



Le 16 juin 2022

**Le Premier président**

à

**Madame Amélie Ouéda-Castéra**  
Ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques

Réf. : 2022-1110

**Objet** : La politique de l'État en faveur du parasport

En application des dispositions des articles L. 111-6 et L. 133-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la Fédération française handisport (FFH), de la Fédération française de sport adapté (FFSA) et du Comité paralympique et sportif français (CPSF) pour les exercices 2014 à 2020.

Fédération délégataire au sens du code du sport, la FFH, créée en 1963 et ainsi dénommée depuis le 9 janvier 1977, est en charge de la pratique sportive des personnes ayant un handicap moteur ou sensoriel. C'est une structure de taille modeste en termes d'effectifs, de l'ordre de 40 salariés, comme de budget, environ 11 M€. Fin 2020, elle comptait un peu moins de 30 000 licenciés, inscrits dans 1375 clubs affiliés.

Fondée en 1971 sous la forme d'une association, délégataire depuis le 9 mars 1977 au sens du code du sport, et reconnue d'utilité publique en 1999, la FFSA a pour mission de permettre à toute personne en situation de handicap mental ou psychique, quelles que soient ses capacités, de pratiquer la discipline sportive de son choix. Petite structure d'une quinzaine de salariés permanents dotée d'un budget annuel de moins de 5 M€, néanmoins forte de ses 65 000 licenciés<sup>1</sup>, elle mène sur l'ensemble du territoire sa mission de promotion du sport adapté pour tous et du sport de haut niveau, grâce à un maillage cohérent de clubs, de comités départementaux et de ligues régionales.

---

<sup>1</sup> Sur la période sous revue, entre 2015 et 2019, le nombre de licenciés a augmenté de 15 %. Lors de la crise sanitaire en 2020, la FFSA a connu une baisse de plus de 50 % du nombre de licenciés.

Issu d'une association créée en 1992 par la FFSA, la FFH et la Fédération des sourds de France, le CPSF est depuis 1996 l'équivalent pour les parasports du Comité national olympique et sportif français : il a pour mission de conduire la délégation française aux Jeux paralympiques et de coordonner les parties prenantes.

La Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes, qui découlent des trois contrôles organiques précités.

## **1. UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR LE PARASPORT À CLARIFIER**

### **1.1. un appui financier de l'état au parasport qui reste concentré sur les deux fédérations spécifiques**

La FFH et la FFSA sont parmi les fédérations les plus aidées par la puissance publique si on se réfère aux différentes enveloppes attribuées par l'Agence nationale du sport (ANS). Tous montants confondus, en 2021, la FFH, avec 11 M€, arrive au 3<sup>ème</sup> rang des concours de l'ANS<sup>2</sup>. La FFSA, pour sa part, se situe au 14<sup>ème</sup> rang avec 6,4 M€. Si on rapporte ces concours au nombre de licenciés (base 2019), les deux fédérations spécifiques se classent aux 2<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> rangs avec une subvention par licencié de 315 € pour la FFH et de 105 € pour la FFSA, à comparer avec un taux moyen de 14 €. Elles figurent ainsi parmi les très rares fédérations pour lesquelles l'aide de l'agence par licencié dépasse les 100 €<sup>3</sup>.

Les financements affectés ou gérés directement ou indirectement par ces fédérations se répartissent en 2021 entre d'une part le soutien du haut niveau et de la haute performance (4,6 M€ pour la FFH et 1 M€ pour la FFSA) et le développement des pratiques (6,2 M€ pour la FFH et 5,5 M€ pour la FFSA).<sup>4</sup>

S'agissant plus précisément du développement des pratiques, celles-ci sont financées par une part dite nationale composée principalement des contrats de développement passés avec les fédérations (1,3 M€ pour la FFH et 0,7 M€ pour la FFSA), à laquelle s'ajoute une part dite territoriale comportant pour l'essentiel les aides à l'emploi et les aides au titre des projets sportifs fédéraux<sup>5</sup> à destination des clubs et ligues départementales et régionales (4,9 M€ pour la FFH, 4,8 M€ pour la FFSA).

Entre 2020 et 2021, le financement global de ces deux fédérations a progressé de 13,9 M€ à 17,4 M€ (+25,2 %). Les fonds en faveur du haut niveau sont passés de 4,5 M€ à 5,7 M€ (+26,6 %), ceux concernant l'appui au développement des pratiques, de 9,4 M€ à 11,7 M€ (+24,5 %). Au plan national, les dotations de l'ANS se répartissent à hauteur de 28 % pour le haut niveau et 72 % pour le développement des pratiques, la part du haut niveau étant plus élevée à la FFH (42,6 % contre 57,4 % consacrés au développement du sport pour tous) qu'à la FFSA (15,4 % contre 84,6 %).

L'agence estime que les deux fédérations spécifiques sont les principaux bénéficiaires de ses financements territoriaux en faveur du parasport (plus de 69 % du total, contre moins de 31 % aux 87 fédérations restantes)<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> En 2021, l'ANS a distribué 277,1 M€ à 111 fédérations attributaires. La FFH arrive ainsi derrière le football (13,4 M€) et le handball (12,3 M€) mais devant la natation (10,7 M€), le basketball (10,5 M€), le judo (9,7 M€), l'athlétisme (8,3 M€), le tennis (7,4 M€), le ski (7,6 M€), le cyclisme (7,2 M€), l'escrime (5,9 M€) ou le rugby (6 M€), le CNOSF percevant pour sa part 10,7 M€.

<sup>3</sup> A comparer avec le subventionnement des licences des principales disciplines sportives : athlétisme (22,36 €), boxe (49,20 €), équitation (4,5 €), football (5,2 €) gymnastique (22,14 €), handball (20,83 €), natation (24,99 €), rugby (16,77 €) ou ski (56,28 €).

<sup>4</sup> Au total, l'ANS consacre 23,6 M€ au parasport, pour les contrats de développement, de haute performance, et les projets sportifs fédéraux, dont 9,5 M€ attribués à la FFH, 6,4 M€ à la FFSA, et 7,7 M€ alloués aux fédérations de droit commun.

<sup>5</sup> Il s'agit de l'ancienne part territoriale du CNDS, désormais pilotée par les fédérations sportives.

<sup>6</sup> L'Agence a estimé qu'en 2020, sur un peu moins de 10,8 M€ attribués aux parasports à travers ses financements territoriaux, à elles seules, la FFSA (1<sup>ère</sup> avec 3,7 M€ soit 35,2 % de l'enveloppe) et la FFH (2<sup>ème</sup> avec 3,6 M€ soit 34 %) consommaient plus de 69 % du total.

Dans le cadre de ces concours, l'ANS finance 129 emplois sportifs qualifiés (ESQ) territoriaux (61 pour la FFH et 68 pour la FFSA) pour un montant annuel total de 3,9 M€ pour ces postes placés auprès de clubs affiliés et autres structures déconcentrées, d'une part, ainsi que 21 postes placés directement auprès des sièges fédéraux (14 postes à la FFH et 7 à la FFSA) pour 369 K€ au total, d'autre part.

Même si les pratiques handisports nécessitent davantage de moyens (taux d'encadrement, matériel, etc.) que celles des clubs valides, les deux fédérations spécifiques disposent donc, d'un appui relativement important de l'État, qui, tous financements consolidés, s'établit en 2021 à 17,4 M€.

## **1.2. Un partage des rôles entre fédérations spécifiques et fédérations de droit commun qui reste à préciser**

Depuis l'origine, la FFH et la FFSA bénéficiaient d'une délégation par public : les personnes en situation de handicap (PSH), qui prévalait sur la délégation par sport impliquant une prise en charge des PSH directement par les fédérations sportives. À partir de 2016, le ministère des sports a accordé à 15 fédérations<sup>7</sup> une délégation couvrant les PSH comme les publics valides, que ce soit pour le haut niveau ou le sport pour tous ; hormis ces délégations par exception, la compétence générale de la FFH et de la FFSA a été maintenue.

Une nouvelle étape a été franchie en 2021. Les deux fédérations spécifiques ne reçoivent désormais délégation que pour les paradisciplines pour lesquelles elles le sollicitent explicitement. Le ministère des sports se réserve alors la possibilité d'arbitrer en cas de demande concurrente d'une fédération homologue concernée. De fait, la campagne de délégation des parasports d'été pour la période 2022-2024, qui s'est achevée le 31 mars 2022, a vu la FFH perdre deux nouvelles délégations, celle du handball et du tir à l'arc, et la FFSA, celle de l'équitation.

Outre le débat sur le nombre de paradisciplines laissées en déshérence par la FFH, d'autres constats sont généralement avancés à l'appui du modèle inclusif alternatif désormais privilégié.

Tout d'abord, le fait que le nombre de licenciés cumulé des deux fédérations spécifiques n'excède pas 100 000 (tous types de licences confondus) contre un nombre de pratiquants en situation de handicap dans les fédérations homologues qui pourrait atteindre plusieurs centaines de milliers.

Ensuite, parce que le modèle inclusif est aujourd'hui un objectif, mais en réalité, c'est un modèle hybride qui prévaut. Sur la saison 2019-2020, 59 % des 1374 structures affiliées à la FFH étaient en effet membres des sections handisports dans des clubs valides (811) contre 41 % pour les clubs handisports stricto sensu (556), tendance structurelle puisqu'il y a dix ans, en 2009-2010, les clubs handisports - dont le nombre apparaît stable - étaient encore majoritaires (578 contre 531 pour les sections). Ce modèle hybride verrait ainsi perdurer la coexistence des deux fédérations spécifiques et de fédérations homologues de plus en plus tournées vers les parasports, dans un partage des rôles qu'il appartiendra à l'État de préciser et de faire évoluer au fil du temps.

---

<sup>7</sup> Aviron, badminton, canoë, équitation, judo, Karaté, rugby à XIII, ski nautique, surf, taekwondo, tennis, tir, triathlon, voile, volley. La fin du monopole pour la FFH et la FFSA était prévue dans le cadre de la Stratégie nationale "sport et handicaps" 2020-2024, inspirée de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette stratégie relève que la situation des deux fédérations spécifiques, sans fondement juridique au regard des dispositions du code du sport, s'expliquait par leur rôle historique ; elle indique que « ce transfert d'une partie des délégations est venu acter une évolution sensible du sport à destination des personnes en situation de handicap, elle-même corrélée à des transformations sociales et sociétales substantielles. La mobilisation du droit commun est devenue l'axe principal de l'ensemble des politiques liées au handicap ».

Le maillage territorial des fédérations de droit commun plaide en outre en faveur du modèle inclusif. Leur réseau est sans commune mesure avec celui des deux fédérations spécifiques : ainsi, la FFH propose-t-elle une trentaine d'activités au sein d'environ 1375 clubs, à comparer aux près de 3800 clubs de la fédération de tennis sur table par exemple. Nonobstant ses efforts, le maillage territorial de la FFH est insuffisant pour répondre aux souhaits de pratique sportive des PSH, avec pour conséquence probable que l'offre de proximité proposée par les deux fédérations spécifiques contraigne les choix du pratiquant en situation de handicap.

Pour autant, comme l'affirme la FFH, il est peu probable que les fédérations homologues soient dotées de structures permettant de traiter systématiquement les vœux des pratiquants potentiels en situation de handicap. Comme le relève d'ailleurs l'ANS, les actions territoriales en faveur de la pratique sportive de PSH ont été portées par 90 fédérations en 2020, le fait que les deux fédérations spécifiques et les six premières structures nationales les plus subventionnées (au titre des 10,8 M€ attribués aux structures développant des actions en faveur des PSH) représentent plus de 80 % de l'enveloppe, traduit une implication encore très hétérogène des fédérations. Il conviendrait de ce point de vue que les contrats de délégation passés avec les fédérations par la direction des sports, ainsi que les contrats de développement et les projets sportifs fédéraux qui les lient à l'ANS, renforcent désormais leurs obligations en matière de développement du parasport.

La réduction du nombre de disciplines déléguées aux deux fédérations spécifiques pourrait conduire à terme à les cantonner à un rôle d'expertise et de conseil auprès des fédérations homologues. Cette évolution, si elle est jugée pertinente, mériterait d'être clarifiée et, dans ce cas, accompagnée. Nous constatons toutefois, que sur le plan financier, la FFH a perdu cinq paradisciplines entre 2017 et 2020, mais que sa subvention n'a pas pour autant été amputée. Entre 2020 et 2021, les financements au titre du haut niveau ont d'ailleurs encore augmenté, passant pour ces deux fédérations de 4,5 M€ à 5,7 M€ et devraient atteindre 6,3 M€ en 2022. Néanmoins, l'ANS passant désormais des "contrats de performance annuels" avec un fléchage des enveloppes par discipline autorisant l'accompagnement financier des transferts de délégations, la perte de nouvelles délégations pourrait conduire à une évolution de ces financements.

Au vu de ces constats, une réflexion gouvernementale concertée avec les acteurs concernés paraît nécessaire pour préciser le partage des rôles et les objectifs d'inclusion assignés aux différentes fédérations, ainsi que leur évolution dans le temps.

## **2. DES FÉDÉRATIONS DÉLÉGATAIRES QUI DOIVENT ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES PAR L'ÉTAT**

Les contrôles de la Cour ont mis en lumière, au sein des fédérations spécialisées, des fragilités auxquelles des remèdes, urgents pour certains, doivent être trouvés.

### **2.1. Une fédération française du sport adapté qui gagnerait à structurer et professionnaliser son fonctionnement**

La Cour constate que le fonctionnement de la FFSA repose majoritairement sur le bénévolat et l'engagement de ses dirigeants élus, lesquels assurent non sans difficultés une gestion directe et désorganisée qui n'est pas exempte de risques. Ainsi, apparaît-il nécessaire que la FFSA formalise la plupart de ses procédures comptables et financières, et prenne, en particulier, toutes les dispositions pour respecter le code des marchés publics auquel elle est soumise. De même, la fédération peine à définir une stratégie globale et des objectifs clairs en matière informatique, faute d'expertise suffisante en interne.

Au plan financier, si sa situation apparaît plutôt saine, la FFSA demeure très dépendante des subventions publiques qui représentent jusqu'à 40 % de ses produits d'exploitation tandis que la gestion de sa deuxième ressource, les licences, montre des irrégularités, tant au niveau de la fixation du prix qu'à celui de la collecte et des reversements. La FFSA doit se conformer au code du sport s'agissant de la fixation des prix de ses licences, qui sont aujourd'hui déterminés par les instances déconcentrées alors qu'il appartient à l'assemblée générale d'une fédération délégataire, et à elle seule, d'en fixer le tarif puis, le cas échéant, la quote-part qui revient à ses organismes territoriaux déconcentrés. Enfin, le constat d'importantes créances induites à son bilan (560 K€ en moyenne annuelle de 2015 à 2020) illustre les difficultés rencontrées par la fédération à recouvrer le produit des licences sportives sans, de surcroît, que ces risques de non recouvrement aient fait l'objet de provisions comptables.

La FFSA gagnerait donc, avec l'appui de la tutelle, à structurer et professionnaliser davantage ses instances de gouvernance, en précisant les missions de ses membres, en améliorant l'expertise en matière de sport handicap, et en renforçant ses compétences administratives et financières.

## **2.2. La situation financière préoccupante de la Fédération française handisport**

Lors de l'instruction de la Cour, la FFH et ses équipes sont apparues mobilisées dans l'accomplissement de leurs missions au service de l'insertion sportive des PSH, s'agissant aussi bien du développement de la pratique que de la haute performance, attestée par les bons résultats de la France lors des récents Jeux paralympiques de Tokyo.

La situation financière de la FFH demeure cependant très préoccupante aux yeux de la Cour, pour trois raisons :

a°) l'accumulation de déficits depuis 2014, trois fois plus importants que les résultats affichés, évalués par la Cour à 2,8 M€ en cumulé sur la période sous revue allant de 2014 à 2020. Ces mauvais résultats proviennent d'abord d'une exploitation très déficitaire, alors même que la FFH a bénéficié dans le même temps d'importantes subventions publiques (plus de 4 M€ en moyenne annuelle)<sup>8</sup>.

b°) des passifs avérés ou potentiels, à ce jour non enregistrés dans ses comptes, pour près de 2 M€, liés en particulier à un litige avec la Ville de Paris ayant conduit la FFH à une sous-estimation délibérée et infondée de sa dette locative au titre du bail emphytéotique administratif liant ces deux entités.

c°) la mise en redressement judiciaire, en juillet 2021, de sa filiale, la Résidence Internationale de Paris (RIP) dont elle est l'actionnaire unique, situation dont les conséquences potentielles au plan financier constituent une réelle menace pour la Fédération elle-même, sans préjudice du fait, y compris dans la perspective des Jeux paralympiques de 2024, que cette résidence est l'une des rares structures hôtelières en capacité d'accueillir des sportifs en situation de handicap.

En conséquence, la Cour considère que les comptes de la FFH sur la période sous-revue ne traduisent pas une image fidèle de la situation financière et des résultats de la Fédération, en contradiction notamment avec l'obligation de « gestion transparente » fixée à l'article R. 131-3 du code du sport<sup>9</sup>. Elle observe de surcroît que la direction des sports n'avait pas connaissance de l'ampleur des difficultés financières de la FFH, ce qui conduit la juridiction à rappeler les obligations de la tutelle dans le contrôle et la surveillance des fédérations sportives délégataires.

---

<sup>8</sup> Avec même une augmentation sensible en 2019 puis 2020, années préolympiques, même si, selon la FFH, cette augmentation des dotations étatiques s'est aussi traduite par des transferts de charges accrus, ce qu'a confirmé la direction des sports.

<sup>9</sup> [Article R131-3 - Code du sport - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/Article/R131-3)

En tout état de cause, en l'état actuel de ses investigations et à défaut des mesures correctrices rapides qu'elle appelle de ses vœux, la Cour considère que ne peut être écarté pour la FFH le risque de se trouver en cessation de paiements dans un futur proche et, en tout cas, d'ici les Jeux de Paris 2024.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : procéder à l'évaluation de l'intégration du parasport dans les fédérations homologues qui en ont reçu délégation depuis 2016 ;

**Recommandation n° 2** : préciser le partage des rôles entre fédérations spécifiques et fédérations homologues en vue de développer la pratique sportive des personnes en situation de handicap conformément à l'objectif d'inclusion affiché dans la stratégie nationale sport et handicaps ;

**Recommandation n° 3** : renforcer l'appui administratif et juridique de l'État à la FFSA ;

**Recommandation n° 4** : examiner en concertation avec elle, les voies et moyens pour l'État de remédier à la crise financière que connaît la FFH, liée à la Résidence internationale.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>10</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

---

<sup>10</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).