

27 novembre 2019. Intervention en commission, en qualité de rapporteur pour avis du budget des Sports. Projet de loi de finances 2020.

**Intervention en commission**
**de M. Jacques-Jacques Lozach, rapporteur pour avis**
**Mission « Sport, jeunesse et vie associative »**
**Programme 219**

Madame la présidente,
Mes chers collègues,
Le ministère des sports poursuivra en 2020 sa mue entamée en 2017 dans un contexte marqué par la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.
L'année dernière, avec le PLF 2019, c'est l'intégration du CNDS dans la nouvelle Agence nationale du sport qui a été engagée. **Je rappelle que ce changement majeur a été décidé sans débat préalable au Parlement** mais à l'issue d'une simple concertation associant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique.
Ce « contournement » initial du Parlement n'a pas été sans conséquences puisque les statuts de l'ANS – approuvés par un arrêté ministériel du 20 avril 2019 – ont immédiatement fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État de la part de l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) et du Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (SNIGJS). Il a fallu que le Gouvernement intègre *in extremis* dans le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 déposé en juin dernier au Sénat une disposition de sécurisation juridique de l'Agence nationale du sport pour éviter tout risque de remise en cause. L'examen de ce texte a également été l'occasion pour le Sénat de préciser la gouvernance territoriale de l'ANS, ce qui était indispensable. Je salue le travail de notre collègue Claude Kern à cet égard.
**À l'issue de ces évolutions fondamentales, le budget du ministère des sports se compose donc de deux programmes**. Le programme 219 « Sport » destiné à financer les actions du ministère et la part étatique du financement de l'Agence nationale du sport et le programme 350 consacré aux infrastructures des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.
**Le programme 219 se voit doter – à périmètre constant – d'un montant identique de crédits à celui de l'année dernière, soit 312 M€ en crédits de paiement**. Le programme connaît cependant une mesure de périmètre avec l'intégration des dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs (CTS) pour un montant de 120,8 M€ ce qui porte **les crédits du programme 219 à périmètre courant à 434,7 M€ en crédits de paiement.**
Permettez-moi de m'arrêter un instant sur cette mesure car cette évolution constitue, en réalité, un préalable au transfert des CTS en dehors du ministère. On





peut remarquer que d'une part le Gouvernement a confié une mission à des tiers de confiance chargés de définir des scenarii d'évolution pour l'avenir des CTS mais que, d'autre part, sans attendre le résultat de cette mission il se met en situation de mener à son terme le transfert de ce corps de fonctionnaires.
La rencontre organisée au Sénat le mois dernier avec les tiers de confiance, l'ancien gymnaste Yann Cucherat et Alain Resplandy-Bernard, a permis d'établir un diagnostic précis pointant notamment l'insuffisance de la fonction RH au sein du corps des CTS et une formation continue lacunaire.
Parmi les pistes envisagées, entre le statu quo dont le Gouvernement ne veut pas et l'extinction du corps qui a suscité la crise que l'on sait, une voie médiane pourrait consister à « resserrer » le corps des CTS autour des DTN et des entraîneurs nationaux et à le doter d'une véritable fonction RH. Cette piste pourrait se révéler intéressante, notamment si une articulation intelligente était trouvée avec l'ANS, mais elle demeure une hypothèse lointaine compte tenu des obstacles à lever pour clarifier le projet. Était-il bien nécessaire dans ces conditions de prévoir dès maintenant d'intégrer les crédits propres aux CTS dans le programme 219 ?
**En déstabilisant le corps des CTS à quelques mois des jeux de Tokyo le Gouvernement a pris un risque considérable qui pourrait avoir des conséquences jusqu'en 2024**. Aujourd'hui de nombreux entraîneurs sont sollicités par des pays étrangers et nos équipes olympiques apparaissent très fragilisées alors que se profile une échéance majeure. On ne peut réformer sans égard pour les personnes et sans prendre le temps d'un débat approfondi. Je souhaite que le travail des tiers de confiance soit l'occasion d'un changement de méthode. Je crois d'ailleurs, Madame la présidente, que vous envisagez de nous permettre d'échanger prochainement sur ce sujet à l'occasion d'une table ronde organisée avec les tiers de confiance.
L'année dernière j'attirais votre attention sur la nécessité d'actualiser, de moderniser le modèle sportif français, en intégrant le phénomène de mondialisation, l'hyper-médiatisation, la diplomatie sportive. J'insistais également sur la nécessité pour les services du ministère de recentrer leur action sur les missions de stratégie, de régulation, de réglementation et de contrôle, notamment éthique. Ce travail de refondation n'est pas achevé aujourd'hui – c'est une litote – et on ne peut que s'en inquiéter pour l'avenir du sport français.
Le ministère des sports a perdu ses compétences en matière de sport pour tous et de haute performance au profit de l'ANS, il a été largement dessaisi de l'organisation des Jeux olympiques au profit de la DIJOP. Son administration déconcentrée est appelée à rejoindre le giron des rectorats. Même son inspection a été rapprochée de celle de l'Éducation nationale. **Que va-t-il rester du ministère**





**dans ces conditions ?**

**On peut dès à présent s'interroger sur le poids réel du ministère dans la conduite de la politique du sport.** Le ministère nous annonce depuis des mois le dépôt imminent d'un grand projet de loi « sport & société », or le calendrier de l'année 2020 semble déjà très chargé, en particulier au premier semestre.

Sans attendre ce « grand texte », le Premier ministre a réuni un comité interministériel le 4 novembre dernier qui a annoncé 170 mesures sportives dans le cadre des JO qui touchent à tous les aspects de la vie sociale, je vous en cite quelques-unes : favoriser l'exercice physique chez les séniors, développer le sport au sein des entreprises, augmenter la pratique sportive des personnes en situation de handicap, renforcer l'offre de formation aux métiers du sport… **On peut soutenir l'ensemble de ces mesures tout en s'interrogeant sur la pertinence de les promouvoir au titre du plan Héritage Paris 2024. Je regrette que s'installe une forme de confusion entre ce qui relève de la politique du sport, y compris au niveau interministériel, et la préparation d'un grand événement sportif international** qui n'a que peu à voir avec la « valorisation de la filière bois » (proposition 103) et la « valorisation du patrimoine gastronomique français » (proposition 120).

*« Qui trop embrasse mal étreint »* dit le dicton. À certains égards, le Gouvernement donne le sentiment d'organiser en 2024 davantage une exposition universelle (pour ne pas dire la « Foire de Paris ») que des jeux olympiques ; le rang de la France aux championnats du monde d'athlétisme de Doha en septembre dernier (24ème derrière des pays comme la Norvège ou l'Estonie…) devrait pourtant nous inquiéter. Il est malheureusement déjà trop tard pour redresser la barre pour les jeux de Tokyo mais des inflexions sont encore possibles et souhaitables pour 2024, j'y reviendrai en évoquant l'INSEP.

Pour en rester aux Jeux Olympiques et Paralympiques, si nos athlètes connaissent une préparation contrariée, ce n'est pas le cas des infrastructures nécessaires pour organiser l'évènement. Le Premier ministre a posé au début du mois la première pierre du Village olympique et le comité interministériel que j'évoquais à l'instant a également prévu des mesures pertinentes à l'image du programme prioritaire de recherche pour la haute performance sportive doté de 20 M€ (proposition 51) et le « renforcement de la dimension éthique de l'organisation des GESI » (proposition 156).

Concernant les équipements olympiques, le directeur général de la SOLIDEO, Nicolas Ferrand, estime que : *« les besoins exprimés ont été pris en compte ».* L'année 2019 a été consacrée à la sécurisation des emprises foncières nécessaires (village olympique, village des médias, centre aquatique olympiques, Aréna II…) et





au phasage des travaux. Le patron de la SOLIDEO considère ainsi que même en tenant compte des aléas imprévisibles l'échéance de 2024 sera tenue. Le système est déjà sous tension avec 29 maîtres d'ouvrage et 40 « objets » à livrer. Nicolas Ferrand nous a indiqué que près de 82% de l'enveloppe de 1,676 milliard d'euros (valeur 2016) avait fait l'objet d'une contractualisation avec les maître d'ouvrages, ce qui a permis de déterminer les calendriers des chantiers. Certains choix restent néanmoins à faire concernant les entreprises qui auront la charge de construire le Centre aquatique olympique (CAO), l'Aréna II, les équipements nécessaires pour accueillir la voile à Marseille…

Le Gouvernement a souhaité que les villages des athlètes et des médias servent de démonstrateurs de l'excellence sociale et environnementale française pour préparer la ville de 2040/2050. Il considère que c'est important pour démontrer l'utilité de ces investissements aux yeux des Français. Ces chantiers mobilisent déjà 187,6 M€ (dont 58,3 M€ apportés par les collectivités territoriales) sur un coût total prévu de 932,8 M€.

**Un mot sur la Centre aquatique olympique qui comprendra des équipements modulables. Compte tenu des bassins d'entraînement, ce ne sont pas moins de 8 piscines qui constitueront l'héritage aquatique pour le département de la Seine-Saint-Denis.** Le plan de financement s'établit à 90 M€.

Permettez-moi de m'arrêter un instant sur **le Stade de France**. C'est probablement la principale déception concernant les équipements. Les deux concessionnaires avaient proposé d'anticiper la fin de la concession prévue en 2025 et ils étaient prêts à engager une rénovation totale de plusieurs centaines de millions d'euros dans le cadre d'un nouveau tour de table. Plusieurs arguments pouvaient plaider en faveur de ce choix dès aujourd'hui. L'État souhaite se désengager et seules les fédérations de football et de rugby ont intérêt à devenir propriétaires de l'enceinte avec le soutien d'un troisième partenaire technique chargé de la gestion et de la maintenance. Il n'existe pas de véritable alternative, contrairement à ce que laisse entendre un rapport commandé au cabinet Roland Berger. Dans ces conditions, il aurait fait sens d'anticiper la fin de la concession pour profiter de l'effet « JO » afin de doter la France d'une enceinte aux standards internationaux d'aujourd'hui en termes de couverture de toit, de connexion aux médias numériques et d'hospitalités. Au lieu de cela, non seulement le projet de rénovation intégrale a été abandonné, mais même l'enveloppe de 70 M€ prévue dans le dossier de candidature pour opérer un « lifting » du stade a été divisée par deux. **Il y a tout lieu de penser que le stade olympique sera le parent pauvre de ces jeux, ce qui sera inédit.**





Pour en terminer avec les investissements dans les infrastructures on peut observer que **les crédits du programme 350 doublent d'une année sur l'autre pour atteindre 129,3 millions d'euros en 2020.**

J'en viens maintenant au **financement de l'Agence nationale du sport**. Lors de sa constitution, le mouvement sportif estimait les moyens de l'État nécessaires à son fonctionnement entre 350 et 400 millions d'euros. L'enveloppe qui lui sera allouée atteindra péniblement les 284 millions d'euros sachant qu'elle devra, en outre, financer ses charges de fonctionnement sur son fonds de roulement (7 M€). Cette somme de 284 millions d'euros correspond d'une part à une subvention de 137,6 millions d'euros en provenance du programme 219 et d'autre part à 146,4 millions d'euros issus du produit des taxes précédemment affectées au CNDS.

Concernant l'utilisation des moyens, **l'ANS devrait consacrer 90 M€ à la haute performance et au haut niveau et 194 M€ au développement des pratiques sportives pour tous.**

L'Agence est encore dans une phase de montée en puissance. Elle bénéficie pour 2020 d'un plafond d'emplois de 42 ETPT et s'est mise en quête de nouveaux locaux. Elle vient de récupérer l'attribution des aides personnalisées aux athlètes et elle s'acquitte des engagements du CNDS dont certains devraient durer encore une dizaine d'années.

Le principal chantier de l'Agence concerne aujourd'hui les **projets sportifs fédéraux (PSF)** qui visent à déléguer aux fédérations le soin de distribuer les subventions aux clubs. À titre d'expérimentation, 28 fédérations et le CNOSF ont inauguré cette nouvelle organisation en 2019. Le bilan de ces PSF est positif, les fédérations estimant qu'elles ont ainsi pu resserrer leurs liens avec les clubs. Le CNOSF estime que l'effet de levier est important puisqu'aux 50 M€ mobilisés par l'Agence s'ajoutent 200 M€ accordés par les collectivités territoriales, les fédérations pouvant également abonder les crédits de l'Agence. Les PSF seront généralisés en 2020 ce qui nécessite un effort de formation des fédérations qui trouvent encore la démarche complexe.

Concernant le financement des équipements sportifs, l'ANS a reçu près de 600 dossiers dont 250 ont été retenus à l'issue d'une procédure privilégiant la recherche du consensus autour de deux critères, la plus-value sportive et la solidité financière.

**L'ANS prévoit de déployer en 2020 son action territoriale. Le premier semestre permettra d'élaborer des diagnostics par territoires et par régions.** Ces diagnostics devront permettre aux conférences régionales du sport d'élaborer leur **projet sportif territorial (PST).** Les conférences des financeurs du sport pourront ensuite être installées. Si la question du périmètre de ces conférences est encore en débat, les dirigeants de l'ANS reconnaissent la





pertinence d'établir des périmètres de référence au niveau départemental et métropolitain comme le proposent nos collègues Claude Kern et Christian Manable.
J'en viens maintenant au **sport de haut niveau et à la lutte contre le dopage.**
**Le budget de l'INSEP porté par le programme 219 baisse de -2,1% en 2020 à 22,9 M€.** Cette baisse trouve son origine dans le transfert de la mission d'optimisation de la performance de l'INSEP vers l'ANS qui a concerné 8 ETP.
La direction générale de l'INSEP a pu mener cette année son projet de remise à plat de la restauration afin de l'adapter aux besoins des sportifs. Cette évolution a nécessité une modification du contrat de PPP, le surcoût de 1,6 M€ a été financé sur la trésorerie de l'INSEP.
Le développement du réseau « Grand Insep » se poursuit avec 23 établissements labellisés. Le réseau vise à apporter une plus-value à travers l'expertise et la transversalité pour mieux accompagner les athlètes.
L'INSEP souhaite également développer le mécénat afin de compléter ses équipements. Les besoins financiers sont estimés entre 8 et 10 M€ pour construire notamment un terrain multisports et une salle dotée de capteurs.
Au-delà de la question des moyens **permettez-moi de m'interroger sur la place de l'INSEP dans le réseau de la haute performance sportive.** La création de l'Agence nationale du sport change radicalement la donne et l'INSEP est devenu un simple opérateur. Comment, dès lors, articuler la stratégie qui relève du manageur de la haute performance avec sa mise en œuvre par la direction de l'INSEP ? **Une réflexion sur cette gouvernance semble s'imposer afin d'établir une réelle cohérence dans le fonctionnement du réseau de la haute performance**.
Cette question de la cohérence concerne également les CREPS comme l'ont rappelé récemment nos collègues Claude Kern et Christian Manable. Leurs moyens s'établiront en hausse à 56,6 M€ pour permettre une revalorisation de la subvention destinée aux personnels et l'accueil de 500 bacheliers dans des formations d'éducateurs sportifs.
**Concernant la lutte contre le dopage**, la situation de l'**Agence française de lutte contre le dopage demeure compliquée. Sur le plan budgétaire l'agence devrait connaître un léger mieux avec des moyens en hausse de +7,5%.** Par ailleurs 1,7 M€ est inscrit sur le programme 350 pour financer le déménagement mais curieusement aucun crédit de paiement n'est prévu en vis-à-vis de ces autorisations d'engagement. **Un débat existe entre l'agence et le ministère sur une enveloppe de 0,7 M€ et c'est un enjeu du débat au Sénat de préciser les modalités d'attribution de ces moyens.**
Le choix de Saclay pour accueillir le nouveau laboratoire s'est enfin imposé mais le déménagement sur le nouveau site prendra du temps or le conseil régional d'Île-de-



27 novembre 2019. Intervention en commission, en qualité de rapporteur pour avis du budget des Sports. Projet de loi de finances 2020.

France souhaite récupérer rapidement le site du laboratoire actuel à Chatenay-Malabry pour le rénover ce qui pourrait obliger l'AFLD à trouver un site provisoire pour accueillir son laboratoire. Une telle issue constituerait une perte d'énergie considérable pour l'agence à un moment où celle-ci doit précisément revoir le modèle économique du laboratoire pour lui permettre de dégager des ressources. On ne peut que souhaiter qu'un compromis soit trouvé avec le conseil régional.

*

Que doit-on penser au final de ce projet de budget concernant les crédits du sport ? Plusieurs interprétations sont possibles. **Le Gouvernement insiste sur une évolution globalement positive marquée par un surcroît de crédits de 65 M€ en 2020**. Il met également en avant des avancées comme la hausse des primes de 10% pour les médaillés olympiques (en contrepartie de leur fiscalisation) et l'augmentation des crédits dédiés à l'accueil des grands événements sportifs à hauteur de 6 M€ en crédits de paiement. Le Gouvernement insiste également sur la hausse des crédits de l'AFLD ainsi que sur celle des crédits des 4 grandes écoles nationales.

À côté de cette vision optimiste, il y a cependant une vision plus réaliste qui observe que **les crédits du sport auront baissé de 11% entre 2017 et 2020 à périmètre constant**, c'est-à-dire sans tenir compte du programme 350 dédié aux JO. Selon notre commission des finances, cette baisse devrait même se poursuivre en 2021 à hauteur de -3% et en 2022 à hauteur de -4%. Ces baisses de crédits devraient concerner principalement le mouvement sportif et donc les subventions attribuées aux fédérations et aux clubs. Cette évolution si elle devait se confirmer constituerait davantage qu'un ajustement puisque cela reviendrait à une **baisse de près de 20% des crédits dédiés au sport au cours du quinquennat**. Le risque de désengagement de l'État pointé par nos collègues Claude Kern et Christian Manable dans leur rapport d'information sur les politiques territoriales est bien réel. Le « pacte de stabilité » évoqué par le ministère des sports serait pour le moins remis en cause. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les financements privés envisagés pour abonder les actions de l'Agence nationale du sport restent pour le moment assez théoriques. Au final, les optimistes considéreront que la plus grande sélection des projets aidés par l'ANS devrait permettre un effet de levier renforcé, une plus grande efficacité de l'action publique et donc moins de pertes en ligne à travers le saupoudrage. Les pessimistes quant à eux ne pourront ignorer que derrière les arguments de rationalité financière se dessinent un retrait croissant de l'État et de nouvelles sollicitations à destination des collectivités territoriales.

Je ne peux que me joindre, dans ces conditions, aux demandes du mouvement





sportif qu'une part plus significative de la taxe sur les droits sportifs et du prélèvement sur les paris sportifs permette de financer le sport. Compte tenu de la hausse de ces droits audiovisuels et du montant de ces paris il faut rappeler que **le plafonnement du reversement au monde du sport a pour effet de réduire la part relative du produit de ces prélèvements qui permet de financer le sport**, ce qui est difficilement justifiable.

En conclusion, madame la présidente, je porterai un regard plus nuancé sur ce projet de budget que l'année dernière lorsque les interrogations sur l'avenir de la SOLIDEO et de l'ANS m'avaient amené à recommander un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Tout d'abord les moyens nécessaires au financement des infrastructures olympiques ont effectivement été dégagés et les délais devraient être respectés. Ensuite, grâce au Sénat, la mise en place de l'ANS va se poursuivre en 2020, en particulier au niveau territorial. La transition avec le CNDS devrait donc être satisfaisante et la nouvelle gouvernance territoriale du sport du fait de son caractère « partenarial » devrait répondre aux attentes des collectivités territoriales et du mouvement sportif.

Ce qui pose problème n'est donc pas tant ce que comprend ce projet de budget que ce qu'il ne prévoit pas comme un effort d'investissement pour renouveler nos équipements sportifs que j'appelais de mes vœux l'année dernière. Le mouvement sportif ainsi que de nombreux députés ont demandé à l'Assemblée nationale qu'une part plus importante des prélèvements sur les droits audiovisuels et les paris sportifs soit attribuée au financement du sport. Nous aurons à notre tour ce débat en séance publique. Dans cette attente **je vous propose de donner un avis de sagesse à l'adoption des crédits du sport dans cette mission**.