 M€ ont été consacrés au sport dans le cadre du plan de relance. C'est le cas également du Pass'sport doté de 100 M€ dès 2021 et maintenu en 2022, dont la vocation est d'augmenter durablement le nombre de pratiquants, ainsi que du plan des 5 000 équipements de proximité auxquels 200 M€ doivent être consacrés en trois ans, dans la perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024. Il apparaît ainsi que les pouvoirs publics ont travaillé concomitamment à la gestion de l'urgence et à la relance du secteur, sans privilégier fondamentalement la première sur la seconde.

La complexité de la situation n'a pas empêché le Gouvernement de travailler à l'articulation des aides et d'accompagner le secteur pour que les bénéficiaires puissent se saisir des outils mis à leur disposition. Les phénomènes de surcompensation et les effets d'aubaine doivent impérativement être évités ou corrigés. Je souscris pleinement à l'analyse de la Cour à cet égard, comme à sa recommandation d'établir une répartition consolidée des mesures d'urgence et du plan de relance déployés par l'État en faveur du sport.

C'est pourquoi le mécanisme de compensation des pertes de recettes de billetterie pour le sport professionnel, encadré par les décrets n° 2020-1571 du 11 décembre 2020 et n° 2021-1108 du 23 août 2021, utilise l'excédent brut d'exploitation comme outil de régulation pour les deux périodes couvertes entre le 10 juillet 2020 et le 29 juin 2021, ce qui implique le cas échéant des remboursements si le

préjudice est in fine inférieur aux hypothèses initiales, et plafonne à 14 M€ le montant total perçu par les bénéficiaires à la fois de ce dispositif et de celui sur les coûts fixes. L'État a donc veillé à l'articulation des différentes aides entre elles, comme en témoigne aussi, par exemple, le décret n°2021-1295 du 5 octobre 2021 instituant une aide exceptionnelle en faveur des personnes physiques et morales de droit privé encadrant des activités sportives et particulièrement affectées par la fermeture des remontées mécaniques, qui impose de connaître la situation des bénéficiaires au regard du fonds de solidarité.

Concernant les moyens de suivi et de contrôle des aides, que la Cour invite à renforcer, il convient de distinguer ce qui relève, d'une part, à court terme, du déploiement des dispositifs d'urgence et de relance, d'autre part des mesures structurelles à envisager à plus long terme.

Dans un premier temps, l'analyse et la consolidation des mesures allouées en urgence ou en vue de la relance ont été anticipées et trouveront leur point d'orgue à l'occasion du 4^{ème} colloque de l'Observatoire de l'économie du sport début mars 2022. Les travaux conduits dans ce cadre permettront d'estimer au plus juste, comme la Cour le souhaite, l'impact récessif de la crise sanitaire dans le champ sportif, tout en évaluant le plus finement possible les impacts des niveaux d'aide allouée aux acteurs sportifs, au titre des différents dispositifs d'urgence et de relance.

À plus long terme, je partage la préoccupation de la Cour en considérant que l'on ne pourra pas faire l'économie d'un examen rigoureux des modèles respectifs du sport professionnel et du sport amateur, de leurs fragilités et des leviers à mobiliser, notamment pour diversifier leurs ressources. Des actions sont d'ores et déjà engagées pour soutenir la professionnalisation des associations amateurs avec notamment les aides à l'emploi de l'ANS. Cette dynamique doit s'amplifier et s'étendre à tous les acteurs. S'agissant de ces constats, la crise sanitaire a été cependant plutôt un révélateur et ces observations pouvaient être faites préalablement à elle.

Tel que l'indique la Cour, la crise sanitaire et l'intervention forte de l'État en soutien au monde du sport doivent donner lieu à une réflexion collective sur les modèles économiques des mondes amateur et professionnel, qui ont révélé leur fragilité dans le cadre de la crise sanitaire. Ainsi, cette dernière et la défaillance de Mediapro ont mis par exemple en lumière, la trop forte dépendance du football professionnel aux droits.

S'agissant enfin du suivi financier des fédérations et de leurs structures territoriales, je souhaite que l'État se dote, comme le propose la Cour, d'une véritable fonction de contrôle de gestion et d'audit. À cet égard, conformément aux préconisations de la Cour, ont été lancés les travaux permettant d'aboutir à une cartographie des missions respectives de l'ANS et de la DS, et de proposer des évolutions de périmètre afin de clarifier la répartition des missions et de renforcer la qualité de l'intervention publique de l'État en matière sportive. En effet, la clarification des compétences entre l'ANS et la DS doit être plus aboutie, dans un cadre clairement défini où la direction des sports doit être en charge de la stratégie nationale, d'une activité de contrôle, et des sujets réglementaires, et l'ANS de la mise en œuvre de ces orientations. Ce renforcement du rôle de la DS dans la définition de la stratégie nationale et la démarche évaluative doit permettre de réduire la dispersion des moyens en ciblant mieux sur des priorités clairement affirmées et d'entrer dans une véritable logique de performance. L'ANS pourrait ainsi renforcer sa fonction de contrôle de gestion des fédérations dans le cadre fixé par le ministère des sports et adapter son soutien en fonction de l'analyse de leurs comptes, le ministère se concentrant sur le contrôle des obligations des fédérations en matière d'éthique et d'intégrité et sur le pilotage de son opérateur principal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT (ANS)

L'action de l'Agence nationale du Sport (ANS), tout comme celle de la direction des sports, s'est inscrite en 2020 comme en 2021 dans un contexte doublement bouleversé :

- *la crise sanitaire de la covid 19 a impacté de manière majeure tant le fonctionnement de l'Agence (mis en place du télétravail, modalités revues et accélérées de décision) que celui de ses partenaires, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales, des fédérations, de leurs organes déconcentrés, des clubs qui leur sont affiliés, ou d'autres associations proposant des activités physiques et sportives ;*
- *la poursuite de la réorganisation des services de l'État au niveau territorial, avec la mise en place des Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES).*

Comme le relève la Cour, le déploiement des dispositifs de soutien d'urgence, adaptés en permanence face aux évolutions de la pandémie, a permis d'apporter une première réponse aux difficultés rencontrées par l'ensemble du monde sportif. Ce déploiement poursuivait avant tout l'objectif d'un soutien effectif avec un impact réel sur ses bénéficiaires. Le caractère inédit, tant par son ampleur que par son intensité, de la crise sanitaire n'a pas permis, dans un premier temps, de différencier la nature du soutien financier en fonction de la situation économique des fédérations, d'une part, parce que l'impact de la crise sur leurs activités n'était pas encore évaluable, d'autre part, parce que les règles encadrant les pratiques ont évolué très régulièrement (selon le sport, la nature et même le lieu de la pratique, etc.).

La Cour regrette l'effet d'aubaine que ce dispositif a pu créer. Si le fonds territorial de solidarité (FTS) avait, certes, pour objectif de financer les associations les plus en difficulté, ce dernier ne constituait pas l'unique objectif. Les concours alloués au titre du FTS pouvaient également prendre la forme d'aides de natures diversifiées : aides au renforcement de la continuité éducative (vacances apprenantes, quartiers d'été...), à la relance ou à la reprise de l'activité sportive, aides ponctuelles à l'emploi.

Compte tenu de la crise sanitaire et s'agissant du contrôle postérieur à l'attribution, l'ANS tient à rappeler que les associations disposent d'un délai supplémentaire pour transmettre le bilan de leurs actions financées (soit au 30 septembre 2021 pour des projets subventionnés en 2020 – au lieu du 30 juin en temps normal), ce qui, de fait, a pu retarder le contrôle assuré par des services.

Ainsi, dans ce contexte instable, l'Agence a, néanmoins, réussi à maintenir un pilotage effectif de ses différents dispositifs, sans omettre de les inscrire dans ce qui constitue son « ADN », c'est-à-dire la construction partagée au sein de la gouvernance de l'Agence (Commissions spécialisées, instances délibératives, Bureau et Conseil d'Administration, notamment). Les dispositifs ainsi finalisés l'ont été en toute transparence, en impliquant également l'échelon territorial. Les réponses apportées ont permis d'initier des dialogues, directs et constructifs, mettant bien en évidence l'intérêt d'évolutions, parfois profondes, à apporter dans l'organisation et des modalités de fonctionnement de bénéficiaires des concours de l'Agence.

La Cour soulève toutefois plusieurs interrogations légitimes qui rejoignent les préoccupations et les axes de travail de l'Agence et seront traitées, en fonction de leur nature, au cours des prochains mois ou années à venir :

- *La nécessité d'un cadre partagé avec les autres acteurs de la « gouvernance du sport ». Ce besoin, bien identifié, constitue l'un des objectifs prioritaires de l'Agence. L'espace de réflexion et d'action qu'elle offre y contribue d'ores et déjà et le permettra davantage*

encore à l'avenir. Sa création, encore récente (Loi du 1^{er} août 2019) et sa déclinaison territoriale, structurée autour du décret du 20 octobre 2020, se situent dans une temporalité très voisine de celle de la crise sanitaire, ce qui a inéluctablement été de nature à impacter et contraindre très directement les ambitions en la matière.

- *Le besoin d'une meilleure structuration de l'évaluation des dispositifs et des modalités de suivi de l'activité de l'Agence de manière plus générale. Les réflexions conduites actuellement au sein de l'Agence, en particulier dans le cadre de la définition de sa « stratégie de développement », engagée depuis plusieurs mois et appelée à être finalisée en fin de premier semestre 2022, ont bien pour objectif de répondre à ces interrogations. Les préconisations qui seront avancées en regard des interrogations relatives au modèle socioéconomique des fédérations sportives et des clubs devraient, ainsi, à titre d'illustration, constituer de judicieux apports.*
- *La question de l'évaluation. Elle est également bien appréhendée par l'Agence comme constitutive d'un des enjeux majeurs. L'évaluation des effets des politiques publiques dans le sport, sujet central pour l'Agence en tant que qu'acteur clef de la nouvelle gouvernance, qui connaît une montée en puissance, traduite, en particulier, en termes de déploiement de dispositifs, est un réel défi. Dès que ses modalités opérationnelles auront été adoptées, il conviendra d'en tirer les conséquences sur le plan des ressources humaines et d'intégrer, de manière précise et explicite, ces objectifs dans les dispositions correspondantes de la convention d'objectifs et de moyens (COM) signée entre l'État et l'Agence. Cette dernière doit effectivement être renforcée sur la thématique de l'évaluation.*

La Cour relève, enfin, que la Direction des sports du ministère chargé des sports ne paraît plus disposer aujourd'hui de moyens d'observation, d'analyse et a fortiori de prospective à la hauteur des enjeux.

Or, les dispositifs correspondants, qui doivent être performants, sont indispensables à la définition et à la déclinaison opérationnelle d'une politique et d'actions d'intérêt général. Le fait que la Cour ait dû faire référence aux études de la BPCE ou du CNOSF, dont la qualité est indéniable, et non à des études réalisées et diffusées par l'État, illustre la nécessité que la puissance publique puisse disposer de données produites par des services statistiques relevant de son périmètre, actualisées, fiables et mobilisables rapidement et à moindre coût. Il paraît, à cet endroit, très souhaitable, à l'analyse et à l'expérience de l'ANS, que la Direction des Sports puisse être en capacité effective de travailler sur ces questions de manière beaucoup plus étroite avec l'INJEP et l'Insee et de les inscrire en particulier dans les programmes de travail de ces Instituts. L'Agence

pourrait aussi être opportunément dotée en son sein de ressources humaines lui permettant d'assurer des démarches d'observation, d'analyse et de prospective au service de la mise en œuvre de ses objectifs et actions. Quel que soit le choix d'organisation retenu, une réponse adaptée est indispensable en la matière, la situation actuelle ne devant pas perdurer, car elle nuit à la fiabilité et l'efficacité de réponses.

L'attention de la Cour est, en outre, attirée sur quelques données :

- *la Cour aurait pu opportunément mentionner le fait que la plupart des collectivités territoriales ont également maintenu aux mêmes niveaux leurs subventions pendant la crise, et que nombre d'entre elles ont également mis en place des dispositifs dédiés de soutien ;*
- *s'agissant du contrôle relatif à la mesure de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs et de la remarque de la Cour des comptes sur les éventuelles prorogations de délais, l'Agence indique qu'elle a, à ce jour, été destinataire de 32 demandes de prorogation (sur 166 dossiers retenus, soit 19,3 %) : 8 au niveau national (sur 33 dossiers retenus, soit 24,2 %) et 24 au niveau régional (sur 133 dossiers retenus, soit 18 %).*