

2

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

PRÉSENTATION

Le modèle sportif français s'est caractérisé jusqu'à une période récente par une intervention déterminée de l'État, pour développer le sport de haut niveau et la pratique du sport par tous. Avec l'affirmation du sport professionnel, l'engagement grandissant des collectivités territoriales, et le rôle accru des fédérations sportives internationales, l'État a été confronté à des évolutions majeures remettant en cause sa capacité à conduire des politiques sportives. La Cour des comptes dans un rapport public thématique de janvier 2013 « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État »²⁴⁹ l'appela à en prendre la mesure et à réorienter son action.

Elle soulignait notamment la nécessité de rénover sa relation avec les fédérations sportives nationales pour favoriser, dans le respect de leur autonomie, une meilleure gestion, une gouvernance plus efficace, et promouvoir une plus grande solidarité financière entre disciplines et du sport professionnel vers le sport amateur.

La rénovation attendue n'a pas été menée à bien. Les interventions de l'État envers les fédérations ont été si peu réformées (I) que les problèmes de gouvernance, de gestion et de solidarité dans le mouvement sportif restent entiers (II). Le rôle de régulation de l'État, dont les fédérations sportives sont les délégataires, est à réviser profondément pour mieux garantir l'intérêt général (III).

²⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*. La Documentation française, janvier 2013, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les cent quatorze fédérations sportives dans leur diversité – unisport, multisports, affinitaires²⁵⁰ – organisent la pratique d'une ou plusieurs disciplines et regroupent les associations sportives, les clubs. Elles sont représentées par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui mène en leur nom des activités d'intérêt commun²⁵¹. Elles sont placées sous la tutelle du ministre chargé des sports²⁵². Elles peuvent participer à une mission de service public – elles sont alors agréées – et pour soixante-seize d'entre elles, sont délégataires de service public. L'État dispose à leur égard d'un important pouvoir normatif. Il met à leur disposition des moyens financiers ou humains utiles à la réalisation de leur mission.

I - Des modalités d'intervention de l'État très peu renouvelées

L'État use actuellement de deux leviers pour accompagner et orienter l'action des fédérations sportives : les conventions d'objectifs et de performance (COP) et les conseillers techniques sportifs (CTS).

A - Des conventions sans effet structurant sur les politiques sportives

Entre 2010 et 2016, le nombre de fédérations soutenues a légèrement diminué, de 105 à 100 fédérations.

Les fédérations sportives agréées reçoivent des subventions prévues par les COP, qui ont atteint 83,5 M€ en 2016, en diminution de 12,2 % par rapport à 2011. Cette diminution a concerné à proportion égale les fédérations unisport et multisports, mais a davantage porté sur les fédérations non olympiques (- 19 %) que sur les fédérations olympiques (- 11 %), qui en perçoivent à elles-seules 72 % (60 M€).

²⁵⁰ Ces dernières organisent la pratique de différents sports, selon des affinités diverses centrées sur « l'être humain dans sa globalité » (*définition donnée par l'Insee*) le plus souvent d'ordre philosophique, religieux, syndical ou territorial.

²⁵¹ Articles L.141-1 et R.141-1 du code du sport.

²⁵² Article R. 131-1 du code du sport.

La Cour, dans son rapport public thématique de 2013 invitait à redéfinir les critères d'allocation des subventions et s'interrogeait sur leur pertinence pour les fédérations sportives dotées d'un secteur professionnel médiatisé, bénéficiant de recettes commerciales importantes.

Quelques ajustements ont été apportés. Si les modalités de répartition des dotations n'ont pas été revues, un effort timide de ciblage a permis une réduction des subventions aux fédérations disposant de ressources propres importantes²⁵³. Comme la Cour le recommandait en 2013, toutes les conventions sont désormais conclues sur une durée de quatre ans correspondant au rythme olympique, garantissant une stabilité du cadre contractuel tout en donnant lieu à une actualisation annuelle.

Pour autant la portée réelle des COP demeure incertaine, celles-ci ne constituant toujours pas un véritable instrument d'orientation pour l'État.

Elles sont standardisées, toutes fondées sur les mêmes principes et objectifs certes peu contestables mais très généraux²⁵⁴, alors que les enjeux de développement sont très différents selon la taille et le nombre de pratiquants, l'aisance financière, les besoins en équipements et la nature des sports pratiqués. Si le ministère des sports contracte avec presque toutes les fédérations²⁵⁵, ce mode de relation n'est exigeant et structurant qu'en apparence.

L'effort direct de l'État pour certaines fédérations est significatif au regard de leur budget et donne un poids aux COP, pour d'autres il est marginal, voire anecdotique, les cas les plus extrêmes étant ceux des fédérations de tennis et de football où la subvention représente respectivement 0,4 % et 0,5 % de leurs ressources. L'État ne peut compter sur ce levier pour exercer une vigilance en termes de gouvernance.

Le processus d'élaboration des COP est lui-même particulier. La préparation de la négociation se déroule entre la direction des sports et un

²⁵³ La Fédération française de football a ainsi connu une diminution de sa dotation de 62,4 % entre 2012 et 2016, celle d'équitation de 24,4 %, celle de tennis de 22,7 % et celle de rugby de 20,2 %.

²⁵⁴ Les COP précisent les actions que les fédérations s'engagent à conduire dans le cadre de leur mission de service public; leurs dispositions sont présentées par référence directe aux quatre actions du programme 219 – *Sport* (promotion du sport pour le plus grand nombre, développement du sport de haut niveau, prévention par le sport et protection des sportifs, promotion des métiers du sport).

²⁵⁵ Dans les fédérations olympiques, ne bénéficient pas de ces subventions les fédérations de baseball et softball, de karaté, de montagne et d'escalade, de roller et de surf.

de ses agents placés fonctionnellement auprès de la fédération, le directeur technique national (DTN *cf. infra*). Cette situation, certes facteur de compréhension des problématiques sportives, réduit de *facto* la nécessaire distance entre une administration de tutelle et l'organisme concerné, car les conditions effectives d'emploi de ces agents au sein des fédérations rendent très ambiguë leur position.

B - Les conseillers techniques sportifs : une amélioration trop timorée de leur gestion

Ces conseillers, agents du ministère des sports placés auprès des fédérations, sont une des spécificités du modèle sportif français et constituent un soutien significatif de l'État (1 600 agents en diminution de 6 % depuis 2013, représentant une dépense de 121,2 M€ en 2016).

Face à des situations confuses, relevées par la Cour en 2013 et lors des contrôles qu'elle a menés depuis sur les fédérations sportives, le ministère s'efforce d'encadrer ces agents aux habitudes de travail très autonomes par rapport à la direction des sports ou aux directeurs régionaux chargés des sports, censés être leur autorité de rattachement.

Les missions des conseillers techniques sportifs

Les directeurs techniques nationaux (au nombre de 64) concourent à la définition de la politique sportive fédérale, veillent à sa mise en œuvre, et contribuent à son évaluation. À l'interface directe entre la fédération et le ministère chargé des sports, ils sont responsables de la politique sportive de haut niveau, de la formation, de l'encadrement et de la coordination des cadres fédéraux, de la préparation et de la déclinaison du programme de performance fédéral.

Les entraîneurs nationaux (au nombre de 346) encadrent les membres de l'équipe de France et animent la filière d'accès au sport de haut niveau des fédérations.

Les conseillers techniques nationaux et régionaux (au nombre de 1 187) ont pour mission de décliner au niveau national et régional la politique fédérale d'encadrement des sportifs, de participation à des examens et certifications, de formation des cadres, d'organisation de compétitions et de développement de la pratique. Ils doivent fournir leur appui et expertise aux clubs et ligues.

1 - Une base juridique et des modalités de rémunération récemment clarifiées

L'affectation des CTS est formalisée dans une convention-cadre entre l'État et la fédération. Ces conventions, là aussi identiques d'une fédération à l'autre, rappellent le cadre réglementaire qui régit les CTS et le nombre de conseillers « placés » auprès de la fédération. Ils ne constituent pas un document d'orientation de leurs missions. En revanche leur cadre d'emploi a été clarifié.

Dans son rapport de 2013, la Cour invitait le ministère chargé des sports à régulariser les détachements de CTS sur des contrats de préparation olympique²⁵⁶ car ce dispositif était contraire au statut général des fonctionnaires : des fonctionnaires d'État étant détachés dans des emplois contractuels dans leur propre ministère. La loi du 27 novembre 2015 a prévu cette position statutaire. Le nouveau cadre d'emploi de DTN²⁵⁷, adopté en 2017, clarifie la position du DTN comme autorité fonctionnelle des autres catégories de CTS et encadre certains aspects de leur position (durée d'exercice, formation, rémunération etc.).

S'agissant des rémunérations des CTS, la Cour avait recommandé une prise en charge directe par l'État des indemnités de sujétion des CTS (ICTS), auparavant versées par les fédérations dans des conditions discutables. Depuis 2015, les CTS reçoivent de l'État cette indemnité dont les montants sont identiques. Il était aussi recommandé d'encadrer les compléments de rémunérations décidés par les fédérations sans que l'État employeur soit ni informé, ni consulté. Ces compléments ont acquis une base légale (loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015) : l'indemnité peut désormais être versée dans la limite d'un montant annuel fixé dans la convention-cadre.

²⁵⁶ Ces contrats, créés en 1962, destinés à l'origine aux DTN et EN, concernent des CTS chargés de la préparation d'athlètes pour les compétitions olympiques et permettent d'obtenir une rémunération supérieure à la rémunération statutaire.

²⁵⁷ Décret n° 2017-374 du 22 mars 2017 relatif aux agents publics exerçant les missions de directeur technique national auprès des fédérations sportives.

2 - Une répartition géographique et disciplinaire toujours figée

Les CTS restent concentrés sur un nombre restreint de disciplines. Si 77 fédérations en disposent, 10 fédérations²⁵⁸ concentrent 43,6 % de leur effectif.

En 2013, la Cour incitait à la révision des critères de répartition entre disciplines, observant que les attributions des conseillers ne correspondaient pas à une stratégie sélective de soutien au développement de certains sports (selon par exemple le nombre de licenciés, le degré de professionnalisation, l'importance des ressources propres, la performance attendue).

L'objectif que s'est fixé le ministère de faire évoluer la répartition des CTS ne s'est traduit que de façon marginale. Les recommandations du rapport de 2013, peu suivies d'effet, sont reconduites.

Leur répartition géographique demeure peu cohérente. La Cour avait déjà montré en 2013 que 80 % des CTS affectés dans les régions l'étaient dans cinq d'entre elles, dont 50 % dans la seule région Île-de-France. Une telle organisation ne concourt pas à un soutien équilibré de la pratique sportive sur le territoire national, fondé sur une appréciation des territoires où la pratique sportive aurait besoin d'être dynamisée. En concentrant les effectifs, elle rend le suivi de leurs activités par les directeurs régionaux quasi impossible. La réforme territoriale de 2015, à laquelle le mouvement sportif est soumis – les ligues régionales ont été fusionnées sur les nouveaux périmètres régionaux –, offre une opportunité de redéploiement, qui n'a pas été encore saisie.

3 - Un suivi d'activité en modeste amélioration

Le ministère chargé des sports s'est efforcé depuis quelques années de donner plus de consistance au suivi des CTS, dont les activités, soumises à une double autorité, peut échapper à tout contrôle pratique. Cet effort n'a produit que des résultats mitigés.

Un service à compétence nationale, le Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs (CGOCTS) a été créé en 2012 au sein de la direction des sports. Chargé de gérer le déroulement de carrière des CTS, il dispose de peu d'outils. Les lettres de mission et

²⁵⁸ Athlétisme, ski, natation, gymnastique, basket-ball, judo, voile, canoë-kayak, football et handball.

L'évaluation annuelle des CTS sont des dispositifs de pilotage insuffisants car elles revêtent un caractère très formel et les entretiens d'évaluation n'ont pas toujours lieu. Il est aisé de comprendre que les 13 directeurs régionaux métropolitains et de Corse, même avec leur adjoint, ne peuvent évaluer chaque année les 1 200 CTS qui exercent dans les régions et au sein des fédérations.

L'adoption d'un code de déontologie des CTS en 2015 est une initiative bienvenue. Il définit des principes de base, au respect desquels un fonctionnaire est soumis mais qui sont parfois oubliés, tels que l'exclusivité d'activité au bénéfice de la fédération d'affectation (certains agents ont exercé sans autorisation des activités privées dans la discipline sportive comme entraîneur particulier d'athlètes ou de clubs par exemple), le respect de l'autorité hiérarchique, le devoir de loyauté vis-à-vis des instances fédérales, l'obligation de réserve et de neutralité, le respect des règles légales en cas de départ dans le secteur privé. Un comité de déontologie a été mis en place en 2016 pour faire face à des demandes officielles de cumul d'exercice des fonctions de CTS et de « coach » personnel, ou de mise en disponibilité pour entraîner une équipe étrangère.

Toutefois, l'impact des évolutions récentes, même si elles sont utiles, ne doit pas être surestimé pour l'État employeur, principalement s'agissant des DTN des entraîneurs nationaux. Leur lien fonctionnel avec leur fédération d'affectation reste prédominant.

La nomination des DTN, bien que relevant d'une procédure formalisée, dépend du président de la fédération, et en cas de divergence, du poids de la fédération face au ministère : jamais un DTN n'a été nommé sans l'aval du président d'une fédération. Au moment de son élection (ou de sa réélection), le président choisit de maintenir ou non le DTN en place. S'il fait le choix de la continuité – ce qui a été le cas de 41 des 68 DTN nommés pour l'olympiade 2017-2020 –, le renouvellement est automatique sans que l'État employeur n'intervienne²⁵⁹.

²⁵⁹ La situation inverse paraît également placer le président de la fédération au premier rang. Le président de la fédération française de cyclisme a ainsi annoncé par voie de communiqué qu'il ne souhaitait pas poursuivre avec le DTN choisi par son prédécesseur : « Le président de la FFC a pris la décision de ne pas renouveler la mission de DTN de Vincent Jacquet » (communiqué de la FFC du 16 mars 2017).

De surcroît les DTN assument fréquemment des responsabilités managériales au sein des fédérations dépassant leur rôle au titre de l'État²⁶⁰, ils peuvent par exemple être directeurs des services des fédérations²⁶¹, sortant alors de leur seule prérogative sportive.

II - Une gestion autonome imparfaite, une solidarité incomplète

Le rapport public thématique de 2013 appelait les fédérations sportives à mieux contrôler leur gestion, à moderniser leur gouvernance et à accroître les solidarités au sein du mouvement sportif. Sur tous ces plans, les évolutions ont été limitées, sans que l'État ne s'en inquiète.

Pourtant le contexte financier et éthique dans lequel s'inscrit le mouvement sportif évolue rapidement, entraînant des risques de dévoiement des valeurs sportives et olympiques.

A - Une gestion des fédérations à rénover

Fort de l'indépendance que lui reconnaît le code du sport²⁶² et de l'autonomie que lui confère son statut associatif, le mouvement sportif s'organise et se gère librement sous réserve du respect de quelques grands principes : un fonctionnement démocratique, une transparence de la gestion, un égal accès des femmes et des hommes aux instances dirigeantes²⁶³, avec recherche de la parité dans ces instances²⁶⁴.

Cette autonomie ne s'est pas accompagnée de la mise en place de garanties de bonne gestion.

²⁶⁰ En 2013, les DTN dirigeaient des équipes de 4 803 salariés dont seulement 1 633 étaient des agents de l'État (soit 34 %).

²⁶¹ C'était le cas pour six d'entre eux en 2013.

²⁶² Article L. 131-3 du code du sport.

²⁶³ Article R. 131-3 du code du sport.

²⁶⁴ Article L. 131-8 du code du sport.

Le rapport public thématique de 2013 avait noté la permanence d'un nombre important de fédérations en situation financière délicate, entre 14 et 19 sur la période 1998-2010.

Sur la période récente, la situation paraît s'être globalement améliorée avec cinq fédérations en situation « fragile » (dont deux olympiques, l'athlétisme et le taekwondo) et quatre en situation « dégradée » (dont deux olympiques, le cyclisme et le hockey sur gazon)²⁶⁵ en 2016 contre neuf fédérations en situation « fragiles » et six en situation « dégradées » en 2011.

La vigilance reste néanmoins de mise dans la perspective des jeux olympiques en France, dont l'organisation demandera à certaines fédérations d'importants efforts.

1 - Une gouvernance interne lourde, coûteuse et peu contrôlée

La démocratie sportive est indirecte et diluée ; les clubs sont rarement appelés à l'élection des instances dirigeantes. Ils élisent des représentants aux districts départementaux qui choisissent les membres des ligues régionales, lesquels siègeront dans les assemblées fédérales pour élire les instances nationales. Le pouvoir est ainsi éloigné de la base des bénévoles du mouvement sportif.

La plupart des fédérations ont mis en place une comitologie importante et coûteuse qui permet l'attribution de postes de responsabilités multiples et la reconnaissance du statut de dirigeant fédéral. Il existe ainsi 37 commissions au sein de la Fédération française de football (FFF), au moins 34 à la Fédération française de rugby (FFR) lors de la présidence 2012-2016. Le coût de fonctionnement de ces comités n'est pas négligeable : à titre d'exemple, il a représenté 8,8 M€ en 2012-2013 à la FFR et 6,2 M€ l'exercice suivant. Au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) coexistent aussi différents organes intermédiaires : collèges, commissions, conseils interfédéraux, groupes d'experts. La multiplication de postes de responsabilité, liés souvent au statut de « grands électeurs », entraîne un train d'invitations à des manifestations et événements sportifs, qui peut s'avérer coûteux : en 2012,

²⁶⁵ Il s'agit d'un indicateur LOLF. La rigueur de la gestion financière des fédérations sportives agréées est appréciée à travers le ratio [fonds propres inscrits au bilan/total du bilan]. Si le ratio est négatif, la situation financière est appréciée comme « dégradée » ; s'il est compris entre 0 % et 10 %, elle est appréciée comme « fragile ».

112 dirigeants du mouvement sportif, en sus de ceux du CNOSF, étaient invités par ce dernier à assister aux jeux de Londres²⁶⁶ ; en 2014, la FFF affrétait un avion « Airbus » pour permettre aux présidents de districts et de ligues d'assister au quart de finale de l'équipe de France lors de la coupe du monde au Brésil (environ 130 invités), pour un montant de l'opération de 1 M€, soit 7 700 € par invité.

Une fois élu, l'exécutif fédéral exerce ses responsabilités sans réels contre-pouvoirs, hors les moments exceptionnels de crise. Les minorités ne sont pas systématiquement représentées dans les instances de gouvernance et les assemblées fédérales qui se réunissent deux fois par an ne sont pas en position d'assurer un rôle de contrôle²⁶⁷. La FFF qui a renforcé le pouvoir de son président lors de la réforme de ses statuts en 2011, a installé une « haute autorité du football » qui était supposée disposer « d'un pouvoir de contrôle sur la gestion de la Fédération par le comité exécutif », « d'un droit d'interpellation du comité exécutif, etc. » et de pouvoir « proposer la révocation du comité exécutif à l'assemblée générale ». L'expérience n'a pas été à ce jour concluante, cette instance n'ayant pas joué de rôle significatif.

La faiblesse de la démocratie fédérale permet des facilités de gestion, à la limite de l'usage abusif des biens sociaux, en matière d'utilisation de cartes de crédit pour les dirigeants, de prise en charge de frais de déplacements, d'octroi de logements de fonction, de traçabilité insuffisante des ventes et d'affectations collectives de billets, ou comme constaté à la Fédération française de natation (FFN), d'absence de règles formalisées de passation des contrats.

L'inertie de la gouvernance associative et son défaut de contrôle interne sont également favorisés par l'absence de limitation de la durée des mandats des présidents. Remplacés en 2017, les présidents sortants des fédérations de natation et de voile étaient à la tête de leur fédération depuis respectivement 1993 (six mandats) et 1997 (cinq mandats). Si cette permanence des équipes dirigeantes fédérales est source de risques²⁶⁸, elle modifie également les termes de la relation entre le mouvement sportif et

²⁶⁶ Le coût moyen par invité s'est élevé à 2 200 € pour le CNOSF (estimation Cour des comptes).

²⁶⁷ À la FFF, la plupart des résolutions des assemblées générales sont adoptées par plus de 90 % des voix et les interventions retranscrites dans les comptes rendus ne révèlent pas de grands débats ou de grandes divergences d'orientation.

²⁶⁸ Le contrôle de la FFN a ainsi mis en évidence l'attribution de deux contrats dans des conditions contestables au profit d'organismes dans lesquels des dirigeants de la fédération ou des membres de leur famille exerçaient des responsabilités.

l'État tant le contraste est grand avec le renouvellement rapide des membres du Gouvernement chargés des sports.

Depuis 1972, date de sa création²⁶⁹, le CNOSF a connu quatre présidents comme les fédérations de natation ou de rugby. Le tennis, le judo et le basket-ball en ont eu 5²⁷⁰. Pendant la même période, se sont succédé vingt-deux ministres des sports (et seize directrices ou directeurs des sports).

2 - Des réseaux territoriaux très indépendants

Le principe d'autonomie du mouvement sportif se décline au niveau territorial. Si l'autorité fédérale sur les organes régionaux et départementaux, de statut associatif, est limitée en droit, elle l'est aussi par une certaine réserve du niveau fédéral : la plupart des fédérations n'ont pas voulu ou pu mettre en place un suivi de la gestion de leurs membres, par exemple de leur situation financière (hors clubs professionnels), alors qu'elles entretiennent avec eux des liens financiers étroits (remontée des licences fédérales par exemple). Par ailleurs, ces organes territoriaux ne sont soumis à aucun contrôle externe²⁷¹.

Aussi les fédérations peinent-elles à maîtriser leurs organisations territoriales. Celles-ci s'organisent de manière très diverse²⁷² et peuvent s'affranchir de certaines règles fédérales²⁷³. Leurs situations financières, mal connues, ne sont jamais consolidées ; l'aide fédérale abonde les ressources de clubs ou de ligues locales dont la situation financière est confortable et qui bénéficient par ailleurs de subventions versées par les collectivités territoriales.

²⁶⁹ Date de la création du CNOSF par fusion du comité olympique français et du comité national du sport.

²⁷⁰ Des fédérations comme le football (7), ou l'athlétisme (8) ont été plus consommatrices mais restent très en deçà des « performances » ministérielles.

²⁷¹ Les organes territoriaux pourraient être contrôlés par les juridictions financières lorsque le montant des subventions publiques dépasse 50 % de leurs ressources ou quand ces subventions ne sont pas gérées à travers un compte d'emploi.

²⁷² Assemblée générale de 50 membres élus par deux collèges pour la « ligue de Méditerranée de football » qui couvre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », d'environ 1 100 membres, tous les clubs, pour la ligue « Paris-Île de France ».

²⁷³ Tel est le cas, par exemple, de la ligue « Paris-Île de France » de football ; s'agissant des règles relatives au refus du port de signes religieux.

La capacité à conduire une politique nationale en faveur du développement de la discipline est aléatoire. Par exemple le CNOSF, malgré les efforts de concertation qu'il conduit, ne parvient pas à coordonner les actions de ses échelons territoriaux, ni assurer la cohérence de leurs interventions. La « structure faitière » revendiquée du sport français²⁷⁴ ne s'impose guère à son propre réseau. La FFN est incapable d'obtenir des clubs affiliés qu'ils obligent leurs membres à souscrire une licence fédérale²⁷⁵ et n'est même pas sûre qu'ils lui reversent la part fédérale de la licence. La perte potentielle pour cette fédération est estimée à 3,6 M€, soit l'équivalent des subventions versées par l'État au titre de la convention d'objectifs et de performance et des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau. Une telle situation limite les possibilités de la fédération de conduire une politique nationale.

B - Un soutien au développement du sport pour tous à amplifier

Le rapport public thématique de 2013 demandait plus de solidarité financière au sein des disciplines, notamment entre sports professionnel et amateur, et entre disciplines. Beaucoup plus de ressources provenant des activités sportives pourraient être mobilisées pour le développement du sport amateur.

1 - Les ressources dormantes du mouvement sportif

Les fédérations comportant une ligue professionnelle prévoient généralement des transferts financiers de la ligue vers le sport amateur²⁷⁶. C'est le cas pour le football : la contribution financière du football professionnel au football amateur, allouée par l'intermédiaire de la fédération, est explicitement prévue et chiffrée²⁷⁷. Pour le rugby, le

²⁷⁴ Article 2 des statuts du CNOSF adopté lors de l'assemblée générale de mai 2015.

²⁷⁵ Les statuts de la FFN prévoient que « tout membre adhérent à une structure visée à l'article 3 [les associations sportives légalement constituées qui lui sont affiliées] doit être en possession d'une licence délivrée, quelle que soit la discipline pratiquée. »

²⁷⁶ Le principe en est arrêté dans l'article L. 333-3 du code du sport.

²⁷⁷ Article 32-8 des statuts de la FFF : « À compter de la saison 2012/2013, la contribution financière unique en faveur du football amateur sera calculée à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la Ligue de football professionnel (L.F.P.) [...] et des recettes de la L.F.P. sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14 260 000 € ».

protocole financier entre la fédération et la ligue pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 1^{er} juillet 2020 prévoit une contribution de 5 M€ sur la toute la durée de la convention.

Ces transferts n'épuisent pas la capacité des fédérations les plus riches à investir dans le développement du sport pour tous car le mouvement sportif a tendance à geler des ressources alors qu'il bénéficie dans le même temps d'aides publiques, de l'État et des collectivités territoriales²⁷⁸.

Le cas du football est emblématique. La « thésaurisation » existe tant au niveau fédéral que dans les ligues régionales et districts départementaux. S'agissant de ces derniers, les fonds associatifs et la trésorerie se sont accrus respectivement de 22 % (20 M€) et 19 % (11,5 M€) de 2011 à 2014, alors que leur budget ne progressait que de 8 %. Une évolution ramenant progressivement le ratio fonds associatifs sur budget à six mois permettrait de « réinjecter » des ressources supplémentaires de l'ordre de 40 M€ pour le développement du football²⁷⁹. Le même constat peut être fait au niveau fédéral : fonds de roulement largement positif, ratio d'indépendance financière élevé, besoin en fonds de roulement négatif et trésorerie très excédentaire et en forte progression. La fédération dispose de marges de manœuvre pour participer de manière plus volontariste au football amateur dont les besoins sont loin d'être couverts²⁸⁰.

Le cas de la FFF, pour particulier qu'il soit, n'est pas isolé. La FFN a un niveau de fonds propres élevé au vu de ses équilibres financiers (fonds de roulement positif, ratio d'indépendance financière élevé, besoin en fonds de roulement négatif et trésorerie excédentaire). La question de la mobilisation de ses fonds propres peut être posée, d'autant que l'État lui apporte des moyens substantiels : 2,9 M€ en 2016 au titre de la COP auquel s'ajoute l'apport des 79 CTS, valorisés à 5,4 M€ par la direction des sports.

²⁷⁸ Elles sont estimées à 4,7 Md€ pour la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour les collectivités territoriales et à 840 M€ côté État pour le seul ministère des sports en 2016 (source rapport CGEFI-IGJS « l'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport. Mission de revue des dépenses publiques », 2016).

²⁷⁹ Estimation de la Cour pour 2015.

²⁸⁰ La progression du football « urbain » est aujourd'hui bloquée, en particulier en Île-de-France où les licenciés sont en proportion moins nombreux que le poids de la région pourtant plus jeune dans la population française (respectivement 12 % et 19 %), en raison du coût de construction de nouveaux terrains dans des espaces largement urbanisés. Le football féminin ne représente que 5 % des licenciés, même si le nombre des joueuses progresse rapidement en valeur absolue. Le football « diversifié » (« futsal », football à cinq) ne reste qu'un palliatif à la faible pratique du football dans les grandes villes et suppose de nouveaux investissements.

La question de la mobilisation des ressources propres des fédérations n'est jamais évoquée par l'État au moment des négociations contractuelles. Une appréciation partagée sur les engagements propres des fédérations au vu de leur situation financière devrait être un préalable à l'octroi de nouvelles subventions publiques.

2 - La tentative inaboutie d'extension de la « taxe Buffet »

Le principal mécanisme de solidarité entre disciplines sportives a été mis en place en 2000 par la « contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives », dite « taxe Buffet », fixée à 5 % des encaissements des sommes perçues pour la commercialisation de ces droits²⁸¹.

Celles-ci sont affectées au Centre national pour le développement du sport, soit en 2016 de 39,3 M€. Échappent à cette contribution les manifestations sportives organisées par des acteurs internationaux, qu'elles se situent en France ou à l'étranger, la taxe ne portant que sur les droits de retransmission des manifestations sportives agréés ou autorisés par une fédération agréée par le ministère des sports. Elle ne s'applique pas par exemple aux événements de l'UEFA qui commercialise depuis 2014 de manière centralisée les droits de retransmission du tournoi européen, ni à la coupe du monde 2018, ni aux Jeux olympiques ou au « Tournoi des six nations » en rugby. Le manque à gagner dans une version maximale de l'élargissement de la taxe aux compétitions « étrangères » qu'elles se déroulent en France ou non a été estimé à 17,5 M€ par « la grande conférence sur le sport professionnel français » de 2016²⁸².

La Cour des comptes dans son rapport de 2013 avait demandé un élargissement de l'assiette de la taxe « aux droits de retransmission cédés à des diffuseurs français par des détenteurs de droits situés à l'étranger ». Le Parlement a tenté d'inclure dans la loi de finances rectificative pour 2013 un élargissement limité aux « compétitions sportives qui se déroulent au moins en partie sur le territoire national » organisées par des personnes non établies en France²⁸³. La contribution aurait été due par les

²⁸¹ Article 302 bis ZE du code général des impôts.

²⁸² Pour les seules manifestations concernant les équipes de France, directement dans le champ de la délégation du service public aux fédérations, les montants sont plus limités. D'après les calculs de la Cour des comptes, le manque à gagner annuel a été estimé à 1,5 M€ pour les droits liés aux matchs de l'équipe de France de football masculine.

²⁸³ Le Parlement estima à environ 1 M€ le surcroît de recettes attendu de cet élargissement.

organismes français pour les manifestations « françaises » et par les diffuseurs français pour les autres. Le Conseil constitutionnel (décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013) a considéré que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques.

La « taxe Buffet » reste toujours tronquée. La réflexion devrait être rouverte sur ce sujet tant il apparaît que les recettes tirées des grands événements sportifs internationaux sont importantes, les taux de marge bénéficiaires élevés (43 % pour le tournoi de football Euro 2016 en France) pour les organisateurs internationaux et la rétribution des acteurs nationaux faible (4 % pour le même tournoi)²⁸⁴.

III - Une régulation à revoir en profondeur

L'émergence financière et médiatique²⁸⁵ croissante du sport, l'engagement important des collectivités territoriales aussi, ont relativisé la place de l'État dans le monde du sport. Pour autant, son rôle de garant de l'intérêt général demeure.

Face aux évolutions de l'économie du sport, il demande à être exercé avec plus de vigueur. L'État en possède les moyens juridiques, qu'il ne mobilise pas.

A - Une délégation de service public aux fédérations sportives à activer

Les deux documents contractuels, sur lesquels l'État fonde aujourd'hui sa relation avec le mouvement sportif, les conventions d'objectifs et de performance et la convention-cadre relative aux CTS, pèsent peu sur les orientations des fédérations (cf. *supra*) et relèvent d'une vision administrative assez formelle.

Or, l'État ne s'est pas saisi, pour porter son action, de l'acte juridique majeur par lequel il délègue, indépendamment de toute subvention, un

²⁸⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics ?* La Documentation française, septembre 2017, 93 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸⁵ La finale de l'Euro 2016 le 11 juillet 2016 a rassemblé en France 20,8 millions de téléspectateurs, avec un pic à 23,4 millions, sur la chaîne de retransmission en clair M6, auxquels il faut ajouter 1,46 million de spectateurs de la chaîne payante beIN Sports.

service public à des bénéficiaires qui disposent alors de pouvoirs « disciplinaires » 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 France²⁸⁶.

Ces délégations ont une grande valeur économique ; elles sont souvent la principale source de revenus des fédérations délégataires. Pour la FFF, l'équipe de France masculine génère près de 78 M€ de recettes nettes soit plus de 35 % des ressources annuelles de la fédération²⁸⁷. Cet actif immatériel de l'État remis à un tiers qui l'exploite à son compte doit être pris en considération dans la relation avec les fédérations. Cela permet de réduire ou supprimer le niveau des subventions aux « grandes » fédérations. Il pourrait même être directement valorisé par exemple à travers un prélèvement sur les recettes commerciales des équipes de France (contrats avec les équipementiers ou les partenaires).

Au-delà de cette valorisation, l'État doit donner un sens et un contenu à la délégation de service public.

Elle devrait être individualisée et formalisée pour devenir le vecteur d'une négociation sur les priorités stratégiques de l'État dans la discipline concernée. Elle pourrait comporter des éléments à décliner auprès des ligues professionnelles, dont la reconnaissance juridique et les principales activités dépendent d'une sous-délégation opérée à leur profit par la fédération elle-même²⁸⁸.

De nombreuses dimensions des responsabilités fédérales (respect de l'éthique et des valeurs sportives, gouvernance, lutte contre le dopage, formation et intégration des jeunes joueurs, mise à disposition des joueurs pour les équipes nationales) relèvent de l'intérêt général et justifient que l'État mène un dialogue exigeant sur tous ces points avec le mouvement sportif quand il accorde sa délégation.

Celle-ci pourrait être accompagnée d'un contrat stratégique unique qui reprendrait les parties pertinentes des conventions d'objectifs et de performance et des conventions-cadres relatives aux CTS, auxquels il se substituerait.

²⁸⁶ Articles L.131-14 et L.131-15 du code du sport.

²⁸⁷ Calcul de la Cour pour 2015. Les recettes comprennent notamment les droits TV, les partenariats (notamment une partie du partenariat équipementier) et la billetterie.

²⁸⁸ Article L.132-1 du code du sport : « Les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives ».

B - Une gouvernance et des modes de gestion plus conformes à l'éthique et au service public

Déléataires de service public, les fédérations sportives doivent en respecter non seulement l'esprit, mais aussi les règles.

Un mouvement est engagé en ce sens. La loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport impose que les présidents des fédérations adressent après leur élection des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique²⁸⁹. Les règles d'inéligibilité pour manquement à la probité qui devraient s'appliquer aux parlementaires en application de la loi sur « la confiance dans la vie publique » pourraient leur être étendues²⁹⁰. La limitation du nombre de mandats des dirigeants devrait également être envisagée.

Se pose aussi la question de l'application au mouvement sportif de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Pour les fédérations dont « l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur »²⁹¹ (l'État en l'occurrence), elle est de droit.

Pour les fédérations dans lesquelles le financement public est inférieur à 50 %, le débat est ouvert autour de l'interprétation de la notion de contrôle par un pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire si les prérogatives de l'État envers les fédérations sportives fondent leur soumission au code des marchés publics. Le CNOSF, après la passation contestée d'un marché, a tranché en 2010 en se plaçant de lui-même sous le régime de l'ordonnance.

Le ministère des sports estime aujourd'hui que le contrôle de l'État sur ces fédérations n'est pas réel au sens de la jurisprudence communautaire. Cette appréciation peut être discutée. Les dispositions réglementaires ou statutaires dans les mains de l'État (même si celui-ci ne

²⁸⁹ En application de cette loi, les fédérations doivent également, si cela n'est pas déjà le cas, se doter d'une charte et d'un comité d'éthique et de déontologie d'ici le 31 décembre 2017.

²⁹⁰ Le code du sport ne prévoit aujourd'hui qu'une sanction d'inéligibilité pour « manquement grave aux règles techniques du jeu constituant une infraction à l'esprit du jeu » et pour les interdictions des droits civiques prononcées expressément par un juge.

²⁹¹ Le premier critère de l'ordonnance.

les exerce pas) constituent un faisceau de moyens qui matérialisent la réalité du contrôle²⁹².

Pour avancer dans ce débat, l'État et notamment le ministère de l'économie chargé des règles de la commande publique, devrait préciser son interprétation. Pour se prémunir de risques dans leur politique d'achats, les fédérations pourraient en tout état de cause s'inspirer, dans leur règlement financier, des grands principes de la commande publique.

C - La recherche d'une régulation européenne et internationale du sport

L'indépendance du mouvement sportif international, notamment par rapport au pouvoir politique, est un des principes fondateurs de l'olympisme. Associations de droit privé, souvent implantées en Suisse²⁹³, (CIO, FIFA, FIBA²⁹⁴), les fédérations internationales ou le CIO relèvent du seul droit du pays siège. Le mouvement sportif international recherche par ailleurs une forme d'extraterritorialité fiscale, comme le montrent l'exemple de la « taxe Buffet » ou les exigences de défiscalisation liées à l'accueil des grands événements sportifs.

Ce principe d'indépendance a trouvé ses limites, avec des dérives que l'absence de régulation publique internationale ne permet ni d'enrayer, ni de sanctionner. La Cour dans son rapport de 2013 concluait : « l'internationalisation du sport appelle une plus grande coopération internationale ». Le rapport public récent sur le tournoi Euro 2016 a rappelé cette nécessité.

Les obstacles d'une régulation internationale du sport sont connus : l'absence d'instance spécialisée pour traiter des problématiques sportives, le défaut de coïncidence des périmètres géographiques des organisations

²⁹² Agrément des statuts, capacité dont dispose le ministre de retirer l'agrément ou la délégation pour différents motifs dont une atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ou encore pour un « motif justifié par l'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives », obligation de faire connaître tous les changements intervenus dans la direction des fédérations, mise à disposition de leurs registres et pièces comptables sur réquisition, transmission de leur rapport annuel et de leurs comptes.

²⁹³ Pas toujours : la « World Rugby » (ex IRB) est implantée à Dublin, l'IAAF (athlétisme) à Monaco.

²⁹⁴ Fédération internationale de basket.

internationales et des fédérations, en tout cas au niveau régional. Aussi l'intervention publique internationale reste limitée à des activités relativement annexes de l'UNESCO, aux travaux du Conseil de l'Europe et plus récemment à ceux de l'OCDE²⁹⁵.

L'Union européenne doit s'affirmer en ce domaine en s'appuyant sur le poids de ses États-membres sur les marchés du sport. Elle a reconnu dans le traité de Lisbonne la spécificité du sport et s'est vu confier une compétence d'appui dans ce domaine²⁹⁶. Elle est toutefois peu intervenue pour encadrer ou promouvoir le mouvement sportif, même si des évolutions récentes sont à noter²⁹⁷.

Elle pourrait être à l'initiative sur des sujets comme les conditions d'accueil des manifestations internationales au plan fiscal, la lutte contre le dopage, l'éthique et la lutte contre la corruption lors des candidatures aux grandes manifestations sportives, ou l'audit de ces manifestations, voire des fédérations internationales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État s'accommode d'une tutelle administrative plus formelle que réelle, qui engage des moyens budgétaires et humains et des procédures sans effet vraiment structurant sur le mouvement sportif.

Or l'État, fort des délégations qu'il accorde aux fédérations sportives, peut jouer pleinement sa mission de garant de l'intérêt général et du respect des règles d'éthique et de bonne gouvernance, aujourd'hui affaiblie.

La Cour estime qu'il dispose des moyens pour faire prévaloir cet objectif et veiller à une meilleure régulation du sport dans toutes ses dimensions, tout en appelant le mouvement sportif à s'autofinancer plus

²⁹⁵ À l'occasion de la 68^{ème} session du programme d'action et de coopération pour le développement économique de l'OCDE en mai 2016, un projet de principes directeurs, porté par la France, qui prévoit que toute organisation de manifestation sportive majeure soit assortie d'objectifs en termes d'intérêt public, de coûts, de résultats et d'impacts, a été adopté.

²⁹⁶ Article 165-2 du traité : « l'action de l'Union vise (...) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture des compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux ».

²⁹⁷ Le conseil européen a adopté des conclusions sur « le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives » les 30 et 31 mai 2016.

largement. Pour ce faire, elle formule ou réitère les recommandations suivantes :

- 1. redéfinir les critères d'allocation aux fédérations des moyens financiers et en conseillers sportifs (recommandation maintenue) ;*
 - 2. faire respecter les principes de l'éthique et du service public :
 - fixer des règles de bonne gouvernance des fédérations sportives (notamment sur la limitation du nombre de mandats des dirigeants), si nécessaire par voie législative (recommandation reformulée et précisée) ;*
 - inviter les fédérations sportives à intégrer les principales dispositions de l'ordonnance de 2015 sur les marchés publics (liberté d'accès à la commande, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures) et clarifier les conditions de son application au mouvement sportif (recommandation nouvelle).**
 - 3. repenser la « taxe Buffet » pour permettre son application à l'ensemble des droits de retransmission cédés à des diffuseurs français (recommandation reformulée et précisée) ;*
 - 4. asseoir la relation de l'État et les fédérations sur la base de la délégation de service public et rassembler dans un contrat stratégique les conventions d'objectifs et de performance et les conventions-cadres relatives aux CTS (recommandation nouvelle) ;*
 - 5. prendre l'initiative d'une réflexion européenne et internationale pour développer les coopérations internationales portant en premier lieu sur les conditions d'accueil des grands événements sportifs et les exigences fiscales des fédérations internationales (recommandation reformulée et précisée).*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	430
Réponse de la ministre des sports	430
Réponse du président du Comité national olympique et sportif français	433
Monsieur le président de la Fédération française de football.....	435
Réponse du président de la Fédération française de rugby	438
Réponse du président de la Fédération française de voile	438

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Fédération française de natation
--

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES
PUBLICS**

Je prends bonne note des constats de la Cour et de ses recommandations. Je souscris notamment à la recommandation visant à redéfinir les critères d'allocation des moyens financiers aux fédérations sportives, notamment les plus aisées financièrement.

Je ferai observer que les financements apportés par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) aux fédérations sportives font l'objet, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, d'un transfert au programme n° 219. C'est notamment le cas du fonds de concours destiné à financer les actions nationales des fédérations en faveur de la promotion du « sport pour tous », que la Cour critiquait de longue date, mais également des dispositifs de soutien aux grands événements sportifs internationaux et des dotations aux comités nationaux olympiques et paralympiques français (CNOSF et CPSF).

Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre de la clarification des missions entre l'État, désormais chargé des politiques sportives nationales et internationales, et le CNDS, recentré dans son rôle de soutien au « sport pour tous », doit également contribuer à clarifier la politique de soutien de l'État vis-à-vis des fédérations. Dans cette perspective, j'appuie la suggestion de la Cour visant à évoquer, au moment des négociations contractuelles, la mobilisation par les fédérations de leurs ressources propres.

La conférence que la ministre des Sports a lancé, et qui doit réfléchir à la gouvernance du sport en France, fera également écho aux développements de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

Si je partage assez largement le constat fait par la Cour, il convient toutefois de signaler certains aménagements ou évolutions non pris en compte dans cette insertion.

S'agissant des conventions pluriannuelles d'objectifs, il convient de signaler que je souhaite lancer la nouvelle campagne de conventions d'objectifs conformément à la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015. Cette évolution concernera en premier lieu, pour le

programme n° 219 « Sport », les actions 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre », 3 « Prévention par le sport et protection des sportifs » et 4 « Promotion des métiers du sport ». En effet, pour l'action 2 « Développement du sport de haut niveau », il convient d'attendre les conclusions de la mission confiée à Claude ONESTA. Dans cette attente, pour l'année 2018, l'enveloppe 2017 sera reconduite dans le cadre d'une convention annuelle. Pour ce qui concerne l'absence supposée de prise en compte des ressources propres des fédérations lors des négociations contractuelles il convient de préciser que cette question a été évoquée avec chacun des présidents lors des réunions de négociations annuelles. Dans le cadre de l'instruction des projets déposés au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), il conviendra de définir des critères de sélection et celui relatif à la santé financière des fédérations pourrait être retenu.

S'agissant de la question des conseillers techniques sportifs (CTS) je partage l'analyse de la Cour et précise qu'une réflexion sera prochainement conduite sur l'affectation des contrats de préparation olympique.

En réponse à la partie intitulée « II - Une gestion autonome imparfaite, une solidarité incomplète », il convient de signaler que je viens d'engager une grande concertation sur l'évolution du modèle sportif français de façon à garantir plus d'autonomie aux fédérations dans un cadre de responsabilité, d'exigence éthique et de contrôle renoués. Ce chantier prendra fin en septembre 2018.

La Cour indique qu'il est nécessaire d'amplifier un soutien au développement du sport pour tous.

C'est bien l'ambition que je porte, puisque je souhaite notamment faire de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) 2024 un héritage pour développer une culture de la pratique physique et sportive pour tous, quels que soient les lieux de vie et tout au long de la vie. Dans ce cadre, la présente mandature recentre le Centre national pour le développement du sport (CNDS) sur le sport pour tous et engage une réorganisation de la direction des sports pour mieux observer et anticiper les pratiques. De son côté, et sur la base des conclusions de l'étude « Missions Territoires Métiers » que la direction des sports a conduite avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2016, le rôle du ministère des sports évoluera vers l'observation et l'anticipation de l'évolution des pratiques et la réduction des inégalités sociales, territoriales. Dans ce contexte, les notions de « sport santé », de lutte contre les discriminations et de diversification des publics et des

formes d'intervention seront désormais mieux appropriées par la direction des sports.

Les pistes de travail suggérées dans la partie « III - Une régulation à revoir en profondeur » seront étudiées dans le cadre du chantier évoqué précédemment concernant l'évolution du modèle sportif. J'ai bien noté l'interrogation concernant l'application des règles des marchés publics pour les fédérations dont le financement public est supérieur à 50 %. Cette interrogation est la résultante d'une divergence d'interprétation de la notion de contrôle par un pouvoir adjudicateur. J'envisage donc de saisir le ministère chargé de l'économie et, notamment, sa direction des affaires juridiques (DAJ) afin de recueillir son analyse.

La Cour relève que « l'État ne s'est pas servi, pour porter son action, de cet acte juridique majeur par lequel il délègue un service public », considère que « cet actif immatériel remis à un tiers qui l'exploite » doit être valorisé et évoque la perspective « d'un contrat stratégique unique qui reprendrait les parties pertinentes des conventions d'objectifs et de performance et des conventions-cadres relatives aux CTS ». Ces deux orientations me semblent porteuses d'enjeux très structurants sur lesquels mes services doivent travailler.

Il en va de même de l'analyse sur « la gouvernance et les modes de gestion des fédérations » qui devraient être « plus conformes à l'éthique et au service public ». Les acteurs sportifs prennent eux-mêmes progressivement conscience que leur fonctionnement ne peut échapper aux exigences de démocratie et de transparence qui s'appliquent désormais à tous les champs de la société.

Aussi, j'entends que la redéfinition de la notion de délégation, destinée à devenir une composante du dialogue stratégique entre l'État et les fédérations, et les questions de démocratie interne et de transparence soient au cœur de la réflexion que je viens d'engager sur la gouvernance du sport.

L'intégrité dans le sport au niveau national et international est un des axes de ma lettre de mission pour le quinquennat. D'ores et déjà, à ce titre j'ai souhaité m'entourer des avis d'experts en ce domaine pour examiner les statuts des structures mises en place pour les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Enfin, conformément à la suggestion de la Cour, le gouvernement français est bien conscient que l'internationalisation du sport appelle une plus grande coopération internationale. C'est pourquoi je compte déployer une véritable stratégie européenne et internationale.

La France est d'ores et déjà très engagée dans les travaux des instances multilatérales portant notamment sur la lutte contre la manipulation des compétitions sportives ou celle contre le dopage en lien avec le Conseil de l'Europe.

Je souhaite que cet engagement soit encore plus volontariste à l'aune du futur héritage des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, pour la construction d'une politique européenne du sport concrète associant les institutions de l'Union européenne et le mouvement sportif.

Les sept prochaines années sont à cet égard stratégiques pour la France qui pourra défendre des valeurs qui sont siennes et celles de l'olympisme et démontrer son savoir-faire en matière d'accueil et d'organisation de grands événements sportifs internationaux.

Le constat indiquant que l'État s'accommode d'une tutelle administrative plus formelle que réelle, est partagé. C'est pourquoi il est envisagé de mettre en place un contrôle a posteriori dont les contours seront définis dans le cadre du chantier relatif à l'évolution du modèle sportif français. Le chantier envisagé comprend les recommandations évoquées dans le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS

En premier lieu, il me semble nécessaire et essentiel de rappeler ce qu'est et représente le mouvement sportif français. Ce sont une centaine de fédérations, 180 000 clubs, 3,5 millions de bénévoles, soit le premier secteur associatif, qui œuvrent, notamment le week-end, pour proposer des activités physiques et sportives à nos concitoyens, soit près de 17 millions de licenciés, et 30 millions de pratiquants. Le sport, en raison de sa transversalité, a un apport sociétal indéniable, touchant ainsi une multitude de domaines : l'éducation, le bien-être, l'animation des territoires, l'inclusion et la solidarité, l'emploi (300 000 emplois privés ou publics directement liés au sport). Ce secteur a également un impact économique important, qui est malheureusement sous-estimé, que ce soit à travers la consommation qu'il engendre ou les économies réalisées.

En second lieu, le rapport souligne un certain nombre de points qui ont trait à la gouvernance du sport en général. Ces remarques concernent notamment les périmètres et les conditions de la délégation, les modalités d'élaboration et les finalités des conventions d'objectifs et de performance,

la répartition par disciplines des conseillers techniques sportifs et les conditions d'exercice de leurs missions. Sur l'ensemble de ces points, le CNOSF et les fédérations sont disposés à réfléchir aux pistes d'améliorations avec l'État dans une démarche de co-construction. C'est tout le sens de la démarche engagée par le Ministère des Sports et le CNOSF, à travers les travaux sur la rénovation du modèle sportif au cours du premier semestre de l'année 2018.

En troisième lieu, le rapport formule un certain nombre d'observations et de recommandations relatives à la gouvernance et au modèle économique des fédérations.

Concernant le premier sujet, un certain nombre de fédérations, lesquelles s'inscrivent également dans un ordre juridique sportif international, ont engagé la réforme de leur gouvernance. Le CNOSF a d'ailleurs rédigé un certain nombre de préconisations visant à « Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de société ». Ce document nous semble pouvoir constituer une base de travail opportune ; et la gouvernance des fédérations faisant partie des travaux sur la rénovation du modèle sportif de manière plus générale.

Je crois devoir souligner qu'un certain nombre d'instances de régulation propres au mouvement sportif ont été mises en place ou sont en voie de l'être. On peut ainsi citer les travaux en cours sur la formalisation des chartes éthiques, notamment en s'appuyant sur la charte d'éthique et de déontologie du CNOSF, et la mise en place des comités d'éthique au sein des fédérations délégataires en application de la loi du 1^{er} mars 2017 sur le sport professionnel et l'éthique du sport.

Concernant le second sujet, le projet d'insertion préconise de travailler à une meilleure solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel. Lors de nos travaux concernant ce dernier, nous avons toujours promu la solidarité entre ces deux composantes du sport mais également leur unité. Ainsi, le sujet de la solidarité doit-il être abordé en recherchant la meilleure adéquation entre cette solidarité et la nécessaire compétitivité sportive et économique de nos clubs professionnels au niveau européen. De surcroît, la situation du sport professionnel et son financement sont très différents d'une discipline à une autre. De ce fait, il nous semble que ce sujet doit être abordé par les acteurs du mouvement sportif eux-mêmes, et notamment les fédérations et les ligues professionnelles, qui sont les détenteurs de droits, lesquelles sont réunies au sein de la commission sport professionnel du CNOSF.

Le mouvement sportif, qui a démontré sa capacité à réussir quand il est responsabilisé, comme ce fut le cas concernant la candidature de

Paris aux Jeux olympiques et Paralympiques 2024, est pleinement disposé à œuvrer pour une meilleure performance de l'organisation et du fonctionnement du sport.

**MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE
DE FOOTBALL**

À titre liminaire, le projet d'insertion évoque, dès le préambule, la nécessité d'une meilleure gestion, d'une gouvernance plus efficace et d'une promotion d'une plus grande solidarité financière entre disciplines et du sport professionnel vers le sport amateur. Or, sur l'ensemble de ces points, la FFF demeure exemplaire et les réformes internes engagées depuis plusieurs années ont démontré leur efficacité. C'est ainsi que la révision des statuts intervenue en 2011 a permis à la fédération de se doter d'une organisation efficace et dotée de contre-pouvoirs.

S'agissant du désengagement progressif de l'État dans le financement du sport, la Cour s'interroge sur la pertinence d'allouer des subventions aux fédérations dotées d'un secteur professionnel. Pourtant, le mouvement de désengagement de l'État dans le sport est initié depuis plusieurs années, ce qui s'est traduit pour la FFF par :

- une diminution de l'aide financière de 2,8 M€ en 2011 à 1 M€ actuellement,*
- une diminution de 68 à 56 des cadres d'État mis à disposition sur la même période.*

La FFF a pris acte de ces diminutions continues, en dépit du fait qu'elle soit une fédération, reconnue d'utilité publique et délégataire du service public, qui contribue largement par ses actions à la cohésion sociale.

Afin de faire face à cette diminution des ressources publiques allouées, la FFF s'est organisée pour obtenir de nouvelles ressources, en professionnalisant son organisation et ses processus. La FFF s'interroge donc sur l'incongruité de la proposition de la Cour visant à instaurer un prélèvement sur les recettes commerciales des équipes de France, au motif que ces ressources proviennent de la délégation de l'État au profit de la FFF.

Si l'État se désengage du financement des fédérations et confie la délégation de service public à ces mêmes Fédérations, il ne peut

décemment exiger une contribution en retour des fruits économiques générés par la fédération concernée.

S'agissant de la gouvernance et de la démocratie sportive, la FFF déplore qu'un travail de cartographie des processus électoraux n'ait pas été effectué. Cela aurait permis au projet d'insertion d'être plus précis et moins généraliste. En effet, force est de constater que la gouvernance de la FFF a connu des évolutions qui infirment l'image d'une démocratie « indirecte et diluée » relevée par la Cour.

La Cour mentionne que la plupart des résolutions des assemblées générales sont adoptées à 90 % et ne révèlent pas de grands débats ou divergences d'orientation.

Cette interprétation est erronée car s'agissant de son assemblée générale, non seulement les mécanismes internes de préparation et de consultation (collèges des présidents de ligues, des présidents de districts, commissions...) permettent l'expression de l'ensemble des parties prenantes en amont, mais encore il n'est pas rare que des propositions de résolutions fassent l'objet de rejet par l'assemblée générale.

De plus, les modifications de textes soumises en assemblée générale proviennent bien souvent des propositions des Ligues et Districts eux-mêmes, quand elles ne sont pas imposées par les lois ou décrets (agents, charte éthique, règlement disciplinaire...), difficile dès lors d'imaginer l'absence de consensus.

S'agissant du coût des invitations à des compétitions internationales, en 2014, la FFF a en effet affrété un avion permettant aux élus des instances décentralisées (Ligues et Districts), d'assister au quart de finale de la Coupe du Monde. Il s'agit de l'événement le plus important de ce sport, pour une fédération dont l'une des préoccupations majeure est l'organisation des compétitions.

Cette action a contribué fortement à la valorisation de ces dirigeants qui sont pour l'essentiel des bénévoles. Les présidents de Ligues et districts, qui sont au quotidien confrontés aux difficultés du terrain, n'ont que rarement l'occasion d'être remerciés ou simplement mis en avant pour leur action.

L'invitation de la FFF à participer à cet événement majeur, dont le financement est assuré par la dotation versée par la FIFA, est une manière de récompenser les élus bénévoles.

S'agissant enfin des besoins du football amateur, la Cour prétend que la fédération dispose de marges de manœuvre financières qui

devraient lui permettre de participer de manière plus volontariste au football amateur dont les besoins sont loin d'être couverts.

Pour étayer cette assertion, la Cour précise que la progression du football urbain est bloquée, en particulier en Île-de-France, en raison du coût de construction de nouveaux terrains dans des espaces urbanisés.

La Fédération souhaite rappeler à la Cour, que la propriété des terrains et la construction de terrains de jeux en France, relèvent principalement des collectivités locales qui en demeurent majoritairement propriétaires. La FFF ne peut que proposer une participation au financement des projets mais ne peut en aucun cas en être initiatrice, ce qu'elle déplore.

Au surplus, le montant que consacre annuellement la FFF (via le Fonds d'aide au football amateur – FAFA) au financement de terrains et autres structures d'aide à la pratique est significatif et unique dans le mouvement sportif français. En effet, pour la saison 2017/2018, le FAFA accompagne les territoires autour de quatre thématiques (Emploi, Equipements, Formation et transport), avec un budget de près de 15 M€ réparti comme suit :

- *EMPLOI : agents de développement de ligue et de district, directeurs de districts, référents juridiques de ligue (400 000 €), emploi dans les clubs amateurs (450 000 €) ;*
- *ÉQUIPEMENT : installations sportives (9 150 000 €), équipements des ligues et districts (750 000 €), projets de terrains de Foot 5, Futsal, Beach Soccer (150 000 €) ;*
- *FORMATION (2 000 000 €) ;*
- *TRANSPORT (2 000 000 €).*

Enfin, dans le cadre du plan fédéral, Horizon Bleu 2016, ce sont 40 M€ supplémentaires qui ont constitué un héritage pour les instances décentralisées et notamment 11 000 clubs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY

En ma qualité de dirigeant fédéral, je souscris à l'esprit général du texte qui dresse un constat précis du mouvement sportif et des marges de progression existantes dans la relation conventionnelle avec l'État.

En effet, le projet fédéral que je m'évertue à mettre en œuvre depuis mon élection en décembre 2016, présente de nombreux points de convergence avec les conclusions de cet extrait de rapport.

Président de la Fédération Française de Rugby, je souscris totalement aux axes forts de ce rapport, lesquels pourraient très certainement dans leur application rendre plus performantes la relation entre l'État et le mouvement sportif au bénéfice du développement de la pratique et la performance des licenciés destinés au haut niveau.

Ayant entrepris la réforme des statuts de la Fédération avec l'ambition de rendre notre mouvement plus démocratique et en prise directe avec les besoins de nos Clubs, socle élémentaire de notre discipline, je me tiens à la disposition des services de l'État pour généraliser et poursuivre cette réflexion fondamentale à l'échelle du mouvement sportif.

Je n'ai donc aucune remarque de fond à formuler, mais je valide l'ensemble des principes établis par cette fine analyse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE VOILE

J'ai bien pris connaissance des éléments d'appréciation de la Cour qui n'appellent pas de remarques générales de ma part, dans la mesure où je suis convaincu de la réforme nécessaire du modèle sportif français, tout spécialement dans l'optique des prochains Jeux Olympiques de Paris en 2024.

Je voulais juste attirer votre attention sur un point particulier relatif « à la gouvernance aux modes de gestion plus conformes à l'éthique et au service public » tel qu'intitulé dans votre rapport.

S'il est bien évident que la Fédération Française de Voile souhaite adopter un comportement irréprochable tant sur le plan juridique qu'éthique quant à la passation des contrats / commandes qu'elle effectue,

notamment dans le respect des ordonnances prises en application des directives européennes, j'attire néanmoins votre attention sur le formalisme relativement « lourd » en la matière qui ne correspond pas forcément aux moyens matériels et humains à disposition d'une fédération sportive de taille moyenne assimilable à une PME.

Je suis confiant dans la prochaine appréciation annoncée de règles précises devant être définies par le ministère de l'économie chargé des règles de la commande publique qui devrait nous permettre de bénéficier d'une vision plus claire en la matière, espérant que les procédures mises en place ne nous contraignent pas à dépenser trop de moyens afin de respecter ces impératifs.

Soyez certain que la FFVoile, soucieuse de transparence et de bon fonctionnement de la concurrence, veillera à respecter les règles applicables, à la fois dans le respect des réglementations étatiques et de sa réglementation interne au niveau financier, mais tout en veillant à ne pas entraver son bon fonctionnement administratif qui se doit d'être avant tout au service des projets sportifs.
