

N° 698

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 septembre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) sur le **fonctionnement et l'organisation**
des fédérations sportives par*

M. Jean-Jacques LOZACH,
Président

M. Alain FOUCHÉ,
Rapporteur

Sénateurs

(1) Cette mission est composée de : M. Jean-Jacques Lozach, *président* ; M. Alain Fouché, *rapporteur* ; Mmes Annick Billon, Céline Brulin, M. Gilbert-Luc Devinaz, Mmes Mireille Jouve, Christine Lavarde, MM. Stéphane Piednoir, Didier Rambaud, *vice-présidents* ; Mme Françoise Cartron, MM. Alain Cazabonne, Alain Dufaut, Mmes Nicole Duranton, Laurence Harribey, MM. Jean-Raymond Hugonet, Claude Kern, Mmes Brigitte Lherbier, Marie Mercier, MM. Michel Savin, Rachid Temal, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
AVANT-PROPOS	15
I. RÉAFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU SPORT FONDÉE SUR UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC AUX FÉDÉRATIONS	17
A. UNE GOUVERNANCE DU SPORT PROFONDÉMENT BOULEVERSÉE PAR LA PRÉPARATION DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024	17
1. Une multiplication des acteurs et une nouvelle répartition des rôles pour préparer les Jeux de 2024.....	17
a) La création de l'ANS, nouveau pilote du sport français	17
b) Un effacement progressif du ministère chargé des sports.....	17
2. Une montée en puissance de l'ANS qui en fait le partenaire majeur des fédérations sportives ..	18
a) Un pilotage de l'ANS à mieux insérer dans le cadre de la politique nationale du sport	18
b) Une Agence devenue un acteur majeur de la politique du sport.....	19
B. RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE D'UNE « POLITIQUE NATIONALE DU SPORT ».....	20
1. Clarifier la gouvernance du sport et mieux encadrer le rôle de l'ANS.....	20
a) Le nécessaire rétablissement d'un ministère des sports de plein exercice.....	20
b) Une articulation entre l'ANS et le ministère en charge des sports à consolider	20
2. Instaurer un régulateur indépendant pour contrôler et évaluer les politiques sportives	21
a) Une absence de « régulateur » du secteur devenue prégnante.....	21
b) La nécessité d'envisager la création d'une « Haute autorité » du sport	23
C. REDÉFINIR LE RÔLE DE L'ÉTAT POUR RESPONSABILISER LES FÉDÉRATIONS	23
1. Redéfinir les conditions de la tutelle exercée par l'État sur les fédérations	23
a) Préserver le modèle sportif français fondé sur la délégation de service public de l'État aux fédérations sportives	23
b) La rénovation du cadre des relations entre l'État et les fédérations sportives	24
2. Simplifier la réglementation des diplômes.....	27
a) Le rôle de l'État en matière de formation des encadrants sportifs	27
b) Un encadrement qui semble excessif	28
c) Un recentrage nécessaire	29
3. Renforcer le contrôle de l'honorabilité des bénévoles	30
a) Un contrôle systématique pour les professionnels mais rare pour les bénévoles.....	30
b) Un contrôle de l'honorabilité des bénévoles à systématiser	31
II. ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES FÉDÉRATIONS EN RENFORÇANT LEUR CAPACITÉ D'INITIATIVE	32
A. PROFESSIONNALISER LES DIRIGEANTS DE FÉDÉRATIONS SPORTIVES	32
1. Un encadrement de la possibilité de rémunérer les dirigeants des fédérations sportives qui apparaît excessif	32
2. En contrepartie, un renforcement des exigences en matière de transparence.....	33

B. PRÉSERVER LA MISE À DISPOSITION DES CTS EN CHARGE DU HAUT NIVEAU AUPRÈS DES FÉDÉRATIONS	34
1. <i>Un projet de transfert des CTS non sollicité par les fédérations</i>	34
2. <i>Un avenir des CTS à préciser après l'abandon par l'État de son projet initial de transfert aux fédérations</i>	35
C. FAVORISER LES MUTUALISATIONS ET DÉVELOPPER LES SOUPLESSES D'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS	37
1. <i>Des mutualisations respectueuses de l'autonomie des fédérations sportives</i>	37
2. <i>L'intérêt de pouvoir créer plusieurs ligues professionnelles</i>	38
3. <i>La nécessité de poursuivre le développement des revenus du sport professionnel</i>	40
III. AMÉLIORER LA LÉGITIMITÉ DES DIRECTIONS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES EN ASSOCIANT PLUS LARGEMENT TOUS LES ACTEURS.....	41
A. AMÉLIORER LES PROCESSUS DE DÉSIGNATION DES DIRIGEANTS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	41
1. <i>Élargir le corps électoral des instances dirigeantes</i>	41
a) <i>Une grande autonomie garantie par le principe de liberté d'association</i>	41
b) <i>Une grande diversité de situation observées</i>	42
c) <i>La nécessité de donner plus de poids aux clubs affiliés</i>	44
d) <i>Une proposition pragmatique</i>	45
2. <i>Favoriser le renouvellement des dirigeants et des générations</i>	47
B. CONFORTER LA LÉGITIMITÉ DES INSTANCES DIRIGEANTES	49
1. <i>Assurer une représentation des sportifs et des entraîneurs de haut niveau</i>	49
2. <i>Favoriser la féminisation des instances territoriales</i>	50
a) <i>Au niveau fédéral, une règle créée en 2014 dont les effets sont observables</i>	50
b) <i>Une marge de progression qui demeure</i>	51
IV. ACCROÎTRE LES EXIGENCES DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET RECONNAÎTRE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DU MOUVEMENT SPORTIF	52
A. RENFORCER LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE.....	52
1. <i>Préciser le règlement financier des fédérations</i>	52
a) <i>Des exigences aujourd'hui limitées en matière de règles financières</i>	52
b) <i>Un nécessaire renforcement des exigences</i>	53
2. <i>Intégrer les grands principes de la commande publique</i>	54
a) <i>Une incertitude quant à l'application du code de la commande publique</i>	54
b) <i>Des pratiques variables</i>	55
c) <i>Une clarification souhaitable</i>	56
B. REPENSER LE FINANCEMENT	57
1. <i>Une dynamique défavorable, à rebours des objectifs initialement prévus par le législateur</i> ..	57
a) <i>Un financement en recul depuis plusieurs années</i>	57
b) <i>Une logique initiale qui s'essouffle en raison du plafonnement des taxes affectées au sport</i>	61
2. <i>Inverser la tendance en consacrant le principe du financement du sport par le sport et en le rendant pleinement effectif</i>	63
COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION.....	67
• Réunion constitutive	67
• Audition de M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes : L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général (2018)	73

• Étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » - Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études.....	85
• Audition de M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'Agence nationale du sport..	95
• Audition conjointe de représentants de la Fédération française de football, de la Fédération française de tennis et de la Fédération française de rugby	105
• Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports	119
• Réunion d'adoption des conclusions de la mission d'information.....	131
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	141
ANNEXES	145
• Annexe 1 : Subventions aux fédérations sportives.....	145
• Annexe 2 : Répartition des CTS par fédération en fonction de leur statut	148
• Annexe 3 : Suivi des chartes et comités d'éthique et de déontologie des fédérations....	150
• Annexe 4 : Tableau des taxes affectées.....	159

L'ESSENTIEL

Mutualiser, renouveler et légitimer *pour affûter l'esprit d'équipe des fédérations sportives*

L'attribution des jeux Olympiques et Paralympiques à la Ville de Paris en 2024 a accéléré le rythme de la réforme de l'organisation de la politique nationale du sport en France.

L'Agence nationale du sport (ANS) a tout d'abord été créée en 2019 avec pour mission de développer le sport de haut niveau mais également le sport pour tous. En quelques mois, l'Agence a su construire une relation dense avec les fédérations sportives à travers la définition des projets sportifs fédéraux (PSF) et en leur confiant la répartition des subventions destinées aux clubs.

Le ministère des sports a ensuite, en juillet 2020, été rattaché au ministère de l'éducation nationale, dans le prolongement du rapprochement déjà opéré entre les inspections générales et les administrations déconcentrées des deux ministères. Cette réorganisation n'est toutefois pas achevée car l'avenir des cadres techniques sportifs (CTS) n'est toujours pas assuré – alors qu'ils constituent la « colonne vertébrale » de notre modèle sportif –, la gouvernance territoriale de l'ANS a pris du retard malgré le vote de la loi du 1^{er} août 2019 qui en définit les principes fondamentaux et le rôle de l'État dans la détermination de la politique nationale du sport mériterait d'être clarifié.

Si les fédérations bénéficient aujourd'hui d'un cadre plus propice à leur développement du fait notamment de l'émergence de l'ANS comme interlocuteur privilégié doté d'une compétence transversale, il leur reste à achever leur mue pour se mettre en situation de relever les défis de la professionnalisation, du développement et du renouvellement. Alors que le Gouvernement vient d'achever la préparation d'un texte législatif consacré au sport qui pourrait être discuté lors de la prochaine session 2020-2021, la mission d'information rappelle l'impérieuse nécessité de renforcer la légitimité des fédérations sportives ce qui passe par la poursuite de la modernisation de leur fonctionnement. Cette réforme pourrait reposer sur quatre principes :

- Parfaire la réforme de l'organisation de notre modèle sportif en consolidant l'existence d'une politique nationale du sport, à travers notamment le maintien d'un ministère des sports doté d'un pouvoir d'impulsion fort ;

- Préserver l'accompagnement public des fédérations (CTS, subventions) tout en renforçant leur capacité d'initiative dans le respect du principe de la liberté d'association ;
- Approfondir la légitimité des dirigeants des fédérations et moderniser le statut de ces derniers pour favoriser le renouvellement et la professionnalisation ;
- Développer les bonnes pratiques des fédérations en matière de transparence financière pour accroître leur légitimité et promouvoir l'autonomie financière du sport grâce aux revenus qu'il génère.

I. RÉAFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU SPORT FONDÉE SUR UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC AUX FÉDÉRATIONS

La création de l'ANS a constitué une grande avancée afin d'une part de créer une gouvernance plus collégiale du sport et, d'autre part, de faire émerger un partenaire des fédérations doté d'une expertise unique. La place prise par cette agence pose néanmoins la question de son pilotage politique et de son positionnement par rapport à la politique nationale du sport dans un contexte marqué par le rattachement du ministère des sports à celui de l'éducation nationale.

La mission, sans remettre en cause l'apport de l'ANS, souhaite préserver le rôle du ministère des sports dans la définition de la politique nationale du sport ainsi que dans sa mise en œuvre. Elle réaffirme son attachement à l'existence d'un ministère de plein exercice à un moment où le rattachement opéré auprès de l'éducation nationale fait craindre une disparition pure et simple d'un département ministériel pérenne et autonome. La mission propose de confier au ministre en charge des sports la présidence non exécutive de l'ANS afin de rappeler la persistance d'une politique nationale du sport fondée sur des principes (solidarité, excellence, exemplarité) et des choix de développement (sport amateur, sport santé, territoires ruraux et carencés...).

La mission propose ensuite qu'une réflexion soit engagée concernant la création d'une Haute autorité du sport qui serait chargée de réguler les relations entre les acteurs (suivi et évaluation des engagements contractuels) et de veiller au respect des règles fondamentales (contrôle des élections fédérales, éthique, déontologie).

La mission estime également que le maintien d'une politique nationale du sport a pour corollaire la préservation de la délégation de service public de l'État aux fédérations et la subdélégation accordée par les fédérations aux ligues. Les ligues professionnelles doivent demeurer une émanation des fédérations afin notamment de préserver le lien entre sport professionnel et sport pour tous. La délégation de service public doit

néanmoins être modernisée, ce qui passe par une clarification des conditions de reconnaissance des fédérations par l'État, une évolution de l'exercice de la tutelle vers un mode davantage contractuel ainsi qu'une redéfinition des critères des conventions d'objectifs.

Le réexamen des rapports entre l'État et les fédérations doit également passer par le transfert aux fédérations de l'essentiel de la compétence en matière de formation, l'État ayant vocation à se recentrer sur ses compétences régaliennes à l'image d'un contrôle systématique de l'honorabilité des bénévoles qui interviennent auprès des pratiquants des associations sportives.

Proposition 1 : Rétablir un ministère des sports de plein exercice en renforçant ses compétences régaliennes notamment en matière de contrôle.

Proposition 2 : Consolider une politique nationale du sport en confiant la présidence non-exécutive de l'ANS au ministre en charge des sports.

Proposition 3 : Engager une réflexion sur la création d'une Haute autorité du sport chargée de réguler les relations entre les différents acteurs, de garantir leur transparence et d'évaluer leur performance.

Proposition 4 : Maintenir la délégation de service public de l'État aux fédérations et la subdélégation des fédérations aux ligues professionnelles.

Proposition 5 : Clarifier les conditions de reconnaissance des fédérations par l'État.

Proposition 6 : Faire évoluer la tutelle de l'État vers une relation plus contractuelle.

Proposition 7 : Redéfinir les critères des conventions d'objectifs État-Fédérations sportives.

Proposition 8 : Veiller à ce que les calendriers des compétitions ne soient pas élaborés au détriment des équipes nationales et de la santé des sportifs.

Proposition 9 : Recentrer l'intervention de l'État en matière de formation sur les exigences liées à la sécurité des pratiquants et des tiers et laisser aux fédérations la responsabilité des formations propres aux disciplines pour lesquelles elles sont agréées.

Proposition 10 : Rendre systématique le contrôle de l'honorabilité des bénévoles intervenant auprès des pratiquants au sein des associations sportives.

II. ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES FÉDÉRATIONS EN RENFORÇANT LEUR CAPACITÉ D'INITIATIVE

La mission estime que les fédérations doivent demeurer les acteurs principaux du développement du sport en France. L'État - en lien avec l'ANS - a un rôle majeur à jouer pour définir des objectifs de moyen et long terme, dégager des moyens et évaluer les résultats mais il ne doit pas chercher à se substituer aux fédérations dont l'autonomie doit être préservée

au nom en particulier de la liberté associative. Cet accompagnement public des fédérations doit reposer sur un ensemble de moyens (subventions, expertise, équipements...) mais il doit aussi prendre la forme d'un environnement juridique plus propice à la professionnalisation.

Comme l'a indiqué un représentant de la Cour des comptes lors de son audition, certaines fédérations, compte tenu de leur taille et de leur budget, sont des « fictions associatives ». L'enjeu de la professionnalisation de leurs dirigeants est donc fondamental. Au regard de l'importance prise par certaines fédérations sportives et des responsabilités attachées aux fonctions de direction, la mission estime qu'un assouplissement raisonné des règles relatives à la rémunération des dirigeants est aujourd'hui nécessaire pour garantir tant la qualité des recrutements que l'indépendance et la probité des dirigeants. Elle recommande, en contrepartie, un renforcement des garanties de transparence. Le développement des fédérations est par ailleurs intrinsèquement dépendant des ressources humaines dont elles peuvent disposer, au premier rang desquelles figurent les conseillers techniques sportifs (CTS). L'ensemble des fédérations ont réaffirmé leur attachement aux CTS mis à disposition par l'État et l'impossibilité - pour la plupart d'entre elles - d'en assumer la charge financière en cas de transfert. Dans ces conditions, la mission estime nécessaire de préserver le statut des CTS dédiés au haut niveau et de mettre un terme à la double tutelle fonctionnelle et hiérarchique qui nuit à l'exercice de leur mission afin de confier à l'ANS la mission de répartir et d'évaluer les CTS affectés dans les fédérations pour développer le sport de haut niveau.

Si la diversité des fédérations doit être préservée pour assurer une gouvernance adaptée aux différents sports, la mission estime qu'un rapprochement des fonctions support de certaines fédérations serait à la fois un gage d'économie et de meilleure insertion dans l'économie du sport. En particulier, la constitution d'un pôle d'expertise commun en matière de marketing pourrait permettre d'accompagner plusieurs fédérations dans l'indispensable développement de ressources annexes à la subvention versée par l'ANS. La mission préconise d'inciter financièrement les fédérations à procéder à des mutualisations.

S'agissant du sport professionnel, la mission recommande d'ouvrir la possibilité pour les fédérations sportives de créer plusieurs ligues professionnelles. Pour certaines fédérations, le verrou prévu par le code du sport, limitant la subdélégation à une seule ligue professionnelle, ne correspond plus à la variété du sport professionnel, tant en termes de niveau que de pratiques. En autorisant les fédérations à créer plusieurs ligues professionnelles, la mission entend ainsi favoriser le développement de toutes les compétitions professionnelles et renforcer la visibilité du sport féminin.

En complément, pour permettre aux ligues d'exploiter dans les meilleures conditions les compétitions qu'elles organisent, la mission recommande de les autoriser à créer des sociétés commerciales pour gérer leurs activités lucratives, sous le contrôle de leur fédération de tutelle.

Proposition 11 : Accepter une professionnalisation accrue des dirigeants des fédérations en contrepartie d'exigences renforcées sur le plan de la transparence.

Proposition 12 : Reconnaître à l'ANS la responsabilité d'affecter et d'évaluer les CTS dans le champ de la haute performance.

Proposition 13 : Encourager financièrement les fédérations à rapprocher leurs services support afin de renforcer leur expertise notamment en matière de marketing.

Proposition 14 : Ouvrir la possibilité pour les fédérations sportives de créer plusieurs ligues professionnelles.

Proposition 15 : Permettre aux ligues avec l'accord de leurs fédérations de créer des sociétés commerciales pour gérer leurs activités lucratives.

III. AMÉLIORIER LA LÉGITIMITÉ DES DIRECTIONS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES EN ASSOCIANT PLUS LARGEMENT TOUS LES ACTEURS

Les travaux de la mission ont montré une attente forte et partagée en termes de rénovation du fonctionnement des fédérations sportives.

Le fonctionnement des fédérations pourrait également être fluidifié par un renforcement de la légitimité de leurs équipes dirigeantes à travers un élargissement du corps électoral. La mission considère que le recours à des « collègues électoraux » pourrait permettre de mieux associer l'ensemble des acteurs. Elle propose ainsi de préciser les dispositions obligatoires qui doivent figurer dans les statuts des fédérations sportives afin que le vote direct des présidents de clubs ait un poids électoral au moins égal à la moitié des suffrages. Par ailleurs, ces statuts pourraient prévoir des modalités de représentation des sportifs de haut niveau ou professionnels au sein des instances dirigeantes. Enfin, un consensus semble se dégager parmi les représentants du monde sportif auditionnés pour limiter à trois le nombre de mandats consécutifs qu'une même personne peut exercer à la tête d'une fédération sportive.

Si la parité progresse au sein des instances dirigeantes nationales, notamment sous l'effet de dispositions législatives, des progrès importants peuvent encore être faits au niveau des instances territoriales. La mission propose ainsi de prolonger la dynamique enclenchée par la loi du 4 août 2014 afin de favoriser la présence de représentants des deux sexes au sein

des instances locales des fédérations sportives, en cohérence avec leur représentation parmi les licenciés.

Proposition 16 : Prévoir dans les critères d'agrément des modalités d'élection conférant au moins la moitié du poids électoral aux clubs sportifs.

Proposition 17 : Prévoir dans les statuts des fédérations agréées une disposition relative à la représentation des sportifs de haut niveau ou professionnels au sein des instances dirigeantes.

Proposition 18 : Définir une proportion minimale de membres de chaque sexe au sein des instances territoriales des fédérations sportives en cohérence avec la proportion de chaque genre parmi les licenciés.

IV. ACCROÎTRE LES EXIGENCES DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET RECONNAÎTRE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DU MOUVEMENT SPORTIF

Depuis plusieurs années, le financement du sport est confronté à une situation paradoxale : le dynamisme marqué de l'économie du sport ne s'est pas traduit par une montée en puissance comparable des moyens du mouvement sportif. Une telle évolution s'inscrit à rebours des objectifs initiaux fixés par le législateur, la logique des prélèvements institués étant précisément de faire « financer le sport par le sport ». C'est pourquoi la mission recommande de consacrer dans la loi ce principe, et de le concrétiser en déplaçant l'affectation à l'ANS des prélèvements opérés sur le sport - taxe Buffet et prélèvements sur les paris sportifs - pour répondre aux enjeux de financement de l'ensemble du mouvement sportif dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. En complément, pour sécuriser les conditions dans lesquelles des acteurs privés soutiennent les clubs sportifs dans nos territoires et les inciter, dans un contexte économique dégradé, à maintenir cette ressource essentielle pour de nombreux clubs sportifs, la mission souhaite que la distinction entre parrainage et mécénat soit clarifiée par l'administration fiscale.

Si chaque fédération sportive est tenue de se doter d'un règlement financier, une grande liberté leur est donnée quant au contenu de ce règlement. La mission considère qu'il serait pertinent de le préciser davantage, afin d'en faire un vrai outil de transparence financière et d'aide à la gestion. Notamment, si les règles de la commande publique devaient être interprétées comme ne s'appliquant pas aux fédérations sportives, il serait souhaitable que des règles minimales de mise en concurrence soient respectées.

Proposition 19 : Préciser le contenu du règlement financier des fédérations et compléter les procédures financières.

Proposition 20 : Inviter les fédérations sportives à intégrer dans leurs règlements financiers les grands principes de la commande publique.

Proposition 21 : Inscrire dans la loi le principe selon lequel « le sport est financé par le sport » et dé plafonner l'affectation à l'ANS des prélèvements opérés sur le sport.

Proposition 22 : Clarifier la distinction entre parrainage et mécénat afin de sécuriser les conditions dans lesquelles un acteur privé peut accompagner un club sportif dans le cadre du mécénat.

AVANT-PROPOS

La crise sanitaire que connaît notre pays depuis mars 2020 a eu des conséquences sportives, sociales et financières importantes pour les fédérations sportives, les ligues professionnelles et les clubs. Ces circonstances exceptionnelles ont également mis en évidence les faiblesses de la gouvernance de certaines structures. Chacun a pu constater, par exemple, les difficultés des instances de gouvernance du football à dégager un consensus sur l'issue des championnats professionnels.

Ces problèmes d'organisation ne sont pas nouveaux. Ils ont fait l'objet de nombreux travaux tant dans les assemblées parlementaires qu'au sein même du CNOSF. Ils sont pour l'essentiel le produit d'une « crise de croissance » liée à la professionnalisation et à la financiarisation du sport. Plus le sport devient un spectacle, plus les investissements et les charges augmentent et demandent des compétences et de l'efficacité. Pour autant, le sport amateur ne doit pas être négligé et chacun connaît le rôle des bénévoles sans qui des dizaines de milliers de clubs ne pourraient exister.

Il faut donc faire évoluer la gouvernance pour concilier sport amateur et professionnel, sport féminin et masculin, sport valide et non valide... Des évolutions ont déjà été initiées entre les différents acteurs du monde du sport qui sont maintenant associés au sein de l'Agence nationale du sport. C'est maintenant le monde sportif lui-même qui doit évoluer.

Le ministère en charge des sports a travaillé sur un projet de loi « sport » qui pourrait comprendre un titre dédié à la réforme du modèle sportif français. Certaines dispositions envisagées reprennent d'ailleurs des propositions sénatoriales¹ faites en 2017 comme la possibilité pour une fédération de créer plusieurs ligues professionnelles. D'autres propositions envisagées par le ministère pourraient être particulièrement innovantes puisque la loi pourrait permettre aux fédérations sportives et aux clubs sportifs de se constituer sous la forme de sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

La perspective d'un prochain débat législatif consacré au sport a constitué une motivation supplémentaire pour les membres de la mission pour s'intéresser à des questions essentielles comme le renforcement de la légitimité des fédérations et le renouvellement des présidents, les liens indispensables entre le monde professionnel et le monde amateur mais aussi

¹ Rapport de M. Dominique Bailly de 2017 « Muscler le jeu du football professionnel » : <https://www.senat.fr/rap/r16-437/r16-437.html>

le développement du sport féminin et à la féminisation des instances dirigeantes.

Le programme de travail mené aux mois de juin et juillet a permis de réaliser une trentaine d'auditions dont celle de la ministre déléguée en charge des sports. Les 22 propositions ont été adoptées à l'unanimité par les membres de la mission le 8 septembre 2020.

I. RÉAFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU SPORT FONDÉE SUR UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC AUX FÉDÉRATIONS

A. UNE GOUVERNANCE DU SPORT PROFONDÉMENT BOULEVERSÉE PAR LA PRÉPARATION DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024

1. Une multiplication des acteurs et une nouvelle répartition des rôles pour préparer les Jeux de 2024

a) *La création de l'ANS, nouveau pilote du sport français*

L'attribution, le 13 septembre 2017, des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à la candidature de Paris a incité l'État à repenser en urgence sa politique en faveur du sport autour de l'objectif de 2024 dans une double perspective : réussir à organiser l'événement olympique (accueil, transports, équipements sportifs, etc.) et obtenir des résultats probants en termes de médailles à l'occasion de cette compétition organisée « à la maison ». De nouveaux acteurs ont ainsi été mis en place comme le Comité d'organisation des jeux Olympiques (COJO) et la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo) chargée de construire les infrastructures. L'État a également créé une Délégation interministérielle aux jeux Olympiques (DIJOP), le délégué aux JO exerçant par ailleurs, depuis janvier 2018, la responsabilité de la Délégation interministérielle aux grands événements sportifs internationaux (DIGES).

La réorganisation de la gouvernance du sport intervenue en 2018 en vue de préparer les jeux Olympiques s'est accompagnée d'une remise en cause du Centre national pour le développement du sport (CNDS) qui a pris la forme d'une forte réduction de ses ressources puis, en 2019, de son intégration au sein de la toute nouvelle Agence nationale du sport (ANS) aux compétences élargies. Comme l'a indiqué le directeur général de l'ANS devant la mission, l'Agence a engagé une réorganisation territoriale du sport de haut niveau en s'appuyant sur les Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) afin de proposer aux sportifs « *une offre de service à 360° sur le médical, le sportif, la gestion des data, l'accompagnement financier et le socio-professionnel* ».

b) *Un effacement progressif du ministère chargé des sports*

L'attribution de la présidence non exécutive de l'ANS au délégué interministériel aux jeux Olympiques a conforté l'idée que ces derniers étaient devenus l'objectif principal de la politique nationale du sport en même temps qu'elle laissait penser qu'un glissement de pouvoir s'opérait au détriment du ministère chargé des sports. Le rapprochement opéré en 2019 entre l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) et l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) au sein de la nouvelle Inspection

générale de l'éducation, des sports et de la recherche¹ (IGESR) a constitué un premier signe de la perte d'autonomie du ministère des sports. À compter du 1^{er} janvier 2021, les services déconcentrés du ministère des sports auront rejoint ceux de l'éducation nationale à travers la création des Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, actant ce faisant une nouvelle perte d'autonomie administrative.

2. Une montée en puissance de l'ANS qui en fait le partenaire majeur des fédérations sportives

a) Un pilotage de l'ANS à mieux insérer dans le cadre de la politique nationale du sport

La création de l'ANS a constitué une avancée indiscutable afin, d'une part, de créer une gouvernance plus collégiale du sport et, d'autre part, de faire émerger un partenaire des fédérations doté d'une expertise technique unique. La mission reconnaît par ailleurs que l'existence de l'Agence a sans doute constitué un atout pendant la phase la plus aigüe de la crise sanitaire puisqu'elle a pu mener en temps réel des actions concertées entre l'État, les fédérations et les collectivités territoriales pour aider les fédérations et les clubs.

La place prise par cette agence pose néanmoins la question de son pilotage « politique » et de son positionnement par rapport à la politique nationale du sport dans un contexte marqué par le rattachement du ministère chargé des sports à celui de l'éducation nationale. La mission ne mésestime pas les difficultés qui peuvent résulter du caractère récent de ce nouvel acteur mais elle s'interroge également devant les nombreux retards constatés dans la mise en œuvre de ses obligations légales.

L'article L. 112-16 du code du sport prévoit par exemple qu'« une convention d'objectifs est conclue entre l'État et l'Agence nationale du sport dont la durée est comprise entre trois et cinq années civiles. Elle détermine les actions de la politique publique du sport confiées à l'agence, fixe des objectifs et précise les moyens publics mis à sa disposition dans un cadre pluriannuel. ». Cette convention d'objectifs n'a toujours pas été conclue près d'un an après le vote de la loi².

Or le second alinéa de ce même article L. 112-16 prévoyait également que : « Le président et le directeur général de l'agence présentent chaque année le rapport d'activité de celle-ci devant les commissions permanentes chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ». Or le rapport d'activité pour 2019 n'était toujours pas disponible en juillet dernier ce qui explique sans doute que ni le président de l'ANS ni son directeur

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/Décret2019-1001> du 27 septembre 2019.

² Le cabinet de la ministre déléguée aux sports a indiqué en juillet que la convention était en voie de finalisation.

général n'ont fait l'objet d'une audition devant une des quatre commissions permanentes du Parlement mentionnées dans la loi.

Cette situation a pour conséquence de limiter le débat sur les grandes décisions prises par l'ANS concernant en particulier la réorganisation du sport de haut niveau. La Représentation nationale est certes informée des choix réalisés, notamment lors des auditions conduites par les rapporteurs, mais cette information a toujours lieu *a posteriori* ce qui ne permet pas aux parlementaires de se prononcer sur les choix stratégiques de l'Agence et donc sur la détermination de la nouvelle politique du sport.

On observe par ailleurs que même lorsque le Parlement a fixé certains principes dans la loi, ces derniers ne sont pas appliqués avec la plus grande célérité. C'est notamment le cas de la gouvernance territoriale de l'ANS dont les principes ont été déterminés dans la loi du 1^{er} août 2019, à travers les articles L. 112-14 et L. 112-15 du code du sport. Malgré de nombreuses relances de la part des sénateurs qui ont suivi l'élaboration de ce texte, on ne peut que regretter que les décrets d'application n'aient toujours pas été publiés¹, ce qui retarde d'autant la mise en œuvre d'une partie importante des missions dévolues à l'ANS concernant le développement territorial du sport pour tous.

b) Une Agence devenue un acteur majeur de la politique du sport

Si la lisibilité de l'action de l'ANS est donc perfectible, il convient toutefois de reconnaître que l'action de cette dernière en faveur des fédérations n'a pas connu les mêmes contretemps. Depuis sa création, l'Agence a tissé des liens avec les 115 fédérations sportives qui ont permis à ces dernières de remettre à plat leurs propres relations avec leurs clubs. À travers les projets sportifs fédéraux, l'Agence a confié aux fédérations le soin de ventiler les dotations budgétaires de l'ex CNDS, ce qui représente 63,3 M€ répartis auprès d'une centaine de fédérations au bénéfice de 16 à 18 000 clubs, ligues et comités sportifs. Cette évolution a nécessité un effort d'adaptation des fédérations qui n'avaient pas toutes une vision très précise de la situation et des besoins de leurs clubs.

¹ L'échéancier publié sur le site Légifrance mentionnait encore début septembre 2020 une publication des décrets relatifs aux conférences régionales du sport et aux conférences des donateurs du sport en décembre 2019 : <https://beta.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000038599055/?detailType=ECHEANCIER&detailId=>

B. RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE D'UNE « POLITIQUE NATIONALE DU SPORT »

1. Clarifier la gouvernance du sport et mieux encadrer le rôle de l'ANS

a) Le nécessaire rétablissement d'un ministère des sports de plein exercice

La mission, sans remettre en cause l'apport de l'ANS, souhaite préserver le rôle du ministère des sports dans la définition de la politique nationale du sport ainsi que dans sa mise en œuvre. Elle réaffirme son attachement à l'existence d'un ministère de plein exercice à un moment où le rattachement opéré auprès de l'éducation nationale fait craindre une disparition pure et simple d'un département ministériel pérenne et autonome.

L'existence d'un ministère de plein exercice constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour essayer d'obtenir un budget suffisant en faveur du sport. Le rattachement du ministère en charge des sports au ministère de l'éducation nationale ne peut, dans ces conditions, que susciter les plus vives inquiétudes quant à l'avenir des moyens publics qui seront dévolus au sport et qui ont connu une baisse sensible depuis 2017. Comme l'a remarqué notre collègue Michel Savin lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre dernier, « *le sport est le grand oublié* » du plan de relance, ce qu'il juge, à juste titre, « *regrettable et dommageable* ».

Même si les membres de la mission sont conscients de l'intérêt qu'il peut y avoir à limiter la taille des gouvernements, ils estiment dans leur majorité que la problématique du sport ne se limite pas aux aspects relatifs à l'éducation. Ils existent d'autres dimensions propres au sport toutes aussi essentielles comme la santé, le rayonnement, l'attractivité territoriale, l'emploi qui justifient pleinement de le considérer comme un sujet en lui-même suivi par un ministère de plein exercice.

Proposition 1 : Rétablir un ministère des sports de plein exercice en renforçant ses compétences régaliennes notamment en matière de contrôle.

b) Une articulation entre l'ANS et le ministère en charge des sports à consolider

La création de l'Agence nationale du sport associée avec la « rétrogradation » du ministère des sports en ministère délégué auprès du ministre de l'éducation nationale crée un risque que les questions réputées « sérieuses » (les investissements en infrastructures sportives, la politique du haut niveau, le développement de l'emploi dans le secteur du sport, l'élaboration des objectifs des fédérations) relèvent dorénavant d'une structure indépendante dirigée par des hauts fonctionnaires tandis que le champ d'intervention du ministre se verrait cantonné à des questions essentiellement sociétales ou à des politiques de prévention.

L'existence d'une politique nationale du sport dotée d'un véritable budget débattu chaque année au Parlement suppose que le ministre en charge des sports continue à disposer des leviers nécessaires à son action et que la politique du sport puisse faire l'objet d'un débat devant le Parlement. La délégation de cette compétence à une agence ouvre, au contraire, la voie à un éloignement entre les acteurs en charge de la politique du sport et les institutions chargées de veiller au contrôle démocratique.

Lors de son audition par la mission, le directeur général de l'ANS a certes indiqué qu'il participait chaque semaine à une réunion avec la ministre en charge des sports et les principaux responsables du ministère. Mais le même directeur général a également rappelé devant la mission que l'Agence avait sa « *gouvernance propre, avec un conseil d'administration qui prend ses propres décisions souveraines, qui s'imposent à l'organisation de l'agence* »¹. Il a indiqué par ailleurs que la relation entre l'Agence et le ministère était « *une relation de tutelle à opérateur* » mais il a aussi reconnu « *qu'un rôle presque politique lui est confié* ». Or les membres de la mission estiment précisément que ce rôle « politique » pour être convenablement exercé doit associer étroitement le ministre en charge des sports qui est responsable politiquement. L'Agence ayant le statut de GIP, rien ne s'oppose à ce que sa présidence soit exercée par un membre du Gouvernement. C'est pourquoi la mission propose de confier au ministre en charge des sports la présidence non exécutive de l'ANS² afin de rappeler la persistance d'une politique nationale du sport fondée sur des principes (solidarité, excellence, exemplarité) et des choix de développement (sport amateur, sport santé, territoires ruraux et carencés...).

Proposition 2 : Consolider une politique nationale du sport en confiant la présidence non exécutive de l'ANS au ministre en charge des sports.

2. Instaurer un régulateur indépendant pour contrôler et évaluer les politiques sportives

a) Une absence de « régulateur » du secteur devenue prégnante

Depuis plusieurs années la politique nationale du sport s'est engagée dans une voie plus partenariale en promouvant notamment le recours à des conventions d'objectifs. Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus générale de l'action publique qui vise à associer davantage les

¹ Audition du directeur général de l'ANS du 3 juillet 2020, voir le compte rendu reproduit en annexe du présent rapport.

² L'article 15 de la convention constitutive de l'ANS prévoit actuellement que « le président est désigné par l'assemblée générale sur proposition du ministre en charge des sports ».

acteurs concernés par des politiques données et à remplacer les décisions unilatérales des autorités centrales par des actions plus concertées. Or cette évolution s'accompagne généralement de la création d'une autorité de régulation qui a pour rôle selon les cas de s'assurer du respect des règles, d'évaluer les résultats et de garantir l'équité. Si le secteur du sport a connu une multiplication des acteurs et des délégations de compétence à leur bénéfice il n'existe pas aujourd'hui de « régulateur du sport » indépendant en charge de superviser le fonctionnement de l' « écosystème » du sport.

Lors de son audition par la mission, André Barbé, président de section à la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes, avait par exemple estimé que les conventions signées par les fédérations avec l'État s'apparentaient « *d'avantage à des catalogues d'intentions qu'à des instruments de pilotage conjoint* ». Il a également estimé qu' « *il devrait être possible de s'appuyer sur la délégation accordée par l'État pour exiger l'élaboration de règles déontologiques et éthiques* ». Mais encore faudrait-il qu'une instance puisse contrôler l'application de ces règles et en matière d'éthique nul doute que cette instance se devrait d'être indépendante. On peut rappeler également que la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, a prévu que toutes les fédérations délégataires devaient se doter d'un comité d'éthique et de déontologie¹. Or, comme l'a observé Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État lors de son audition par la mission : « *selon le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport rédigé en 2018 par Patrick Bayeux et Laurence Lefèvre, seulement un cinquième des fédérations avaient mis en place un tel comité à cette date* ».

L'utilité d'une « Haute autorité » se fait également sentir concernant l'organisation des élections au sein des fédérations. Avec le développement du recours à des modalités d'élection des présidents de fédérations qui privilégient le suffrage universel direct, se pose également la question de la sincérité et de l'équité des scrutins. Faut-il déterminer un plafond pour le financement des « campagnes » et comment assurer son contrôle ? Est-il nécessaire de mieux réglementer l'utilisation des moyens de la fédération par le président sortant pour garantir une certaine équité ? Comme l'a reconnu Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État lors de son audition : « *s'il est important d'assurer l'égalité des électeurs, l'égalité des candidats ne doit pas être laissée de côté* ». Les membres de la mission estiment que puisque les élections fédérales sont de plus en plus disputées, il pourrait être utile que les campagnes soient davantage « encadrées » par un arbitre impartial qui pourrait contrôler les dépenses de campagne et se prononcer sur les irrégularités constatées.

¹ Voir l'annexe 3 sur le suivi des chartes et comités d'éthique.

b) La nécessité d'envisager la création d'une « Haute autorité » du sport

Les membres de la mission sont tout à fait conscients que de nombreux contrôles sont déjà exercés sur les fédérations (inspections, Cour des comptes, Contrôle d'État...). Mais il s'agit le plus souvent de contrôles complexes et lourds qui interviennent de manière non systématique et longtemps après les faits examinés. La création d'un régulateur agissant « en temps réels » et dans une logique d'accompagnement plus que de sanction permettrait de faire aboutir l'évolution du modèle sportif français vers une gouvernance plus partenariale. Interrogé sur la création d'une telle « Haute autorité », le directeur général de l'ANS a convenu qu'« *un contrôle externe apportera certainement la neutralité d'une vision professionnelle et empreinte d'une vision externe* » mais il a également insisté sur les risques que pourrait présenter un « sur-contrôle ». Un équilibre doit donc être recherché.

Les membres de la mission considèrent donc qu'une réflexion pourrait être menée sur l'intérêt de créer une « Haute autorité du sport » qui serait chargée de veiller au bon fonctionnement de tous les organes qui concourent à la politique du sport. Cette réflexion pourrait, par exemple, prendre la forme de la nomination par le Gouvernement d'un parlementaire en mission qui serait chargé d'évaluer les avantages et les inconvénients que présenterait la création d'une nouvelle autorité qui devrait être légère dans son fonctionnement et peu coûteuse dans son organisation.

Proposition 3 : Engager une réflexion sur la création d'une Haute autorité du sport chargée de réguler les relations entre les différents acteurs, de garantir leur transparence et d'évaluer leur performance.

C. REDÉFINIR LE RÔLE DE L'ÉTAT POUR RESPONSABILISER LES FÉDÉRATIONS

1. Redéfinir les conditions de la tutelle exercée par l'État sur les fédérations

a) Préserver le modèle sportif français fondé sur la délégation de service public de l'État aux fédérations sportives

Si le modèle sportif français doit évoluer vers un mode de fonctionnement plus partenarial, les membres de la mission souhaitent préserver l'existence d'une politique nationale du sport, ce qui passe par le maintien d'une délégation de service public de l'État aux fédérations qui constitue le fondement du rôle particulier exercé par l'État¹. Comme le

¹ La II de l'article L. 111-1 du code du sport prévoit explicitement que : « L'État exerce la tutelle des fédérations sportives. Il veille au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives. »

rappelait André Barbé, président de section à la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes lors de son audition : « *il devrait être possible de s'appuyer sur la délégation accordée par l'État pour exiger l'élaboration de règles déontologiques et éthiques ainsi que des évolutions concernant la gouvernance et l'organisation financière* ». Ce faisant, ce magistrat ne pouvait pas mieux rappeler que c'est la délégation de service public qui fonde l'intérêt à agir de l'État et donc la réalité d'une politique nationale du sport.

Lors de la table ronde organisée avec les représentants de plusieurs fédérations, ces derniers se sont montrés satisfaits du fonctionnement du modèle fondé sur la délégation de service public. Le secrétaire général de la FFR a ainsi indiqué que : « *notre système fonctionne bien, avec des fédérations qui assument leurs responsabilités, sous la tutelle de l'État* »¹. Le même responsable s'est par contre montré réservé face à l'idée de remettre en cause le principe de la subdélégation des fédérations aux ligues professionnelles : « *il serait dangereux de confier certaines de leurs délégations aux ligues professionnelles. Celles-ci doivent exister, mais, ainsi que la crise l'a montré, leurs objectifs ne sont pas les mêmes que les nôtres. Les fédérations font vivre le sport, les ligues professionnelles sont une vitrine, elles organisent des rencontres de haut niveau, mais le développement du sport à la base ne fait pas partie de leurs objectifs (...). Le garant des valeurs d'un sport, c'est la fédération, pas la ligue professionnelle* ».

Les membres de la mission sont convaincus de la nécessité de préserver l'équilibre délicat qui existe entre l'État, les fédérations qui bénéficient d'une délégation de service public et les ligues professionnelles qui sont destinataires d'une subdélégation. Si la répartition des rôles entre ces trois acteurs peut évoluer de manière concertée, il apparaît que toute remise en cause reviendrait en particulier à fragiliser la relation étroite entre sport amateur et sport professionnel à laquelle les membres de la mission sont attachés.

Proposition 4 : Maintenir la délégation de service public de l'État aux fédérations et la subdélégation des fédérations aux ligues professionnelles.

b) La rénovation du cadre des relations entre l'État et les fédérations sportives

Le fonctionnement des fédérations est assis sur un double principe fixé par le code du sport :

- celui de la tutelle de l'État (article L. 111-1) ;
- et celui de l'indépendance des fédérations, constituées sous forme d'association de loi 1901 de droit privé (article L. 131-1).

La Cour des comptes, dans son rapport pour l'année 2018, avait pointé la « *nécessité de rénover la relation de l'État avec les fédérations sportives*

¹ Voir compte rendu en annexe du présent rapport.

nationales ». C'est pour poursuivre la réforme du modèle sportif français, engagée avec la création de l'ANS, que la ministre déléguée en charge des sports a proposé de substituer à la notion de tutelle celle d'une véritable relation conventionnelle entre l'État et chaque fédération délégataire.

L'objectif doit être de repositionner l'État dans sa mission régaliennne de contrôle des fédérations auxquelles il accorde une délégation de service public. Des conditions renouvelées de délégation intègreraient ainsi des objectifs de prévention, d'éthique et de transparence de l'organisation fédérale, accompagnés d'indicateurs quantifiables et évalués au cours de la période de validité de la délégation (4 ans).

Cette réflexion devrait nécessairement être corrélée à celle de l'objet même de l'agrément du ministre chargé des sports aux fédérations, mais aussi plus largement à la prise en compte des fédérations sportives non agréées qui constituent des acteurs importants de l'organisation du sport dans notre paysage.

Les membres de la mission partagent le projet de faire évoluer les relations entre l'État et les fédérations sportives selon un mode davantage partenarial et de clarifier les conditions de reconnaissance des fédérations par l'État.

Proposition 5 : Clarifier les conditions de reconnaissance des fédérations par l'État.

Le maintien du rôle de l'État dans la politique du sport n'exclut pas le fait de faire évoluer la tutelle dans sa forme et de la moderniser. Cette évolution pourrait se traduire dans l'article L. 111-1 du code du sport par le remplacement de la référence à « *la tutelle des fédérations sportives* » exercée par l'État par une référence à un simple « *contrôle* » ainsi que le proposait déjà le rapport sur « La nouvelle gouvernance du sport » de 2018. On passerait ainsi d'un régime de tutelle fondé sur le contrôle de légalité à un régime de contrôle de dispositions contractuelles fondant la délégation qui est accordée aux fédérations.

Les modalités de ce contrôle pourraient être définies dans le cadre d'un « contrat de délégation » conclu entre l'État et la fédération concernée dont la conclusion pourrait être rendue obligatoire par le code du sport. Une modification de l'article L. 131-14 pourrait ainsi prévoir que l'octroi de la délégation entraîne la conclusion d'un contrat de délégation entre l'État et la fédération concernée.

Les membres de la mission soutiennent l'idée de substituer un contrôle d'engagements contractuels à une tutelle classique.

Proposition 6 : Faire évoluer la tutelle de l'État vers une relation plus contractuelle.

La conclusion de ce nouveau contrat de délégation pourrait être l'occasion de renouveler profondément les conventions d'objectifs conclues entre l'État et les fédérations sportives. Ces conventions, selon le représentant de la Cour des comptes auditionné par la mission, « *s'apparentent davantage à des catalogues d'intention qu'à des instruments de pilotage conjoint* ». Le président de la FFT a également reconnu que les conventions d'objectifs n'avaient pas beaucoup d'impact sur le fonctionnement de la fédération et des clubs au quotidien et a indiqué qu'il était nécessaire que les projets sportifs fédéraux (PSF) négociés avec l'ANS soient pour leur part réellement mis en œuvre.

Les membres de la mission d'information ont observé avec intérêt l'apport que représentait l'élaboration des PSF afin d'objectiver les aides accordées par l'ANS. Ils estiment cependant que cet outil ne remettait pas en cause l'intérêt d'une démarche contractuelle plus large entre les fédérations et l'État à l'appui de la délégation qui ferait l'objet d'un contrôle attentif, le cas échéant par un organe indépendant qui pourrait être une « Haute autorité du sport ».

Le contenu de la convention signée entre l'État et la fédération dans ce nouveau cadre pourrait avoir pour objectif de fixer les droits et les obligations des fédérations sportives compte tenu des missions qui leur sont confiées. Parmi les dispositions prévues pourraient figurer en particulier le respect de l'éthique et des valeurs sportives, la lutte contre le dopage, les modalités d'accès des sportifs au haut niveau... En somme, le renouvellement de la délégation ne doit plus être une simple formalité mais il doit devenir un rendez-vous permettant d'actualiser le pacte entre la nation et ses fédérations sportives compte tenu de l'évolution des attentes de la société. À titre d'exemple, on peut considérer que le contrat de délégation ne pourrait aujourd'hui faire l'impasse sur les exigences sociales et environnementales. Bien entendu, il conviendrait que ces engagements puissent faire l'objet d'objectifs chiffrés permettant une évaluation indépendante des résultats obtenus afin de rompre avec la pratique des catalogues de bonnes intentions.

Proposition 7 : Redéfinir les critères des conventions d'objectifs État-Fédérations sportives.

Préserver le calendrier des équipes de France et des joueurs professionnels

Il est un autre domaine dans lequel une meilleure régulation pourrait être utile, c'est celui de la gestion des calendriers des compétitions. Avec la multiplication des épreuves nationales et internationales, ce sont souvent les équipes nationales d'une part, et la santé des sportifs d'autre part qui deviennent des variables d'ajustement. Les membres de la mission insistent donc sur l'intérêt qu'il y aurait à se pencher sur cette épineuse question des calendriers afin de rappeler que les joueurs et les équipes nationales ne sont pas moins essentiels que les lucratives compétitions européennes et nationales des clubs. Cette préoccupation s'inscrit pleinement dans le souci de préserver une politique nationale du sport, exprimée par les membres de la mission.

Une modification de l'article L. 132-1 du code du sport pourrait ainsi confier aux pouvoirs réglementaires le soin de préciser les conditions de mise à disposition des sportifs professionnels auprès des équipes de France.

Proposition 8 : Veiller à ce que les calendriers des compétitions ne soient pas élaborés au détriment des équipes nationales et de la santé des sportifs.

2. Simplifier la réglementation des diplômes

a) Le rôle de l'État en matière de formation des encadrants sportifs

L'implication de l'État dans le développement des activités sportives passe notamment par la réglementation des professions du sport.

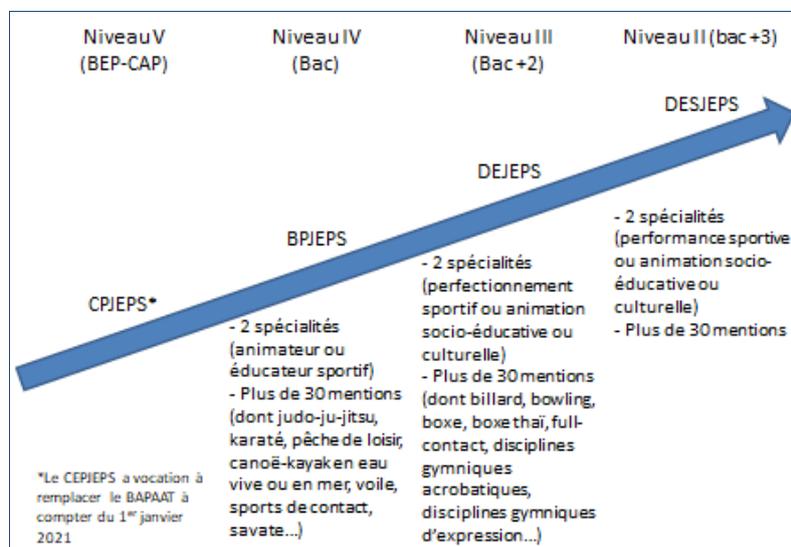
L'article L. 111-1 du code du sport dispose que l'État « assure ou contrôle (...) l'organisation des formations conduisant aux différentes professions des activités physiques et sportives et la délivrance des diplômes correspondants ». L'article L. 211-1 ajoute que « les établissements publics de formation relevant de l'État (...) assurent la formation initiale des personnes qui gèrent, animent, encadrent et enseignent les activités physiques et sportives et contribuent à leur formation continue ».

Le rôle de l'État dans la formation des encadrants s'accompagne pour ces derniers d'une obligation de qualification. L'article L. 212-1 requiert à toute personne souhaitant enseigner, animer ou encadrer une activité sportive ou en entraîner les pratiquants, d'être titulaire d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) « garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers ». Ce contenu est précisé à l'article R. 212-1, aux termes duquel le diplôme, titre ou CQP doit attester que le titulaire « est capable de mobiliser les connaissances techniques et pédagogiques propres à l'activité considérée et de maîtriser les techniques de sa pratique dans des conditions assurant la sécurité des pratiquants et des tiers » et de

« maîtriser les comportements à observer et les gestes à exécuter en cas d'incident ou d'accident ».

L'annexe II-1 (art. A. 212-1) du code du sport énumère les diplômes et titres remplissant ces conditions. Certains des diplômes mentionnés sont des titres universitaires délivrés par le ministère des sports, essentiellement les diplômes en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps), d'autres le sont par le ministère chargé des sports, notamment le brevet professionnel (BP JEPS), le diplôme d'État (DE JEPS) et le diplôme d'État supérieur (DES JEPS) de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, qui comportent chacun plusieurs spécialités et mentions.

Diplômes délivrés par le ministère chargé des sports Hors diplômes de la montagne



Source : ministère des sports

Cette annexe mentionne également des CQP délivrés par la commission paritaire nationale « emploi formation du sport » ainsi que des titres à finalité professionnelle délivrés par les fédérations de football, de handball et d'équitation.

b) Un encadrement qui semble excessif

La création de spécialités et de mentions des diplômes du ministère des sports propres à chaque discipline conduit à une réglementation stricte de l'accès aux professions du sport.

Or, cette réglementation semble dépasser les exigences de sécurité mentionnées à l'article L. 212-1 du code du sport pour prendre en compte les spécificités pédagogiques et techniques propres à chaque discipline.

Ainsi, il existe des diplômes distincts pour l'encadrement des activités gymniques acrobatiques et des activités gymniques d'expression,

pour le rugby à XV et pour le rugby à XIII, ou encore pour la boxe française, la boxe thaï, la boxe anglaise, la boxe américaine ou encore le kick-boxing.

En outre, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'encadrement par l'État de certaines professions liées à des disciplines qui, tout en étant des activités physiques ou sportives, ne semblent guère présenter de risque particulier en matière de sécurité. On peut par exemple penser au bowling, au billard ou encore aux jeux de boules, pour lesquels il existe des mentions spécifiques du DE JEPS et même du DES JPES¹.

Si la mission d'information estime qu'il est nécessaire que l'État contrôle la capacité des encadrants sportifs à assurer la sécurité des pratiquants et des tiers, elle considère que les aspects plus strictement disciplinaires pourraient relever de la responsabilité des fédérations agréées.

Sans préjuger des travaux qui devront être menés avec les fédérations sportives, il est possible d'imaginer que l'État définisse une formation permettant d'encadrer des disciplines présentant des caractéristiques similaires (arts martiaux, sports collectifs en intérieur ou en extérieur, activités gymniques, sports nautiques...) tandis qu'il reviendrait à chaque fédération d'organiser l'acquisition des compétences propres à chaque discipline sportive (football et rugby, boxe française et boxe thaï, voile et kayak de mer par exemple). Alternativement, la formation pourrait être intégralement transférée aux fédérations, sous le contrôle de l'État limité aux aspects de sécurité.

Au-delà de la seule question de l'intervention de l'État dans des activités privées, une trop grande segmentation dans les formations est de nature à constituer un frein à l'emploi et à la mobilité professionnelle des encadrants sportifs.

c) Un recentrage nécessaire

Un recentrage de l'action de l'État permettrait sans doute de définir davantage de formations communes pour des activités présentant des similarités importantes dans leur condition ou leur cadre de pratique.

Une simplification du système des formations sportives, dans le sens d'une « *proportionnalité réglementaire* », ainsi que le recommande le rapport sur la gouvernance du sport, serait donc la bienvenue. Il s'agirait alors de réduire le nombre de professions réglementées « *en fonction des besoins objectivés liés à la sécurité des participants* ».

Le Conseil d'État va dans le même sens en recommandant de « *simplifier la réglementation des diplômes d'encadrement des activités sportives* ».

¹ Selon le ministère des sports, l'encadrement de l'enseignement des disciplines ne présentant pas de risque particulier se justifie par le contact potentiel avec des mineurs. Une plus grande transversalité pourrait être recherchée.

Une première étape a été franchie avec l'arrêté du 9 mars 2020¹ qui a opéré un toilettage de l'annexe II-1 du code du sport. Toutefois, ainsi que la direction des sports l'a indiqué au cours de son audition, le travail engagé autour du principe de proportionnalité réglementaire n'a pas encore été mené à son terme. Le ministère des sports fait notamment valoir que, si certaines fédérations se sont engagées dans l'élaboration de certifications professionnelles, toutes ne sont pas prêtes à assumer le transfert de cette responsabilité.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire, dans le dialogue avec les fédérations, que l'État laisse au mouvement sportif la responsabilité de définir le contenu des formations sportives et de concentrer son intervention sur les nécessités liées à la sécurité des pratiquants et des tiers.

Proposition 9 : Recentrer l'intervention de l'État en matière de formation sur les exigences liées à la sécurité des pratiquants et des tiers et laisser aux fédérations la responsabilité des formations propres aux disciplines pour lesquelles elles sont agréées.

3. Renforcer le contrôle de l'honorabilité des bénévoles

a) Un contrôle systématique pour les professionnels mais rare pour les bénévoles

Aux termes de l'article L. 212-9 du code du sport, les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour crime ou pour certains délits graves² ne peuvent enseigner, animer ou encadrer une activité sportive ou exercer des fonctions d'entraîneur, que ce soit de manière bénévole ou rémunérée.

Le contrôle du respect de cette règle incombe à l'État et doit être renforcé. En effet, les fédérations sportives ne disposent pas des moyens juridiques de s'assurer de l'honorabilité des bénévoles qui encadrent leurs activités, faute d'avoir accès aux informations nécessaires.

Seuls les encadrants professionnels sont tenus de déclarer leur activité à l'autorité administrative (art. L. 212-11). Cette déclaration est effectuée par le biais du portail de télédéclaration des éducateurs sportifs EAPS. Elle donne lieu à la délivrance d'une carte professionnelle après vérification systématique par les services préfectoraux de l'honorabilité du professionnel (art. R. 212-86). À cette fin, l'administration peut consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire des intéressés ainsi que le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVISV).

¹ Arrêté du 9 mars 2020 modifiant des dispositions réglementaires du code du sport (partie Arrêtés).

² Sont notamment cités les atteintes à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté et à la dignité et les infractions à la législation sur les stupéfiants.

En revanche, en l'absence d'obligation de déclaration, les bénévoles ne font l'objet que d'un contrôle ponctuel, le cas échéant sur demande des clubs. Selon le rapport de nos collègues Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien sur la prévention des infractions sexuelles sur mineurs, 7 000 contrôles étaient ainsi prévus en 2019, alors que le nombre de bénévoles intervenant dans le monde du sport approchait 1,8 million.

b) Un contrôle de l'honorabilité des bénévoles à systématiser

Les clubs sportifs constituent un lieu à risque en matière de violences, notamment sexuelles, mais également de discriminations et de dérives liées aux compétitions (manipulations, dopage...). S'il revient aux fédérations de mener une action préventive et, le cas échéant, de réagir face aux abus constatés, l'État doit prendre pleinement sa part.

Nos collègues Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien notaient que la situation tend à s'améliorer, notamment en raison d'une « *action plus volontaire du ministère des sports pour s'emparer de ces questions* ». Elles recommandaient néanmoins de systématiser un contrôle automatisé de l'honorabilité des bénévoles intervenant dans les établissements d'activités physiques et sportives.

Cette proposition est d'ailleurs également formulée par le Conseil d'État dans son étude de 2019¹.

La mission d'information reprend donc à son compte cette recommandation, qui suppose une déclaration par les clubs sportifs auprès de l'autorité administrative et nécessite certainement l'allocation de moyens supplémentaires aux services déconcentrés du ministère des sports.

Elle se félicite donc de l'ambition annoncée au cours de son audition par la ministre déléguée chargée des sports, consistant à mettre en œuvre un contrôle de l'honorabilité de tous les bénévoles encadrant une activité sportive.

Proposition 10 : rendre systématique le contrôle de l'honorabilité des bénévoles intervenant auprès des pratiquants au sein des associations sportives.

¹ Proposition n° 12 du rapport du Conseil d'État de 2019 « *Le sport : quelle politique publique ?* ».

II. ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES FÉDÉRATIONS EN RENFORÇANT LEUR CAPACITÉ D'INITIATIVE

A. PROFESSIONNALISER LES DIRIGEANTS DE FÉDÉRATIONS SPORTIVES

1. Un encadrement de la possibilité de rémunérer les dirigeants des fédérations sportives qui apparaît excessif

Les fédérations sportives sont constituées, conformément à l'article L. 131-2 du code du sport, sous forme d'associations. Le dirigeant d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 exerce en principe ses fonctions à titre bénévole, le caractère désintéressé de la gestion permettant une exonération de l'ensemble des impôts commerciaux. S'il existe aujourd'hui des dispositifs permettant la rémunération des dirigeants associatifs, leur portée demeure toutefois limitée.

La rémunération des dirigeants associatifs

Il existe deux mécanismes, exclusifs l'un de l'autre, permettant la rémunération des dirigeants d'une association sans but lucratif sans remettre en cause le caractère désintéressé de sa gestion.

1) Une tolérance de l'administration fiscale, étrangère au code général des impôts (CGI), permet à une fédération de rémunérer tous ses dirigeants sans perdre le caractère désintéressé de sa gestion si la rémunération brute mensuelle totale versée à chaque dirigeant de droit ou de fait n'excède pas les $\frac{3}{4}$ du SMIC.

2) Au-delà de ce montant, conformément aux dispositions du d) du 1^o du 7 de l'article 261 du CGI, les associations dont les ressources dépassent 200 000 euros par an peuvent, sous certaines conditions, salarier entre un et trois dirigeants. Cette rémunération est soumise à plusieurs conditions, appréciées par l'administration fiscale :

- les statuts fédéraux doivent prévoir expressément cette possibilité de rémunérer le ou les dirigeants et la décision de rémunération doit être prise à la majorité des deux tiers au sein de l'organe délibérant compétent ;

- les statuts et modalités de fonctionnement de la fédération doivent assurer la transparence financière et un contrôle de gestion effectif. L'adéquation entre la rémunération et les sujétions liées au poste doit pouvoir être vérifiée ;

- le plafond de rémunération est fixé à 3 fois le plafond sécurité sociale, soit 10 284 € bruts par mois en 2020.

Aujourd'hui, selon les informations transmises à la mission par le ministère des sports, 36 dirigeants sportifs, exerçant dans 25 fédérations, perçoivent une rémunération. 17 fédérations ne rémunèrent que leur président, tandis que 8 autres rémunèrent 2 à 3 élus. La rémunération moyenne perçue est de l'ordre de 48 000 euros par an, avec toutefois des écarts très importants.

Le strict encadrement des possibilités de rémunération, associé au fort investissement exigé par ces fonctions, conduit en pratique à un manque de diversité et de professionnalisation des profils des dirigeants de fédération. En effet, un nombre important de présidents de fédérations sont retraités ou mènent en parallèle une activité professionnelle qui ne leur permet pas de s'impliquer entièrement dans leur mandat.

Au regard de l'importance prise par certaines fédérations sportives et des responsabilités attachées aux fonctions de dirigeants, une adaptation des règles relatives à la rémunération des dirigeants apparaît aujourd'hui nécessaire pour garantir tant la qualité des recrutements que l'indépendance et la probité des dirigeants.

Des propositions en ce sens ont déjà été avancées dans de nombreux travaux. Par exemple, Gilles d'Ettore (*La gouvernance des fédérations sportives*, 2012) proposait l'ouverture d'une réflexion sur « *l'élargissement du nombre de dirigeants fédéraux pouvant être rémunérés, le maximum de trois qu'autorisent les règles fiscales en vigueur s'appliquant aux associations ne répondant pas aux besoins des grosses fédérations* ». Didier Guillaume (*Le soutien de l'État aux fédérations sportives*, 2015) souhaitait quant à lui, « *afin de faciliter l'exercice du mandat de président de fédération par des fonctionnaires, permettre la mise à disposition à titre gratuit pour les présidences de fédérations sportives* ».

La mission d'information fait siennes ces recommandations. Elle estime qu'il serait utile de réfléchir à une augmentation raisonnable du plafond visé à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale et à la possibilité de mettre à disposition des fonctionnaires élus à la présidence de fédérations sportives.

2. En contrepartie, un renforcement des exigences en matière de transparence

Le mouvement sportif est aujourd'hui confronté à des exigences accrues en matière de transparence et de gestion. Par exemple, la loi du 1^{er} mars 2017 impose désormais aux présidents de fédérations d'adresser, après leur élection, des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Dans ce contexte, la mission considère que tout élargissement des possibilités de rémunération des dirigeants devrait s'accompagner d'un renforcement des garanties de transparence de ces mêmes rémunérations. Dans le respect de l'indépendance des fédérations sportives, des conditions relatives à la transparence pourraient ainsi être fixées, dont le contrôle de l'application serait confié au comité d'éthique des fédérations.

Proposition 11 : Accepter une professionnalisation accrue des dirigeants des fédérations en contrepartie d'exigences renforcées sur le plan de la transparence.

B. PRÉSERVER LA MISE À DISPOSITION DES CTS EN CHARGE DU HAUT NIVEAU AUPRÈS DES FÉDÉRATIONS

1. Un projet de transfert des CTS non sollicité par les fédérations

Le débat sur l'avenir des conseillers techniques sportifs (CTS) constitue depuis plus d'un an une pomme de discorde entre les différents acteurs du monde du sport, comme l'a rappelé la Fédération française de football (FFF) lors de son audition par la mission¹ : « *comme la FFR, nous n'avons jamais demandé qu'ils nous soient transférés en gestion privée, nous sommes attachés à la délégation de service public du ministère des sports. (...) Nous n'avons jamais demandé une telle réforme et nous avons, nous aussi, déployé des cadres techniques de droit privé, en plus des CTS dont nous disposons actuellement. Aujourd'hui, la majorité des directeurs techniques régionaux sont des fonctionnaires et nous sommes attachés à ce dispositif qui a fait ses preuves et qui est salué à travers le monde* ».

Notre collègue Michel Savin, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, avait en juin 2019 réalisé une mission flash sur les CTS² qui avait mis en évidence les risques que représenterait un transfert imposé des CTS aux fédérations tel que l'envisageait alors le Gouvernement. Observant en particulier que le coût d'un salarié sous statut public est plus élevé de 25 % que celui d'un salarié du secteur public, notre collègue remarquait que « *le coût de la prise en charge par l'État des salaires des 1 600 CTS passerait ainsi de 120 M€ à 152 M€* » rendant encore plus incertaine l'idée d'une compensation intégrale de cette charge par l'État dans la durée.

Depuis plus d'un an, le ministère des sports indique avoir poursuivi ses travaux sur l'avenir des CTS mais sans jamais donner un caractère public au débat. La mission observe que l'attrition du vivier que représentent les CTS se poursuit au fil des mois du fait des départs à la retraite non remplacés ce qui a fait passer le nombre des CTS de 1 600 l'année dernière à 1 544 agents aujourd'hui, rendant d'autant plus urgente l'adoption d'une stratégie convaincante.

Les 1 544 CTS se répartissent actuellement en deux « groupes » d'inégale importance :

¹ Audition de M. Kenny Jean-Marie, directeur de cabinet du président de la FFF le 6 juillet 2020.

² <https://www.senat.fr/rap/r18-585/r18-585-syn.pdf>.

- 1 155 sont des agents titulaires affectés en services déconcentrés qui exercent auprès des fédérations des missions de conseiller technique régional (CTR) ou de conseiller technique national (CTN) ;

- 389 agents disposent à cette date d'un contrat de droit public, soit au titre de leur mission de directeur technique national (67), soit au titre de leur mission d'entraîneur national (322). Ces entraîneurs nationaux représentent une grande partie de l'encadrement direct des sportives et sportifs de haut niveau, principalement dans les disciplines olympiques et paralympiques. Parmi ces agents, 295 sont des agents titulaires en position de détachement sur un contrat et 94 ne sont pas fonctionnaires.

Suite à la remise du rapport relatif aux conseillers techniques sportifs par les tiers de confiance, en décembre 2019, le ministère des sports a conduit une large concertation afin de définir précisément la nature de la réforme des CTS à conduire.

Deux réunions du comité de pilotage se sont tenues et la dernière, le 30 janvier 2020, a permis de partager le résultat de cette concertation avec les différents acteurs concernés.

2. Un avenir des CTS à préciser après l'abandon par l'État de son projet initial de transfert aux fédérations

La crise sanitaire liée à la Covid-19 n'a pas permis de réunir une nouvelle fois le comité de pilotage, dont l'objectif était de présenter des axes de réforme, préalablement à la présentation à la ministre. Cependant, les échanges conduits avec le ministère ont permis de dresser un état des réflexions conduites qui vont faire l'objet de concertations dans les prochaines semaines.

Tout d'abord, le ministère des sports estime que *« le rôle des CTS dans le fonctionnement des institutions sportives, fédérations agréées et, pour la plupart d'entre elles délégataires, est bien réel mais mérite cependant d'être questionné et très certainement réorienté en fonction du contexte dans lesquels ces agents exercent leur mission et des priorités ministérielles en ce qui concerne les politiques publiques du sport »*¹. La mission partage l'idée qu'une réforme est nécessaire et doit être conduite avec le souci de renforcer les fédérations qui en ont le plus besoin.

Pour la ministre déléguée en charge des sports : *« le transfert de leur gestion et/ou de leur rémunération aux fédérations ou à l'ANS, après analyse, pose des questions d'ordre juridique et stratégique. Outre les freins réglementaires et statutaires à lever, le maintien de cadres d'État dans le champ du sport a du sens dès lors que le modèle évolue en fonction des objectifs poursuivis par l'État. C'est pourquoi, le ministère des sports souhaite faire évoluer le dispositif en conduisant une transformation du modèle, qui ne sera ni le statu quo, que personne ne souhaite, ni la révolution qui bouleverserait les équilibres actuels parfois fragiles. »*

¹ Réponse du ministère des sports au questionnaire écrit de la mission d'information (juillet 2020).

Dès le mois de juillet dernier, le ministère en charge des sports reconnaissait que son projet de réforme allait devoir évoluer et l'annonce le 7 septembre dernier¹ de l'abandon du projet de transfert des CTS aux fédérations n'a fait, en définitive, que confirmer le changement d'orientation engagé avant l'été.

Le ministère considère que le dispositif des CTS doit être refondé dans le but de renforcer la conduite des politiques publiques au plus près des usagers. Un travail sur la cartographie des fonctions exercées par les CTS a d'ores et déjà été initié afin de clarifier les emplois de CTS qui relèvent d'agents publics.

On peut rappeler que les CTS ont vocation à exercer leur mission dans 4 domaines :

- la stratégie sportive : des administrateurs du sport ;
- le développement des pratiques : des ingénieurs du sport et de la formation, des chefs de projet ;
- la haute performance : des directeurs de la performance, des organisateurs et des coordonnateurs de dispositifs d'entraînement ;
- le contrôle de la réglementation et des conditions d'enseignement du sport.

La diversité des situations, tant des cadres que des fédérations sportives, impose d'aller vers une gestion sur-mesure beaucoup plus que de rechercher une solution uniforme. Cette adaptabilité nécessite d'extraire du projet fédéral, les axes que l'État souhaite soutenir et de fixer dans le cadre conventionnel existant des objectifs clairs, planifiés et évaluables sur le long terme (double olympiade). Ces objectifs, et les moyens attribués, seront différenciés et tiendront compte du contexte dans lequel évolue la fédération, notamment son modèle économique, et de son champ d'intervention (développement de la pratique pour tous, haute performance, déploiement des différents plans ministériels de prévention sur le terrain...). Une cartographie des emplois et des compétences de la direction technique nationale et des directions techniques régionales doit ainsi être élaborée afin de permettre à l'État et à l'ANS, après analyse, de calibrer les aides et d'organiser les recrutements et affectations des agents.

Le ministère en charge des sports considère que les conseillers techniques ont vocation à s'inscrire plus fortement dans les projets conduits par les services déconcentrés de l'État et les établissements publics du ministère. Leur évaluation devra être intégrée dans le cadre de la réforme de l'Organisation territoriale de l'État (OTE) en lien étroit avec les directeurs techniques nationaux concernés par les projets et l'ANS.

¹ https://www.lemonde.fr/sport/article/2020/09/07/le-gouvernement-entere-le-projet-de-transfert-des-conseillers-techniques-sportifs-aux-federations_6051331_3242.html

La création de l'école des cadres du sport (ECS), dispositif « hors murs », dont la vocation sera de former et d'accompagner les agents de droit public et privé tout au long de leur carrière, constituera également selon le ministère une perspective pour les CTS. Cette nouvelle école organisera la formation professionnelle continue de tous les agents concernés en fonction des besoins et des évolutions des métiers exercés et devra favoriser les mobilités fonctionnelles des agents publics. Elle n'aura pas vocation à créer sa propre offre de formation mais développera des partenariats avec les grandes écoles, les universités et des instituts. Enfin, une refonte complète des statuts de la filière « sport » de l'État semble indispensable pour tenir compte des évolutions constatées et à venir des métiers exercés par ces agents et pour améliorer sa lisibilité. Il s'agit de revoir son architecture à partir des fonctions qui relèvent de la catégorie A des emplois de la fonction publique (conseiller, professeur) vers l'encadrement supérieur (administrateurs du sport) et de réorganiser les concours d'accès à cette filière.

Les membres de la mission ont accueilli avec satisfaction l'annonce non encore officielle selon laquelle le projet de transfert des CTS aux fédérations serait abandonné. Ils demandent néanmoins à ce que l'avenir de ces personnels soit clarifié et garanti.

La mission souhaite en particulier qu'il soit mis un terme à la double autorité fonctionnelle de la fédération et hiérarchique de l'État à travers une direction régionale des sports. La mission rejoint l'analyse d'André Barbé qui indiquait lors de son audition que « *la Cour des comptes estime que les CTS devraient être ciblés sur le sport de haut niveau et alloués aux petites fédérations sportives qui ont peu de moyens* ». Pour ce qui est du haut niveau, la mission considère que l'ANS devrait pouvoir gérer l'affectation des CTS et évaluer leurs performances afin d'assurer la cohérence de sa politique en faveur du haut niveau.

Proposition 12 : Reconnaître à l'ANS la responsabilité d'affecter et d'évaluer les CTS dans le champ de la haute performance.

C. FAVORISER LES MUTUALISATIONS ET DÉVELOPPER LES SOUPLESSES D'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS

1. Des mutualisations respectueuses de l'autonomie des fédérations sportives

Une des caractéristiques du paysage sportif français tient au grand nombre des fédérations sportives par comparaison avec la situation de notre voisin allemand par exemple qui en compte environ trois fois moins. La

mission s'est donc interrogée sur la possibilité et l'opportunité de réduire le nombre des fédérations en les obligeant à se regrouper.

Les auditions organisées ont montré que la réflexion sur le nombre des fédérations ne constituait pas un sujet d'actualité pour les acteurs du secteur du sport. Les membres de la mission, très attachés au principe de liberté associative, ont donc souhaité encourager les mutualisations volontaires entre services supports des fédérations afin en particulier, de permettre aux fédérations de taille moyenne de développer leur expertise, en particulier dans le marketing.

Aujourd'hui, l'État, à travers les Projets sportifs fédéraux (PSF) et les Projets sportifs territoriaux (PST) financés par l'ANS, accompagne les projets liés à la haute performance et au développement du sport pour tous, auprès de chaque fédération sportive.

Outre les collaborations déjà évoquées qui pourraient être développées entre les fédérations, le sujet des mutualisations peut être appréhendé sous trois angles :

- au niveau territorial à travers la mise en place de groupements d'employeurs susceptibles de mutualiser des emplois supports entre clubs de disciplines différentes, voire entre comités départementaux de fédérations différentes ;

- au niveau national par l'élaboration et la mise à disposition par l'État d'outils communs à l'ensemble des fédérations : il s'agit par exemple des campagnes de sensibilisation à différents risques (noyades, violences, radicalisation) et des contenus de formation ;

- enfin, par la mise en commun de fonctions supports nécessaires à des projets ou des actions interdisciplinaires, portant par exemple sur la prévention des noyades ou les opérations de « savoir rouler à vélo ».

Proposition 13 : Encourager financièrement les fédérations à rapprocher leurs services support afin de renforcer leur expertise notamment en matière de marketing.

2. L'intérêt de pouvoir créer plusieurs ligues professionnelles

Les travaux de la mission ont confirmé que les relations entre les fédérations sportives et les ligues professionnelles n'étaient pas toujours marquées par une harmonie parfaite, chacun des deux types d'institutions veillant à préserver son champ de compétences. Cependant, il convient de ne pas exagérer non plus ces difficultés puisque le principe de subdélégation n'est pas remis en cause par les ligues ainsi que l'a confirmé devant la mission la présidente de la LFP. Le président de la Ligue nationale de

rugby (LNR) a défendu pour sa part l'idée d'une plus grande autonomie des ligues professionnelles qui doit passer, selon lui, par la reconnaissance de la pérennité des ligues. Il convient, en effet, de rappeler que l'existence d'une ligue reste conditionnée à l'adoption d'une convention entre celle-ci et sa fédération. Le président de la LNR plaide ainsi pour mieux distinguer la convention d'une part et l'existence de la ligue d'autre part qui devrait devenir permanente dans le cadre d'un principe de continuité de la subdélégation.

Si l'existence des ligues professionnelles n'est donc pas remise en cause, le renforcement de leur professionnalisation pourrait également s'accompagner d'une plus grande spécialisation. Le code du sport ne prévoit aujourd'hui que la possibilité de créer une seule ligue par fédération. Or le sport professionnel se diversifie et il pourrait être utile pour une fédération de pouvoir créer plusieurs ligues comme c'est déjà le cas dans d'autres pays européens. Dans un rapport de 2017, notre ancien collègue Dominique Bailly proposait ainsi de mieux prendre en compte les intérêts de chaque championnat en permettant à la FFF de créer, si elle le souhaitait, une seconde ligue professionnelle chargée de gérer la Ligue 2 et le National¹. La persistance de désaccords structurels entre les clubs de Ligue 1 et ceux de Ligue 2 n'enlève rien à cette proposition. Comme le remarquait notre ancien collègue : « *la gouvernance du football professionnel, qui mêle dans une même ligue des clubs aux caractéristiques et aux moyens forts différents, n'apparaît plus nécessairement optimale puisque chaque catégorie d'acteurs a le sentiment de ne pas être suffisamment écoutée. Alors qu'ils assurent le spectacle en termes d'audiences et d'affluence dans leurs stades, les clubs de Ligue 1 peinent à accepter de ne pas être les seuls décisionnaires dans la gouvernance de la LFP. À l'inverse, les clubs de Ligue 2 peuvent avoir le sentiment que le développement de leur championnat n'est pas la priorité des équipes de la LFP qui sont fréquemment mobilisées par la Ligue 1* »².

Une autre préoccupation a émergé depuis quelques années qui tient au développement du sport professionnel féminin. Le championnat féminin est aujourd'hui organisé par la FFF. La création d'une ligue professionnelle de football féminin constituerait une évolution majeure pour structurer davantage cette pratique et accroître encore son audience.

Les membres de la mission estiment donc nécessaire de modifier l'article L. 132-1 du code du sport afin de permettre aux fédérations sportives de pouvoir créer plusieurs ligues professionnelles. Cette modification législative pourrait utilement être accompagnée d'une réaffirmation dans la loi du principe de solidarité entre les professionnels et les amateurs.

Proposition 14 : Ouvrir la possibilité pour les fédérations sportives de créer plusieurs ligues professionnelles.

¹ <https://www.senat.fr/rap/r16-437/r16-43710.html#toc146>.

² *Idem.*

3. La nécessité de poursuivre le développement des revenus du sport professionnel

L'affirmation du rôle des fédérations n'est pas contradictoire avec la volonté de renforcer les ligues professionnelles dans leurs missions spécifiques. La crise sanitaire a durement touché le sport professionnel du fait de l'arrêt prématuré des championnats puis d'une reprise des compétitions avec des conditions très strictes en matière d'accueil du public dans les stades. L'économie du sport professionnel dont le développement s'était accéléré ces dernières années se retrouve confrontée à nouveau à un défi de taille puisque le « produit » sport se retrouve sujet à de nombreux aléas (matches joués à huis-clos, déprogrammation des matches du fait de la santé des joueurs, difficultés à recruter des joueurs pour améliorer la compétitivité des clubs, etc.).

Dans ces conditions, les membres de la mission ont estimé que le législateur devait continuer à accompagner le développement du sport professionnel ce qui passe par des évolutions juridiques. Comme l'avait déjà observé notre collègue Dominique Bailly dans un rapport d'information¹ de 2017 consacré à la gouvernance du football professionnel : « *Le développement du football professionnel nécessite d'accroître la capacité de la Ligue à augmenter ses ressources* » ; or, « *la structure associative de la Ligue peut, à cet égard, constituer un inconvénient puisque la gouvernance associative rend souvent difficile la prise de décision et que le secret des délibérés dans ce type de structures n'est pas nécessairement respecté par tous les acteurs* ». Ce constat avait amené notre ancien collègue à considérer que : « *si une transformation de la Ligue en société commerciale, sur le modèle anglais, semble exclue car elle reviendrait à devoir rétrocéder à la FFF les compétences régaliennes de la LFP, une évolution 'à l'allemande' avec la création d'une filiale chargée de négocier les droits commerciaux, pourrait constituer une piste intéressante* ».

Les auditions menées en 2017 sur ce sujet n'avaient pas permis de déterminer si une disposition législative nouvelle était véritablement nécessaire pour permettre aux ligues professionnelles de créer des sociétés commerciales pour négocier les droits audiovisuels et les autres recettes commerciales. Cependant, une telle évolution constituerait un changement important de nature à modifier les rapports entre fédérations et ligues, c'est pourquoi les membres de la mission préconisent à la fois de reconnaître expressément dans la loi cette possibilité mais de la conditionner à un accord de la fédération concernée.

Comme dans le cadre du précédent rapport de 2017, la mission n'a pas pris position sur le fait de savoir si la ligue devait être seule actionnaire de cette filiale ou si son capital devait être partagé avec les clubs de la Ligue 1. Les membres de la mission ont néanmoins entendu les réserves de la présidente de la LFP face à un schéma dans lequel les clubs seraient

¹ <https://www.senat.fr/rap/r16-437/r16-43715.html#toc224>.

actionnaires de cette société commerciale. Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, que dans le modèle britannique, les clubs délèguent la compétence commerciale à une société et ne s'immiscent pas dans sa gestion.

Lors de leur audition par la mission d'information, les représentants du syndicat de clubs Première Ligue ont rappelé que la possibilité de créer une société commerciale constituait une nécessité pour améliorer le fonctionnement de la ligue. Le président de la LNR, Paul Goze, a également exprimé le souhait que les ligues puissent s'organiser de manière plus autonome et a considéré qu'il serait utile de pouvoir créer une société commerciale à côté de la ligue professionnelle afin de commercialiser les droits.

Proposition 15 : Permettre aux ligues avec l'accord de leurs fédérations de créer des sociétés commerciales pour gérer leurs activités lucratives.

III. AMÉLIORER LA LÉGITIMITÉ DES DIRECTIONS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES EN ASSOCIANT PLUS LARGEMENT TOUS LES ACTEURS

A. AMÉLIORER LES PROCESSUS DE DÉSIGNATION DES DIRIGEANTS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

1. Élargir le corps électoral des instances dirigeantes

a) Une grande autonomie garantie par le principe de liberté d'association

Les fédérations sportives sont constituées sous la forme d'associations de droit privé (art. L. 131-2 du code du sport). De ce statut découle une liberté relativement grande dans la définition de leur fonctionnement interne. Le code du sport impose néanmoins certaines règles aux fédérations sportives, qui sont plus précises pour les fédérations agréées.

Aux termes de l'article L. 131-3, les fédérations regroupent des associations sportives, c'est-à-dire des clubs. Elles peuvent également regrouper des personnes physiques (les licenciés), des organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une discipline sportive (salles de sport, clubs équestres par exemple) ou qui concourent au développement des pratiques sportives (Fédération des ports de plaisance, syndicats de remontées mécaniques). Elles peuvent enfin regrouper des sociétés sportives, c'est-à-dire des clubs professionnels.

L'article L. 131-4 précise que les fédérations sportives autres que les fédérations scolaires et universitaires sont dirigées par des instances élues par leurs membres.

Enfin, l'article L. 131-5 précise que lorsque les fédérations regroupent des organismes à but lucratif, ceux-ci doivent être représentés au sein des instances dirigeantes, mais que leur poids ne peut dépasser 20 % du nombre total de membres de ces instances en ce qui concerne les organismes dont l'objet est la pratique sportive et 10 % pour les organismes concourant à la pratique sportive.

Pour obtenir l'agrément, les fédérations sportives doivent en outre adopter dans leurs statuts des dispositions obligatoires définies par voie réglementaire et énumérées à l'annexe I-5 du code du sport.

Ainsi, chaque fédération agréée dispose d'une assemblée générale composée de représentants des clubs affiliés, élus le cas échéant sur une base départementale ou régionale. Le nombre de voix dont disposent les représentants des clubs doit être déterminé « *notamment en fonction du nombre de licences délivrées* ».

Les statuts doivent également déterminer la ou les instances dirigeantes de la fédération et leurs compétences respectives. Il est précisé que les membres des instances sont élus pour quatre ans et à bulletin secret, mais le mode de scrutin est fixé librement par les statuts de la fédération.

De même, les conditions dans lesquelles le président de la fédération est élu sont précisées par les statuts, l'annexe I-5 se bornant à fixer une règle d'incompatibilité entre le mandat de président et des fonctions de dirigeant d'une entreprise fournissant des prestations ou des services à la fédération ou aux clubs affiliés.

b) Une grande diversité de situation observées

Compte tenu de la diversité qui caractérise le mouvement sportif, et bien que la plupart des fédérations ait adopté un modèle similaire comprenant une instance dirigeante collégiale et un président, plusieurs modalités différentes d'élection peuvent être observées.

Si certaines fédérations ont, plus ou moins récemment, posé le principe d'une élection directe du président et des instances dirigeantes par les clubs affiliés, certaines conservent un système de grands électeurs. Cette élection est généralement un scrutin de liste, laissant plus ou moins de place aux listes minoritaires. D'une manière plus générale, chaque fédération cherche à fixer des règles adaptées à ses caractéristiques (nombre de clubs, disparités entre le nombre de licenciés par club, présence ou non de plusieurs disciplines...).

Panorama non exhaustif de la diversité des modalités d'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives

Si le code du sport impose aux fédérations sportives de prévoir dans leurs statuts l'élection de leurs instances dirigeantes, les modalités qu'elles ont choisies sont diverses, en lien avec leurs caractéristiques propres. Le scrutin peut ainsi être direct ou indirect, permettre ou non la représentation des minorités, et le vote à distance est selon les cas possible ou interdit.

La FFF : un scrutin de liste majoritaire très indirect

Les statuts de la Fédération française de football (FFF), qui compte environ 15 000 clubs affiliés, dont 40 clubs professionnels, et près de 2 millions de licenciés, prévoient une assemblée fédérale composée de représentants des clubs élus au niveau de chaque ligue régionale. Les voix au sein de l'assemblée fédérale se partagent entre les délégués des clubs à statut amateur (63 %), selon un ratio, pour chaque ligue régionale, d'une voix pour 1 000 licenciés¹ et les délégués des clubs à statut professionnel (37 %²).

Cette assemblée fédérale élit les membres du comité exécutif de la fédération selon un scrutin de liste, sans possibilité de vote par correspondance. La liste obtenant (au premier ou au second tour de scrutin) la majorité des voix se voit attribuer l'intégralité des sièges au sein du comité exécutif, hors membres de droit, et le candidat placé en première position devient président de la fédération.

La FFT : un scrutin de liste indirect et une dualité d'instances dirigeantes

La Fédération française de tennis (FFT), qui regroupe près de 7 500 clubs³, comprend une assemblée générale composée de représentants des ligues et des comités départementaux. Chaque délégation régionale se voit attribuer un nombre de voix en fonction du nombre de licenciés qu'elle représente. Ces voix sont réparties entre les délégués au titre de la ligue régionale (50 %) et les délégués au titre des comités départementaux (50 %).

L'Assemblée générale élit un comité exécutif et un conseil supérieur du tennis au scrutin de liste. Le comité exécutif est composé des 18 premiers candidats de la liste arrivant en tête. Le conseil supérieur du tennis (32 membres) est composé de candidats non élus au comité exécutif selon un système proportionnel avec prime majoritaire.

¹ Les présidents de districts, lorsqu'il y en a, portent la moitié des voix de la ligue qu'ils représentent.

² Les voix des clubs professionnels sont réparties entre les clubs de Ligue 1 (60 %) et les clubs de Ligue 2 (40 %).

³ Source : FFT.

La FFA : un scrutin de liste proportionnel indirect

La Fédération française d'athlétisme (FFA) comprend une assemblée générale composée de 200 représentants des près de 2 300 clubs affiliés¹, élus au sein de chaque ligue régionale, et chargée notamment d'élire, selon un scrutin de liste proportionnel², un comité directeur. Le président est celui qui conduit la liste arrivée en tête.

La FFR : un scrutin de liste direct proportionnel avec prime majoritaire

La Fédération française de rugby (FFR) comprend une assemblée générale regroupant l'ensemble des 1 922 clubs affiliés³, qui disposent chacun d'un nombre de voix calculé en fonction du nombre de leurs licenciés. L'assemblée générale élit un comité directeur selon un scrutin de liste avec prime majoritaire. Le président est le candidat placé en première position de la liste arrivée en tête. Le vote à distance est possible.

La FFE : une assemblée générale associant associations et organismes à but lucratif

La Fédération française d'équitation (FFE) regroupe, en tant que membres actifs, environ 2 800 associations sportives et près de 6 500 organismes⁴ à but lucratif ayant pour objet la pratique de l'équitation.

L'Assemblée générale est formée de l'ensemble de ces membres actifs et élit le président de la fédération au scrutin direct, le nombre de voix dont dispose chaque électeur étant pondéré par le nombre de licenciés qu'il représente. Le vote à distance est possible.

La FFSG : la prise en compte d'une diversité de disciplines

La Fédération française des sports de glace (FFSG), qui compte 160 clubs, agrège plusieurs disciplines représentées par des groupements, représentant un nombre très inégal de licenciés (environ 30 000 au total⁵). L'assemblée générale de la fédération est composée des groupements affiliés, qui disposent chacun d'un nombre de voix calculé en fonction du nombre de licenciés qu'il représente. Elle élit de manière distincte un président et un conseil fédéral⁶.

c) La nécessité de donner plus de poids aux clubs affiliés

Les auditions menées par la mission d'information ont mis en évidence un assez large consensus pour regretter que le fonctionnement des fédérations sportives associe insuffisamment l'ensemble des parties

¹ Source : FFA.

² La liste arrivée en tête obtient 22 sièges sur 37 si elle a obtenu 60 % des suffrages ou moins, ou un nombre de sièges proportionnel aux voix obtenues si elle a obtenu plus de 60 % des suffrages.

³ Source : FFR.

⁴ Source : Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).

⁵ Source : FFSG.

⁶ La FFSG connaît donc un président de la fédération élu par l'AG et un président du conseil fédéral élu par ce conseil, lui-même élu par l'AG.

prenantes. Ce constat fait écho aux conclusions de plusieurs rapports sur la gouvernance des fédérations sportives.

Dès 2012, le rapport du député Gilles d'Ettore sur la gouvernance des fédérations sportives notait qu' « *un système de grands électeurs désignés dans le cadre territorial [...] n'est pas la solution la plus pertinente pour limiter les excès des cooptations, voire de « consanguinité » et appelait à « une plus grande transparence du mode de scrutin, une meilleure représentation des licenciés à travers les clubs ».*

Le rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) de 2017 sur le modèle sportif français constate également, pour le regretter, que « *les clubs ne sont que rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération et ne participent donc que très peu à la vie statutaire de celle-ci ».* La représentation indirecte contribue, selon les auteurs de ce rapport, à « *éloigner les clubs du fonctionnement de leur fédération ».*

L'étude du Conseil d'État de 2019 note elle que « *le dispositif de représentation indirecte conduit à la désignation des dirigeants de certaines fédérations par un corps électoral très restreint ; ce mécanisme entretient l'éloignement entre les clubs et les fédérations, ainsi que le sentiment d'un manque de transparence démocratique »* et recommande « *l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs ».*

d) Une proposition pragmatique

La mission a écarté l'idée de systématiser une élection des présidents de fédérations par les licenciés. En effet, les fédérations regroupent avant tout des personnes morales, les clubs, et les licenciés sont très souvent assez éloignés des considérations liées au fonctionnement fédéral. Outre qu'un grand nombre de licenciés sont mineurs, cette solution pourrait conduire à un fort taux d'absentéisme qui ne permettrait pas de renforcer la légitimité des dirigeants de fédérations.

Si elle ne semble pas inenvisageable, une élection directe des instances dirigeantes par les présidents de clubs poserait sans doute des difficultés pour les fédérations comportant un très grand nombre de clubs, pour lesquels un échelon intermédiaire local peut sembler pertinent. Cet échelon peut notamment permettre d'éviter que les plus grands clubs aient un poids prépondérant par rapport aux petites structures. La FFT a ainsi indiqué lors de son audition que ses 43 clubs comptant plus de 1 000 adhérents représenteraient le même poids électoral (6 % des voix) que les 2 825 clubs comptant moins de 50 licenciés. A l'inverse, la FFF accorde aux clubs professionnels un poids qui n'est pas proportionnel au nombre de licenciés qu'ils représentent afin que leurs intérêts ne soient pas trop dilués.

Il convient en outre de tenir compte des spécificités de chaque fédération. Pour les fédérations multidisciplinaires, comme la FFSG, un

mode d'élection basé exclusivement sur le vote des présidents de clubs pourrait conduire à ce que les intérêts d'une des disciplines prennent le pas sur ceux des autres¹.

Ainsi, bien que le candidat Emmanuel Macron annonçait dans son programme pour l'élection présidentielle de 2017 vouloir « *rendre le fonctionnement des fédérations plus efficace avec l'élection systématique des présidents de fédérations par les clubs* », la ministre déléguée chargée des sports a reconnu au cours de son audition que cette idée « *n'est guère pertinente* » dans bien des cas.

La ministre a plutôt évoqué l'idée d'un seuil de nombre d'électeurs. La mission estime qu'une telle solution pourrait être intéressante mais qu'elle ne garantirait pas une ouverture suffisante. Il convient d'aller plus loin en réservant une place à l'expression directe des présidents de clubs dans l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives.

Pour autant, dans le respect de la liberté d'association, les règles régissant les modalités d'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées pourraient être précisées dans le sens d'une démocratisation accrue, afin, comme le recommande l'IGJS, de « *permettre la participation au sein des instances dirigeantes, des différentes sensibilités présentes au sein des fédérations, sans remettre en cause le bon fonctionnement des instances dirigeantes* ».

Le rapport Lefevre-Bayeux sur la gouvernance du sport note ainsi qu'une évolution vers le vote direct des clubs ne fait pas consensus et propose plutôt un système électoral associant vote direct et vote indirect à travers l'existence de plusieurs collèges électoraux.

La mission d'information propose donc que le poids du vote direct des présidents de clubs dans l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives soit fixé à au moins 50 %. Cette solution laisserait aux fédérations la possibilité d'associer à cette expression directe celle de délégués élus sur une base territoriale ou de représentants de différentes catégories de membres (arbitres, entraîneurs, sportifs de haut niveau ou professionnels...) réunis dans plusieurs collèges.

Proposition 16 : Prévoir dans les critères d'agrément des modalités d'élection conférant au moins la moitié du poids électoral aux clubs sportifs.

L'évolution des technologies pourrait également d'envisager de recourir au vote à distance afin d'élargir le collège des électeurs des fédérations. Le vote électronique apparaît à cet égard comme une solution intéressante. La mission ne va néanmoins pas jusqu'à recommander

¹ Le patinage artistique représente la grande majorité des licenciés de la FFSG. Le hockey sur glace a créé une fédération autonome en 2006.

d'imposer à toutes les fédérations de rendre obligatoire le vote électronique, afin de ne pas imposer une contrainte excessive à celles qui n'en n'auraient pas les moyens ni le besoin, étant en mesure de réunir physiquement l'ensemble de leurs membres.

Au-delà, la représentation des courants minoritaires au sein des instances dirigeantes serait un gage de démocratie sportive. Les scrutins de liste comportant une part de proportionnelle pourraient ainsi être privilégiés par rapport aux scrutins strictement majoritaires. L'IGJS recommande à ce sujet de s'inspirer du mode de scrutin en vigueur pour les élections municipales. La mission estime toutefois que le choix du mode de scrutin doit demeurer de la responsabilité des fédérations elles-mêmes, dans le respect de la liberté d'association, une solution unique ne pouvant convenir à toutes les situations.

2. Favoriser le renouvellement des dirigeants et des générations

Parmi les dispositions qui doivent obligatoirement être prévues par les statuts des fédérations agréées, le code du sport précise que les instances dirigeantes sont élues pour une durée de quatre ans et que leur mandat expire à la suite des jeux Olympiques d'été ou d'hiver, au plus tard le 31 décembre ou le 30 juin. Si la durée du mandat du président de chaque fédération n'est pas expressément prévue par le code du sport, elle est dans les faits alignée sur celle du mandat des instances dirigeantes.

Report des élections fédérales dans le contexte de l'épidémie de Covid-19

Suite au report des jeux Olympiques et Paralympiques de Tokyo, et sur proposition du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), la ministre des sports a annoncé le report des élections fédérales qui devaient initialement se tenir au plus tard le 31 décembre 2020. Ces élections pourront ainsi se tenir jusqu'au 30 avril 2021 (sauf pour les fédérations dont les disciplines sont inscrites aux JO d'hiver).

Ce compromis permet aux équipes en place de préparer sereinement la rentrée sportive dans un contexte d'épidémie de Covid-19 sans écourter excessivement la durée du mandat des dirigeants qui seront amenés à préparer l'échéance des JO de 2024 à Paris.

Ce report a fait l'objet d'un décret en Conseil d'État modifiant l'annexe I-5 du code des sports publié le 22 juillet 2020¹.

Il n'existe en revanche aucune règle limitant le nombre de mandats qu'un président de fédération peut effectuer. Dans les faits, il n'est pas rare

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042138425&categorieLien=id>

qu'une même personne conserve la présidence d'une fédération sportive pendant une période particulièrement longue.

Si une certaine continuité dans la gouvernance des fédérations sportives est de nature à favoriser le développement de projets de long terme, une trop grande stabilité peut parfois conduire à l'immobilisme. Un consensus semble donc émerger pour favoriser le renouvellement plus régulier des instances dirigeantes en limitant dans le temps le nombre de mandats.

Le rapport d'Ettore de 2012 évoquait déjà une proposition formulée par le ministre des sports de l'époque, David Douillet, tendant à instaurer une limitation à trois mandats successifs. Cette recommandation figure également dans le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport d'août 2018 et dans l'étude du Conseil d'État de 2019.

Certains représentants des fédérations sportives auditionnés par la mission ont justifié leurs réserves vis-à-vis de cette mesure par le temps nécessaire pour construire une légitimité au niveau international et craignent qu'elle conduise à obérer les chances des dirigeants français à accéder à des responsabilités internationales.

Il convient à cet égard de noter que, parmi les dirigeants des principales fédérations internationales, le président de la Fifa et son prédécesseur n'ont jamais dirigé de fédération nationale, pas plus que le président de la Fédération internationale d'athlétisme, alors que les présidents de World Rugby, de la Fédération internationale de tennis ou de l'UEFA n'ont dirigé leur fédération nationale que pendant quelques années.

A l'inverse, l'actuel président français de l'Union cycliste internationale, en poste depuis 2017, a présidé la Fédération française de cyclisme entre 2009 et 2017, soit pendant deux mandats et l'Union européenne de cyclisme dès 2013. Le président de la Fédération internationale de l'automobile depuis 2009, lui aussi français, n'a jamais été président de la Fédération française de sport automobile. Il semble donc que présider une fédération nationale pendant une longue période n'est pas une condition nécessaire pour accéder à des responsabilités internationales et qu'il existe d'autres moyens de construire sa légitimité.

La ministre déléguée chargée des sports semble partager cet avis et a considéré au cours de son audition qu'une durée correspondant à trois mandats est « *suffisante pour prendre connaissance des enjeux, peser dans les instances internationales et conduire une politique fédérale conséquente* ».

Les membres de la mission ont pris acte que selon une majorité des responsables du secteur du sport auditionnés le fait de limiter à un mandat et deux renouvellements, soit 12 ans, le temps passé à la tête d'une fédération par une même personne permettrait un renouvellement régulier des acteurs sans restreindre la capacité des dirigeants à s'inscrire dans le temps long et à acquérir une reconnaissance internationale.

B. CONFORTER LA LÉGITIMITÉ DES INSTANCES DIRIGEANTES

1. Assurer une représentation des sportifs et des entraîneurs de haut niveau

Les enjeux liés au sport professionnel ne doivent pas prendre le pas sur le développement du sport pour tous et du sport amateur. Pour autant, lorsqu'une discipline comporte un nombre important de sportifs de haut niveau ou professionnels, il apparaît essentiel que leurs intérêts et leur vision du développement de leur discipline soient pris en compte par les fédérations sportives. Cette prise en compte peut notamment être utile dans la définition des calendriers sportifs, lorsque des logiques économiques entrent en concurrence avec la santé et la sécurité des athlètes, ou pour améliorer les filières de formation avec l'appui de ceux qui en sont issus.

Or, les auditions de la mission d'information ont fait apparaître une distance parfois trop grande entre les sportifs professionnels et les fédérations dont ils relèvent. Cette lacune est parfois également pointée s'agissant des entraîneurs de haut niveau, qui constituent un maillon essentiel de la performance mais dont le point de vue n'est pas toujours suffisamment représenté au sein des instances fédérales.

L'annexe du code du sport relative aux dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées dispose déjà qu'un médecin doit obligatoirement siéger au sein des instances dirigeantes. Dans les faits, les statuts des fédérations imposent généralement la présence d'un médecin sur chaque liste se présentant aux élections fédérales. Cette annexe pourrait être complétée afin de prévoir également la présence d'au moins un sportif professionnel ou un sportif de haut niveau en activité, lorsqu'il y en a.

Cette représentation pourrait passer par la présence d'au moins un sportif sur chaque liste de candidat ou encore par la présence de droit d'un représentant élu par les sportifs de haut niveau ou professionnels, avec ou sans voix délibérative, au sein des instances dirigeantes.

Alternativement, la représentation des sportifs et entraîneurs de haut niveau dans les instances dirigeantes pourrait passer par la création d'un collège électoral qui leur serait propre et qui aurait un certain nombre de voix aux élections des instances fédérales.

La mission ne prend pas position sur les modalités mais recommande que les dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées soient complétées.

Proposition 17 : Prévoir dans les statuts des fédérations agréées une disposition relative à la représentation des sportifs de haut niveau ou professionnels au sein des instances dirigeantes.

2. Favoriser la féminisation des instances territoriales

a) Au niveau fédéral, une règle créée en 2014 dont les effets sont observables

Dans le sport comme dans d'autres aspects de la vie sociale, la féminisation des instances dirigeantes est un enjeu sur lequel, malgré des évolutions positives, des progrès importants restent à faire.

Le code du sport précise que les statuts des fédérations agréées doivent favoriser la parité au sein de leurs instances dirigeantes. Introduite par la loi du 4 août 2014¹, cette règle a permis, selon le ministère des sports, une progression du taux de féminisation des instances dirigeantes des fédérations agréées, qui est passé de 26,5 % en 2013 à 35,3 % en 2018.

Les règles de parité au sein des instances dirigeantes des fédérations sportives

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a introduit des exigences de représentation équilibrée des deux sexes au sein des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées².

Aux termes de l'article L. 131-8 du code du sport, les fédérations sportives comptant au moins 25 % de licenciés de chaque sexe doivent prévoir dans leurs statuts l'attribution d'au moins 40 % des sièges au sein des instances dirigeantes à des personnes de chaque sexe.

Lorsque la proportion d'hommes ou de femmes parmi les licenciés est inférieure à 25 %, la proportion minimale de sièges pour les personnes de chaque sexe est fixée par les statuts, le cas échéant en prenant en compte la part d'hommes et de femmes parmi les licenciés, sans pouvoir être inférieure à 25 %.

Il convient de noter que, au-delà de l'obligation légale, la loi de 2014 a pu contribuer à une prise de conscience de la part des fédérations. Ainsi, les statuts de la FFF prévoient qu'au moins 3 des 12 membres élus au comité exécutif doivent être des femmes, alors que les femmes ne représentent que 10 % de ses licenciés³.

Modifier les règles introduites en 2014 et qui ne sont pleinement applicables que depuis quelques années⁴ semble sans doute prématuré. En particulier, imposer une parité stricte, ou un écart maximum de 1 entre le nombre de femmes et d'hommes au sein des instances dirigeantes pourrait poser des difficultés trop importantes. Une telle règle serait en outre

¹ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

² Les règles relatives à la parité sont donc de niveau législatif alors que l'ensemble des autres règles encadrant les statuts des fédérations agréées relèvent de dispositions réglementaires et en partie des dispositions obligatoires énumérées à l'annexe I-5.

³ En outre, parmi les deux membres de droit, l'un (la présidente de la Ligue de football professionnel) est une femme.

⁴ La loi du 4 août 2014 a permis, pour le premier renouvellement des instances dirigeantes suivant sa promulgation, que la proportion de membres du sexe le moins représenté soit au moins égale à sa proportion parmi les licenciés.

difficilement conciliable avec la mise en place d'un scrutin de liste proportionnel, qui a par ailleurs la préférence de la mission d'information¹.

Si la Fédération française de football (1,9 million de licenciés en 2020²) et même de rugby (plus de 280 000 licenciés³) peuvent assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs instances malgré un taux de féminisation très faible (autour de 10 % dans les deux cas⁴), tel n'est pas nécessairement le cas des petites fédérations. À titre d'exemple, en 2014⁵, la Fédération française de ball-trap, sport olympique, comptait 939 femmes parmi ses 23 923 licenciés (3,9 %), tandis que la Fédération française de motocyclisme comptait 3 005 femmes sur 59 256 licenciés (4,7 %).

À l'inverse, certaines disciplines sont pratiquées très majoritairement par des femmes, à l'image de la Fédération française de twirling bâton (13 718 licenciés dont 92,8 % de femmes) et il ne serait pas nécessairement aisé ni pertinent de leur imposer davantage de parité au sein des instances dirigeantes des fédérations concernées.

Pour autant, l'exemple de fédérations fortement féminisées comme la Fédération française d'équitation (82,9 % de licenciées en 2016) ou la Fédération française de gymnastique (80,6 %) qui parviennent à assurer la parité de leurs instances dirigeantes et sont actuellement présidées par des hommes tend à montrer que le déséquilibre entre les sexes parmi les licenciés n'est pas un obstacle à une démarche tendant vers la parité parmi les dirigeants.

b) Une marge de progression qui demeure

Les difficultés d'accès des femmes aux postes de responsabilité nationaux sont fortement liées à leur faible présence au sein des instances locales, qui ne sont pas visées par les règles prévues par la loi du 4 août 2014. Certaines fédérations ont prévu de manière autonome des règles tendant à assurer la présence de femmes au sein des instances régionales, sans aller jusqu'à prévoir la parité ni même une proportion minimale de représentants de chaque sexe. Les statuts de la FFF prévoient ainsi que le comité de direction de chaque ligue régionale comprend au moins douze membres dont au moins une femme⁶.

¹ Dans le cadre d'un scrutin plurinominal, il est possible d'imposer la parité et même l'alternance sur chaque liste de candidats. En revanche, la représentation de la ou des listes minoritaires ne permet pas de garantir la parité dans la composition de l'instance.

² Source : FFF.

³ Source : FFR.

⁴ La FFF compte environ 198 000 femmes parmi ses 1,93 million de licenciés. La FFR estime que les femmes représentent 10,2 % des pratiquants du rugby. Il convient de noter que la progression du nombre de femmes et d'hommes licenciés de ces deux fédérations a connu une évolution inverse au cours des dernières années.

⁵ Source : Ministère des sports, Pôle ressources national «Sport, éducation, mixités, citoyenneté», chiffres clés de la féminisation du sport 2014. Dans certaines petites fédérations, le nombre de femmes parmi les licenciés peut même apparaître anecdotique : 40 sur 1 726 pour la Fédération française nautique de pêche sportive en apnée, 65 sur 1 113 pour la Fédération française de motonautique.

⁶ Dispositions annexes aux statuts de la FFF : statuts-types des Ligues et des Districts, art. 13.

Imposer une règle de parité au sein des instances territoriales des fédérations sportives pourrait poser, pour bon nombre d'entre elles, des difficultés concrètes dans un contexte de crise des vocations dans le monde associatif et n'apparaît donc pas réaliste.

En revanche, il peut être proposé d'imposer une règle aux termes de laquelle, dans les instances territoriales des fédérations, le poids relatif d'un des deux sexes ne peut être supérieur de plus de 10 points à son poids parmi les licenciés au niveau national¹.

Ainsi, une fédération dont 20 % des licences sont délivrées à des femmes devrait garantir la présence d'au moins 10 % de femmes au sein des instances dirigeantes de ses organes locaux.

Proposition 18 : Définir une proportion minimale de membres de chaque sexe au sein des instances territoriales des fédérations sportives en cohérence avec la proportion de chaque genre parmi les licenciés.

IV. ACCROÎTRE LES EXIGENCES DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET RECONNAÎTRE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DU MOUVEMENT SPORTIF

A. RENFORCER LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

1. Préciser le règlement financier des fédérations

a) Des exigences aujourd'hui limitées en matière de règles financières

Les fédérations sportives qui sollicitent l'agrément prévu à l'article L. 131-8 du code du sport doivent notamment avoir adopté « *des statuts comportant des dispositions qui garantissent leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à leurs instances dirigeantes, et qui comprennent les dispositions obligatoires prévues à l'annexe I-5.* »²

Parmi les dispositions obligatoires mentionnées à l'annexe I-5 du code du sport, figure une seule disposition relative à la transparence financière (2.1.2.1.5). Pour être agréées, les fédérations sportives doivent ainsi adopter un règlement financier. Par ailleurs, il est précisé que l'Assemblée générale examine chaque année le rapport moral et financier, qu'elle vote le budget et approuve les comptes de l'exercice clos.

¹ S'il peut exister des disparités régionales entre le taux de féminisation de chaque discipline, retenir la part de chaque sexe au niveau national est sans doute plus simple et permet à chaque fédération de fixer une règle unique applicable à chacune de ses instances déconcentrées.

² Article R. 131-3 du code du sport.

De fait, le règlement financier est conçu comme un instrument de transparence et d'aide à la gestion comptable et financière de la fédération, adopté par son assemblée générale et communiqué au ministère en charge des sports. Si son adoption est obligatoire, il n'existe toutefois aucune définition précise de son contenu. C'est pourquoi les pratiques sont susceptibles de varier d'une fédération à l'autre.

Un examen des règlements financiers de plusieurs fédérations révèle que ceux-ci présentent souvent une organisation et un contenu similaires : objet du règlement financier, organisation comptable, élaboration du budget, tenue de la comptabilité, délégation, gestion du matériel, contrôle... Des différences substantielles sont toutefois relevées, tant dans leur contenu que dans leur actualisation et leur présentation. De ce point de vue, les règlements financiers adoptés par la Fédération française de badminton ainsi que la Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées se distinguent par leur contenu détaillé.

b) Un nécessaire renforcement des exigences

Les fédérations demeurent donc aujourd'hui très libres quant au contenu des informations et des règles inscrites dans leur règlement financier. Ces seules exigences, limitées, ne paraissent pas suffisantes pour garantir la transparence de la gestion des fédérations.

Des propositions visant à renforcer les règles applicables ont dès lors été avancées, notamment dans le sens d'une plus grande formalisation du règlement financier.

Le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports sur le modèle sportif français de 2017 estime ainsi que « *dans le domaine de la gestion financière, le règlement financier doit être complété de procédures financières précises et un comité d'audit indépendant doit pouvoir être mis en place au sein des fédérations pour vérifier leur application et formuler des propositions visant à renforcer la transparence financière de la gestion des fédérations. La réalisation d'un rapport spécial du commissaire aux comptes concernant l'utilisation des fonds provenant de la convention d'objectifs conclue avec le ministère pourrait également être prévue pour renforcer la transparence à cet égard* »¹.

La mission fait sienne cette proposition et estime que les dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées pourraient être complétées en ce sens. Sur la base du volontariat, les fonctions d'audit pourraient être mutualisées entre plusieurs fédérations.

Proposition 19 : Préciser le contenu du règlement financier des fédérations et compléter les procédures financières.

¹ IGJS, « Mission relative au modèle sportif français : État des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif », décembre 2017, p. 57.

2. Intégrer les grands principes de la commande publique

a) Une incertitude quant à l'application du code de la commande publique

Personnes morales de droit privé, les fédérations sportives exercent leur activité « *en toute indépendance* »¹. Pour autant, elles sont placées sous la tutelle du ministère chargé des sports, peuvent être chargées d'une mission de service public et perçoivent des financements publics qui peuvent constituer une part majoritaire de leurs ressources.

Aussi se pose la question de la soumission des fédérations sportives aux règles de la commande publique.

La difficile question de la soumission des fédérations sportives aux règles de la commande publique

Aux termes de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, qui transpose l'article 1^{er} (paragraphe 1.4) de la directive du 26 février 2014², les pouvoirs adjudicateurs soumis aux règles de la commande publique sont notamment « *les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial* » et dont « *soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur, soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur* ».

S'agissant du premier critère, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) fait une interprétation extensive de la notion de « *besoins d'intérêt général* ». Au demeurant, il suffit qu'une part minimale de ses activités corresponde à cette définition pour que l'organisme soit soumis aux règles de la commande publique pour l'ensemble de ses activités. Les fédérations sportives agréées, dès lors qu'elles exercent une mission d'intérêt général, remplissent donc ce critère.

S'agissant du second critère, si aucune fédération sportive n'est dotée d'instances dirigeantes dont la moitié des membres sont désignées par les pouvoirs publics, certaines n'ont que peu de ressources propres et sont donc majoritairement financées par des subventions publiques.

S'agissant du troisième critère, lié au contrôle exercé par un pouvoir adjudicateur, la question est plus délicate à apprécier. La CJUE considère qu'un contrôle de légalité exercé *a posteriori* par une autorité de tutelle ne s'apparente pas à un contrôle de gestion³, à moins que ce contrôle ne crée une « *dépendance de l'organisme concerné à l'égard des pouvoirs publics, équivalente* » à celle qui existe lorsque celui-ci est majoritairement financé par les pouvoirs publics ou dirigé par des instances au sein desquelles siègent majoritairement des représentants des pouvoirs publics.

¹ Article L. 131-1 du code du sport.

² Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

³ CJUE, 12 septembre 2013, IVD GmbH et Co. KG, C-526/11.

Il existe une incertitude juridique quant à la question de savoir si la tutelle exercée par l'État sur les fédérations agréées dont les ressources ne sont pas majoritairement publiques s'assimile à un contrôle de gestion au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique et du droit de l'Union européenne.

Il n'existe à ce sujet aucune jurisprudence administrative.

Source : mission d'information

Dans ces conditions, si les fédérations dont la majorité des ressources est constituée de subventions sont, sans qu'il soit possible d'en douter, soumises aux règles de la commande publique, la situation est plus ambiguë pour les fédérations qui disposent d'importantes ressources propres. Comme l'a relevé Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État, lors de son audition par la mission le 26 juin dernier, « *on ne peut formuler de conclusion générale sur cette question [de soumission des fédérations sportives au droit de la commande publique] ; la qualification de pouvoir adjudicateur résulte nécessairement d'une analyse au cas par cas* ».

b) Des pratiques variables

En pratique, le respect par les fédérations sportives des règles de la commande publique semble varier d'une fédération à une autre.

Certaines d'entre elles se placent explicitement dans le cadre des règles de la commande publique. C'est par exemple le cas de la Fédération française de badminton, dont le règlement financier adopté le 23 avril 2016 prévoit que « *les marchés passés par la fédération le sont dans le respect de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, ainsi que du décret 2005-1742 pris en application de l'ordonnance précitée* »¹.

D'autres fédérations, sans faire explicitement référence au cadre de la commande publique, énoncent dans leur règlement financier des règles relatives à des procédures de mise en concurrence plus ou moins éloignées des règles publiques. C'est par exemple le cas de la Fédération française de judo, ou encore de la Fédération française d'athlétisme.

Enfin, le règlement financier de certaines fédérations ne contient aucune référence à un quelconque principe issu des règles de la commande publique. Par exemple, celui de la Fédération française de course d'orientation, datant de 2018, prévoit seulement une autorisation du comité directeur et, pour les contrats portant sur un montant supérieur à 6 000 euros, une information de l'assemblée générale à sa réunion suivante.

¹ Cette référence n'est toutefois plus à jour depuis la recodification des dispositions encadrant la commande publique au sein du nouveau code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

c) Une clarification souhaitable

C'est pourquoi la mission estime qu'une clarification est souhaitable.

Il ressort d'ailleurs de plusieurs rapports la nécessité de clarifier la question de la soumission des fédérations sportives aux règles de la commande publique, dans un souci de transparence et de meilleure gestion.

Le rapport de l'IGJS de 2017 souligne ainsi la nécessité de clarifier et de généraliser les règles de mise en concurrence et de passation de marchés par les fédérations sportives, « *pour renforcer la transparence mais aussi faciliter leur mise en œuvre qui reste, encore aujourd'hui, trop souvent sujette à interprétation* »¹.

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2018², la Cour des comptes préconise elle aussi que l'État précise les règles applicables afin de lever l'équivoque. Au cours de son audition, André Barbé, président de section à la troisième chambre, a d'ailleurs souligné que c'est à la suite d'un contrôle effectué en 2010 par la Cour que le CNOSF a choisi de se placer en ce qui le concerne dans le cadre de la commande publique.

À défaut d'application du code de la commande publique, la Cour des comptes recommande en tout état de cause une intégration par les fédérations des grands principes de la commande publique (liberté d'accès à la commande, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures) dans leur règlement financier.

La mission partage l'analyse de la Cour des comptes et considère qu'il convient de mettre un terme à l'incertitude juridique qui entoure l'applicabilité des règles de la commande publique aux fédérations sportives agréées. Si le code de la commande publique ne devait pas leur être applicable, il conviendrait néanmoins que des règles minimales de mise en concurrence soient prévues dans le règlement financier des fédérations sportives agréées.

Par ailleurs, à défaut d'une clarification juridique, le ministère chargé des sports pourrait exiger des fédérations dont il assure la tutelle qu'elles lui transmettent chaque année un rapport sur leur politique contractuelle justifiant le cas échéant la non-application des règles de la commande publique.

Proposition 20 : Inviter les fédérations sportives à intégrer dans leurs règlements financiers les grands principes de la commande publique.

¹ IGJS, « *Mission relative au modèle sportif français : État des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif* », décembre 2017, p. 57.

² Rapport public de la Cour des comptes pour 2018, tome II : « *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général* ».

B. REPENSER LE FINANCEMENT

1. Une dynamique défavorable, à rebours des objectifs initialement prévus par le législateur

a) Un financement en recul depuis plusieurs années

Comme pour sa gouvernance, le financement de la politique publique en faveur du sport se conjugue au pluriel.

L'essentiel du financement repose sur l'effort des collectivités territoriales, pour un montant annuel estimé entre 10 milliards et 12 milliards d'euros en 2018¹. L'annexe budgétaire prévue par l'article 179 de la loi de finances pour 2020² permettra de retracer l'ensemble de l'effort financier public dans le domaine du sport ; sa première version sera présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2021.

En dépit de montants réduits, les financements de l'État jouent un rôle essentiel d'entraînement. Surtout, il concentre l'ensemble des subventions versées aux fédérations sportives, par le biais de l'ANS.

Ils prennent la forme de crédits budgétaires et d'affectations de taxes, pour un montant de 812,5 millions d'euros en 2020, comme le détaille le tableau ci-après.

À ces interventions directes s'ajoutent les crédits exceptionnels consacrés à l'accueil des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, pour un montant total évalué à près d'un milliard d'euros pour l'État, ainsi que des montants indirects sous la forme de dépenses fiscales, en particulier au titre du mécénat des entreprises³.

¹ Voir « Le sport en quelques chiffres », in *l'étude annuelle du Conseil d'État 2019*, « Le sport : quelle politique publique ? », p. 113.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Selon le rapport de la *Cour des comptes de novembre 2018* « Soutien public au mécénat des entreprises, un dispositif à mieux encadrer », le secteur du sport a recueilli 2 % du budget de mécénat des entreprises (page 64), au titre du dispositif prévu à l'article 238 bis du code général des impôts.

Évolution des crédits dédiés au ministère des sports depuis 2015 hors JOP 2024

(en millions d'euros courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Programme 219 « Sport »	252,1	244,7	266,9	347,2	312,2	434,7
Déversements des programmes 124 et 214	347,2	354,5	329,4	358,2	352,8	231,3
Taxes affectées au CNDS puis à l'ANS	270	264,3	297	133,4	146,4	146,4
Total ministère des sports	869,2	863,5	893,3	838,9	811,5	812,5

Source : mission d'information, à partir des documents budgétaires

NB : le déversement du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » correspond aux dépenses de personnel du ministère des sports ; le déversement du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » correspond aux dépenses de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

La dynamique des crédits dédiés au ministère des sports s'est inversée en 2017. Concomitamment avec l'attribution des jeux Olympiques et Paralympiques à la ville de Paris, les crédits ont connu une attrition particulièrement marquée, s'élevant à près de 10 %.

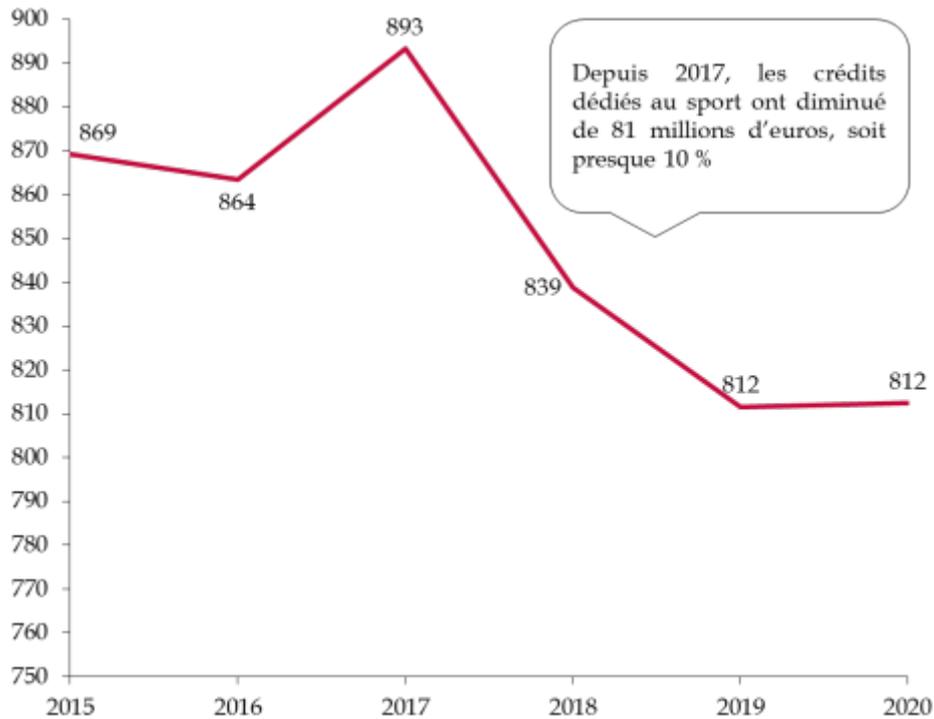
Certes, les dépenses d'investissement consenties pour l'accueil de la compétition en 2024 contribueront à la construction et à la rénovation de nombreuses infrastructures sportives. Il n'en demeure pas moins qu'elles se concentrent essentiellement sur le territoire francilien, ce qui explique que douze collectivités territoriales d'Île-de-France¹ contribuent à hauteur du tiers du budget de la Solidéo.

À défaut de financements stables et solides du mouvement sportif, tant pour la pratique quotidienne que pour la haute performance, le risque serait de ne pas concrétiser la dynamique des Jeux.

¹ À savoir la région Île-de-France, la ville de Paris, la métropole du Grand Paris, les Conseils départementaux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et des Yvelines, les établissements publics territoriaux de Plaine Commune et de Paris, Terres d'envol, la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, ainsi que les communes du Bourget, de Dugny et de Marseille.

Évolution des crédits dédiés au sport depuis 2015 hors JOP 2024

(en millions d'euros courants)



Source : mission d'information, à partir des documents budgétaires

S'agissant des seules subventions versées aux fédérations sportives, le montant total s'élève à 90 millions d'euros en 2020, répartis entre :

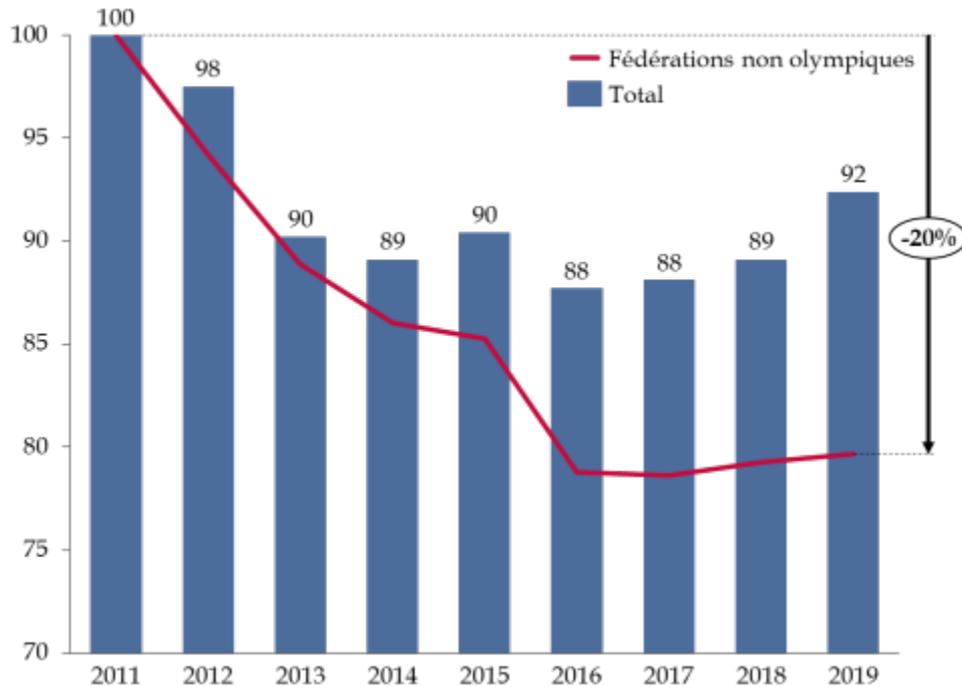
- les fédérations olympiques (68,5 millions d'euros) ;
- les fédérations non olympiques (9,4 millions d'euros) ;
- les associations multisports (11,8 millions d'euros).

La dynamique ne déroge pas à la tendance globale des crédits de l'État dédiés au mouvement sportif.

Comme l'illustre le graphique ci-après, la légère progression enregistrée depuis 2017 ne saurait occulter le recul de huit points entre 2011 et 2019 des subventions versées aux fédérations, voire même de 20 % pour les fédérations non olympiques.

Évolution des subventions versées aux fédérations sportives depuis 2011

(base 100 en 2011)



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la direction des sports

En parallèle, la répartition entre fédérations a été ajustée afin de concentrer la baisse sur celles disposant des ressources propres les plus importantes – en particulier les fédérations de football, rugby et tennis¹.

Certes cohérente, cette démarche n'en reste pas moins insuffisante pour atténuer l'hétérogénéité forte et croissante des capacités financières des fédérations sportives au regard des enjeux financiers. Ainsi, en 2018, la subvention la plus élevée versée à une fédération s'est élevée à près de 4,4 millions d'euros², quand, dans le même temps, l'ensemble des ressources des fédérations sportives issues de partenariats privés représentait un total de 260 millions d'euros, dont plus de 80 % bénéficiait aux trois fédérations les plus importantes – football, tennis et rugby.

Comme le détaille le graphique ci-après, il en résulte une très grande hétérogénéité de la situation financière des fédérations sportives, tant en termes de budgets que de dépendance à la subvention pour charge de service public.

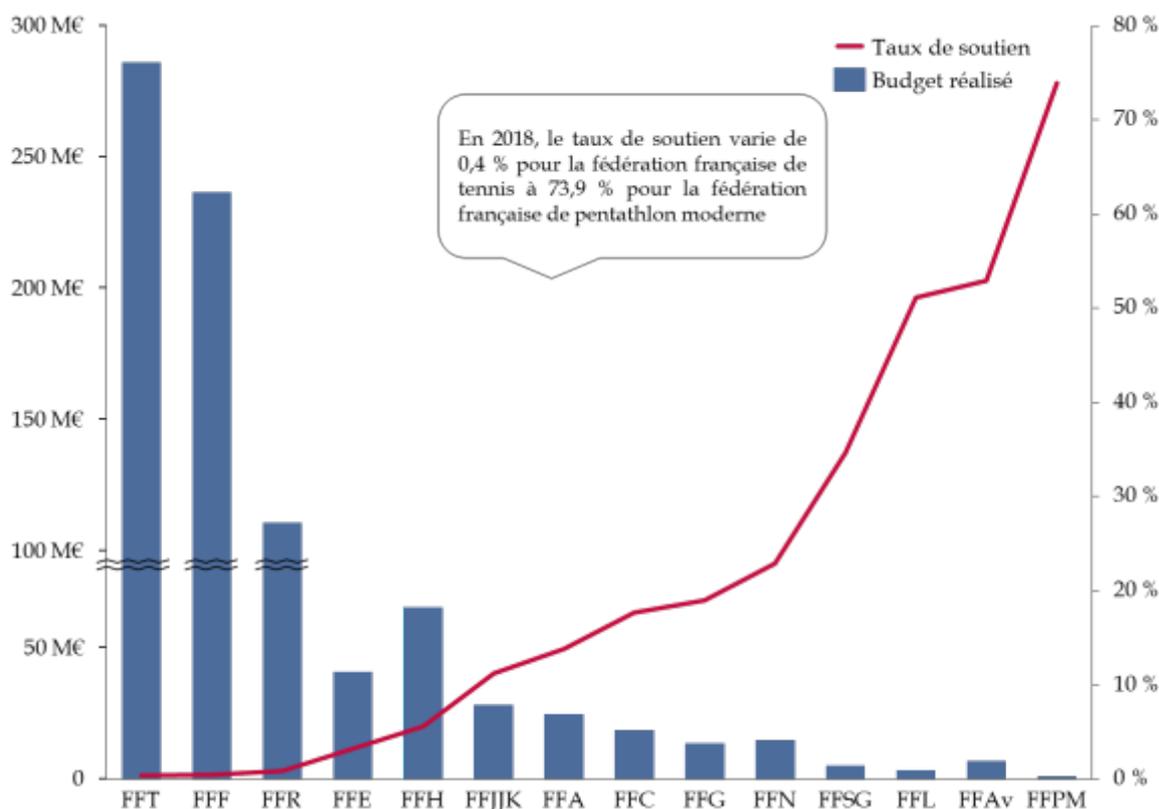
En 2018, le taux de soutien, représentant la part de la subvention versée dans le budget réalisé, s'étale ainsi de 0,4 % pour la Fédération

¹ Voir Sénat, [rapport d'information n° 174](#) (2015-2016) de M. Didier Guillaume, fait au nom de la commission des finances, sur le soutien de l'État aux fédérations sportives, novembre 2015.

² Pour la Fédération française de ski.

française de tennis à près de 74 % pour la Fédération française de pentathlon moderne. Cet indicateur, retracé dans la maquette de performance budgétaire du programme 219 « Sport », révèle que douze fédérations sportives dépendent, pour plus du tiers de leurs ressources, de la subvention pour charge de service public.

Les fédérations sportives : une réalité financière contrastée Comparaison des budgets et du taux de soutien en 2018



Source : mission d'information, à partir des données transmises par la direction des sports

NB : les acronymes figurant en abscisse désignent respectivement les fédérations françaises de tennis (FFT), football (FFF), rugby (FFR), équitation (FFE), handball (FFH), judo, jujitsu, kendo et disciplines associées (FFJJK), athlétisme (FFA), cyclisme (FFC), gymnastique (FFG), natation (FFN), sports de glace (FFSG), lutte (FFL), aviron (FFAv) et pentathlon moderne (FFPM).

b) Une logique initiale qui s'essouffle en raison du plafonnement des taxes affectées au sport

Le financement du mouvement sportif repose sur l'affectation de trois taxes à l'ANS :

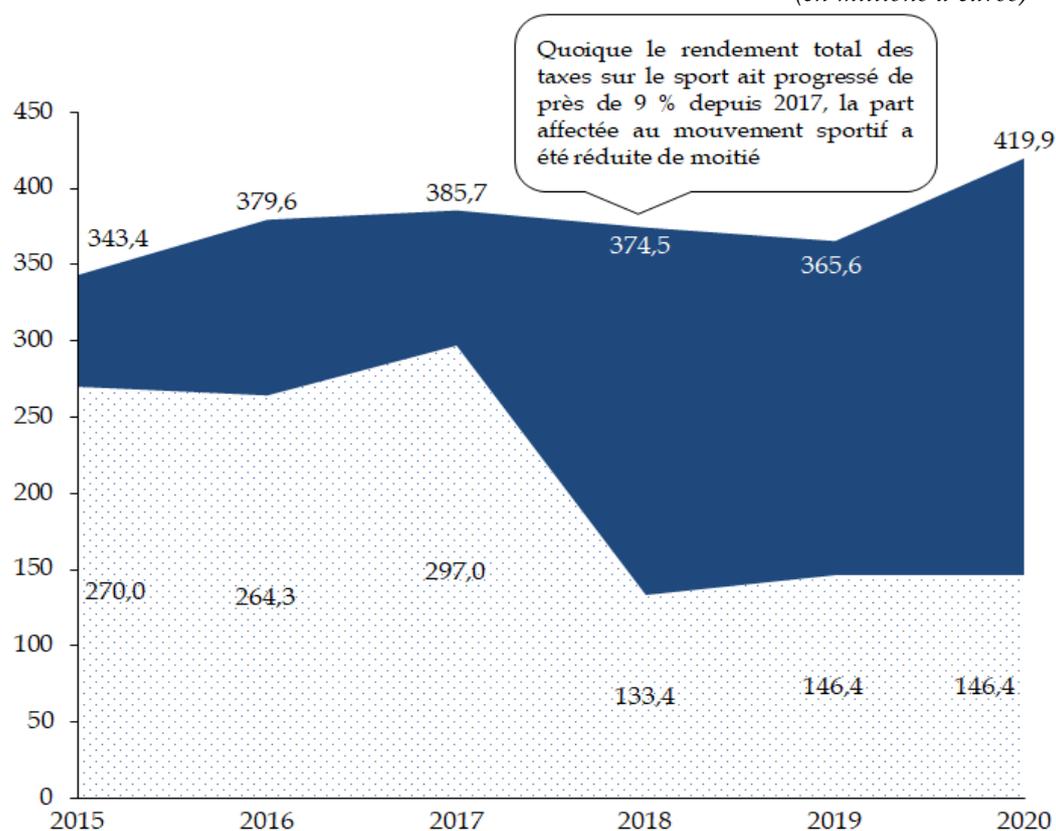
- la taxe « Buffet », assise sur les cessions à un service de télévision français des droits de diffusion de manifestations ou compétitions sportives ;
- deux prélèvements opérés sur les jeux hors paris sportifs exploités par la Française des jeux ainsi que sur les paris sportifs en ligne et en réseau.

Introduite en 2000, cette logique a été consacrée en 2010 à l'occasion de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne¹.

Pour autant, force est de constater que, depuis plusieurs années, le financement du sport est confronté à une situation paradoxale : le dynamisme marqué de l'économie du sport ne s'est pas traduit par une montée en puissance comparable des moyens du mouvement sportif.

Ainsi que le détaille le graphique ci-après, la forte hausse du rendement des taxes sur le sport n'a pas bénéficié au mouvement sportif en raison du plafonnement de l'affectation. En 2020, seulement 35 % du produit total des taxes sur le sport a réellement contribué au financement de l'ANS.

Évolution du produit des taxes affectées au CNDS puis à l'ANS depuis 2015
(en millions d'euros)



Source : mission d'information, à partir des documents budgétaires

Comme l'ensemble du mouvement sportif, la mission ne peut que déplorer une telle évolution, qui contrevient à l'intention initiale du législateur de financer le sport par le sport.

Le montant affecté ne permet plus d'assurer une réelle péréquation entre les disciplines. Telle est pourtant la justification au cœur de la taxe

¹ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

« Buffet », dans la mesure où 80 % des droits télévisés se concentrent sur le football et 10 % sur le rugby¹.

L'affectation visait à faire bénéficier l'ensemble du mouvement sportif du dynamisme de l'assiette, ainsi que l'a souligné devant le Sénat Éric Woerth, alors ministre du budget, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne : « *en ce qui concerne le financement du CNDS, nous avons essayé de faire au mieux, en prévoyant de dé plafonner le retour sur les jeux en ligne [...]. L'absence de plafond est d'ailleurs un élément essentiel dans la dynamique du financement, car cela représente un espoir de recettes très important pour le CNDS* »².

2. Inverser la tendance en consacrant le principe du financement du sport par le sport et en le rendant pleinement effectif

La mission partage les conclusions dressées par le Conseil d'État dans son étude de 2019, selon lesquelles « *dans ce contexte inégalitaire, les mécanismes de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur se révèlent indispensables au développement des pratiques sportives et à leur diversité. Le désengagement de l'État poserait de réelles questions en termes de solidarité et d'égalité pour les fédérations les moins performantes ou les moins médiatisées. À titre d'exemple, si les modèles britannique et américain, ciblés sur la pratique de haut niveau dans les disciplines les plus performantes, ont prouvé leur efficacité en termes de résultats, cela s'est fait au détriment des sports les moins répandus et de l'objectif d'intérêt général de développement du sport pour tous* »³.

Notre modèle doit être préservé pour concrétiser l'engagement du Président de la République pris lors de la victoire de la candidature française aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 selon lequel les moyens dégagés pour l'accueil de la compétition ne le seraient pas au détriment du sport pour tous⁴.

C'est pourquoi la mission recommande de revenir à la logique initiale ayant présidé à la définition du modèle de financement du mouvement sportif, en consacrant dans la loi le principe du financement du sport par le sport. Telle est d'ailleurs l'aspiration du mouvement sportif, comme les auditions conduites l'ont confirmé. Kenny Jean-Marie, directeur

¹ *Étude annuelle du Conseil d'État 2019*, « Le sport : quelle politique publique ? », p. 118.

² *Sénat, compte rendu intégral de la séance du 24 février 2010*.

³ *Étude annuelle du Conseil d'État 2019*, « Le sport : quelle politique publique ? », p. 121.

⁴ Voir *le discours d'Emmanuel Macron adressé le 16 septembre 2017 aux acteurs ayant permis que Paris soit choisie pour organiser les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, au cours duquel le président de la République a en particulier fait part de sa volonté* : « ces Jeux doivent nous permettre de faire de la France une vraie nation sportive. [...] Et à ce titre, je veux que nos clubs sportifs, nos écoles irriguent l'ensemble de nos villes, nos campagnes et que le sport puisse prendre une place essentielle dans notre projet de société. Ces jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, ça n'est donc pas simplement une compétition sportive. C'est bien une occasion de porter cette mission au cœur même du projet de transformation de la société ».

de cabinet du président de la Fédération française de football, a ainsi relevé lors de l'audition conjointe du 6 juillet dernier que « à nos yeux, il est fondamental que la taxe Buffet serve à ce pour quoi elle a été conçue, c'est-à-dire à financer le développement du sport. [...] Il nous semble que la taxe Buffet est le dispositif le plus efficace pour donner de la cohérence à l'ANS et assurer la contribution du monde sportif à son propre financement ».

Comme cela a été souligné précédemment, le financement du mouvement sportif ne bénéficie pas pleinement au dynamisme marqué de l'économie du sport en raison du plafonnement des taxes affectées.

En consacrant ce principe, la mission entend donc rappeler l'objectif initial ayant présidé à la création des prélèvements spécifiques opérés sur le sport, dans un double objectif :

- d'une part, assurer un financement du sport à proportion des revenus qu'il génère pour l'économie et de son dynamisme ;
- d'autre part, garantir une solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, ainsi qu'entre les différentes disciplines.

Ces financements, complémentaires de l'intervention par crédits budgétaires, constituent un indispensable moyen d'accompagnement du mouvement sportif et de péréquation entre disciplines.

Proposition 21 : Inscrire dans la loi le principe selon lequel « le sport est financé par le sport » et déplafonner l'affectation à l'ANS des prélèvements opérés sur le sport.

En complément, la mission considère que le levier du mécénat doit être davantage mobilisé pour soutenir le mouvement sportif, en particulier à l'échelle d'un territoire. Il s'agit ainsi de prolonger la logique ayant présidé à la mise en place de l'ANS, en renforçant les liens entre mouvement sportif et les acteurs privés locaux.

Pour qu'un club sportif soit considéré comme un organisme d'intérêt général et soit ainsi éligible au mécénat, l'administration fiscale retient trois critères :

- l'activité exercée ne doit pas être lucrative ;
- la gestion de la structure doit être désintéressée ;
- le cercle de bénéficiaires de l'organisme doit être étendu – il ne peut s'agir d'un club fermé de membres.

À cette aune, la plupart des clubs sportifs sont éligibles au rescrit fiscal permettant de délivrer des reçus fiscaux donnant droit à une réduction d'impôt pour le donateur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne

morale. Seuls les dons sont cependant pris en compte, à savoir les versements sans contrepartie, ce qui exclut logiquement les cotisations, qui ont pour contrepartie le fait de bénéficier des activités du club sportif, ainsi que les parrainages, qui ont pour contrepartie l'exposition de l'image du payeur.

En dépit de cette faculté, le recours au mécénat par le mouvement sportif se heurte à une double limite de méconnaissance et d'utilisation complexe, d'autant plus que toute erreur engage la responsabilité des responsables du club sportif. En particulier, la mission observe que l'interprétation de la notion de contrepartie peut parfois se révéler malaisée dans certaines situations, à l'instar d'une compétition à visée philanthropique.

C'est pourquoi, afin de sécuriser les conditions dans lesquelles des acteurs privés peuvent soutenir les clubs sportifs dans nos territoires et les inciter, dans un contexte économique dégradé, à maintenir cette ressource essentielle pour de nombreux clubs sportifs, la mission souhaite que la distinction entre parrainage et mécénat soit clarifiée par l'administration fiscale.

Proposition 22 : Clarifier la distinction entre parrainage et mécénat afin de sécuriser les conditions dans lesquelles un acteur privé peut accompagner un club sportif dans le cadre du mécénat.

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION

Réunion constitutive

MARDI 2 JUIN 2020

M. Alain Fouché, président. – Il me revient, en ma qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives.

Nous sommes réunis aujourd'hui afin de constituer le bureau de cette mission d'information, créée à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires en application de son droit de tirage. La liste de ses vingt et un membres a été approuvée par le Sénat lors de sa séance du mercredi 4 mars 2020.

Notre ordre du jour appelle en premier lieu l'élection du président de la mission. Comme il est d'usage, lorsqu'une mission d'information est créée à l'initiative d'un groupe, celui-ci en désigne le rapporteur ; tandis que le président est issu d'un groupe d'opposition, lorsque le rapporteur est dans la majorité.

Un accord entre les groupes politiques a permis de pressentir notre collègue Jean-Jacques Lozach, dont nous connaissons tous l'expertise remarquable sur les questions relatives au sport, pour assurer la présidence de notre mission.

Si la désignation des instances d'une mission d'information est possible par vidéoconférence, elle est toutefois conditionnée à l'existence d'un consensus, puisqu'il n'est pas possible de voter en dehors du Palais du Luxembourg selon nos procédures habituelles.

L'un d'entre vous s'oppose-t-il à la désignation de notre collègue Jean-Jacques Lozach comme président de notre mission ?...

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Jean-Jacques Lozach.

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je vous remercie de votre confiance et suis heureux que nous entamions ce travail collectif. Cette mission d’information a été créée à l’initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires avant la crise sanitaire. Le début de nos travaux a été reporté en raison de cette crise, mais ils devront s’achever au plus tard à la fin du mois de septembre 2020. Le secteur du sport, tant amateur que professionnel, ayant été l’un des plus touchés par le confinement, nous n’aurions pas pu conduire nos travaux plus tôt, faute d’interlocuteurs disponibles. Avec le déconfinement, la situation s’est suffisamment améliorée pour que nous puissions envisager de commencer nos auditions.

Je vous propose de désigner notre rapporteur qui, dans le cadre du droit de tirage, est issu du groupe qui en a fait usage. Cette désignation doit également avoir lieu par consensus.

L’un d’entre vous a-t-il une objection à ce que notre collègue Alain Fouché soit désigné rapporteur de notre mission ?...

La mission d’information procède à la désignation de son rapporteur, M. Alain Fouché.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Compte tenu des effectifs de notre mission, il nous revient maintenant de désigner sept vice-présidents en respectant la représentation proportionnelle des groupes politiques. Ces derniers m’ont adressé les noms de leurs candidats : M. Stéphane Piednoir, Mme Christine Lavarde, M. Gilbert-Luc Devinaz, Mmes Annick Billon, Mireille Jouve, Céline Brulin et M. Didier Rambaud.

Y a-t-il une opposition ?...

La mission d’information procède à la désignation de ses vice-présidents, M. Stéphane Piednoir, Mme Christine Lavarde, M. Gilbert-Luc Devinaz, Mmes Annick Billon, Mireille Jouve, Céline Brulin et M. Didier Rambaud.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Compte tenu des élections sénatoriales prévues fin septembre, il nous a semblé plus prudent de prévoir la remise de notre rapport à la fin du mois de juillet. Nous allons donc concentrer nos auditions sur le mois de juin.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je vous remercie à mon tour de votre confiance. Je souhaite tout d’abord souligner la bonne entente qui existe entre le rapporteur et le président ; je n’hésiterai pas à m’appuyer sur sa grande connaissance du sujet pour définir l’orientation de nos travaux.

La très grave crise sanitaire que nous connaissons se double d’une crise financière pour les fédérations, les ligues et les clubs. Ces circonstances exceptionnelles ont mis en évidence les faiblesses de la gouvernance de

certaines structures : c'est ainsi que chacun a pu constater l'impuissance de la ligue de football professionnel à l'occasion de cette crise.

Ces problèmes d'organisation ne sont pas nouveaux. Ils ont fait l'objet de nombreux travaux, tant dans les assemblées, qu'au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Ils résultent d'une crise de croissance liée à la professionnalisation et à la financiarisation du sport. Plus le sport devient un spectacle, plus les investissements et les charges augmentent et demandent des compétences et de l'efficacité. Pour autant, le sport amateur ne doit pas être négligé, car il est essentiel sur nos territoires et chacun connaît le rôle des bénévoles sans lesquels des dizaines de milliers de clubs ne pourraient exister.

Il faut donc faire évoluer la gouvernance pour concilier sport amateur et professionnel, sport féminin et masculin, sport valide et non valide... Des évolutions ont déjà eu lieu grâce aux différents acteurs du monde du sport, maintenant associés au sein de l'Agence nationale du sport. C'est maintenant le monde sportif lui-même qui doit évoluer.

Le ministère des sports prépare actuellement un projet de loi sur le sport, qui pourrait comprendre un titre dédié à la réforme du modèle sportif français. Certaines dispositions envisagées reprennent d'ailleurs des propositions sénatoriales, comme la possibilité pour une fédération de créer plusieurs ligues professionnelles. D'autres propositions sont particulièrement innovantes puisque la loi pourrait permettre aux fédérations sportives et aux clubs sportifs de se constituer sous la forme de sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Ce projet de loi, qui était initialement attendu au Parlement en 2020, risque de prendre du retard, ce qui nous permet de poursuivre la réflexion.

Plusieurs sujets méritent d'être creusés. Je pense notamment à la démocratisation du fonctionnement des fédérations et au renouvellement de leurs présidents. Je pense également aux liens indispensables entre le monde professionnel et le monde amateur. Je pense aussi au développement du sport féminin et à la féminisation des instances dirigeantes.

Je vous propose de commencer dès demain nos travaux sous la forme d'auditions du rapporteur, en vidéoconférence, ouvertes à l'ensemble des membres de la mission.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je tiens à saluer la présence, au sein de notre mission d'information, de plusieurs de nos collègues qui sont d'éminents spécialistes de la question sportive au sein de la commission de la culture, de la communication et de l'éducation. Je salue aussi nos collègues issus d'autres commissions : il sera intéressant de croiser nos analyses.

Mme Annick Billon. – Permettez-moi de féliciter notre président et notre rapporteur pour leur élection respective. Notre travail sera rapide et condensé. Je vous remercie de m'avoir désignée comme vice-présidente. En effet, la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances

entre les hommes et les femmes, que je préside, a mené de nombreux travaux sur la place des femmes dans le sport. Certaines fédérations ont mis en place des plans qui ont rapidement porté leurs fruits et l'on constate que la place des femmes s'améliore lorsque des contraintes sont levées, mais aussi lorsque des bonnes pratiques sont mises en œuvre.

M. Alain Fouché, rapporteur. – La délégation que vous présidez a en effet mené un travail très approfondi sur ces questions.

Mme Françoise Cartron. – La question des liens entre sport amateur et monde de l'éducation me semble importante. Actuellement, dans le cadre de la reprise de l'école, lorsque les écoles ne sont pas en mesure d'intégrer les élèves dans le format classe, les communes organisent, sur la préconisation du ministre, des ateliers sportifs, mais non sans difficultés.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Aborder cette question me semble une excellente idée.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Nous évoquerons sans doute le dispositif Sport-Santé-Culture-Civisme (2S2C) auquel vous faites référence.

Permettez-moi de préciser quelques éléments du contexte dans lequel s'ouvrent nos travaux. Il s'agit tout d'abord de la crise sanitaire et de ses conséquences : quel sera le monde du sport d'après ? La crise sanitaire a imposé un plan d'urgence, notamment en faveur du sport amateur et des associations sportives qui reposent sur le bénévolat et les cotisations de leurs adhérents. Mais il y aura aussi un plan de relance, et il nous appartiendra de porter certaines propositions, de moyen et long termes, dans ce cadre.

Nous devons aussi examiner les relations entre l'État – le ministère des sports – et les fédérations sportives. Rappelez-vous : il y a quelques semaines, la ministre des sports obligeait un président de fédération à démissionner ; il s'agissait en l'occurrence de Didier Gailhaguet, président de la fédération française des sports de glace, au sujet des violences sexuelles dans le patinage artistique. Les relations entre le mouvement sportif et l'État ne sont donc pas toujours très roses...

Le contexte de nos travaux est également marqué par la préparation du projet de loi sur le sport, dont l'examen serait repoussé à 2020, voire à 2021 s'agissant du Sénat. Deux de ses trois axes concernent en partie la gouvernance des fédérations.

Nous devons également tenir compte du contexte actuel de crispation entre fédérations délégataires et fédérations affinitaires multisports, mais aussi entre fédérations sportives et ligues professionnelles, particulièrement dans le football et le rugby.

Les élections fédérales, qui sont calées sur le rythme des olympiades, ont été repoussées à avril 2021 en raison du report des jeux Olympiques de Tokyo. Quant au mandat du président du CNOSF, il sera remis en jeu en juin 2021.

Certaines fédérations se portent bien, même si elles sont fragilisées par la crise sanitaire, mais d'autres sont financièrement très fragiles. Certaines sont tributaires des droits de retransmission télévisée, d'autres dépendent des cotisations de leurs licenciés. À titre d'exemple, la fédération française de lutte est actuellement dans une situation financière périlleuse, à la suite de l'organisation des championnats du monde à Paris, qui fut un fiasco financier.

L'Agence nationale du sport a vocation à rassembler l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique. Sa déclinaison territoriale est malheureusement à l'arrêt, faute de publication des décrets de la loi du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Enfin, la préparation des jeux Olympiques de 2024 impactera les orientations de notre politique sportive. Les masses budgétaires concernées doivent-elles être sanctuarisées ou tout doit-il être remis sur la table afin de financer les orientations de la politique sportive de demain ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – On sent effectivement des crispations dans les relations entre fédérations affinitaires et fédérations délégataires. Il faut se pencher sur ces problèmes. Dans ma commune, je constate que le sport féminin se développe bien, mais l'implication des femmes dans la gestion des associations se fait plus lentement.

M. Stéphane Piednoir. – Je félicite notre président et notre rapporteur, mais aussi plus globalement notre bureau, qui est remarquablement paritaire.

M. Didier Rambaud. – Je rejoins les propos de notre collègue Gilbert-Luc Devinaz : nous aurons effectivement besoin de faire un zoom particulier sur les fédérations affinitaires.

Mme Christine Lavarde. – J'aimerais évoquer la question de la représentation des adhérents au sein des organes dirigeants des fédérations. Les modes de scrutin varient selon chaque fédération, mais, dans certains cas, les membres dirigeants des fédérations sont totalement déconnectés du terrain et ne sont absolument pas représentatifs ; il arrive qu'ils ne soient même pas élus au sein de leur propre club ! Or chaque fédération a ses règles propres : ne pourrait-on pas mener un travail de recension ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je suis tout à fait d'accord : bien souvent, la base ne participe que très peu à l'élection nationale. Nous avons bien prévu d'examiner cette question dans le cadre de notre mission.

Mme Laurence Harribey. – Je suis convaincue que, dans le monde de demain, les collectivités territoriales seront amenées à jouer un plus grand rôle en matière sportive, tout particulièrement à l'égard du monde sportif amateur, dont les infrastructures sont déjà souvent financées par les

collectivités. En Nouvelle-Aquitaine, j'observe que les fédérations se structurent pour devenir les interlocuteurs de la région : qu'en sera-t-il dans le cadre du prochain projet de loi Décentralisation, différenciation et déconcentration, dit projet de loi 3D ?

En ce qui concerne la gouvernance des ligues professionnelles, les réponses juridiques apportées par les clubs dans le cadre de la crise sanitaire ont semblé parfois limites, que ce soit sur le statut des joueurs, le chômage partiel, les contrats ou la formation professionnelle.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Il est vrai que les petits clubs sont essentiellement financés par les communes et les départements. En Nouvelle-Aquitaine, l'ancienne Région finançait ces petits clubs, ce que ne fait plus la nouvelle Région qui concentre ses financements sur les plus grosses structures. Or ces petits clubs et ces petites associations sportives connaissent des difficultés.

M. Michel Savin. – Permettez-moi de féliciter tous ceux qui vont piloter cette très intéressante mission d'information. Le nombre de licenciés baisse ; l'activité physique et sportive s'exerce de plus en plus en dehors du cadre fédéral. Comment les fédérations s'adaptent-elles à cette évolution de la demande ? Sont-elles prêtes à faire évoluer la pratique de leur activité sportive pour prendre en compte le développement du sport « à la carte » ?

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Nous interpellons les présidents de fédération sur cette question. Il est vrai qu'aujourd'hui la pratique d'une activité physique et sportive régulière se fait, pour plus de la moitié des pratiquants, en dehors des structures fédérales. Nous assistons à ce que l'on pourrait appeler une « ubérisation » du sport.

Les modes de scrutin sont extrêmement différents d'une fédération à l'autre. Permettez-moi de rappeler que, dans son programme en tant que candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron avait annoncé l'élection systématique des présidents de fédération par les clubs. La faible représentativité du collège électoral pose problème aujourd'hui.

Nous constatons l'assouplissement des codes et des conventions collectives : le sport n'échappe pas à ce mouvement.

Nous entendrons trois fédérations affinitaires multisports dès cette semaine.

Nous ferons des propositions pour aller vers plus de démocratie interne, d'ouverture vers l'extérieur, de transparence, d'éthique et de déontologie dans le sport. Nos propositions pourront être d'ordre législatif, réglementaire ou relever des règlements intérieurs des fédérations. Enfin, nos travaux auront une dimension européenne, grâce au *think tank* Sport et citoyenneté.

**Audition de M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre
de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes :
L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général (2018)**

LUNDI 15 JUIN 2020

M. Jean-Jacques Lozach, président. – La Cour des comptes s'est intéressée aux fédérations sportives avec une insertion au rapport public annuel de 2018, en livrant un constat assez sévère à bien des égards et en formulant des propositions très intéressantes. Dans cette étude, vous indiquez ainsi que les conventions d'objectifs et de performance *« sont standardisées, toutes fondées sur les mêmes principes et objectifs certes peu contestables mais très généraux, 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 »*.

L'insertion relevait toutefois une amélioration de la situation financière des fédérations sportives au cours des dix dernières années. Est-ce une affirmation que vous confirmeriez aujourd'hui ?

M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre de la Cour des comptes. – Au-delà de l'insertion que vous avez citée, la Cour des comptes effectue également en moyenne deux contrôles ponctuels de fédérations sportives chaque année, ce qui nous donne l'occasion d'envisager l'économie du sport concerné.

Je souhaiterais insister sur deux aspects : la structure financière et la gouvernance des fédérations sportives.

Malgré la grande diversité des fédérations sportives en France, qui sont plus nombreuses qu'ailleurs, nous identifions trois éléments clés. Le premier tient à la capacité des fédérations à disposer de ressources propres stables fondées sur la pratique sportive amateur. Dans la mesure où les fédérations sportives sont des associations, elles devraient normalement vivre des contributions de leurs adhérents, à savoir la licence, or la réalité est plus complexe. La deuxième caractéristique tient à la capacité des fédérations à retirer des ressources économiques de la pratique de leur sport. Le troisième élément est plus structurel : il tient à la capacité d'une fédération sportive à maîtriser et à bénéficier des retombées des grandes manifestations et compétitions nationales, voire internationales. Ce sont ces événements qui génèrent des revenus importants de billetterie, de partenariat et de droits d'image.

La capacité des fédérations sportives à activer ces trois types de ressources est très variable. Ainsi, pour les licences, certaines fédérations sportives ayant beaucoup de pratiquants ne parviennent pas à transformer

ces pratiquants en licenciés. Deux exemples : la fédération française d'équitation qui a 600 000 licenciés pour 700 000 pratiquants non licenciés, et la fédération française d'athlétisme, qui ne réussit pas à tirer des recettes des milliers de pratiquants de la course à pied. Au contraire, d'autres fédérations y parviennent : ainsi, la fédération française de voile exige qu'un pratiquant s'acquitte d'une licence pour pratiquer en club.

Pour certaines fédérations sportives, comme les fédérations françaises de football et de rugby, les ressources qu'elles retirent de leurs licenciés représentent une part infime de leurs ressources propres. En moyenne, les licences correspondent à 20 % des ressources des fédérations sportives en tendance baissière. La capacité à extraire des recettes tirées des licences est liée aussi à la mobilisation des structures territoriales : certaines fédérations sportives ont du mal à faire en sorte que leurs clubs, ligues, districts locaux fassent s'acquitter les pratiquants de la part fédérale des licences. C'est le cas de la fédération française de natation.

C'est pourtant un enjeu déterminant, car la licence assure un autofinancement sûr et stable d'une fédération, garantissant sa pérennité. À cet égard, la crise sanitaire a souligné la fragilité résultant d'une dépendance trop forte des finances fédérales aux manifestations nationales ou internationales.

Face à ce constat, quelles peuvent être les réponses ? Il est possible de jouer sur une pratique commerciale plus dynamique. Ainsi, dans le rapport récent que la Cour des comptes a consacré à la fédération française d'équitation, qui est confrontée à une érosion tendancielle du nombre de licenciés, nous avons recommandé de moduler leur politique commerciale en recourant à des licences temporaires ou à des licences pour jeunes cavaliers par exemple.

Ensuite, il est nécessaire que les fédérations sportives maîtrisent davantage les conditions d'organisation des compétitions pour que les pratiquants soient incités à prendre une licence pour y participer. C'est un des problèmes de la fédération française d'athlétisme : les marathons sont essentiellement organisés par des personnes privées, sans que la fédération n'ait réellement la maîtrise de ces événements. C'est également vrai en matière d'équitation : certaines compétitions privées sont plus intéressantes financièrement pour les participants. La difficulté est de nature juridique : les fédérations sportives reçoivent une délégation de service public pour organiser les compétitions nationales et les équipes nationales. Elles ne disposent donc pas du monopole de l'organisation de toutes les compétitions concernant leur sport.

Il faut envisager d'autres recettes que toutes les fédérations sportives ne peuvent pas capter : il s'agit des recettes générées par les grandes manifestations sportives nationales ou internationales. Ces manifestations sont au cœur de la délégation confiée par l'État. Certaines fédérations sportives vont dépendre pour la quasi-totalité de leurs recettes de ces

grandes manifestations – à travers les recettes de billetterie, de sponsoring, de parrainage, de droits d'image. Tels sont le cas des fédérations françaises de football et de rugby.

Il y a plusieurs limites à ce modèle.

La première, c'est la volatilité de ces recettes, comme en témoigne la crise du Covid. Il peut en outre y avoir de la concurrence entre les manifestations fédérales et celles qui ne le sont pas : il peut y avoir une attirance pour les compétitions qui ne sont pas fédérales.

Il y a une deuxième limite : un certain nombre de manifestations sportives demandent des équipements spécifiques, souvent de grande envergure et coûteux : compétitions de football, de rugby, de tennis. Or ces infrastructures sont dans les mains des collectivités publiques et pour leur exploitation de concessionnaires. Un certain nombre de dirigeants fédéraux sont convaincus qu'il faut qu'ils maîtrisent ces équipements qui leur permettent d'organiser le calendrier des compétitions – pour ne pas être en conflit avec d'autres événements (culturels par exemple) – et les recettes dérivées (sponsoring, *naming*, loges VIP, etc.). Ce qui a expliqué le souhait de la fédération de rugby de créer son propre stade de rugby, ce qui motive aujourd'hui les projets des fédérations d'équitation ou de judo.

Or ces investissements exigent des capacités d'autofinancement importantes. Actuellement s'il existe une aisance financière de certaines fédérations, il ne faut pas se méprendre, c'est une aisance de trésorerie et non la possibilité, pour celles-ci, de porter de grands équipements. Quand la manifestation est très bien installée et que l'équipement existe depuis longtemps et est amorti (exemple : la fédération de tennis qui est propriétaire du stade de Roland Garros), il y a peu de difficultés. Mais quand les fédérations ne sont pas propriétaires de tels lieux et qu'elles veulent en créer, elles en ont rarement les moyens. C'est ce qu'il s'est passé pour la fédération française de rugby : l'investissement nécessaire pour créer un grand stade s'élevait à 600 millions d'euros tandis que la fédération ne pouvait mettre en autofinancement que 50 millions d'euros. Le modèle financier, fondé sur un endettement massif, était intenable.

Je vais faire un détour par deux points très importants.

Lors de l'euro 2016, que la Cour des comptes a contrôlé, il avait été prévu que les clubs de football puissent investir dans les stades pour devenir maîtres de leurs stades. Mais cela n'a été fait que dans un cas. Je citerai un autre exemple : le Stade de France. Il y a de nombreux contentieux entre le concessionnaire du stade et les deux grandes fédérations qui l'occupent – la fédération française de football et la fédération française de rugby – sur le partage du calendrier et des recettes du stade. Il y a eu un récent référé de la Cour des comptes qui a recommandé que l'État se désengage et qu'il y ait deux gestionnaires principaux, en l'occurrence les fédérations françaises de football et de rugby.

Je voudrais finir les aspects financiers sur l'État et les collectivités territoriales.

Le budget des fédérations s'élève à 1,5 milliard d'euros. En 2019, les subventions de l'État versées aux fédérations s'élèvent à 82 millions d'euros dont 16 millions d'euros pour le sport pour tous et 55 millions d'euros pour le haut niveau, les 11 M€ restants allant à des actions de lutte contre les incivilités, de soutien à l'emploi et à la formation. L'État n'est donc qu'un financeur très minoritaire. La part de ces subventions dans le budget de certaines fédérations est très faible : elles représentent 0,4 % des recettes de la fédération de tennis, 0,5 % de celles de la fédération de football et 1 % de celles de la fédération de rugby. Peut-on encore penser qu'il y a un effet levier de l'action de l'État ? Ce constat nous a conduits à regarder du côté des collectivités territoriales qui participent beaucoup plus largement au financement et à dire qu'en fin de compte le « sport pour tous » devrait relever des collectivités territoriales tandis que l'État ne devrait s'intéresser qu'au haut niveau. Il n'est peut-être plus nécessaire d'avoir des conventions d'objectifs et de performance.

Ce sujet m'amène au thème de la gouvernance.

La gouvernance associative est lourde. Il y a souvent une comitologie très importante dans ces fédérations. Or être membre de ces comités donne un statut de cadre dirigeant fédéral. Par ailleurs, il y a une animation de la vie associative qui est parfois critiquable. Les petits clubs, par rapport aux grands, sont-ils bien représentés ? Est-ce que les règles qui s'appliquent au conseil d'administration sont bien respectées ? En général, la Cour des comptes a toujours des remarques à faire sur ces sujets.

Il y a, enfin, le sujet très sensible de la durée des mandats. On trouve en réalité des situations très diverses : les successions, parfois nombreuses, du même mandat ; la succession, par la même personne, dans des mandats différents ; la succession de fonctions de fonctionnaire et d'élu (trésorier, directeur général, président). Il y a également des situations qui ne sont pas saines parce que, pendant plus de vingt ans, les fonctions financières sont exercées par un groupe de mêmes personnes (trésorier, directeur financier, commissaire aux comptes).

La Cour des comptes a fait un certain nombre de recommandations à ce sujet mais elle se heurte à la liberté associative. Une fois que la loi a fixé de grands cadres, il est très difficile d'être prescriptif. Il faut, dans la tension entre l'organisation de la gouvernance et la liberté associative, trouver un équilibre. Notre sentiment est toutefois que la loi pourrait prévoir plus de choses : elle pourrait prévoir une durée de mandats successifs limitée ou encore un nombre de mandats successifs limité. N'oublions pas que certaines fédérations ont eu un président pendant 5 ou 6 mandats successifs.

Ces observations conduisent à faire beaucoup de remarques sur la gouvernance financière. Quand les fédérations se trouvent dans cette

situation-là, il y a plus de risques et il y a moins de repères. Dans la plupart de nos contrôles, nous notons l'absence de règlement financier ; les règles de gouvernance financière ne sont pas écrites. Il n'y a souvent pas non plus de règles sur les marchés. La Cour des comptes préconise donc de formaliser - de manière proportionnée - un règlement financier et de se rapprocher le plus possible du code des marchés.

Les fédérations ont refusé dans un premier temps, en remarquant que l'État leur apportait une part faible de leurs ressources et que cela ne justifiait pas d'appliquer le code des marchés. Une question similaire concernant la légitimité des contrôles de la Cour des comptes aurait pu également être soulevée, c'est pour cela que la Cour a pris soin de faire des avis de compétences qui ont rappelé que les fédérations étaient soumises à un contrôle direct de l'État, du fait de la délégation qu'elles recevaient de l'État. On peut rappeler également que les fédérations sont soumises au contrôle des inspections de l'État. De ce contrôle direct, ressort le principe selon lequel les fédérations peuvent être considérées comme des pouvoirs adjudicataires.

Un autre sujet concerne la gouvernance territoriale. Beaucoup de fédérations ne savent toujours pas ce qui se passe dans leur réseau. Les modalités de désignation des présidents de fédérations par des grands électeurs et non par des adhérents ne facilitent pas non plus le contrôle des structures pilotées par ces mêmes grands électeurs. Certaines fédérations versent des sommes à leur réseau qui ne font pas l'objet de retour quant à leur utilisation. *A contrario*, certaines structures ne font pas remonter la part fédérale sur leurs ressources.

Certaines fédérations ont instauré au contraire des modèles plus intégrés : la fédération française de football (FFF) a créé une obligation statutaire de remontée des comptes des ligues, des districts et des clubs. Notons cependant qu'il n'est pas possible d'établir des comptes consolidés car les structures locales ont statut associatif qui leur assure une indépendance. Il est toutefois possible de recourir à des comptes annexes pour rendre compte de l'utilisation des fonds. Les fédérations ont besoin d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement financier de leur réseau.

Quant aux COP signés avec l'État, ces conventions s'apparentent davantage à des catalogues d'intention qu'à des instruments de pilotage conjoint.

Aussi il devrait être possible de s'appuyer sur la délégation accordée par l'État pour exiger l'élaboration de règles déontologiques et éthiques ainsi que des évolutions concernant la gouvernance et l'organisation financière. Quand l'État accorde une délégation aux fédérations de football et de rugby pour organiser les championnats, et que celles-ci subdélèguent leurs compétences à des ligues, on peut estimer que les recettes de ces compétitions qui se chiffrent à plusieurs centaines de millions d'euros découlent de la délégation accordée par l'État.

Enfin, dans l'attente d'une éventuelle réforme, les conseillers techniques sportifs (CTS) continuent d'être gérés par l'État : ils sont éparpillés, alloués aux fédérations sur des bases historiques. Les fédérations les plus riches continuent d'être dotées de CTS, alors qu'elles auraient les moyens de se payer des cadres techniques. C'est une catégorie que l'on contrôle assez mal par ailleurs puisqu'elle est placée sous une double autorité, fonctionnelle de la fédération et hiérarchique de l'État à travers le directeur régional des sports. La Cour des comptes estime que les CTS devraient être ciblés sur le sport de haut niveau et alloués aux petites fédérations sportives qui ont peu de moyens.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je vous remercie, monsieur le conseiller, pour cette présentation très complète.

Je voudrais vous interroger sur les recettes des fédérations et plus particulièrement sur le recouvrement de la taxe dite « Buffet » basée sur les droits de retransmission télévisuelle et qui concerne surtout le football. Cette taxe n'est pas perçue dans le cadre de la retransmission de certains événements sportifs internationaux, comme ceux de la FIFA ou de l'UEFA, y compris lorsqu'ils sont organisés en France. Un calcul a établi la perte enregistrée à 20 millions d'euros. Quelle est votre appréciation sur cette situation ?

M. André Barbé. – Lors du contrôle que la Cour a effectué auprès la société privée organisatrice de l'Euro 2016 en France, nous avons constaté que cette société a reversé 800 millions d'euros de recettes à l'UEFA dont elle était une émanation. Elle a versé par ailleurs 20 millions d'euros à la fédération française de football, et la même somme aux collectivités locales qui accueillaient la manifestation. La taxe Buffet n'a pas été perçue à cette occasion !

En la matière, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il y avait une rupture du principe d'égalité. La Cour des comptes a recommandé, quant à elle, de prendre l'initiative d'une réflexion européenne et internationale pour développer les coopérations internationales portant sur les conditions d'accueil des grands événements sportifs notamment pour édicter des règles en matière fiscale à l'encontre de ces organisations *sui generis* que sont les fédérations sportives internationales.

En ce qui concerne la taxe Buffet, je me permets de soulever le sujet de son plafonnement qui induit que son produit ne va pas entièrement vers le monde du sport.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Monsieur le conseiller, vous nous avez dressé un tableau assez noir de la situation. Quelles sont les recommandations de la Cour des comptes pour apporter des améliorations dans la gestion de fédérations sportives ? Avez-vous pu obtenir des changements à la suite de vos contrôles ? Une réduction des coûts liés à la comitologie est-elle envisageable ? Enfin, une concentration de certaines fédérations est-elle possible ?

M. André Barbé. – Je voudrais modérer l'impression que mon propos a pu vous laisser Monsieur le rapporteur. Les défaillances ou les faiblesses que j'ai pointées dans les règles de gouvernance des fédérations sportives ne sont forcément des témoignages d'une mauvaise gestion ou d'un manque de probité.

Nous obtenons des changements souvent pendant les contrôles. C'est ainsi à la faveur d'un contrôle que le comité national olympique a décidé de se conformer au code des marchés. D'une manière générale, nos recommandations sont suivies qu'il s'agisse de la gouvernance associative, financière ou territoriale.

La Cour peut parfois être amenée à déférer devant la Cour de discipline budgétaire et financière des dirigeants, à saisir le parquet financier, à signaler dans le cadre de la gouvernance financière le cas de certains commissaires aux comptes au Haut conseil du Commissariat aux comptes.

Au sein des fédérations, la comitologie peut faire l'objet d'améliorations mais ce sujet relève au final de la liberté associative.

Au-delà, certains blocages ne sont pas le fait des fédérations. Ainsi, de l'avis général, les coûts des assemblées générales sont jugés exorbitants y compris par les fédérations. Mais la recherche d'un mode d'organisation différent et moins coûteux, par le recours à la visioconférence par exemple, fait l'objet d'un refus de la part du bureau des associations du ministère de l'intérieur.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vous remercie monsieur le conseiller pour cet exposé passionnant. Je souhaite tout d'abord modérer les propos de notre rapporteur quant aux associations de base qui seraient vent debout contre les fédérations. Nos expériences d'élus locaux nous permettent de juger des difficultés à obtenir les comptes des associations que nous finançons, qui ne se révèlent pas plus vertueuses que certaines fédérations. J'appelle donc à beaucoup de modération car sans les fédérations nationales, les petits clubs amateurs se porteraient bien plus mal. Ni les uns, ni les autres ne sont exempts de tout reproche.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Oui, il faut nuancer j'en conviens !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je souhaite revenir sur ce qui me paraît l'épicentre du sujet : la valeur de ce que délègue l'État. Vous avez démontré que la participation financière de l'État est ridicule au niveau des fédérations, mais qu'il existe une sorte de valeur déléguée qui se rapporte selon moi au drapeau français, et qui correspond à la responsabilité d'organiser des championnats nationaux – vous avez cité à juste titre ceux du football.

L'État serait bien incapable de les organiser lui-même ! Et il ne serait pas normal qu'il demande un retour sur ce non-investissement. Pour exemple, les stades dans lesquels ont lieu ces championnats de France ne lui appartiennent aucunement. Ils sont la propriété des collectivités territoriales ou maintenant, pour les plus avisés d'entre eux, des clubs.

D'un point de vue financier, il me semble donc que votre raisonnement ne peut pas tenir car l'État est dans l'incapacité d'organiser lui-même ces championnats - s'il le faisait d'ailleurs, d'autres soucis se poseraient...

Vous avez également abordé sans plus de précisions l'Euro 2016. Lorsqu'une telle compétition est organisée en France, on peut juger que son retour économique est minime par rapport aux coûts engagés, mais avez-vous les statistiques sur ce que cette manifestation rapporte à l'ensemble d'un pays, car ils se battent tous pour l'obtenir ? Ces compétitions sont génératrices de chiffres d'affaires élevés et donc d'une taxation importante pour un État.

M. André Barbé. – Le principe de la délégation, vous le connaissez tous au sein de vos collectivités locales : lorsque vous faites appel à une délégation de service public, dans le cadre d'une activité lucrative, vous n'organisez pas et parfois, vous ne créez même pas l'infrastructure nécessaire. Pourtant, vous en attendez une rémunération.

La finalité de ce principe pourrait être de pouvoir mutualiser l'argent du sport. Quand une économie génère autant de recettes, elle devrait pouvoir les redistribuer à l'ensemble du monde sportif. Cet argent serait donné à l'État puis à l'Agence nationale du sport, qui le verserait ensuite aux fédérations pauvres ou aux collectivités locales.

La délégation est une valeur immatérielle qui devrait être valorisée et le mouvement sportif – avec toutes ses disparités – devrait en bénéficier, et en premier lieu le « sport pour tous » et les territoires.

S'agissant de l'Euro 2016, nous avons fait un rapport qui démontre que les dépenses se sont élevées entre 1,5 et 2 milliards d'euros pour un retour financier de 40 millions. Le retour économique par contre a donné lieu à des estimations très diverses, versées à différentes caisses : la TVA, la taxe sur le tourisme... N'oublions pas que l'on a exonéré fiscalement la totalité du dispositif. Pour les jeux Olympiques aussi, il faudra rester prudent sur l'évaluation des retombées économiques.

Je tiens à signaler que la société anonyme qui gérait la mise en place de l'Euro 2016 était une société de droit privé, filiale à 95 % de l'UEFA, échappant totalement au contrôle de la Cour des comptes. Alors qu'il était initialement prévu un Groupement d'intérêt public qui devait réunir d'un côté, le monde sportif, essentiellement la fédération française de football, et de l'autre côté l'État avec les collectivités locales. Nous n'avons pas compris ce transfert.

Nous n'avons donc pas pu contrôler mais nous avons pu constater à la publication des comptes que 800 millions d'euros avaient abouti à Genève contre 40 millions pour la France. Je rappelle pourtant que l'entrée dans les « fan zones » organisées par les collectivités locales, à leurs frais, était gratuite. Cela a coûté aux contribuables : 10 euros par tête.

La loi olympique permet désormais à la Cour des comptes de contrôler les organes privés tel le Comité national d'organisation des jeux Olympiques.

M. Stéphane Piednoir. - Je m'associe aux félicitations de mes collègues quant à la qualité de votre rapport.

Je souhaite vous interroger sur l'organisation des marathons et plus globalement des courses à pied, pratiques qui ont le vent en poupe actuellement et qui échappent de manière assez large, vous l'avez dit en introduction, à l'acquisition d'une licence. Des sociétés privées peuvent ainsi organiser des compétitions, à des prix extrêmement variables, pouvant même être très élevés, en exigeant seulement un certificat médical ! Je ne sais pas s'il existe des exemples similaires dans d'autres sports.

Aller dans le sens d'une obligation de licence pour pouvoir participer à une compétition officielle me semble la moindre des choses. Cela renvoie aussi au rapprochement qui pourrait se faire entre certaines fédérations, telle la fédération française de triathlon dont la licence autorise à pratiquer les trois sports mais aucun de manière individuelle !

Avez-vous des préconisations sur ces incohérences, particulièrement au niveau de l'athlétisme ?

M. André Barbé. - A l'occasion du contrôle de la fédération française d'athlétisme, nous avons abordé ce sujet qui n'est pas propre à l'athlétisme. Il est difficile d'attirer des licenciés et de la recette. Certains vont à des manifestations concurrentes et les recettes échappent à la fédération. Elle essaie de créer son lieu, à Lamotte-Beuvron, par exemple. Avoir ce grand site lui permet de maîtriser ses recettes.

De façon générale, tant qu'on n'a pas le lieu pour exercer un sport, ce dernier se confond avec le loisir. Et les gens ne comprennent pas pourquoi il faut prendre une licence.

Néanmoins, nous avons identifié les leviers suivants que la fédération peut utiliser :

- le calendrier qui devrait tenir compte des marathons privés et autres manifestations qui attirent des sportifs de haut niveau pour le palmarès et les primes,

- les normes techniques contrôlées par la fédération qui représentent un coût dans le cadre de sa mission de service public,

- la mise à disposition de bénévoles.

La Cour des comptes a proposé que ces éléments fassent l'objet d'une facturation, à défaut de règlements de licences ; les organisateurs se trouveraient alors dans l'obligation de payer une rémunération à la fédération. Nous avons abordé ce sujet dans notre rapport, mais cela reste compliqué.

Mme Marie Mercier. - J'ai la remarque suivante : autrefois le certificat médical pour autoriser la pratique d'un sport s'établissait

directement sur la licence. Cela permettait de vérifier que le sportif était bien licencié en cas de compétition.

M. André Barbé. - Maintenant pour être licencié, il faut le certificat médical.

M. Jean-Raymond Hugonet. - J'ajoute que la visite médicale est désormais valable 3 saisons.

M. Didier Rambaud. - J'ai plusieurs remarques. La première sur le différentiel entre les pratiquants et les licenciés. La dimension loisir fausse la donne : c'est le cas pour le ski, l'équitation. Concernant la partition de la compétence sport, j'ai compris que vous proposiez que les collectivités territoriales se consacrent au sport pour tous. À mon sens, il est difficile à une collectivité comportant un club « phare », de haut niveau, de ne pas lui apporter un soutien. Enfin, sur l'événementiel sportif, il est important que les fédérations « gardent la main ». Mais en ont-elles la compétence, la capacité logistique ? Que serait aujourd'hui le Tour de France cycliste, une des plus grandes épreuves mondiales, s'il n'était géré par un groupe privé ?

M. André Barbé. - Concernant les pratiquants et les licenciés, le sport et le loisir, il est intéressant d'analyser la situation du ski. Autour de 1935, les moniteurs ont réussi à instaurer un rapport de force vis-à-vis de la fédération et obtenu que leurs élèves ne soient plus licenciés. Comment y sont-ils parvenus ? Je ne le sais pas. La richesse de l'économie des sports de montagne est, depuis lors, restée dans les écoles de ski, qui ne reversent qu'environ 20 % de leurs recettes à la fédération. Le manque de puissance de la fédération de ski est un souci. Elle porte les grands sportifs olympiques et organise les compétitions, alors que les moniteurs - tous sont issus de l'école nationale de ski financée par l'État - ne partagent pas leurs recettes avec elle, pas même une petite part fédérale.

La Cour a indiqué dans ses rapports, concernant l'organisation et la décentralisation du sport, que le sport pour tous est une survivance de l'État au niveau national. Quant aux crédits déconcentrés, il n'en reste plus rien. La responsabilité, la mission de l'État relève du haut niveau, de la représentation de la France au niveau olympique. L'ANS se chargera des contrats d'olympiades.

Mme Christine Lavarde. - Certaines fédérations ont déjà mis en place une alternative à la souscription de licence, avec la mise en place d'un pass journée dont doit s'acquitter le participant s'il n'est pas déjà adhérent à la fédération, pour participer à une épreuve organisée par la fédération, une société privée ou un club.

Dans le cadre du désengagement de l'État dans le financement des structures fédérales et des associations que vous avez mentionné, quel regard portez-vous sur les freins qui empêchent les petites structures de générer des recettes propres ? Je pense à la limitation de 10 buvettes

annuelles en marge d'un match, au-delà de laquelle la TVA est imposée. Ce qui les pousse à réclamer des subventions à leurs collectivités territoriales.

M. Michel Savin. – Votre rapport mentionne « Une gouvernance interne lourde, coûteuse et peu contrôlée ». Actuellement on constate qu'il existe autant de fédérations que de modes d'élection. Préconisez-vous plus particulièrement un mode d'élection ?

Quel est votre point de vue concernant la rémunération, l'indemnisation du président, sujet parfois encore tabou. Comment inciter des jeunes, femmes ou hommes, à prendre des responsabilités ?

Comment analysez-vous les relations, parfois tendues, entre fédérations et ligues professionnelles, comme c'est le cas au rugby ?

Enfin, une question qui revient fréquemment dans nos auditions : y a-t-il, à vos yeux, trop de fédérations en France ? Des regroupements sont-ils à souhaiter ?

M. André Barbé. – La Cour ne s'est pas penchée sur le sujet des buvettes, mais je comprends bien qu'il s'inscrit dans le débat autour d'un partage plus équitable de l'argent du football au profit des petits clubs.

Il n'appartient pas à la Cour de dire quel est le bon mode d'élection au sein des structures fédérales. Il est vrai que les élections au sein de ces instances reposent souvent une forme de démocratie indirecte et que le débat à leur sujet conduit souvent à soulever la question du vote de l'ensemble des adhérents. Mais, au-delà des modes d'élection, je crois qu'il faut surtout viser à développer de bonnes pratiques de gouvernance telles que celles qui sont mises en œuvre dans les collectivités locales au sein desquelles des règles de transparence sont effectives, ce qui n'est qu'imparfaitement le cas dans le monde sportif.

Certains dirigeants sont à la tête de fédérations qui compte tenu de leur taille et de leur budget sont des « fictions associatives ». Ils exercent leur fonction à titre bénévole et sont réputés ne recevoir que des indemnités. Sur ces sujets de même que sur les avantages en nature, il est rare aujourd'hui de trouver des problèmes. En ces matières, il est important de disposer d'un règlement financier et d'organiser la transparence des décisions pour ensuite en contrôler l'usage.

Les relations entre les ligues professionnelles et les fédérations dont elles sont les émanations peuvent être efficacement régulées dans le cadre de conventions pluriannuelles. Cela peut notamment permettre de résoudre les problèmes d'ordre sportif les plus épineux que sont parfois les conflits autour de l'organisation des différentes compétitions, des calendriers ou de la formation des joueurs.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Merci infiniment pour vos réponses très complètes et le temps que vous nous avez accordé, monsieur le conseiller.

Étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » - Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études

VENDREDI 26 JUIN 2020

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je vous remercie pour votre présence. Nous allons être très attentifs à votre discours. Je remercie d'ailleurs le Conseil d'État pour avoir choisi la thématique du sport pour une série de conférences données entre 2018 et 2019 qui a débouché sur le rapport « Vingt-et-une propositions pour une politique publique du sport en France ». Parmi ces propositions, certaines concernent la gouvernance du sport en général, le modèle sportif français que nous réinterrogeons actuellement, et en particulier le thème central de nos travaux qui est l'organisation et le fonctionnement des fédérations.

Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. – Je vous remercie monsieur le président. Je vous propose une présentation brève et générale de notre approche et spécifiquement des points concernant les fédérations. Ensuite M. Pacoud et moi-même nous soumettrons à vos questions.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes interrogés sur la gouvernance et les grands acteurs du sport en France. Nous avons regardé ce qu'il en est du mouvement sportif et des fédérations. Nous avons décrit, tout d'abord, les différents statuts des fédérations, qu'elles soient agréées ou délégataires, pour en préciser les subtilités juridiques et les compétences juridictionnelles qui en découlent.

Nous avons surtout insisté sur trois défis auxquelles les fédérations nous semblent confrontées aujourd'hui et qui, bien sûr, ont orienté nos propositions. Premièrement, les fédérations sportives doivent aujourd'hui faire face à la concurrence de pratiques sportives individuelles d'une part, et d'offres commerciales présentées par des acteurs indépendants d'autre part. En effet, seulement un pratiquant sur quatre est licencié. Ainsi, les trois quarts des Français pratiquant le sport ne relèvent pas des fédérations. Concernant les offres commerciales assurées par d'autres acteurs, nous en avons eu une parfaite présentation lors de la conférence du président de la fédération française de canoë-kayak, qui nous avait interpellés sur cette problématique.

Le deuxième défi s'exprime en un besoin de compétences en matière de gestion et de développement des fédérations et des clubs qui concernent

des aspects administratifs et de gestion mais aussi économiques et financiers. Nous avons constaté, pour nous en féliciter, le rôle crucial des bénévoles en activité au sein des clubs et fédérations, qui s'accompagne parfois d'un enjeu encore plus accru de développement des compétences en matière de gestion administrative ou financière. Et cela, dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Enfin, le troisième défi concerne les exigences de démocratie, de transparence, de déontologie et d'éthique, et j'ajouterai, de féminisation car rares sont les femmes présidentes de fédérations sportives. Nous avons abordé ce problème de démocratie sous l'angle des modalités d'élection des dirigeants, sous l'angle également du nombre de mandats sans limite aujourd'hui, sous celui du respect des exigences d'éthique et de déontologie, renforcées aujourd'hui par les risques de corruption et d'autres pratiques en dérive.

À partir de ces constats, nous avons formulé des propositions exposées dans ce rapport. Je soulignerai les propositions 6 à 9, centrées sur des réponses apportées à ces défis, ainsi que celle portant le numéro 12 concernant l'exigence d'honorabilité des éducateurs bénévoles. Enfin, et plus généralement, nous avons souhaité évoquer un renouvellement des liens entre le ministère des sports et les fédérations pour responsabiliser davantage ces dernières, ainsi qu'un contrôle de certains aspects économiques et financiers par le ministère.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Rentrons dans le détail de ces propositions. Lorsque vous évoquez la nécessaire démocratisation des procédures et modes électoraux, quelles sont vos préconisations ?

Mme Martine de Boisdeffre. – D'abord, nous considérons que les élections devraient être directes permettant ainsi à tous les clubs de voter. Par ailleurs, nous recommandons l'introduction d'une limitation du nombre de mandats.

M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État. – L'élection directe par les clubs des dirigeants de fédération et la limitation des mandats dans le temps sont des questions récurrentes en matière de gouvernance des fédérations sportives.

Notre idée principale est que la fédération doit être la plus représentative possible des membres qui la composent. D'après le diagnostic dont nous disposons, les présidents sont majoritairement élus par l'assemblée générale, sur proposition du comité directeur, sachant qu'environ la moitié des assemblées générales est composée de représentants de clubs élus aux niveaux départemental et régional. Il s'agit donc bien d'une représentation indirecte. Toutefois, on remarque que plusieurs fédérations ont déjà recours au mode d'élection directe. Parmi elles, certaines ont des effectifs importants, telles que la fédération française d'équitation (FFE), la fédération française de volley (FFV) ou encore la fédération française de rugby (FFR). Ce point est notable car souvent les fédérations

évoquent les coûts et la lourdeur de l'organisation des élections directes comme un frein. Je citerai l'exemple de la fédération française de rugby qui a organisé une élection directe, en 2016, pour renouveler ses instances dirigeantes : près de 1 900 clubs ont été appelés à voter, avec un nombre de voix proportionnel, pour chaque club, au nombre de licenciés.

Cette aspiration à une meilleure représentativité nous paraît cruciale, surtout dans ce contexte où la consommation du sport évolue vers un sport bien-être, avec des licenciés qui se détachent de la vie de la fédération, et des sportifs qui s'éloignent des clubs. Il nous semble nécessaire de renforcer les liens entre les licenciés, les clubs et les fédérations afin que celles-ci aient plus conscience de la demande et de son évolution. Pour nous, cette aspiration entraîne d'autres préoccupations éthiques et déontologiques, notamment. Il nous semble indispensable, pour renforcer la démocratie, d'envisager de nouveaux types de structures et de s'affranchir de modes d'élection restreints. C'est la raison pour laquelle nous avons retenu la proposition d'avancer vers l'élection directe. Est-ce adapté à l'ensemble des fédérations eu égard au nombre de clubs affiliés ? Il convient d'être pragmatique et la marche vers une meilleure représentativité peut se faire avec des aménagements ou des étapes transitoires.

Mme Martine de Boisdeffre. – Il nous paraît très important d'insister sur le fait que d'importantes fédérations ont organisé spontanément des élections directes, ce qui prouve que cette solution est praticable.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je cite, à titre d'exemple, le manque cruel de démocratie au niveau du football français où seulement 216 votants sur environ 15 000 clubs se sont exprimés pour élire leur président. Ce n'est pas acceptable, ni accepté sur le terrain. Selon vous, est-il nécessaire de prévoir plusieurs types d'électorat, parmi les clubs, les ligues, les districts, ou bien tous les clubs doivent-ils prendre part à l'élection ?

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous proposons que tous les clubs participent au vote, pour que chacun se connaisse et que les préoccupations de terrain puissent remonter. Les clubs locaux sont ceux qui développent la pratique du sport, ceux qui assurent le maillage du tissu social, ceux qui repèrent et font émerger les grands joueurs de demain. Ils doivent pouvoir agir et être entendus. Toutefois, nous sommes ouverts à des solutions intermédiaires.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je soutiens vos propos.

M. Frédéric Pacoud. – J'ajouterai qu'en termes de modalités, il est possible d'envisager des votes électroniques ou des procurations, pour alléger les dispositifs.

Mme Martine de Boisdeffre. – Notre étude prône que le sport doit être l'affaire de tous. Certes, il est l'affaire des sportifs de haut niveau, mais pour jouer son rôle en matière d'éducation, de santé, de cohésion sociale, il doit concerner tout le monde. Ainsi, associer au maximum les personnes de terrain à l'élection des dirigeants nous semble tout à fait naturel.

M. Michel Savin. – Sur cette question de l'élection directe des présidents de fédération, préconisez-vous de mettre en place des règles d'élection, avec un calendrier et des plafonds de financement ? Ces mesures éviteraient de privilégier le président sortant et permettraient aux candidats de mener de vraies campagnes sur le terrain, à l'écoute des clubs.

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous n'avons pas réfléchi précisément à ce point. Toutefois, vous avez raison : s'il est important d'assurer l'égalité des électeurs, l'égalité des candidats ne doit pas être laissée de côté.

M. Frédéric Pacoud. – Nous n'avons pas étudié ce point en effet. Et je vous rejoins, il conviendra de travailler aux différentes modalités et règles à respecter et de proposer un dispositif sécurisé afin d'éviter tout risque de contentieux, ou encore un désordre électoral qui ternirait l'image du mouvement sportif.

L'État dispose d'un certain nombre d'outils. Il a une logique partenariale avec les fédérations. Il passe des conventions. Certaines fédérations ont une délégation de service public. L'État doit s'appuyer sur ces outils pour faire émerger une logique de certification. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) pourrait s'emparer de ces sujets pour parvenir, en accord avec le mouvement sportif, à l'adoption de règles claires.

Mme Martine de Boisdeffre. – Cela recoupe notre proposition en matière d'éthique et de déontologie, par laquelle nous suggérons que le CNOSF investisse ce domaine. Vous évoquiez l'égalité des candidats. Nous soulignons par ailleurs la sincérité du scrutin, qui ne doit pas être altérée : faire élire les instances dirigeantes par tous les clubs peut faciliter cette sincérité du scrutin en limitant les moyens de l'altérer.

Mme Marie Mercier. – J'ai beaucoup apprécié vos propos concernant le rôle des bénévoles dans les clubs sportifs en général, et le rôle des femmes en particulier, et globalement de ce mouvement sportif qui anime nos communes. On parle toujours de lien social. Or, les clubs sportifs ont un rôle essentiel dans l'animation des villes et dans la prévention de la santé.

Mme Martine de Boisdeffre. – Je voudrais indiquer qu'une de nos propositions tend à développer la formation au sein des clubs, de façon à accompagner les bénévoles qui souhaiteraient s'investir dans la gestion. Des outils existent, tels que le Compte personnel de formation (CPF). Nous le rappelons dans notre étude.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Au niveau des finances, la Cour des comptes a soulevé un débat concernant les fédérations pour lesquelles le financement public est inférieur à 50 % : les prérogatives de l'État envers les fédérations sportives doivent-elles fonder leur soumission au code des marchés publics ? Qu'en pensez-vous ? Par ailleurs, quelles sont vos recommandations pour rendre plus transparentes les rémunérations des dirigeants de fédérations sportives ? Le montant des indemnités des

dirigeants nous a été donné globalement. Nous n'en connaissons pas le détail. Selon vous, les rémunérations doivent-elles être soumises à une obligation de publication plus importante ?

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous allons vous apporter une réponse prudente motivée par trois points. Tout d'abord, cette question n'a pas été traitée dans l'étude, notre réponse sera donc personnelle. Ensuite, aucune jurisprudence du Conseil d'État n'existe, ce dernier n'ayant pas tranché la question de la soumission des fédérations au code des marchés publics. Or, en matière de commande publique, le Conseil d'État se livre généralement à une appréciation au cas par cas. Enfin, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne est particulièrement subtile.

Sur la question de la transparence des rémunérations des dirigeants de fédérations, je n'engage que moi. Je pense qu'il existe une très grande diversité en matière de rémunérations. Je souligne que certains dirigeants de fédérations ne sont pas rémunérés. J'estime qu'il convient d'être très prudent sur ce point.

M. Frédéric Pacoud. – Concernant le point de la rémunération, je n'engage que ma propre personne, l'Assemblée générale du Conseil d'État ne s'étant pas prononcée sur ce sujet. Je relève qu'une enquête du CNOSF avait montré, il y a quelques années, que la moitié des fédérations avaient prévu la possibilité de rémunérer un ou plusieurs de leurs dirigeants, comme le leur permettaient les textes. Dans les faits, un tiers des fédérations avait réellement mis en œuvre un dispositif de rémunération. La situation est donc extrêmement variable, les moyens et organisations des fédérations sont très inégaux et disparates.

Sur ce point de la publication des rémunérations les plus importantes, j'évoquerai la loi de transformation de la fonction publique de 2019 qui prévoit la publication de la somme des dix rémunérations les plus élevées de chacune des entités concernées, collectivités et administrations, afin de préserver l'anonymat. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a rappelé, à l'occasion des lois relatives à la transparence de la vie publique en 2013, les limites à la publication de certains éléments liés aux déclarations d'intérêts et d'activités, qui ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Qu'en est-il des dirigeants de fédération qui exercent des fonctions électives et non des fonctions publiques administratives ? Cette question mérite un examen en soi. De façon générale, nous étions surtout attachés à la prise en charge, par le mouvement sportif lui-même, de cette question de gouvernance éthique et de déontologie, que nous devons encourager. Rappelons qu'une loi de 2017 a prévu que toutes les fédérations délégataires se dotent d'un comité d'éthique et de déontologie. Or, selon le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport rédigé en 2018 par Patrick Bayeux et Laurence Lefèvre, seulement un cinquième des fédérations avait mis en place

un tel comité à cette date. Ainsi, il y a certes la question des rémunérations, mais aussi bien d'autres questions que les fédérations doivent prendre en compte pour améliorer leur gouvernance.

Pour répondre à votre question plus technique de la soumission des fédérations au code des marchés publics, je me permets de rentrer dans une mécanique juridique. Nous touchons le sujet du pouvoir adjudicateur qui relève du droit européen. L'article L 1211-1 du code de la commande publique stipule en effet que si un organisme reçoit moins de 50 % de son financement de la part de l'État ou des collectivités territoriales et si ses membres ne sont pas nommés pour plus de la moitié d'entre eux par un pouvoir adjudicateur comme l'État, il reste deux conditions à remplir pour que cet organisme puisse être considéré comme un pouvoir adjudicateur. La première condition concerne son objet, qui doit satisfaire spécifiquement les besoins de l'intérêt général et donc avoir un caractère autre qu'industriel ou commercial. Il s'agit d'une condition difficile à cerner, qui a fait l'objet de nombreuses jurisprudences et qui renvoie à la diversité de situation des fédérations, qui sont d'abord des personnes morales de droit privé, relevant de la loi de 1901.

Le deuxième critère est celui du contrôle de gestion. Pour que les fédérations soient reconnues comme des pouvoirs adjudicateurs, il conviendrait que leur gestion soit soumise à un contrôle par le pouvoir adjudicateur principal, en l'espèce par l'État. En découle la question de la tutelle et du degré de dépendance entre le pouvoir adjudicateur et l'organisme. Et cette notion est, là encore, difficile à apprécier dans la mesure où nous tombons dans ce que nous appelons « les faux-semblants de la tutelle de l'État ». Le code du sport affirme que l'État exerce la tutelle des fédérations sportives, mais il rappelle aussi l'indépendance des fédérations sportives, personnes morales de droit privé. Néanmoins, on trouve des éléments d'un contrôle de gestion à l'annexe 1-5 de l'article R 131-3 du code qui cite les dispositions obligatoires devant figurer dans les statuts des fédérations. On retrouve la nécessité d'envoyer chaque année au ministère des sports des rapports financiers de gestion. Par ailleurs, la loi affirme la possibilité pour l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de contrôler les fédérations agréées. Ainsi, il existe des éléments de contrôle de gestion. Pour autant faut-il asséner que toutes les fédérations devraient être regardées comme des pouvoirs adjudicateurs ? La question est compliquée. D'ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne considère que le contrôle *a posteriori* ne suffit pas nécessairement. Il faut d'autres conditions, comme un réel examen de gestion de la part du pouvoir adjudicateur principal, et le pouvoir d'influencer les décisions de l'organisme considéré.

Ainsi, comme le précisait Mme la présidente, on ne peut formuler de conclusion générale sur cette question ; la qualification de pouvoir adjudicateur résulte nécessairement d'une analyse au cas par cas.

Mme Martine de Boisdeffre. – J'ajoute deux points. Sur l'aspect rémunération, nous sommes dans une logique de responsabilisation des

fédérations sportives, à l'initiative du mouvement sportif, du CNOSF. Cette logique nous semble plus efficace que celle reposant sur la contrainte. Le deuxième point à cet égard est qu'il existe, comme vous le savez, une obligation pour les présidents de fédérations de transmettre une déclaration d'intérêts, une déclaration patrimoniale, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. De ce fait, des éléments existent effectivement.

Par ailleurs, concernant le pouvoir adjudicateur, vous voyez que le sujet est très subtil et complexe. Vous comprendrez que nous ne pouvons y répondre de façon ferme. Comme l'a suggéré Frédéric Pacoud, nous pourrions vous envoyer des textes de référence.

Je souhaite alors évoquer la première question qui nous a été adressée, celle de la nécessité de demander aux fédérations de formaliser un règlement financier. Je tiens à rappeler à cet égard, comme mentionné à la page 145 de notre étude, que le point 5-3 de l'annexe 1-5 de l'article R 131-3 concernant les aspects de surveillance, indique la possible communication, sur réquisition du ministère, à tout fonctionnaire des documents administratifs, des pièces de comptabilité dont le règlement financier. Par ailleurs, est prévue l'obligation d'envoyer tous les ans au ministère le rapport de gestion. Ce rapport financier est donc d'ores et déjà prévu pour les fédérations agréées. Il me paraît important de souligner l'existence de cette disposition. Peut-être faudrait-il qu'elle soit plus utilisée dans le cadre du contrôle que peut exercer le ministère, à travers la direction des sports et l'inspection générale.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - J'ajoute une question dans la continuité de ce sujet des politiques publiques. Avez-vous le sentiment que l'État devrait être plus exigeant, voire intrusif dans le contrôle du fonctionnement interne des fédérations ? Vous avez évoqué la dimension éthique et déontologique, or nombreux sont les présidents de fédérations qui témoignent que ces critères servant de référence à ce qui relie les fédérations à l'État, c'est-à-dire les conventions d'objectifs, ne concernent que l'évolution du nombre de licenciés ou les résultats. Ne faut-il pas aller plus loin, en diversifiant ces paramètres et en intégrant des critères de déontologie ? Le dernier point que je souhaite vous soumettre concerne ce cadre nouveau apporté par la création de l'Agence nationale du sport (ANS). Dans ce contexte, pensez-vous que certaines missions ou fonctions assumées jusque-là par les fédérations pourraient être supprimées ? D'autres pourraient-elles être renforcées ? Ou encore créées ? Je pense là notamment à une fonction de recherche de financement ou de mécénat d'entreprise. Selon votre étude, des évolutions méritent-elles d'être abordées ?

Mme Martine de Boisdeffre. - Pour répondre au premier point, c'est en effet un des axes que nous proposons. Nous considérons que les conventions liant l'agence et les fédérations doivent introduire des critères liés à la déontologie, à la gouvernance, à l'éthique, en plus des critères quantitatifs.

Par ailleurs, il nous semble primordial, si l'on souhaite responsabiliser les fédérations, de pouvoir vérifier que cette responsabilisation soit bien prise en compte et bien prise en main par les fédérations. Aujourd'hui, l'État, à travers le ministre des sports, doit être plus attentif au respect de ces obligations, mais en aucun cas intrusif. Nous l'avons écrit, cet aspect déontologique et éthique doit être une part entière de l'héritage des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024. Les fédérations doivent prendre cela en main sur la base d'éléments qui seront élaborés sur des orientations claires et communément partagées par le mouvement sportif. En contrepartie, l'État doit vérifier que ces directives sont bien appliquées et que la gestion et la gouvernance sont en conformité avec ces grandes orientations. Notre étude va complètement dans ce sens. Je suis donc tout à fait d'accord.

M. Frédéric Pacoud. – Je me permets de revenir sur le premier point. Vous avez évoqué, monsieur le président, ce contexte nouveau de la création de l'ANS qui rejaillit sur les deux questions. Il en résulte que l'agence donne aux fédérations agréées les fonds qui doivent ensuite être redistribués aux clubs, en application du projet sportif fédéral. Les fédérations se retrouvent dotées d'une mission de redistribution de l'argent public, pour un total de 40 millions d'euros. Il paraît donc essentiel que cette responsabilisation soit vraiment affirmée, soutenue, portée par l'État dans sa mission de tutelle même si celle-ci n'est pas précisée dans les textes. Nous pensons qu'il est possible d'envisager une forme de conditionnalité des conventions de performance passées par l'agence avec les fédérations. En Angleterre, un code de gouvernance du sport a été édité, que les fédérations doivent respecter pour bénéficier des subventions de l'agence UK Sport. Nous pensons à ce type de dispositif par lequel on redonnerait du sens aux outils partenariaux de l'État. Concernant les paramètres et critères, il nous semble indispensable de les diversifier et de donner un sens à ces relations contractuelles que le mouvement sportif appelle de ses vœux dans cette logique d'autonomisation.

Concernant le second point, celui des sources de financement, cette même logique s'applique. Elle renvoie à la question cruciale de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, et à la question de l'argent dans le sport. On a pu constater, depuis trois mois, une grande fragilité du système, puisque les ressources s'appuient en grande partie sur des droits de rediffusion, sur du sponsoring... Nous en venons donc à d'autres propositions structurelles qui consistent à armer les fédérations et les clubs en matière de formation. Par ce biais, les fédérations et les clubs pourraient acquérir la capacité de développer des fonctions commerciales, et ainsi ne pas laisser des opérateurs indépendants moins soucieux des questions de service public occuper le terrain. Je souligne l'exemple de la fédération française de canoë-kayak, qui a développé une offre de services, pour ses clubs ainsi que pour les collectivités, d'ingénierie pour la mise en place de structures de pratiques sportives. Cet exemple renvoie à la question de la

mutualisation des moyens. La France compte un grand nombre de fédérations sportives et eu égard à la liberté d'association nous ne proposons pas d'en limiter le nombre. Nous suggérons donc de tendre vers une mutualisation des moyens, notamment au sein des petites fédérations, pour partager l'ingénierie, la gestion. Par ailleurs, la direction des sports pourrait développer ses missions d'évaluation et d'orientation stratégique en soutien aux fédérations qui doivent s'inscrire dans un milieu concurrentiel.

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous évoquons notamment l'intérêt du statut de société coopérative d'intérêt collectif qui a, notamment, été très étudié dans un avis du Conseil économique, social et environnemental du 9 juillet 2019 et dont Bernard Amsalem était rapporteur. Ce statut pourrait être utile aux fédérations car il leur permet d'impliquer les différents acteurs et de développer des activités marchandes.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous auditionnons beaucoup de monde depuis que cette mission nous a été confiée. Je tenais à vous dire que, de mon point de vue, votre audition est la plus claire sur ce sujet. Elle est extrêmement sérieuse. Deux points me frappent tout particulièrement. D'abord votre extrême prudence. Aucune de vos propositions et remarques ne tombe sous le coup d'une vindicte populaire. Certaines fédérations puissantes sont en ce moment stigmatisées, caricaturées, sans toujours mettre en avant ce qu'elles apportent aux clubs et au sport amateur. À l'inverse, vos propos sont modérés et sérieux, je m'en réjouis. Vous avez évoqué un sujet éminemment important : chaque fédération est unique et il est impossible de les comparer. Ainsi, la question du statut est une notion primordiale. Par ailleurs, la question de l'argent public, aux yeux d'un élu local ou d'un conseiller d'État, est aussi très importante. Mais je tiens à la relativiser eu égard à la participation minimale de l'État dans le sport. Les fédérations sont indépendantes. Être intrusif me paraîtrait très risqué car l'État n'a pas les moyens de l'être, ou alors il devrait intervenir à la hauteur de son niveau d'exigence.

Il est impossible de défendre une cause générale pour toutes les fédérations, car elles sont très différentes les unes des autres.

Mme Martine de Boisdeffre. – Je me permets de réagir à vos propos. Comme je l'ai souligné, l'État doit être attentif mais surtout pas intrusif. Il doit l'être dans un certain nombre de domaines comme la déontologie, la prévention de la corruption ou de certains phénomènes dont malheureusement le sport est victime. Le sport est une vitrine à la fois de ce qu'on peut faire de mieux dans une société et des aspects plus pathologiques de celle-ci. L'État a pour mission de vérifier le respect des orientations et des règles mises en place en matière de gouvernance, au service du bien commun et de l'intérêt général.

Je tiens à le souligner, vous l'avez dit, les fédérations sont très dissemblables. Des rapprochements sont possibles, tout comme une mutualisation de moyens pour faire face à telle ou telle responsabilité.

Enfin, comme nous l'avions mentionné dans l'avis consultatif que nous avons rendu au sujet de la création de l'ANS, celle-ci doit avoir pour objet de décliner une politique nationale du sport avec tous les acteurs, dont les collectivités territoriales, principal financeur du sport, et les acteurs économiques. Cela nous a paru un objectif souhaitable, de grande valeur. Nous avons insisté sur ce point dans notre avis sur le projet, au niveau de l'étude car nous ne réussirons à faire que le sport devienne l'affaire de tous que si les acteurs à tous les niveaux territoriaux débattent ensemble, construisent ensemble une politique en matière d'équipement, d'accès au sport, d'accompagnement de ces pratiques individuelles, pour jouer son rôle de curation, de prévention en matière de santé.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Vous avez été précise, prudente, claire. Je salue votre travail remarquable qui, pour nous, est très intéressant. Je vous remercie beaucoup de toutes ces précisions très utiles. J'ai bien noté la volonté d'une vraie démocratie et d'un vote.

Mme Martine de Boisdeffre. – Merci, nous sommes très touchés par vos paroles, et nous vous souhaitons une bonne continuation de vos travaux.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Merci pour votre intervention.

**Audition de M. Frédéric Sanaur, directeur général
de l'Agence nationale du sport**

VENDREDI 3 JUILLET 2020

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Je vous remercie pour votre présence. Nous avons jugé suffisant le motif invoqué par M. Castex pour l'excuser de son absence. Nous lui souhaitons bonne chance et pleine réussite dans l'exercice de sa nouvelle fonction, essentielle pour notre pays.

Cette audition constitue une réflexion et un état des lieux relatifs à l'amélioration et au fonctionnement de l'organisation des fédérations sportives de notre pays. Vous êtes aujourd'hui au cœur de notre modèle à travers l'Agence nationale du sport (ANS). Vous allez nous donner votre sentiment en lien avec ce qui nous est annoncé dans le cadre de la prochaine loi sport dont un premier axe vise à améliorer la gouvernance des fédérations. Qu'est-il urgent de modifier dans le système actuel ? Nous parlerons également des relations entre les différentes composantes de votre gouvernance actuelle au sein de l'ANS, des moyens humains, financiers. Nous voulons centrer nos échanges sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives que l'on juge parfois trop conservatrices, trop clientélistes dans leur mode de fonctionnement et d'élection, et insuffisamment ouvertes sur l'extérieur. Nous souhaitons apporter notre pierre à cette contribution à travers un ensemble d'auditions.

M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'ANS. - Je vous remercie pour ce rappel du contexte. Avant d'être directeur général de l'Agence nationale du sport, j'étais directeur général de la fédération sportive d'athlétisme. Au travers d'une quinzaine d'années de politique publique, j'ai pu accompagner, financer et monitorer les fédérations sportives. Les premiers partenaires de l'agence sont les fédérations sportives et une grande partie des dotations financières que nous affectons sont tournées vers celles-ci. L'ensemble des actions déployées dans ce cadre, à la fois sur le haut niveau et le sport pour tous, s'inscrivent dans une logique d'accompagnement des évolutions nécessaires dont vous parlez et qui font partie des objectifs sous-tendus aux financements que nous attribuons. Les évolutions à engager sont disparates : des interactions existent avec plus de 115 fédérations. Ceci nécessite une approche, des objectifs et des ambitions adaptés aux moyens et à la capacité de transformation.

Je commencerai par le développement du sport. Le point essentiel qui a guidé nos travaux depuis la création de l'agence dans son format de

préfiguration est qu'aujourd'hui, de nombreux clubs, de comités et de ligues, n'ont pas forcément de proximité avec leur fédération. Ils n'ont pas l'impression que la fédération leur apporte des solutions, mais plutôt des contraintes. Le travail est mené à travers les projets sportifs fédéraux et la gestion est confiée aux fédérations, à partir d'une stratégie validée par l'agence, d'orientations précises et d'indicateurs de mesure, de résultats établis. Nous avons souhaité confier ces responsabilités de ventilation des dotations budgétaires de l'ex-CNDS aux fédérations. Cela représente 63,3 millions d'euros, ventilés auprès d'une centaine de fédérations, pour 16 à 18 000 clubs, ligues et comités sportifs.

Le sens de ces projets sportifs fédéraux était de demander aux fédérations d'avoir une ligne de développement stratégique, qui détermine des axes de progression et un plan d'action pour atteindre ces objectifs. Le problème est que les fédérations n'étaient pas en capacité de mettre en œuvre cette stratégie, faute de leviers financiers suffisants. Le produit des licences ne suffit pas pour couvrir la rémunération des personnels fédéraux, le complément de rémunération des personnels d'État, le dédommagement des déplacements des bénévoles et des dirigeants, l'organisation des compétitions, des formations, etc.

L'ensemble des projets sportifs fédéraux sont consultables sur le site internet de l'Agence du sport. Nous sommes convaincus que pour accompagner le développement des pratiques sportives, une structuration du mouvement sportif est nécessaire. Celle-ci passe par une professionnalisation et donc le recours à l'emploi. Nous avons demandé aux fédérations sportives de développer une stratégie emploi, ce qui est en cohérence avec les grands dispositifs que porte l'agence puisque chaque année près de 50 M€ accompagnent plus de 5 000 emplois sportifs dans le cadre des dispositifs de l'agence. L'objectif était de pouvoir accompagner la montée en compétence des fédérations sportives, en commençant par la stratégie de développement et en poursuivant par l'emploi. Très souvent, les fédérations n'ont pas de service en charge des équipements alors qu'il s'agit d'un axe déterminant pour pouvoir se développer.

L'aspect transformation numérique et digitale des fédérations doit connaître une vraie progression, notamment sur les dématérialisations, la communication digitale, la gestion de communautés d'acteurs sportifs, etc.

Le dernier point concerne le développement commercial et partenarial des fédérations. La diversification des recettes et la raréfaction de l'argent public est une réalité. Néanmoins, pour accompagner les fédérations dans la diversification de leurs recettes, il faut les encourager à élargir leur offre et la rendre davantage susceptible de bénéficier du sponsoring et du mécénat. Chacun doit prendre sa part dans l'interaction avec les fédérations, aussi bien le Comité olympique que le monde économique.

Vous évoquez la question du clientélisme. Des enveloppes financières sont confiées aux fédérations qui opèrent pour le compte de l'agence la mise en œuvre de la stratégie de développement de la fédération en direction de leurs ligues, clubs et comités. Cela se fait sous validation de l'agence avec une déontologie actée par l'agence et transparente. Ces éléments sont disponibles sur le site de l'agence. Dans les instances de décision figurent des représentants des clubs, des comités, de la fédération dans ses différentes approches (bénévoles, salariés, cadres d'État) afin d'éviter tout parti-pris dans le financement des clubs. Des garde-fous ont été mis en place pour éviter cette démarche clientéliste. En parallèle, avant de mettre en paiement les subventions, un travail de contrôle par échantillonnage et de vérification par territoire est effectué.

Concernant le volet des élections, un travail a été mené dans le cadre de la loi sport avec l'ensemble des acteurs. Une approche plus réglementaire de ce point de vue ressort de la compétence du ministère et du Parlement. Nous sommes en interaction avec les équipes dirigeantes et n'intervenons pas dans la gouvernance : nous accompagnons l'effectivité des politiques mises en œuvre, les résultats opérés que l'on peut mesurer à partir des financements alloués à telle ou telle fédération. En revanche, le chemin qui vise à rajeunir, à féminiser et à créer plus de ventilation et d'oxygénation dans les équipes dirigeantes des fédérations, va dans le bon sens. Nous avons une attention particulière sur le prochain renouvellement des instances, compte tenu notamment du report des Jeux de Tokyo, qui a opéré des changements de dates d'assemblée générale électorale. Nous sommes convaincus que pour mener un projet le plus efficace possible jusqu'en 2024, les nouvelles équipes doivent être connues au plus tôt. Nous n'étions pas partisans de repousser les élections après les Jeux de Tokyo en 2021. Si l'on souhaite mener une politique fédérale qui porte ses fruits aussi bien sur le haut niveau que sur le développement d'ici 2024, on peut difficilement avoir une action significative sur l'année N des élections. Il faut ensuite reconstituer une équipe technique et recommencer à préparer un projet fédéral qui sera mis en œuvre avec le budget de l'année suivante. Il reste finalement six à douze mois pour agir et établir un budget permettant de déployer une nouvelle politique fédérale. Le délai entre 2022 et 2024 est très court. Plus vite les équipes sont stabilisées, plus vite il sera possible de construire et d'être exigeant vis-à-vis des nouvelles équipes. Il n'est pas question de fragiliser les équipes techniques avant les Jeux de Tokyo, mais de travailler le plus tôt possible pour construire.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - A propos des projets sportifs fédéraux, vous avez utilisé le terme « indicateurs », ce qui nous paraît très important pour une évaluation la plus objective et complète possible. Êtes-vous favorable à un contrôle extérieur par un organisme indépendant, du mode de fonctionnement des fédérations, à partir d'une grille de référence qui serait validée de manière consensuelle ?

Une deuxième question : vous avez mentionné un certain nombre de bonus apportés par l'ANS par rapport à la situation précédente notamment concernant la professionnalisation des fédérations. Pouvez-vous nous citer d'autres exemples de valeur ajoutée de l'ANS par rapport à la situation précédente du CNDS ?

M. Frédéric Sanaur. - Je suis partagé sur la question du contrôle externe des fédérations. Lorsque j'étais directeur général de la fédération française d'athlétisme, j'ai eu un audit de la Cour des comptes et une audition de l'inspection générale de la jeunesse et des sports. Les auditeurs étaient dans nos locaux pendant six à neuf mois et sollicitaient nos équipes, nos services et nos élus pour produire leur rapport final. Ceci demande beaucoup de temps et de mobilisation. Il faut bien sûr pouvoir rendre des comptes sur la bonne utilisation de l'argent public alloué et une transparence totale sur l'aide aux clubs, qui est une aide aux associations sportives locales. L'aide aux fédérations demande une démarche la plus transparente possible sur les contrats de performance et de développement. À vouloir ajouter du contrôle au contrôle, on s'éloigne de l'essence première des fédérations : le développement de la pratique, la formation des bénévoles et des éducateurs, l'organisation de compétitions, l'amélioration de l'optimisation de l'organisation, etc. Il est souvent reproché aux fédérations de ne pas être suffisamment proactives sur le sport-santé, sur le développement du sport pour les seniors, sur une offre qui s'éloignerait d'une stricte pratique en club, le sport pour les personnes en situation de handicap, l'environnement pénitentiaire. On demande aux acteurs associatifs du sport de pouvoir guérir beaucoup de maux de notre société sans qu'ils en aient toujours les moyens. Quand plusieurs cadres techniques sont mis à disposition, les choses sont possibles.

Les réalités sont parfois différentes et malgré la recherche de budgets complémentaires pour accompagner toujours plus le mouvement sportif, les capacités d'actions financières ne sont pas toujours au rendez-vous. Un contrôle externe apportera certainement la neutralité d'une vision professionnelle et empreinte d'une vision externe, mais attention à ne pas placer les fédérations dans un système où elles seraient surcontrôlées et s'éloigneraient de leur ADN initial.

Concernant la valeur ajoutée de l'agence, il faut bien mesurer le fait que l'agence n'est pas strictement la traduction du CNDS d'hier. L'enjeu est aujourd'hui triple : le haut niveau et la haute performance avec une réorganisation territoriale du sport de haut niveau. La compétence du sport de haut niveau qui était affectée aux directions régionales de la jeunesse et des sports est transférée dans les Creps et constitue un travail de fond mené avec l'ensemble des Creps, des régions, des directions régionales et des mouvements sportifs régionaux et départementaux depuis trois mois. Il permettra une autre approche de l'organisation du sport de haut niveau et un autre service aux sportifs de haut niveau dans les territoires, avec des

guichets uniques et une offre de service à 360° sur le médical, le sportif, la gestion des data, l'accompagnement financier et le suivi socio-professionnel.

Cette organisation va de pair avec un nouveau suivi en termes de données du sport de haut niveau dans les territoires. Ces données, qui vont de pair avec une nouvelle organisation territoriale empreinte de spécificités de haut niveau, viennent nourrir le dispositif du « Sport Data Hub » développé au sein de l'agence depuis sa création, avec une approche de la gestion des data au service du très haut niveau et de la haute performance. Elle est nourrie par les données du sport de haut niveau issu des territoires, dès le plus bas niveau. Ce travail de plateforme de coordination et d'objectivation de la data au service de la performance est nourri par un travail sur la recherche. Un appel à projets avec l'Agence nationale de la recherche, doté de 20 M€ sur deux ans, existe pour accompagner la recherche tournée vers la très haute performance. Les data générées par cette recherche alimentent et objectivent notre plateforme commune. Cette action n'existait pas dans cette complémentarité et représente un vrai service aux fédérations. Jusqu'à présent, quatre ou cinq fédérations étaient bien engagées dans la gestion de la data. Elles sont plus de trente actuellement. C'est un exemple typique d'une nouveauté sur le haut niveau.

Sur le volet développement, des interactions quotidiennes ont eu lieu avec les représentants des collectivités, des mouvements sportifs, des services de l'État dans les territoires. Ce travail de déclinaison territoriale n'existait pas de la même manière au CNDS. Il s'agissait d'une chambre d'enregistrement des décisions qui étaient prises et il y avait peu d'interaction et de complémentarité entre les dispositifs portés par les collectivités, la politique de l'État et les actions développées par le mouvement sportif.

L'approche est différente aujourd'hui avec un croisement des dispositifs pour les rendre plus cohérents. Le travail actuel consiste à initier un fonds territorial de solidarité pour préparer la rentrée des clubs, sortir de la logique de post-confinement et entrer dans cette relance du sport que nous souhaitons tous. La cohérence de ce fonds territorial est d'être objectivée avec les politiques spécifiques que développent d'ores et déjà les conseils régionaux et départementaux. L'idée est de financer plus d'acteurs, de bien identifier ceux qui ont le plus de besoins sur leur fonctionnement et la reprise de leur activité dans les territoires. Tout ceci doit être officialisé par la parution de décrets sur la conférence régionale du sport et sur le délégué territorial. Les élus régionaux en charge du sport ont tous accueilli cette proposition favorablement. L'enjeu est important et nous savons que nous aurons du mal au niveau national à interagir avec l'ensemble des collectivités. Beaucoup d'acteurs régionaux du sport utilisent l'expression « agence régionale du sport », pour avoir un espace de dialogue, de concertation et de décision. C'est la réelle nouveauté qui nécessitera

beaucoup d'énergie, mais qui permettra de croiser les expertises et savoir-faire et d'être plus efficace dans le financement du sport dans les territoires.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Vous êtes progressivement en train de remplacer le ministère au niveau de l'agence. Quels sont vos liens avec le ministère ? Notre sentiment est que vous prenez de plus en plus de pouvoir. Ma deuxième question porte sur la mise à disposition des cadres techniques et sportifs (CTS) auprès des fédérations qui constituent aujourd'hui le principal outil de la politique nationale du sport. Comment assurer la répartition des cadres, leur évaluation et l'agence peut-elle jouer un rôle dans ce domaine ?

M. Frédéric Sanaur. - Concernant le ministère des sports, nous avons une relation de tutelle à opérateur. Nous coordonnons notre action commune. Nous ne sommes pas dans la logique de remplacement du ministère. Au fil du temps sont déterminés les champs d'intervention de chacun, qui étaient flous lors de la création de l'agence. Nous intervenons sur les décrets et lois concernant l'agence, mais concernant la loi sur le sport nous sommes en second voire en troisième rang, car c'est le ministère qui prévaut sur le sujet. Il existe des interactions fortes avec d'autres ministères concernant les questions telles que le sport santé, le sport à l'école, le sport et les relations internationales. L'agence n'entre pas forcément dans ce champ. Les terrains sur lesquels elle interagit avec d'autres périmètres ministériels ou sociétaux sont le volet territoire et le volet ultramarin. L'action est forte envers les territoires d'outre-mer et nous interagissons fréquemment avec eux. D'autres actions sont portées par le ministère et chacun est dans son périmètre de responsabilité. Nous avons notre gouvernance propre, avec un conseil d'administration (CA) qui prend ses propres décisions souveraines, qui s'imposent à l'organisation de l'agence. Le pré-CA comprend les membres de l'État et toutes les décisions sont validées par l'organe de contrôle qui est le contrôle budgétaire et comptable ministériel. Cette relation de tutelle existe et pour le reste nous sommes compétents en matière de haut niveau et de haute performance, le sport pour tous et la relation avec les territoires.

Nous ne cherchons pas à prendre le pouvoir, mais à être le plus présents possible dans les deux périmètres d'action pour lesquels une responsabilité nous a été confiée. J'ai travaillé comme chef de bureau à la direction des sports du ministère. La différence avec l'agence est qu'un rôle presque politique lui est confié : le président de l'agence peut s'exprimer publiquement, de même que je peux m'exprimer publiquement, ce qui n'est pas le cas du directeur de l'administration centrale. Cela nécessite de porter l'ambition qui nous est confiée. Nous essayons de le faire le mieux possible avec les moyens financiers et humains dont nous disposons.

En termes d'organisation, j'ai un rendez-vous hebdomadaire avec le ministre, le directeur de cabinet et le directeur des sports, afin de passer en

revue les sujets à enjeux et les priorités de la semaine, à la fois sur les actions de l'agence et celles du ministère. Les sujets sont souvent complémentaires.

Concernant les CTS, le ministère des sports reste l'organe qui centralise leur gestion et la politique en matière de cadres techniques. En termes de savoir-faire métier, de technicité et de ventilation des ressources dans telle ou telle fédération, nous sommes très mobilisés, car le choix de l'affectation des ressources humaines dans les fédérations aura un impact direct sur les résultats attendus en matière de haut niveau ou de développement. Nous apportons systématiquement un avis à l'ensemble des décisions prises autour des cadres techniques et sportifs et il existe une relation coordonnée, un travail de gestion fait par le ministère et un travail technique et stratégique fait par l'agence.

L'agence a presque tous les moyens financiers et les moyens en matière d'expertise technique. Il lui manque les moyens humains à affecter aux fédérations et c'est dans ce cadre que nous intervenons pour porter notre avis, afin que soient mis en cohérence les moyens humains et financiers.

Nous avons fait des propositions très précises sur l'action et la gestion des cadres techniques, notamment sur le volet du haut niveau. Il est très important d'avoir un directeur technique national avec qui nous sommes en prise directe pour mener une politique de haut niveau et s'assurer de la bonne utilisation des moyens, des objectifs de résultat. L'alternative est un directeur de la performance, au côté du directeur technique national. Les mauvais résultats sur une discipline sportive ne doivent pas se poursuivre alors que des moyens sont mis en œuvre et que les Jeux de 2021, 2022 et 2024 approchent.

M. Michel Savin. - Nous avons auditionné un certain nombre de personnalités qui nous disent que les financements de l'agence sont axés sur le sport de haut niveau plus que sur le sport pour tous. Pensez-vous que l'Agence nationale du sport ait les moyens financiers et humains pour développer une politique du sport pour tous ? L'agence ne s'oriente-t-elle pas progressivement sur le sport de haut niveau alors que le sport pour tous serait confié aux régions ?

Les conférences régionales du sport sont-elles mises en place dans toutes les régions ? Assiste-t-on aux prémices d'une répartition entre l'agence nationale qui garde le sport de haut niveau et la haute performance, et de l'autre côté les collectivités locales et les régions qui gèrent le sport pour tous ?

M. Frédéric Sanaur. - En matière de financement, 90 M€ sont dédiés au sport de haut niveau et plus de 200 M€ au sport pour tous. Par rapport au CNDS, les budgets sont en augmentation et rejoignent ceux de 2017 qui avaient subi une baisse importante en 2018. Je n'ai pas tendance à dire qu'il y a eu une baisse ou une priorisation des financements sur le haut niveau. Sur le volet territorial, le budget progresse de 12 M€ en 2020 par rapport à 2019, par l'intermédiaire du fonds de solidarité mis en œuvre et financé par des redéploiements et une contribution du ministère des sports à hauteur de 7 M€.

Concernant les moyens de l'agence, il faut s'interroger sur la pertinence d'un financement national. Aujourd'hui, 45 M€ sont fléchés sur les subventions aux équipements sportifs et nous accompagnons 350 à 400 équipements sportifs par an. Les petits équipements nécessitent des financements de l'ordre de 50 000 euros alors que les plus gros équipements, tels que les complexes aquatiques ou des complexes sportifs nécessitent des accompagnements de 1 à 2,5 M€. Le travail que nous menons est d'arriver à une forme de « plan Marshall » sur les équipements sportifs et d'abonder le financement en investissement des équipements sportifs. De là découlera un effet d'impulsion et de motivation des maires à construire ou rénover leurs équipements sportifs. Cela doit dépasser un cofinancement de 12 ou 15 %, qui n'est plus suffisant aujourd'hui. Il convient de prioriser nos financements en étant plus précis, en couvrant moins d'actions de manière à optimiser les enveloppes dont nous avons la gestion. Une enveloppe plus conséquente de 100 à 150 M€ d'investissements permettra une action à l'échelle de la France qui sera plus crédible pour les collectivités locales. Une enveloppe de 40 ou 50 M€ ne sera jamais satisfaisante.

Concernant le financement des aides au projet, des clubs, des structures associatives, la priorité porte sur l'emploi sportif. Aujourd'hui, 85 % des emplois sont financés à hauteur de 12 000 euros par an pendant deux ans, et sont pérennisés en CDI. Pour une politique publique qui crée de l'emploi, ce n'est pas cher. Tous les deux ans, plus de 5 000 emplois durables sont créés dans le sport. Des discussions sont en cours sur le budget 2021 et j'espère qu'elles aboutiront. Dans la commission territoriale organisée en Bretagne, la dotation des emplois nouveaux sur le budget 2020 est de dix-huit emplois. Il existe donc des leviers pour aller plus loin et en matière de relance du sport, créer de l'emploi reste une réponse intéressante.

Nous accompagnons plus de 18 000 clubs sur 300 000 et nous n'aurons jamais suffisamment de budget pour les accompagner tous. Dans une logique de déploiement de stratégie fédérale ciblée avec des indicateurs, nous allons beaucoup plus loin que ce qui était fait hier sur la part territoriale du CNDS. Nous devons en mesurer les premiers résultats avant de continuer à injecter des financements publics sur le sujet.

Vous avez évoqué la question de la répartition des compétences de l'agence et dans les territoires. Sur le volet haut niveau, l'impulsion nationale est entendue et acceptée. La stratégie en matière de haut niveau est finalisée jusqu'en 2024. Elle sera présentée au gouvernement dans les prochains jours et rendue publique à la rentrée de septembre. La stratégie est nationale et doit s'appuyer sur des acteurs territoriaux pour avoir du sens et être amplifiée.

Concernant le sport pour tous, le financement de quelques centaines de millions d'euros est à mettre en corrélation avec plus d'une dizaine de milliards d'euros des collectivités locales. Le ratio est très déséquilibré. Au niveau national, il faut prioriser les actions que nous souhaitons porter en matière de développement du sport. Certains dispositifs du CNDS ont été

arrêtés, car ils ne donnaient pas une visibilité sur la politique sportive de l'institution. En matière de sport pour tous, la politique sportive de l'agence consiste à accompagner les fédérations afin qu'elles rendent de nouveaux services à leurs clubs et à être en proximité avec eux pour qu'ils se développent. Elle est aussi d'accompagner la structuration du sport français, sa professionnalisation à travers l'emploi. L'approche est beaucoup plus simple, notamment sur les territoires fragilisés. Ce sont les deux axes déterminants de notre action pour monter en compétence et mieux inscrire notre tissu associatif sportif dans le XXI^e siècle, avec la concurrence du sport privé, de la pratique libre et du sport digital.

Les conférences régionales ne sont pas toutes installées puisque nous attendons officiellement la parution des décrets. Les premières nominations sont en cours. Certains territoires seront plus proactifs que d'autres sur le sujet. Une conseillère en charge des territoires pilote les interactions avec l'ensemble des territoires et prépare ces conférences.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 2017, nous avons voté la création de la conférence permanente du sport féminin. Où en est cette structure ? Nous avons le sentiment qu'elle n'a pas pris son envol.

M. Frédéric Sanaur. - Nous ne sommes pas en position de responsabilité sur ce sujet. Le sport féminin est une priorité dans les projets sportifs fédéraux. Un axe fort porte sur l'aide à la production audiovisuelle et le développement du sport féminin. En effet, notre action sur la conférence permanente du sport féminin est quasiment inexistante. Elle a tout son intérêt sur le principe et nécessite d'être actionnée.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Nous avons écouté vos propos avec beaucoup d'intérêt. Cette agence est jeune, mais elle joue un rôle important. Vous avez présenté la variété de vos actions ainsi que votre méthodologie basée sur l'écoute, le conseil et le respect. C'est une très bonne formule qui ne peut que favoriser le développement du sport de manière intelligente et équilibrée. Nous vous remercions et vous souhaitons beaucoup de courage.

**Audition conjointe de représentants de la Fédération française de football,
de la Fédération française de tennis et de la Fédération française de rugby**

LUNDI 6 JUILLET 2020

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd’hui les représentants de trois des fédérations sportives les plus importantes : M. Bernard Giudicelli, président de la Fédération française de tennis (FFT), M. Kenny Jean-Marie, directeur de cabinet du président de la Fédération française de football (FFF), accompagné de M. Pierre Samsonoff, directeur général de la Ligue de football amateur (LFA) et M. Christian Dullin, secrétaire général de la Fédération française de rugby (FFR).

Cette mission d’information a été créée à l’initiative de notre rapporteur, M. Alain Fouché et nous nous y sommes associés. Le contexte est particulier : la pandémie pourrait modifier le fonctionnement futur du mouvement sportif, les jeux Olympiques de 2024 approchent et nous attendons un remaniement gouvernemental dans quelques heures.

Un des éléments de notre héritage olympique est la gouvernance. Dans l’attente de la future loi sur le sport, qui interviendra probablement en 2021, nous entendons procéder à un état des lieux des fédérations aujourd’hui pour en tirer des préconisations pour l’avenir. À cette fin, nous avons choisi le format de la table ronde, nous en avons d’ailleurs déjà organisé une autre avec de plus petites fédérations. Je vous propose de procéder à un premier tour de table durant lequel vous nous parlerez de ce qui, selon vous, devrait être amélioré, alors que nous sommes à quelques semaines d’élections fédérales, dans la perspective desquelles vos programmes respectifs prévoient peut-être des réformes en matière de gouvernance. À vos yeux, qu’est-ce qui marche bien, qu’est-ce qui ne marche pas ? Quelles évolutions pourraient améliorer le rayonnement des fédérations sportives et améliorer leur démocratie interne ?

M. Christian Dullin, secrétaire général de la Fédération française de rugby. – Vos questions sont au cœur de notre actualité : nous avons organisé ce week-end notre première assemblée générale numérique. Un des objectifs de notre mandat était la démocratisation et nous avons mis en œuvre le vote direct des présidents de clubs aux élections fédérales, régionales et départementales. Nous augmentons ainsi le nombre de votants : durant la dernière assemblée générale ordinaire, 71 % des présidents de club ont voté en direct, avec leurs smartphones – une participation record. Nous en sommes fiers, même si ce n’est pas toujours simple, car il faut utiliser les moyens techniques d’une société reconnue pour

cela. Notre assemblée numérique a ainsi pu se dérouler avec cinq intervenants présents au Centre national du rugby (CNR) et neuf cents participants en visioconférence sur leur smartphone, avec une bonne qualité technique, qui ont pu voter.

En outre, dès notre arrivée, nous nous étions engagés à nous mettre en phase avec la loi NOTRe. Au 31 juillet 2017, toutes les ligues étaient conformes et, durant les deux dernières années, nous avons mis en place leurs plans d'orientation stratégique et nous avons terminé celui des départements.

S'agissant de notre relation avec l'État, nous avons demandé à être une fédération test pour distribuer la part territoriale de la subvention de l'Agence nationale du sport (ANS). À la lumière de cette expérience, il nous semble que l'on ne peut pas demander aux fédérations de distribuer cette part territoriale, qui est associée à des plans d'orientation stratégique, sans leur permettre de distribuer la part relative à l'emploi. Le bilan de cette distribution que nous avons dressé avec l'ANS indique que la part territoriale a été distribuée de la même façon qu'auparavant, mais en privilégiant des cibles qui menaient effectivement des actions plutôt que des cibles qui remplissaient des dossiers. Cette réussite indique qu'il faut faire confiance aux fédérations pour distribuer la part emploi. Le sport a tout à y gagner, même si nous souhaitons une augmentation de l'enveloppe, laquelle apparaît, certes, comme peu évidente dans le contexte actuel. À somme constante, nous avons donc mieux réparti les fonds que ce n'était le cas précédemment. Notre relation avec l'ANS est plutôt bonne, de même que notre relation avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui est une instance importante pour les fédérations dans leur relation avec l'État.

Enfin, à nos yeux, l'évolution envisagée dans la loi à venir concernant les prérogatives éventuelles des ligues professionnelles est une source d'inquiétude. Nous tirons le signal d'alarme à ce sujet depuis longtemps : notre système fonctionne bien, avec des fédérations qui assument leurs responsabilités, sous la tutelle de l'État, il serait dangereux de confier certaines de leurs délégations aux ligues professionnelles. Celles-ci doivent exister, mais, ainsi que la crise l'a montré, leurs objectifs ne sont pas les mêmes que les nôtres. Les fédérations font vivre le sport, les ligues professionnelles sont une vitrine, elles organisent des rencontres de haut niveau, mais le développement du sport à la base ne fait pas partie de leurs objectifs ; il serait donc dangereux de leur confier, par exemple, l'arbitrage et le médical. Le garant des valeurs d'un sport, c'est la fédération, pas la ligue professionnelle. Vous êtes législateurs, soyez attentifs à ce qu'une telle décision pourrait emporter pour la suite.

M. Kenny Jean-Marie, directeur de cabinet du président de la Fédération française de football. – Il est intéressant de parler maintenant de la gouvernance de la FFF, dix ans après la crise de Knysna, qui a failli mettre par terre l'organisation du football français et qui a conduit à la réformer en

profondeur, nous permettant de revenir sur le devant de la scène et de nous remettre en marche, jusqu'à la victoire à la coupe du monde il y a deux ans. La gouvernance actuelle résulte de cette crise, elle a été mise en œuvre sous le regard insistant du Gouvernement de l'époque. En dix ans, nous avons beaucoup travaillé, nous avons tissé une relation apaisée avec la partie amateur et les relations entre la fédération et la ligue sont normalisées.

Les instances dirigeantes sont aujourd'hui plus resserrées. Auparavant, un Conseil fédéral pléthorique rassemblait l'ensemble des familles du football, mais il n'était pas opérationnel et les équilibres internes étaient difficiles à trouver. Aujourd'hui, le Conseil fédéral est élu au scrutin de liste majoritaire et un Comité exécutif resserré comprend quatorze membres autour d'un président qui tranche. Au-delà, la Haute autorité du football agit comme un conseil de surveillance et rassemble les familles du football, garantissant que les décisions prises le sont dans l'intérêt de notre sport. En parallèle, la Ligue de football amateur est dirigée par des élus qui assurent au quotidien la relation entre la fédération et les territoires, jusqu'au club.

Cette gouvernance a donné satisfaction. Électoralement, il s'agit d'un objet hybride : l'assemblée fédérale comprend 220 votants, soit l'ensemble des clubs professionnels et des clubs amateurs, ces derniers étant représentés par un système de délégations par ligue, avec un représentant par tranches de 50 000 licenciés. La crise de la Covid nous a conduits à accélérer notre modernisation, notamment par la dématérialisation de certaines réunions. Nous avons mis en place les outils pour cela, mais il fallait faire le saut et la crise nous y a contraints. C'est aujourd'hui un élément de satisfaction.

Ensuite, il existe un fonds d'aide au football amateur (FAFA), un dispositif unique dans le monde fédéral.

S'agissant des modalités de financement de l'ANS, la même question se pose qu'à l'époque du Centre national pour le développement du sport (CNDS) : à nos yeux, il est fondamental que la taxe Buffet serve à ce pour quoi elle a été conçue, c'est-à-dire à financer le développement du sport. Il nous semble donc incohérent qu'elle soit écartée. Comme la FFR, nous avons expérimenté avec l'ANS le dispositif de gestion de la part territoriale des fonds, avec satisfaction, alors même que nous étions initialement dubitatifs. En revanche, nous ne sommes pas demandeurs de la gestion de la part emploi, qui est différente techniquement. Nous avons besoin de temps pour nous y préparer. Il nous semble que la taxe Buffet est le dispositif le plus efficace pour donner de la cohérence à l'ANS et assurer la contribution du monde sportif à son propre financement.

Enfin, nous avons tenu notre assemblée générale il y a dix jours, sous une forme dématérialisée, mais nous restons encore prudents quant à l'idée d'une élection par les clubs.

M. Pierre Samsonoff, directeur général de la Ligue de football amateur. – En matière de gouvernance du football amateur, tout part du terrain. Notre maillage territorial s'appuie sur les districts, au niveau des départements, et sur les ligues régionales, qui sont maintenant calées sur les circonscriptions administratives et politiques issues de la loi NOTRe. Notre système fonctionne donc avec deux échelons, les clubs votant pour élire la liste qui dirigera le district ou la ligue. Contrairement à la situation qui prévalait auparavant, les électeurs sont confrontés à un vrai choix entre des programmes différents, avec de véritables possibilités de débats, ce qui renforce la démocratie interne. Les grands électeurs issus de ces scrutins élisent le Conseil fédéral et votent ensuite pour désigner le bureau exécutif de la LFA, qui est dédiée à la gestion foot amateur et intégrée à la FFF. La LFA n'a pas de personnalité juridique, mais c'est la seule structure fédérale gérée par des élus issus d'une élection distincte de l'élection fédérale. Ce fonctionnement nous garantit d'être en permanence en contact avec les représentants des ligues et des districts, afin que nous restions en phase avec leurs attentes. Les clubs, dont le maillage territorial est dense, entretiennent ainsi une relation de proximité avec leurs instances, la fédération ne pouvant gérer seule plus de 14 000 clubs. Ce système décentralisé permet donc d'alimenter la relation de proximité avec les clubs.

Cette démocratie est réelle, mais nous avons identifié des pistes d'amélioration sur trois sujets. Le premier est la mixité des instances. Nous avons bien travaillé sur la féminisation, mais c'est encore très loin d'être suffisant. Nos réflexions sur l'avenir doivent intégrer cette question et nos dirigeants doivent ressembler davantage aux pratiquants. L'arme la plus efficace pour cela est la formation des dirigeants, que nous lançons, en y consacrant les moyens nécessaires avec pour objectif que les présidents de clubs puissent s'engager ensuite dans les instances locales et nationales.

Le deuxième sujet est la clarification des compétences entre nos différents échelons. Notre maillage est dense, mais, en France, on a tendance à créer des redondances de compétences entre les échelons ; il est nécessaire de mutualiser les ressources entre les instances, nous l'avons fait en ce qui concerne la politique technique de la fédération, moins en ce qui concerne la dimension administrative.

Enfin, troisième sujet, nous devons nous pencher sur les liens entre la gouvernance des amateurs et des professionnels. En effet, certaines compétences doivent rester proprement fédérales : on a vu à l'occasion de la crise de la Covid que, en matière de gestion des compétitions, par exemple, il était problématique de laisser une instance dans laquelle la part des présidents est très importante décider seule de ce qui devait advenir. Il faut donc distinguer entre le domaine régalien et la compétence des ligues professionnelles. Nos relations sont harmonieuses avec la Ligue de football professionnel, mais nous devons, à l'avenir, régler cette question.

M. Bernard Giudicelli, président de la Fédération française de tennis. – Je voudrais d’abord évoquer la place de la FFT dans la gouvernance mondiale, laquelle, dans notre discipline, n’est pas unifiée, mais se répartit entre sept organisations : quatre tournois du Grand Chelem, deux circuits professionnels (ATP et WTA) et une fédération internationale (ITF). Les quatre Grands Chelems sont réunis dans le *Grand Slam Board*, qui agit par convention avec les deux circuits pour l’organisation des tournois ; la fédération internationale prenant en charge l’arbitrage et la lutte contre le dopage. Cette dernière est responsable des règles du jeu, du pouvoir disciplinaire et de trois épreuves majeures : le tournoi olympique, la coupe Davis et la *Fed Cup*. Il n’existe qu’une seule entité commune, la *Tennis Integrity Unit*, chargée de la lutte contre la corruption et les paris truqués. L’élément clé du système, c’est que les quatre tournois du Grand Chelem distribuent la moitié de l’ensemble des *prize money* mondiaux – des gains financiers –, alors qu’il s’agit d’organisations à but non lucratif, par opposition aux deux circuits, qui sont des compagnies commerciales. Chacune de ces organisations est gérée selon ses propres règles. L’IFT, dont je suis un des trois vice-présidents, est une société par actions, dont le conseil d’administration est élu pour quatre ans par l’assemblée générale. Notre fédération doit donc composer avec des partenaires divers, qui sont tous agiles et compacts et qui ne sont pas soumis à nos contraintes juridiques, sociales et financières. Notre statut est donc particulier : nous sommes la seule fédération qui organise chaque année un événement de dimension mondiale, le tournoi de Roland Garros, lequel génère 80 % de notre budget, les 20 % restants provenant des licences. Grâce à cela, nous reversons 100 millions d’euros aux ligues, aux comités départementaux et aux clubs, 17 millions d’euros servant à financer la Direction technique nationale.

Nous avons modifié notre système en 2015, en appliquant les préconisations issues du rapport *Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de la société*, piloté par M. David Lappartient, avec un Comité exécutif (Comex) et un Conseil supérieur du tennis (CST), qui font office, respectivement, de directoire et de conseil de surveillance, et comprennent dix-huit et trente-deux membres. Les délégués à l’assemblée générale choisissent par un seul vote le projet fédéral, les membres du Comex et le président de la fédération. Le Conseil supérieur du tennis est, quant à lui, composé de membres issus des listes majoritaire et minoritaire. Chaque ligue est représentée à l’assemblée générale par une délégation de trois personnes au minimum pour la ligue et d’une pour chaque département. Chaque délégué bénéficie d’une voix par tranche de cent licenciés, avec un plafonnement à soixante-quinze voix. Au-delà, un délégué supplémentaire est élu. Les quelque deux cents délégués élus siègent à l’assemblée générale, qui renouvelle les instances au terme de l’olympiade, par un scrutin de liste désignant en un seul vote le président, le Comité exécutif et le Conseil supérieur du tennis.

En parallèle, la fédération s'est dotée de plusieurs instances : un Conseil des présidents de ligues, issus des élections territoriales, qui est obligatoirement consulté pour les actions menées sur les territoires, un comité d'éthique indépendant, un comité financier, un comité des risques et, enfin, un comité chargé du choix des prestataires et des fournisseurs, qui gère les marchés de manière transparente. Toutes ces instances sont nécessaires pour gérer un tournoi qui ne souffre pas la médiocrité et pour assurer le développement du tennis en France ainsi que la pratique sur terre battue dans le monde. Pour jouer ce rôle, la fédération entretient et développe le stade de Roland Garros, qui lui appartient. Nous entendons rester une association loi 1901, tout en garantissant que notre gouvernance nous permette de faire face à la concurrence mondiale.

Nous sommes également très attachés aux territoires : nous assurons le service après-vente de la réforme territoriale et, en décembre dernier, nous avons modifié nos règlements administratifs en introduisant le principe de subsidiarité : le département devient ainsi, de fait, le guichet unique de la fédération alors que la ligue représente le Comex sur son territoire et assure les choix stratégiques. Un vote direct des clubs mettrait en danger ce maillage territorial, puisque les deux tiers des clubs – les plus petits – ne réunissent que le quart des licenciés, le tiers restant – les clubs les plus importants – en rassemblant les trois quarts. L'objectif de notre modèle représentatif est donc de garantir que notre Comex soit solide et solidaire, comme ceux de nos trois partenaires des autres tournois du Grand Chelem.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Selon vous, qu'est-ce qui doit impérativement rester en l'état dans la nouvelle architecture à venir ? Comment définissez-vous le domaine régalien qui doit relever de la compétence de l'État ?

Sur le contenu des conventions d'objectifs, demain, nous aurons de nouveaux contrats de performance d'un côté et de développement de l'autre. Quel regard portez-vous sur ces conventions entre le ministère et les fédérations ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – D'une manière générale, quel est le rôle des conseillers techniques sportifs (CTS) dans vos fédérations et quel est votre sentiment quant à la réforme de leur statut ?

J'ai entendu que la FFF était satisfaite de son fonctionnement et du mode d'élection de ses dirigeants. Or j'ai présidé un département, j'ai été maire, je me rends chaque semaine dans les petits clubs de football, dans les villages de cent ou cent cinquante habitants, et ceux-ci n'ont pas du tout l'impression de vivre une grande démocratie : ils se sentent isolés et délaissés. Des clubs disparaissent, les autres reposent beaucoup sur les bénévoles, ils sont financés par les communes, parfois par les départements, mais ils manquent de moyens et n'ont pas le sentiment d'être aidés par le niveau national. En matière de gouvernance, ils ne nous décrivent pas un fonctionnement démocratique : les près de 15 000 clubs sont représentés par

un président élu avec 216 voix, qui jouit de pouvoirs immenses, et -pardonnez-moi! - les clubs connaissent aussi le train de vie de la fédération à Paris. Pourquoi ne pas faire élire le président par tous les clubs ? Il existe des moyens modernes de le faire, plutôt que d'empiler les intermédiaires. Je comprends que ce système convienne à ceux qui sont réélus plusieurs fois, mais cela ne me paraît pas être satisfaisant et les petits clubs se sentent lésés. Entendez bien que je ne vous fais part ici que de ce que j'entends sur le terrain, que je connais d'autant mieux que j'organise une coupe cantonale depuis de nombreuses années.

M. Pierre Samsonoff. - J'ai lu beaucoup de bêtises dans la presse sur le train de vie de la fédération ; je vous rappelle que le président est bénévole, comme tous les membres de la gouvernance politique. Certains propos poujadistes que l'on entend ne reposent sur rien.

Ensuite, s'agissant du sentiment d'abandon des clubs dont vous faites état, je ne peux vous faire qu'une réponse un peu technocratique : la fédération distribuera la saison prochaine 99 millions d'euros d'aides au football amateur et lui a consacré 91 millions d'euros cette saison ; plus de 350 conseillers techniques vont sur le terrain, ainsi que des animateurs ; le FAFA apporte une aide à la construction d'infrastructures pour les collectivités locales, aux formations et à l'emploi pour les clubs. Je comprends que la fédération semble distante, mais le football amateur est florissant en nombre de licenciés et la petite baisse du nombre de clubs ne s'explique pas par des disparitions, mais par des fusions et des regroupements, car le football suit la même dynamique que nos communes. L'activité ne s'éteint donc pas, elle se regroupe dans de nouvelles structures juridiques. Certes, les collectivités locales jouent un rôle très important dans le financement du football amateur, mais c'est aussi le cas de la fédération.

Je comprends que les clubs aient envie de voter, mais leurs représentants locaux ne sont pas toujours passionnés par l'investissement dans les instances locales et un tel mode d'élection se heurterait à une difficulté pratique : une démocratie pratiquée exclusivement à distance pour 15 000 clubs ne serait pas optimale, alors que notre système nous permet d'innover tout le territoire. Nous entendons que chacune de nos instances soit légitime dans son rôle : les districts et les ligues sont les interlocuteurs des clubs au quotidien. C'est sans doute paradoxal, mais ils sont plus puissants que la fédération dans les relations avec les clubs, auxquels celle-ci ne s'autorise à s'adresser directement que depuis six mois.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Les clubs se plaignent aussi du problème des normes, imposées je ne sais comment et qui changent souvent.

M. Christian Dullin. - L'intervention du rapporteur a été sévère pour le football et renforce l'impression que l'on a, dans les fédérations, d'être très vite montré du doigt. Chez nous, en effet, les clubs votent directement et le nombre de mandats consécutifs est limité à deux. Ces

critiques nous semblent donc parfois très sévères. Que peuvent faire les élus, nous demandez-vous ? Ils pourraient montrer l'exemple, en matière de cumul des mandats, par exemple. C'est bien beau de jeter l'opprobre sur des bénévoles, mais il faut assumer !

M. Alain Fouché, rapporteur. – Il n'y a plus de cumul des mandats à notre niveau. Je vous rappelle que je n'ai fait que transmettre ce que j'ai entendu.

M. Christian Dullin. – La forme de votre intervention m'a un peu gêné. Sur le fond, nous venons de distribuer 35 millions d'euros dans le cadre d'un plan de relance consécutif à la crise sanitaire et certains clubs nous disent encore que nous aurions pu faire plus...

Deux points : les conventions d'objectifs ne nous posent aucun problème, c'est ainsi que nous fonctionnons, à condition que l'on détermine en regard les moyens qui sont consacrés au sport. Rétablissons la loi Buffet dans sa finalité et les problèmes financiers ne se poseront plus. Ensuite, en ce qui concerne les CTS, nous avons toujours été clairs, nous nous sommes battus pour le maintien de cette catégorie professionnelle, car, dès lors que nous demandons le maintien des délégations de l'État, la présence des CTS nous semble essentielle, en particulier en matière de formation. Notre message est donc le suivant : il faut maintenir ces postes et ne pas essayer de les laisser s'éteindre sans les remplacer. Leur rôle doit être important et n'est pas incompatible avec le pouvoir d'une fédération. Je tiens ce discours devant vous, alors même que nous venons de créer 162 emplois de cadres techniques de club, que nous rémunérons nous-mêmes – ce n'est pas incompatible.

Je rebondis sur la présentation de M. Giudicelli : nos instances internationales ne comprendraient pas que, dans le sport en France, les délégations de tutelle ne soient pas attribuées aux fédérations et nous perdriions l'organisation de beaucoup d'événements, il s'agit d'un véritable enjeu international. Ce n'est pas un hasard si notre président est devenu vice-président de *World Rugby* : en être absent serait une faute professionnelle.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Vous évoquiez le FAFA, monsieur Jean-Marie, comment est-il approvisionné ? S'agit-il de crédits issus de la fédération ?

M. Kenny Jean-Marie. – En effet, ces fonds proviennent à 100 % de la fédération. Les crédits obtenus de l'ANS au titre de la gestion viennent en plus et sont gérés séparément. Le budget fédéral est alimenté par la solidarité entre le monde professionnel et le monde amateur à travers une ponction des recettes commerciales de la ligue, ce qui explique que les clubs professionnels disposent de 37 % des voix à l'assemblée fédérale.

Un système représentatif peut être démocratique, les sénateurs que vous êtes ne me démentiront pas. Que des clubs soient mécontents localement, c'est normal, vos électeurs le sont parfois aussi. Nous pouvons entendre tous les reproches, mais je trouve un peu facile de critiquer la

décision selon laquelle 250 personnes représentent l'univers du football dans une assemblée fédérale. Nous pourrions en débattre durant des heures.

En ce qui concerne les CTS, comme la FFR, nous n'avons jamais demandé qu'ils nous soient transférés en gestion privée, nous sommes attachés à la délégation de service public du ministère des sports. Cette tutelle fait aussi office de gendarme si, demain, une équipe plus retorse prenait la tête de la fédération et tentait de s'écarter du droit chemin. Nous n'avons jamais demandé une telle réforme et nous avons, nous aussi, déployé des cadres techniques de droit privé, en plus des CTS dont nous disposons actuellement. Aujourd'hui, la majorité des directeurs techniques régionaux sont des fonctionnaires et nous sommes attachés à ce dispositif qui a fait ses preuves et qui est salué à travers le monde. Nous comprenons toutefois qu'il faille l'améliorer, afin que ces cadres puissent être sanctionnés lorsqu'ils commettent des erreurs, mais aussi afin qu'ils soient aussi rétribués à la hauteur de leur mérite.

Comme la FFR, nous n'avons aucune difficulté avec les conventions d'objectifs. Je n'étais pas personnellement favorable à la création de l'ANS, qui me semble introduire de la complexité, mais cette agence existe, nous en prenons acte et nous vivons avec. Nous recevrons une convention d'objectifs en deux parties, l'une concernant la performance et l'autre, le sport pour tous. Nous ferons avec. Nous sommes légalistes, nous mettons les politiques publiques en œuvre au quotidien et nous sommes fiers de notre délégation de service public.

La semaine dernière, nous avons une réunion avec la ministre des sports pour échanger sur nos pratiques et nos stratégies à l'international. Chacun doit rester à sa place, mais nous n'avons pas à rougir que le ministère joue un rôle international et européen pour accompagner les fédérations.

M. Bernard Giudicelli. – J'ajoute un point important : la perspective du vote direct ferait peser un risque sur les petits clubs. On ne saurait imaginer un système dans lequel un club aurait une voix ; les quarante-trois clubs ayant plus de 1 000 licenciés, qui représentent au total 6 % des licenciés, équivaldraient donc à 2 850 villages, ceux dont les clubs ont moins de 50 licenciés et qui représentent également 6 % des licenciés. La force du sport français, ce sont les territoires, qui sont liés à notre histoire. Nos statuts indiquent bien que la fédération comprend les ligues et les comités départementaux, organes de la mise en œuvre de la politique territoriale, et pas seulement le siège à Paris. En outre, si les clubs votaient directement, à qui le président rendrait-il des comptes ? Aujourd'hui, le CST peut inscrire sa révocation à l'ordre du jour de l'assemblée générale. Qu'advierait-il de ce pouvoir dans le cadre d'une élection directe ? Combien de signatures de clubs seraient nécessaires ? Dans notre système, ceux qui s'occupent mal des clubs au quotidien ne sont plus désignés comme délégués, car il n'y a pas d'automatisme de reconduction.

Je vous rappelle que Philippe Chatrier a été président de la fédération pendant vingt ans. Si l'on avait limité le nombre de ses mandats, il aurait dû quitter son poste en 1980 et le tennis ne serait pas entré aux jeux Olympiques, Roland Garros ne se serait pas modernisé et il n'aurait pas pu occuper les fonctions qui furent les siennes au niveau international, alors que c'est cela qui fait la force du sport français ! Pour être représentatif au niveau international, pour être légitime, il faut au moins trois mandats. Vous savez, l'arrogance des Français n'est pas appréciée par les autres, nous devons revenir à plus de modestie. Nous sommes très attachés aux territoires, c'est pour cela que nous avons introduit la subsidiarité. Aujourd'hui, la ligue ne peut pas faire ce que le comité départemental - l'instance de proximité - fait. Le problème, maintenant, c'est l'entité régionale, sur laquelle nous devons travailler.

Par ailleurs, c'est une erreur de croire que l'on élit seulement un président de fédération ; le système a changé et nous y avons participé : l'officialisation du Projet sportif fédéral (PSF) est un élément majeur pour l'ANS. Chaque fédération doit adopter un PSF. Venons-en à la convention d'objectifs : ce dispositif a-t-il été réellement évalué ? A-t-il un impact sur la vie des clubs au quotidien ? Je ne le pense pas. En revanche, il faut s'assurer que les PSF sont réellement mis en œuvre et ne sont pas seulement des outils électoraux ; à défaut, le vote direct des clubs favoriserait l'élection d'équipes investissant surtout sur le marketing. Or qui fait tourner l'organisation fédérale au quotidien ? Ceux qui gèrent chaque week-end les compétitions et, chaque semaine, les formations.

Enfin, à mon sens, ceux qui s'occupent de la formation du haut niveau ne peuvent plus s'accommoder de la routine. Le tennis évolue en permanence et il nous faut des cadres techniques sachant se renouveler et s'adapter constamment à la performance mondiale pour la décliner ensuite vers les jeunes. Quand allons-nous sortir de cette incertitude ? Nos collaborateurs se demandent quel sera leur avenir ! Le sport français a besoin qu'on le respecte et qu'on lui fasse confiance, à partir d'un élément objectif : notre PSF a été réalisé à 90 % pour l'olympiade à venir. Pourtant, personne n'est venu nous le demander ! En trois ans, nous avons reversé 18,8 millions d'euros pour l'investissement dans les clubs - autant que durant les quinze années précédentes - ces fonds ont donné lieu à 180 millions d'euros de travaux, qui ont bénéficié aux clubs de catégorie B et C - les petits clubs - qui ont reçu 10,5 millions d'euros. Attention aux solutions simples en apparence, mais qui s'apparentent à de la démocratie Canada Dry : le vrai démocrate, c'est celui qui peut être interpellé tous les jours, c'est-à-dire celui dont les représentants pèsent à l'assemblée générale et ont le pouvoir de révoquer les responsables. Sans cela, il n'y a pas de stabilité possible, c'est d'ailleurs cela que préconise le rapport L'appartient, qui a été beaucoup oublié.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Je n'ai fait que rapporter ce que j'ai entendu. Nous avons auditionné la fédération des clubs amateurs, dont les représentants ont tenu des propos très durs sur la situation, mais je n'ai,

quant à moi, jamais mis en cause la probité des dirigeants. Mon rôle est d'écouter, de faire remonter les informations dont j'ai connaissance et d'écouter vos réponses.

M. Bernard Giudicelli. – Le Gouvernement met aujourd'hui sur la table la deuxième phase de la décentralisation. Or en matière de projet sportif, le modèle pyramidal est mort, c'est le tombeau des illusions des clubs et des territoires. Nous prôtons un modèle dans lequel les clubs choisissent leur plan d'action annuel, la politique fédérale résultant de l'agrégation de ces plans.

M. Pierre Samsonoff. – Monsieur le rapporteur, vous faites référence à une fédération des clubs amateurs, qui n'existe pas. L'AFFA porte, certes, un combat légitime, mais elle ne représente que trente clubs en France.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je tiens à vous indiquer que nous avons repris le travail mené par M. Lappartient en 2012 au sein du CNOSF pour actualiser nos propres propositions.

M. Michel Savin. – Il reste une question essentielle : qui pilote le sport en France entre le ministère et l'ANS ? Certaines prérogatives sortent du ministère et reviennent à l'ANS, quel est votre avis à ce sujet ? Les conventions d'objectifs de l'ANS s'attachent à la fois au haut niveau et au sport pour tous. L'agence a-t-elle selon vous les moyens financiers et humains pour assumer ces deux politiques ? Aujourd'hui, il me semble qu'elle s'intéresse plus au premier qu'au second.

Qui doit assurer selon vous le contrôle des conventions d'objectifs, l'ANS ou le ministère ? Au Royaume-Uni, cette charge revient à une structure indépendante, qu'en pensez-vous ?

Sur la gouvernance, vous avez parlé des territoires, êtes-vous associés à la mise en place des conférences territoriales régionales et des conférences des financeurs ? Certaines régions ont commencé à s'organiser en ce sens, d'autres non, quel est votre point de vue à ce sujet ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous n'avons pas encore abordé la question : qu'en est-il des normes ?

M. Christian Dullin. – La question des normes est très importante. À notre arrivée, nous avons découvert que l'on imposait aux clubs des obligations qui ne pouvaient pas être respectées concernant les installations. Nous avons mis en place depuis deux ans une commission travaillant avec l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes) pour revoir les clauses et les normes en fonction du niveau de compétition, en correspondance avec les possibilités des municipalités. Nous avons des exigences raisonnables, que nous partageons avec les élus locaux.

Monsieur Savin, nous aimerions pouvoir dicter nos choix, mais nous subissons les choses. Est-il préférable d'avoir un ministère des sports sans

ANS ? En cette période de remaniement, nous savons que le sport risque au contraire d'être rattaché à la santé ou à l'éducation nationale...

Je regrette que nous n'ayons pas un ministère des sports qui traite le sport comme il devrait l'être. Le sport en France a des vertus sociales et citoyennes, mais nous sommes enfermés dans ce contexte et nous essayons d'en tirer le meilleur. Si j'avais les baguettes en main, je vous dirais ce que je préfère, mais aujourd'hui, nous nous adaptons aussi bien que possible, car le sport est souvent considéré comme la cinquième roue du carrosse.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Ce serait une bêtise que de ne pas conserver un ministère des sports !

M. Bernard Giudicelli. – La place du sport se mesure au budget qui lui est consacré. Le sport est un des principaux acteurs de l'économie sociale et solidaire et, si mon mandat est renouvelé, je compte m'impliquer au sein du Comité olympique sur son poids économique et social en France. Le tournoi de Roland Garros représente, par exemple, 260 millions d'euros de budget annuel, et le chiffre d'affaires généré par les clubs s'élève à 554 millions par an. Or, si nous devons rémunérer tous nos bénévoles, cela nous coûterait 900 millions d'euros par an. Le poids du bénévolat, qui n'est pas assez pris en compte, est donc un des enjeux de la gouvernance pour les années qui viennent. Il se trouve, malheureusement, que la moitié de nos licenciés ne sont pas des électeurs, car ils ne sont pas adultes. Dans le cas contraire, je suis certain que le budget du sport atteindrait le même niveau que celui de la culture, soit 3 ou 4 milliards d'euros.

Nous avons adopté le 29 juin, au sein du mouvement olympique, la première phase d'un pacte de loyauté qui pose les fondamentaux du bien-vivre ensemble et qui édicte des principes. Nous allons entamer la deuxième phase en septembre, qui concernera les réponses à apporter. Celles-ci étonneront, car nous sommes ballottés depuis quelques années par des gens qui n'ont jamais été élus et qui se sont autopromus réformateurs du sport, alors que le vrai moteur du monde sportif, ce sont les territoires et les dirigeants qui animent leurs structures. Nous souhaitons être reconnus comme des acteurs de l'économie sociale et solidaire et nous sommes résolus à peser réellement ce que nous pesons, car nous représentons le premier espace de socialisation entre la famille et l'entreprise. Considérez la lutte contre l'illettrisme : qui est le mieux placé pour détecter les difficultés de certains jeunes à appréhender les règles ?

En ce qui concerne le contrôle, monsieur le président, il s'agit d'appliquer des principes simples. Le secteur fonctionne comme un câble électrique : un fil est la phase, qui apporte le courant, l'autre le neutre, qui lui permet d'avancer. L'ANS pourrait être la phase, avec les conventions d'objectifs, et le neutre serait l'État qui contrôlerait les PSF, et non les conventions *a posteriori*. Les projets sportifs fédéraux résultent de ce qu'ont voté les clubs et sont donc plus importants que l'identité du président qui va

les mettre en œuvre. Nous ferions œuvre de démocratie en nous attachant d'abord à la capacité d'un président à mettre en œuvre le programme sur lequel il a été élu. Que se passerait-il si, dans une fédération, le rapport d'une inspection générale disait à mi-mandat que le projet fédéral n'avait pas été mis en œuvre ? Qui fait cela aujourd'hui ? Dans notre fédération, c'est le CST, mais ailleurs ? Lorsque la mise en cause de la gouvernance des fédérations s'est posée au CNOSF, j'ai proposé que nous mettions tout sur la table ; nous avons alors constaté que les dirigeants de certaines fédérations avaient été élus sans PSF. Ce n'est plus possible aujourd'hui et c'est une bonne chose. Le bon équilibre serait que les contrats d'objectifs soient basés sur les PSF - comme c'est déjà le cas pour les aides de l'ANS - dont les inspecteurs contrôleraient la mise en œuvre par les fédérations.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Vous feriez un bon ministre des sports !

M. Kenny Jean-Marie. - La question du pilote n'est pas la bonne, car cela ne relève que du pouvoir et le sport va bien au-delà de cela. Il faut un ministère fort, un CNOSF fort, des présidents de fédération forts...

S'agissant de l'agence, on évoque les modèles italien et britannique, qui sont opposés. Je n'étais pas parmi les défenseurs de l'ANS, mais je ne demande qu'à être convaincu. Voyons comment elle fonctionne, mais un an après sa création, il est difficile de porter un jugement. L'agence *UK Sports*, au Royaume-Uni, entièrement tournée vers l'objectif de ramener des médailles, a fait des choix violents en cessant de subventionner certaines disciplines. Est-ce conforme à notre culture ? À l'inverse, le *Comitato olimpico nazionale italiano* (CONI) a tout récupéré, mais les résultats sportifs italiens sont-ils pour autant convaincants ? Ces sujets sont trop sérieux pour les balayer d'un revers de manche, mais posons-nous les bonnes questions. Il est vrai que nous sommes aujourd'hui la cinquième roue du carrosse ; nous avons montré que nous étions unis, mais c'est un combat de tous les jours et tous les jours nous devons nous justifier, alors que nous sommes au plus près des territoires au quotidien.

Sur les normes, nous ne sommes pas la fédération la plus mal à l'aise, car le traitement de cette question est assez structuré chez nous. Les discussions avec les collectivités territoriales sont plutôt fructueuses et les comités des normes veillent au grain. Nous sommes pragmatiques et nous considérons que les territoires doivent prendre toute leur place pour éviter l'inflation continue des normes sportives.

M. Michel Savin. - Nous partageons le même constat sur qui gouverne le sport en France : nous nous battons chaque année pour tenter de relever les crédits consacrés au sport, nous constatons la faiblesse de la politique du sport dans ce pays et nous nous demandons ce que nous pouvons faire pour bouger les choses. On parle beaucoup des objectifs en termes de sport de haut niveau ou de sport pour tous, avec la lutte contre le racisme, l'homophobie ou le dopage, mais entre l'ANS, les fédérations, le

monde sportif, l'État, qui doit piloter cela et avec quels moyens humains et financiers ? Il faut un vrai débat politique à ce sujet. Nous n'avons pas les fonds nécessaires pour mener ces politiques, nous faisons donc beaucoup de vent et pas beaucoup de réalisations et nous avons le sentiment que, par manque de moyens, on dévie vers les collectivités territoriales une partie de la politique sportive. Le débat est là : quelle politique voulons-nous, avec quels moyens ?

M. Christian Dullin. – On ne peut pas différencier entre le haut niveau et la pratique de base ; nous sommes attachés à l'idée d'un ministère fort, mais aujourd'hui, nous sommes soucieux du fait que, au nom de la pratique pour tous, on met à mal la notion de licence, qu'il faut pourtant préserver. Nous attendons de vous que vous la défendiez, ainsi que tout ce qui va avec.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je salue la qualité des propos tenus et le *fair-play* dont ont fait preuve les représentants du football. Je vous remercie de ces échanges fructueux.

M. Bernard Giudicelli. – Il est impératif que les territoires ne soient pas oubliés dans la future loi sur le sport. Ce sont eux qui font les compétitions au quotidien, qui animent les dimanches, qui gèrent les résultats, les calendriers, qui sont les relais de la politique des fédérations. Le numérique facilite les choses et nous permet de toucher les familles, mais il faut tout de même concrétiser les projets et les actions. Sans représentation des territoires, c'est toute la république sportive que l'on risque de détricoter !

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Vous trouverez en nous des avocats de la cause sportive, du déplafonnement de la taxe Buffet et d'un vrai ministère des sports. Il est évident que si le sport devait relever d'un simple secrétariat d'État, il s'agirait d'un déclassement et d'un recul et nous le dirions. De ce point de vue, nos positions se rejoignent.

Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports

MARDI 21 JUILLET 2020

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Nous auditionnons Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée en charge des sports. Nous clôturons ainsi notre longue série d'auditions qui s'est déroulée dans des conditions si particulières - je salue la disponibilité de votre cabinet, madame la ministre, il nous a toujours répondu avec célérité.

Ces auditions nous ont démontré l'attente, mais aussi la nécessité de revoir l'organisation de l'offre sportive dans notre pays, depuis les clubs de proximité jusqu'aux fédérations. Nous souhaiterions que cette réorganisation se déroule sans table rase, dans les meilleures conditions possibles. Il y a urgence, par le déclin du nombre de clubs, par l'incertitude du modèle économique de bien des clubs, par les difficultés dont nous sommes témoins dans les relations entre les clubs et les fédérations ; cependant, nous souhaitons que la réorganisation se fasse dans un cadre incitatif, c'est ce que nous attendons du projet de loi que vous êtes en train de préparer et que nous attendons impatiemment.

Ensuite, nos interlocuteurs nous ont exprimé un souhait d'innovation, nous l'avons vu avec la promotion des sociétés coopératives. Nous soulignons la nécessité de consolider les instances fédérales, car c'est bien cet échelon qui porte l'intérêt général. Nous entendons les consolider dans leurs relations aux clubs, aux ligues, aux investisseurs, aux sportifs eux-mêmes ; les consolider en moyens matériels et en gouvernance, mais aussi en moyens d'investigation face à des dérives que nous constatons trop souvent. Quelles sont les urgences, selon vous ?

Enfin, les auditions ont souligné la nécessité que l'État contrôle davantage l'application des conventions d'objectifs et de moyens : envisagez-vous de renforcer ce contrôle ? Et quels doivent être, selon vous, les contours et les modalités de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) pour une fédération sportive ?

M. Alain Fouché, rapporteur. - Je suis très heureux de vous accueillir et suis soulagé que ce Gouvernement ait maintenu un ministre chargé des sports, plutôt que de ranger votre administration sous l'autorité d'un secrétariat d'État ; nous apprécions aussi votre grande implication et votre connaissance du milieu sportif.

Notre mission s'est proposée d'examiner le fonctionnement des fédérations, en particulier vis-à-vis des petits clubs, nombreux dans le milieu rural et dont certains rencontrent des problèmes avec les fédérations - et nos réflexions seront complémentaires à votre projet de loi.

Quelle est votre position sur les modalités d'élection des présidents de fédérations ? Faut-il limiter le nombre de mandats consécutifs que peut effectuer une même personne ?

Ne faudrait-il pas renforcer le contrôle de l'honorabilité des encadrants bénévoles ? Est-il réaliste d'envisager à moyen terme un contrôle systématique, comme ce qui existe déjà pour les encadrants rémunérés ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée en charge des sports. - À mon arrivée au ministère, le Président de la République et le Premier ministre m'ont adressé une feuille de route où figurait l'ambition d'une France plus sportive, avec le projet d'adapter l'organisation du sport aux attentes de nos concitoyens, car ces attentes évoluent rapidement : les acteurs historiques doivent en tenir pleinement compte. Pour ce faire, nous avons souhaité renforcer l'autonomie des fédérations, rendre leur gouvernance plus efficiente. La crise sanitaire n'a fait que renforcer cet impératif, la nouvelle organisation que nous visons doit donner plus d'agilité et de capacité d'adaptation aux fédérations. Nous sommes face au défi collectif de repenser le rôle du sport dans notre société, nous devons le placer au service de la santé publique, de l'éducation des jeunes et de l'insertion vers l'emploi, en incluant tous les publics. Le droit au sport est fondamental, c'est un levier très important et nous souhaitons que nos concitoyens le perçoivent comme tel, pas seulement comme un temps de loisir.

Dans la crise sanitaire, nous avons démontré le bien-fondé de la gouvernance partagée, avec l'Agence nationale du sport (ANS) : c'est cette organisation qui nous a permis d'associer les entreprises, l'écosystème des acteurs qui proposent du sport, et les collectivités territoriales. Cette gouvernance inédite, mise en place depuis un an, a su mobiliser des moyens aussi bien en direction du sport de haute performance que du sport pour tous. Nous voulons aller plus loin, transformer les relations entre les fédérations et les clubs, pour que les politiques fédérales se déploient davantage en lien avec les acteurs du territoire. Il faut que les fédérations connaissent tout simplement mieux les clubs, qu'elles interagissent davantage avec eux. Nous avons aussi voulu plus de transparence dans les soutiens publics aux uns et aux autres, les moyens alloués à travers les projets sportifs fédéraux et territoriaux sont publics, nos concitoyens peuvent les consulter sur le site de l'ANS, alors qu'ils étaient tenus secrets jusqu'à l'année dernière.

Nous souhaitons également renforcer le caractère démocratique du fonctionnement des fédérations, c'est une attente de nos concitoyens. Nous devons garantir que le débat au sein des fédérations soit démocratique, équitable et transparent. Nous souhaitons également une meilleure représentativité des femmes dans les instances dirigeantes des

fédérations - seulement deux femmes président une fédération olympique - mais aussi dans l'accès à tous les postes et à tous les niveaux, y compris parmi les bénévoles.

Notre priorité va aussi à la sécurité et à l'intégrité des sportifs, ce qui exige l'honorabilité des encadrants. Cela suppose une mobilisation forte des fédérations. Notre objectif est qu'en janvier prochain, l'intégralité des quelque deux millions d'éducateurs puissent faire l'objet d'un contrôle d'honorabilité, nous ciblons toutes les violences, y compris celles qui sont liées aux compétitions elles-mêmes, aux dérives autoritaires, aux manipulations, aux discriminations dans le sport. Comme ancienne athlète, je regrette que les sportifs ne soient pas davantage associés à la vie des fédérations, je travaille à ce que leur voix soit plus entendue.

La pratique sportive est une école de la citoyenneté, les clubs sont des vecteurs d'apprentissage des valeurs républicaines, j'en ai fait l'expérience concrète - et je me réjouis du rapprochement de mon ministère et de celui de l'éducation nationale, nous allons travailler main dans la main. Ce rapprochement va conforter les agents de mon ministère dans leur rôle éducatif, alors qu'ils ont pu devenir trop souvent, ces dernières années, des gestionnaires de dossiers. Pour moi, le sport est plus que du sport, c'est aussi un apprentissage de la tolérance, de la solidarité, du respect des règles, et aussi un générateur d'emplois et de compétences - c'est dans ce sens, large, que j'aborde notre entretien.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Quelles vous paraissent être les fragilités du mouvement sportif qui appellent des réformes, et quelles sont les urgences ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. - Il y a d'abord une urgence calendaire, nous allons entrer dans une période d'élection dans les fédérations, entre septembre et avril. Nous avons passé un accord avec les fédérations, elles ont accepté de respecter le calendrier initial de leurs élections malgré le report des jeux Olympiques. Il faut renforcer la démocratie dans les fédérations, nous en discutons avec elles. Nous avons envisagé la limitation de leur présidence à trois mandats, c'est une durée suffisante pour prendre connaissance des enjeux, peser dans les instances internationales, et conduire une politique fédérale en conséquence. Nous avons la volonté d'aller vers un vote des clubs, c'est déjà le cas dans bien des fédérations, mais pour d'autres cette solution n'est guère pertinente eu égard à leur organisation territoriale ; nous avons besoin d'affiner l'analyse avec les fédérations pour déterminer le niveau d'obligation approprié. Par exemple, la loi pourrait utilement fixer un seuil du nombre d'électeurs minimal. De même, il serait utile d'établir un guide de bonnes pratiques, qui préciserait les conditions dans lesquelles les campagnes électorales se déroulent, quels moyens sont mis à disposition des candidats, le calendrier, ceci pour nourrir le débat mais aussi pour faciliter la candidature de femmes - les audaces de

femmes se sont d'ores et déjà libérées, ce mouvement sera amplifié avec une impulsion forte du législateur ou des conditions de délégation renforcées.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Le seuil minimal concernerait-il les clubs ou les licenciés ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. - Les deux sont en partie liés. L'idée est qu'un président ne soit pas élu par 17 personnes... Il faut que les personnes qui l'élisent bénéficient d'une représentativité minimale, sans pour autant que l'on impose un vote par licencié, comme une proposition de loi de députés le propose. Si l'objectif est que chaque adhérent se sente partie prenante d'un projet fédéral, il existe d'autres manières d'y parvenir : c'est le sens de ce que l'on a fait avec l'ANS pour renforcer les liens entre les fédérations et les associations, en faisant en sorte, par exemple, que les associations sollicitent des subventions distribuées par les fédérations, etc. On peut réfléchir à d'autres outils pour développer ce sentiment d'appropriation.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Il conviendrait d'accroître la démocratie et l'information. Le président de la Fédération française de football est élu par 216 personnes, alors qu'elle compte deux millions de licenciés...

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. - On envisageait de s'inspirer des élections municipales et communautaires où les citoyens élisent indirectement les présidents des intercommunalités et ont connaissance des programmes de chacun. Les licenciés n'ont pas forcément accès, à l'heure actuelle, à cette information. Il serait pourtant simple d'utiliser les outils informatiques existants pour envoyer aux adhérents, dont les fédérations ont les listes, les projets de chaque candidat.

Mme Christine Lavarde. - J'entends bien que vous êtes défavorable à une élection des présidents de fédérations par l'ensemble des licenciés, mais qu'en serait-il des élections intermédiaires, notamment dans les ligues ou dans les comités départementaux ? Le processus d'élection reste très flou pour les adhérents des clubs, alors que ces instances ont, normalement, un lien beaucoup plus proche avec les clubs. Parfois, des personnes exercent des responsabilités au sein des ligues, alors même qu'elles ont été battues lors de l'élection du bureau du club dont elles sont membres...

Pour renforcer le lien entre les pratiquants et leur fédération, il faudrait que les pratiquants soient informés des projets portés par chaque candidat. Pour les grandes fédérations, cela figure parfois dans la presse, mais ce n'est pas le cas pour les plus petites. Il serait pourtant simple d'inclure dans les lettres d'information que chaque fédération envoie à ses licenciés un lien vers les professions de foi des différents candidats, voire une présentation des candidats et de leurs équipes.

Enfin, la limitation à trois mandats que vous évoquez a-t-elle vocation à s'appliquer uniquement aux présidents des fédérations ou aussi aux membres du bureau ? Le représentant d'une fédération au sein des

instances européennes n'est pas forcément le président de la fédération ; c'est parfois un vice-président.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – L'enjeu est d'améliorer la participation démocratique, mais tous les adhérents d'un club ne sont pas intéressés par cette question. Pour beaucoup, en effet, le sport rime avec liberté ou flexibilité et tous ne sont pas mobilisés par les enjeux politiques ou de gouvernance ; il faut arriver à faire prendre conscience que prendre une licence ne signifie pas seulement bénéficier d'une assurance, et que c'est aussi s'engager dans un projet fédéral. Mais le travail est colossal...

La limitation des mandats ne concernerait que le président, ce qui constituerait déjà une avancée majeure. Si une personne a été nommée ou élue, pendant son mandat national, au sein des instances internationales, elle pourrait bien sûr rester en poste à l'international, même en cas de changement d'équipe fédérale dès lors que la réglementation internationale le permet.

Mme Christine Lavarde. – Quelqu'un qui est resté vice-président pendant douze ans pourrait donc devenir président ensuite pendant douze ans ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – En effet.

M. Alain Fouché, rapporteur. – La loi sur le non-cumul des mandats permet d'exercer trois mandats de parlementaire, puis trois mandats de maire ou de président de conseil départemental...

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – La règle des douze ans permettra de faire vivre l'alternance, de faciliter l'émergence de nouvelles équipes, et, je l'espère, de nouveaux projets.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci pour votre éclairage. Ma collègue a évoqué certains problèmes relatifs à la démocratie dans les fédérations. Je ne suis pas élu de la même région, mais, à Villeurbanne, on constate que les mêmes questions se posent. Le problème est évident dans le football. Lorsque des présidents de clubs de quartiers commencent à protester, la fédération, comme par hasard, se met à contrôler le club sous toutes les coutures et trouve tous les moyens de le sanctionner, jusqu'à ce que le président jette l'éponge... Certaines fédérations ont ainsi un mode de fonctionnement particulier qui devrait être revu. Le président de la ligue de football d'Auvergne-Rhône-Alpes était déjà en place lorsque Charles Hernu était maire de Villeurbanne...

Le Président de la République veut faire de la France un pays plus sportif. Mais selon quels indicateurs ? Est-ce en fonction des résultats dans les compétitions internationales ?

Jusqu'où s'étendent les prérogatives des fédérations délégataires d'une discipline ? Cela signifie-t-il qu'elles sont comme propriétaires de la discipline et qu'aucune autre structure, comme les fédérations affinitaires, ne peut intervenir ? Je pense notamment au litige entre la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT) et la Fédération française de judo, qui lui

reprochait de lui faire de la concurrence sur les licences. N'est-ce pas le principe de libre concurrence qui devrait s'appliquer ? La Fédération française de judo est une fédération délégataire. La FSGT a-t-elle le droit de proposer la pratique du judo au sein de sa fédération ?

Enfin, je voulais vous interroger sur la gouvernance du sport. Vous avez indiqué que la gouvernance était partagée entre le ministère et l'ANS. Mais comment s'opère le partage ? Comment l'ANS se déclinera-t-elle au niveau local ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Pour les indicateurs, l'Institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (Injep) réalise des enquêtes pour évaluer la pratique sportive des Français, apprécier s'il s'agit d'une pratique quotidienne, occasionnelle, etc. La prochaine enquête aura lieu en 2021.

Notre politique vise à développer la pratique sportive dans des champs où elle pourrait être plus étendue : c'est le cas par exemple de la santé. L'activité physique peut être utile dans le cadre d'un parcours de soin, après un traitement ou en prévention. C'est l'objet du programme de labellisation de 500 maisons Sport-Santé au cours du quinquennat que nous avons lancé – la moitié ont déjà été labellisées. Il s'agit de repérer les structures portées par des associations, des collectivités ou des acteurs économiques qui peuvent servir de passerelle entre le monde médical et le monde du sport, car ce lien ne se fait pas naturellement. Cette collaboration pourrait pourtant être judicieuse, par exemple pour inciter les gens à pratiquer une activité physique ou un sport après un traitement ou pour prévenir des maladies cardio-vasculaires. Il faut accompagner les patients de manière individualisée. C'est le but des maisons Sport-Santé que nous voulons généraliser. Les mutuelles sont intéressées. L'enjeu est de créer, autour de l'hôpital, des parcours pour les patients au sein de clubs sportifs, qui collaboreraient entre eux pour proposer différentes activités.

La question est aussi de parvenir à inciter les fédérations à collaborer davantage entre elles. La mutualisation des fonctions support est une piste. Mais il faut aller plus loin : est-il pertinent de proposer à un enfant de quatre ans une inscription à l'année à une activité ? Ne vaut-il pas mieux lui proposer une succession d'activités pour qu'il les découvre ? Pour cela, il faut inciter les fédérations et les associations au niveau local à réfléchir à des titres interfédéraux ou à des licences partagées, et renforcer la collaboration entre les fédérations qui se partagent une même discipline, comme c'est le cas entre la Fédération française de judo et la FSGT.

La question n'est pas d'avoir le droit de pratiquer une activité, ou non, puisque la délégation ne porte que sur la délivrance des titres de champions de France et le choix des sélections nationales : une fédération délégataire est la seule qui a le droit d'organiser les championnats de France dans la discipline concernée et d'édicter les règles techniques propres à

ladite discipline. Actuellement, c'est la Fédération française de judo, délégataire, qui propose le système de compétition nationale. Pour autant, la FSGT reste autorisée à proposer la pratique du judo en club, et cela n'a aucunement été dénoncé par la Fédération française de judo, d'ailleurs. Celle-ci s'est plainte d'une démarche considérée comme trop agressive de la part de la FSGT, qui est allée démarcher directement ses licenciés en faisant valoir qu'elle proposait une licence deux fois moins cher, ce qui était tentant pour les adhérents ne pratiquant pas de compétition. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), dont sont membres les 2 fédérations, semble parvenu à un consensus et travaille à un nouvel outil pour fonder les relations entre ses membres.

M. Éric Journaux, directeur de cabinet de Mme Roxana Maracineanu. – Il s'agit d'un pacte de loyauté.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Il a vocation à organiser la coexistence entre les fédérations, pour qu'elles cohabitent en bonne intelligence, dans le respect des uns et des autres, sans être trop agressives dans la concurrence. Oui au libre choix de sa pratique et de son club, mais il est difficilement acceptable d'aller démarcher des licenciés qui sont déjà engagés dans un mouvement fédéral !

Vous avez évoqué l'Agence, et la gouvernance partagée au niveau national. L'enjeu est désormais de décliner cette gouvernance territorialement, notamment au niveau de la conférence régionale et de la conférence des financeurs. J'y crois tellement que j'aimerais que cette gouvernance partagée existe même à un niveau municipal. Il faudrait mettre autour de la table les adjoints en charge des sports, de l'éducation, de la santé, de l'emploi, ainsi que les acteurs économiques du territoire, pour parler de sport, et voir comment prendre en compte, dans les politiques municipales, ce que le sport et le monde associatif peuvent apporter en termes de prévention, d'éducation et d'insertion vers l'emploi. En tous cas, ces questions doivent systématiquement être débattues au niveau régional. Il est difficile, pour l'État, d'aller jusqu'à un niveau territorial plus fin.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Pour la natation, nous avons un club qui repose sur 200 compétiteurs, mais compte 1 500 adhérents. Ceux qui ne font pas de compétition parlent de créer une autre association, parce qu'ils ont le sentiment qu'ils deviennent des vaches à lait pour ceux qui font de la compétition. Quant à la gouvernance partagée au niveau communal, les communes s'organisent comme elles veulent... Nous avons réglé le problème à travers un office du sport, ce qui permet de faire face à une baisse des dotations de l'État. Sur notre territoire, cela fonctionne.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Vous évoquez une remise en cause de l'offre de services des fédérations sportives : c'est exactement sur cela que nous travaillons. L'Agence interroge vraiment les fédérations sur leur projet sportif : quelle offre de services proposent-elles à leurs associations, dont les deux tiers des adhérents ne sont souvent pas

concernés par la licence compétitive actuelle ? La licence, en effet, donne accès à une assurance et la possibilité de participer à des compétitions ; elle permet aussi de bénéficier d'un encadrement qualifié. La Fédération de canoë-kayak, par exemple, a fait en sorte que chaque adhérent d'une association ait accès, grâce à une centrale d'achat, à du matériel et à des équipements à prix réduits. Pour cela, elle a associé d'emblée le monde économique au niveau national, pour pouvoir proposer des prix plus intéressants aux adhérents, ou un accès aux locations touristiques de canoë, par exemple. Cela développe, au niveau national, une cohérence entre le monde économique et touristique que génère cette activité, pour proposer un service à ces deux tiers d'adhérents qui ne pratiquent pas la compétition. Même pour l'assurance, d'ailleurs, certaines associations songent à souscrire une police en direct, sans passer par la fédération. Les fédérations ont donc à se questionner et se réinventer. Nous les accompagnons dans ce processus, en insistant sur les aspects de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) : pour garder leurs adhérents associatifs et capter des sponsors et des partenaires financiers, les fédérations doivent développer leur responsabilité sociétale et environnementale à leur niveau.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Comment l'Agence nationale déclinera-t-elle son action sur le plan régional ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Les décrets sont en cours de préparation : ils passaient en Conseil d'État ce matin. La constitution des conférences régionales fera l'objet de décret pris à la rentrée de septembre. L'installation des premières conférences du sport est déjà programmée, sur les territoires qui se veulent pilotes en la matière. La première thématique sera le plan d'urgence et le plan de relance du sport. Comment les fédérations seront-elles représentées ? Il y aura différents collègues.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Au niveau régional, y aura-t-il une autogestion ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Non, car nous sommes déjà entrés dans la différenciation, en avance de phase sur la loi « 3D » (décentralisation, différenciation, déconcentration). L'Agence nationale du sport conjuguera différenciation et travail en commun, avec une gouvernance partagée autour d'une thématique. L'idée est que chaque conférence régionale décide en son sein qui sera son président.

M. Éric Journaux. – Deux décrets sont en cours d'examen par le Conseil d'État. Le premier définit le rôle du délégué territorial adjoint, le préfet étant le délégué de l'Agence au niveau territorial, pour décliner les actions que l'Agence déploie. Le préfet sera représenté par le service déconcentré chargé des sports. L'autre décret définit le rôle, la composition, les modalités de fonctionnement de la conférence régionale du sport, qui sera organisée autour de collègues identiques à ceux de la gouvernance des membres fondateurs de l'agence, auxquels s'ajoutent les autres acteurs du sport – personnes morales et physiques – et les représentants des usagers. Cette conférence sera réunie une première fois par le préfet, et désignera

ensuite son président, qui sera sans doute un représentant des collectivités territoriales, vu le poids de celles-ci en nombre de voix. Une fois définis son règlement intérieur et son organisation, elle décidera de l'installation d'une ou plusieurs conférences des financeurs qui définiront les compétences, soit à une échelle territoriale, soit à une échelle thématique, appropriées à chaque territoire, pour mettre en œuvre des programmes et des contrats d'orientation et de financement, qui eux-mêmes seront cohérents avec le projet sportif territorial que la conférence va élaborer, comme prévu par la loi du 1^{er} août 2019. Il n'y aura qu'un seul projet sportif territorial par région, qui fera l'objet d'une publication après avoir été discuté par l'ensemble des membres ; Ce projet sera vraiment le fruit d'un travail consensuel sur les priorités à partir duquel chaque conférence des financeurs travaillera.

Ces décrets ont été examinés ce matin en section permanente au Conseil d'État. Ils seront publiés fin août ou début septembre, puisqu'il faut procéder à quelques consultations de collectivités, en Corse et outre-mer.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – L'enjeu est de mettre en cohérence les différents acteurs et les différentes politiques menées autour du sport sur un territoire. En effet, une région, par exemple, n'est pas forcément au courant des politiques sportives, ou qui utilisent le sport, mises en place par les départements, ni des politiques municipales qui pourraient avoir une résonance régionale. Elle n'est pas, non plus, toujours au courant de ce que l'État met en place, ni de ce que les fédérations mettent en place, ni de ce que les entreprises font dans le secteur sportif. L'idée est de mettre autour de la table tous les acteurs d'un territoire qui veulent participer, et de supprimer les doublons, tout en renforçant la cohérence.

Lors de sa mise en place, il a été décidé de structurer l'agence en groupement d'intérêt public (GIP), et non en établissement public. Nous avons défendu, notamment devant le Conseil d'État, l'intérêt de cette solution non pas dans sa configuration nationale, mais dans sa déclinaison territoriale. Même si tout n'est pas mis dans un pot commun, il sera possible de comptabiliser les apports des uns et des autres : les bénévoles mis au service du développement de l'activité ou de la compétition par le monde sportif et associatif, et l'argent investi par la région, les départements, et les municipalités, soit par des créations d'emplois, soit par la mise à disposition de ressources humaines. L'idée est de mutualiser les moyens consacrés au sport, de mieux les comptabiliser et de les rendre visibles.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je reviens sur le contrôle de la gouvernance des fédérations sportives. Certes, il ne faut pas « charger la barque », car nous disposons déjà du contrôle de légalité de l'État, du contrôle de la Cour des comptes, des missions de l'inspection générale, etc. Mais certaines personnes extérieures au monde sportif que nous avons entendues ont émis l'idée de faire réaliser des contrôles extérieurs par des organismes indépendants, comme le préconisait d'ailleurs un rapport du Conseil de l'Europe, quand une grille de références sera collectivement acceptée.

On peut citer l'exemple de la Conférence permanente du sport féminin, qui n'est pas parvenue jusqu'à présent à s'affirmer. Nous avons aussi inscrit dans un texte législatif la charte d'éthique et de déontologie, mais elle n'est pas appliquée par certaines fédérations.

Faut-il aller plus loin en matière d'évaluation et de contrôle ? Vous avez abordé ce sujet par le biais de la transparence, quand vous avez évoqué le projet sportif fédéral et le projet sportif territorial. C'est déjà une avancée significative.

Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée. – Pratiquement toutes les fédérations sportives ont aujourd'hui satisfait à leurs obligations concernant la charte d'éthique et de déontologie. Seules quelques petites fédérations – billard, pelote basque, vol en planeur, pentathlon, char à voile – ne l'ont pas fait.

Mais signer une charte, ce n'est pas suffisant. Le ministère chargé des sports a lancé une charte relative au développement durable, la « charte des 15 engagements écoresponsables ». Les organisateurs d'événements, les fédérations, les clubs sportifs mais aussi les gestionnaires d'équipements sportifs peuvent ainsi se fixer des objectifs et dresser un constat annuel de l'état d'avancement de ceux-ci. Cette charte n'est pas très connue, mais comme la thématique du développement durable est maintenant en haut de la pile, j'espère que nous aurons l'occasion de la mettre davantage en valeur.

Nous voulons travailler sur le renforcement des conditions de délégation, d'où la réflexion engagée depuis plusieurs mois sur la mise en place d'un contrat de délégation. Aujourd'hui, confier une délégation de service public à une fédération revient à lui accorder la possibilité de décerner un titre de champion de France, d'édicter des règles de fonctionnement d'une discipline et de sélectionner des athlètes pour les équipes de France. Il faut renforcer ce contrat avec des thématiques relatives à l'éthique et à l'intégrité, à la transparence financière, et à l'association des principaux acteurs dans le processus démocratique. Pour cela, le code du sport doit être modifié, ce qui nécessite de passer par la loi.

Il faut également modifier le lien qui lie les fédérations et l'État, en remplaçant la tutelle par un contrat de délégation de service public, qui tient beaucoup plus fortement les délégations. Sur les objectifs en matière d'éthique et d'intégrité, nous avons des référents dans chacune des fédérations sur différentes thématiques : violences sexuelles, discriminations, lutte contre la radicalisation. Nous avons travaillé avec les fédérations sur la définition de leurs politiques et la déclinaison concrète des engagements que nous demandons. Car sans évaluation, on peut se contenter de signer une charte et de la ranger dans un tiroir.

En cas de non-respect, le ministère pourrait retirer la délégation. L'État a la responsabilité d'attribuer et de renouveler tous les 4 ans une délégation à une fédération sportive au vu de l'ensemble de ses engagements

en faveur des politiques publiques du sport et de sa capacité à répondre aux règles définies par le code du sport.

Nous avons réuni la Conférence permanente du sport féminin il y a un an. Depuis lors, nous sommes restés en contact avec les différents collègues et avons travaillé sur plusieurs thématiques. Pendant la crise, j'ai demandé aux syndicats des joueuses de sports collectifs un rapport sur les obstacles rencontrés par les associations et les fédérations pour la création d'un véritable statut des sportives professionnelles. Les associations ont souffert durant cette période parce qu'en l'absence de contrats officiels pour les joueuses, elles n'ont pas pu profiter du dispositif de chômage partiel. J'aimerais que 100 % des sportives professionnelles aient un contrat et un statut à une échéance très prochaine.

Pour associer davantage les entraîneurs et les athlètes à la vie fédérale, il faut travailler sur les accords de branche, notamment pour les sports collectifs. Aucun sport féminin n'en bénéficie pour le moment.

Nous nous penchons aussi sur la reconnaissance de la spécificité féminine, notamment de la maternité, pour les sportives de haut niveau. La gynécologue de l'Insep a réuni une équipe autour d'elle pour préparer un document d'information aux fédérations, aux établissements et aux clubs. Nous voulons que cette nouvelle attention portée aux femmes se reflète aussi dans la pratique pour toutes : les associations et les fédérations doivent proposer, aux différents temps de la vie d'une femme - périodes avant et après la grossesse, ménopause -, une pratique sportive adaptée. Les associations doivent aller au-delà de l'offre de services sportifs et proposer des modes de garde complémentaires au temps sportif.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Avant de donner la parole à M. le rapporteur pour une conclusion, je voudrais vous remercier de votre présence, madame la ministre. Je vous informe d'ores et déjà que notre rapport sera présenté le 8 septembre prochain.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Madame la ministre, merci de nous avoir donné ces éclairages. J'ai ressenti et apprécié cette volonté de partenariat entre le ministère et les fédérations. Cela n'exclut pas le contrôle, tout en laissant un certain nombre de libertés.

Nous craignons tout de même que l'Agence nationale du sport ne prenne le pas sur le ministère.

Nous espérons que vous tiendrez compte des propositions que nous vous ferons au mois de septembre dans votre projet de loi en préparation, les auditions que nous organisons nous permettant d'avoir une bonne vue d'ensemble du sport français. J'ajoute que notre président est un très bon connaisseur de cet univers.

Bon courage dans votre très belle mission !

Réunion d'adoption des conclusions de la mission d'information

MARDI 8 SEPTEMBRE 2020

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous sommes réunis ce matin pour entendre les conclusions de notre rapporteur. A l'issue du débat qui suivra sa présentation, il nous reviendra de voter formellement pour autoriser la publication du rapport d'information.

Permettez-moi de rappeler le contexte particulier dans lequel nous avons travaillé.

Notre mission aurait dû commencer ses auditions début mars, juste après le second tour des élections municipales. Le confinement a bien évidemment reporté nos travaux, puisque nos interlocuteurs étaient tous mobilisés par l'urgence de la situation et la nécessité de répondre à la situation très fragilisée des fédérations et des clubs.

Nous avons pu lancer nos travaux au début du mois de juin et organiser une trentaine d'auditions, ainsi que deux tables rondes, toujours en visioconférence. Je remercie tous ceux d'entre vous qui ont pu contribuer à ces échanges.

Sans vouloir anticiper sur les propos de notre rapporteur, je crois pouvoir dire que nos interlocuteurs ont tous confirmé la qualité du travail réalisé par les fédérations sportives, tout en mettant en évidence la nécessité de poursuivre la professionnalisation des pratiques. Comme l'a noté le représentant de la Cour des comptes, il y a aujourd'hui une forme de « fiction associative » concernant la gestion des fédérations sportives. La nature de leurs responsabilités, les enjeux financiers, l'importance du nombre de licenciés ne permet plus de considérer que le bénévolat constitue l'unique principe de leur organisation.

Il a aussi été question de l'avenir de la politique nationale du sport et donc du rôle de l'État dans l'accompagnement des fédérations sportives. Notre travail a mis en évidence qu'il existait un risque que, pour des raisons budgétaires, l'État poursuive son retrait du secteur du sport et continue à se défausser sur les collectivités territoriales de ses responsabilités. Je crois que le rapporteur a eu raison de traiter particulièrement cet aspect du sujet.

Les travaux de notre mission devraient nous être particulièrement utiles pour enrichir le débat sur le futur projet de loi sur le sport que prépare le Gouvernement, et que nous pourrions discuter en 2021. Je souhaite tout particulièrement remercier notre collègue rapporteur, Alain Fouché, qui voit

son dernier mandat s'achever avec ce rapport, et qui nous laissera ainsi une contribution précieuse pour les mois à venir.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous arrivons donc au terme de nos travaux. Je vous remercie de vous être libérés pour participer à cette réunion conclusive. Permettez-moi également de remercier le président de notre mission pour son soutien et son expertise sur le monde du sport, qui m'ont été précieux pendant toutes ces semaines pour mener notre travail.

Nous avons travaillé, je crois, avec le souci de rechercher le consensus le plus large afin de dégager quelques grandes priorités que les sénateurs pourront faire valoir dans le cadre d'un prochain débat sur une loi consacrée au sport. Nos nombreuses auditions ont, en effet, mis en évidence que le secteur du sport avait à la fois besoin du soutien de la puissance publique pour traverser la crise engendrée par la pandémie et de poursuivre sa transformation afin de pouvoir mieux répondre aux attentes de la société.

Le soutien des pouvoirs publics ne semble pas complètement assuré si l'on en croit les annonces du plan de relance faites par le Premier ministre la semaine dernière. Comme l'a justement remarqué notre collègue Michel Savin, « le sport est le grand oublié du plan de relance », ce qui nous rappelle que notre pays n'a jamais considéré le sport comme une priorité.

Cet intérêt toujours limité des pouvoirs publics pour le secteur du sport limite, par définition, la capacité de l'État à intervenir pour imposer des changements dans l'organisation du sport français. La création de l'Agence nationale du sport a, certes, constitué une évolution majeure pour favoriser une gouvernance plus partenariale, mais certains observateurs n'ont pas manqué de constater qu'il s'agissait aussi pour l'État de conserver une capacité de décision importante, sans rapport avec la réalité du poids des crédits qu'il apporte, l'essentiel des financements étant, nous le savons tous, le fait des collectivités territoriales.

Le principal enseignement de nos travaux est donc notre souhait réaffirmé que la liberté d'organisation des fédérations sportives soit pleinement respectée. Comme j'avais déjà eu l'occasion de le rappeler, cette liberté découle directement du principe de la liberté associative, que le législateur se doit de respecter et de défendre. Elle s'impose d'autant plus dans un contexte marqué par le désengagement de l'État, qui veut continuer à décider sans contribuer financièrement. Des évolutions sont, certes, nécessaires, mais nous devons les accompagner sans les imposer, poser des jalons respectueux des spécificités de chaque fédération. On ne peut en effet comparer les disciplines qui ont des moyens, des effectifs et des traditions très différentes.

Je vais revenir dans un instant sur la vingtaine de propositions que nous souhaitons verser au débat. Elles peuvent, dans certains cas, se rapprocher de préconisations qui ont pu être faites dans plusieurs rapports récents ; certaines autres sont innovantes et devront être largement débattues

avec les différentes parties prenantes. Nous souhaitons en tout cas positionner nos travaux comme une contribution au projet de loi sur le sport, sur lequel le ministère a travaillé ces derniers mois, et qui pourrait venir en débat en 2021 au Parlement.

L'esprit des conclusions que je vous présente ce matin se retrouve dans le titre que nous avons choisi : « Mutualiser, renouveler et légitimer pour affûter l'esprit d'équipe des fédérations sportives ».

Ce titre n'est pas anodin, car il s'agit bien de faire évoluer l'état d'esprit de la gouvernance des fédérations pour associer davantage tous les acteurs concernés, avec un objectif assumé de renforcement de leur autonomie.

La réforme à venir pourrait reposer, selon nous, sur quatre principes.

Tout d'abord, parfaire la réforme de l'organisation de notre modèle sportif en consolidant l'existence d'une politique nationale du sport à travers le maintien d'un ministère des sports doté d'un pouvoir d'impulsion fort, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il y a un risque de disparition de la politique nationale du sport, qui tient à la fois au développement du sport business et au retrait de la puissance publique, ce dont témoigne le rattachement de l'administration du sport au ministère de l'éducation nationale.

Ensuite, préserver l'accompagnement public des fédérations (conseillers techniques sportifs - CTS - et subventions), tout en renforçant leur capacité d'initiative dans le respect du principe de la liberté d'association. C'est l'existence d'un levier public à travers des subventions et des dotations en personnel qui permet de légitimer l'action de l'État dans le sport. La suppression de ce levier reviendrait à couper le lien entre le sport et le concept même de politique publique visant à défendre l'intérêt général à travers le sport. J'ai entendu récemment que la ministre n'envisageait désormais plus de transférer les CTS aux fédérations, ce qui est une bonne chose.

Par ailleurs, renforcer les modalités de désignation des dirigeants des fédérations et moderniser le statut de ces derniers pour favoriser le renouvellement et la professionnalisation. Le renforcement de la légitimité des fédérations constitue une étape indispensable à l'accroissement de leur rôle. Il passe par des évolutions progressives et concertées dans la gouvernance.

Enfin, accroître la transparence financière des fédérations pour accentuer leur légitimité et promouvoir l'autonomie financière du sport grâce aux revenus qu'il génère. Ce dernier point est également fondamental, puisque les fédérations se voient souvent reprocher une forme d'opacité financière.

Nous avons déjà eu l'occasion la semaine dernière d'échanger sur la vingtaine de propositions du rapport. Je ne reviendrai donc pas sur la totalité d'entre elles. Je souhaite seulement insister sur les principales en vous indiquant, par ailleurs, les modifications apportées à plusieurs d'entre elles afin de tenir compte de nos échanges.

Concernant le maintien d'une politique nationale du sport, il nous semble que la création de l'Agence nationale du sport a sans doute eu pour conséquence un affaiblissement excessif du ministère des Sports. Sans revenir sur l'existence de cette agence, nous sommes nombreux à estimer nécessaire de mieux articuler la relation institutionnelle entre l'État et l'Agence en confiant sa présidence non exécutive au ministre en charge des sports. L'ANS a une responsabilité primordiale dans les choix d'investissement au niveau local et dans la politique en faveur des athlètes de haut niveau. Cette responsabilité doit relever davantage du politique que de la haute administration. Je précise que l'Agence ayant le statut de groupement d'intérêt public (GIP), rien ne s'oppose à ce que sa présidence soit exercée par un membre du Gouvernement.

Une autre évolution importante devrait porter sur la régulation des relations entre les différents acteurs et le contrôle des bonnes pratiques. L'État, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), les fédérations et l'ANS se fixent des objectifs, mais il n'existe pas d'institution chargée d'évaluer les résultats. Concernant la gouvernance, il n'existe pas non plus d'instance de recours qui pourrait veiller au bon déroulement des élections et au respect du pluralisme. Nous pensons qu'une réflexion pourrait être menée sur l'intérêt de créer une « Haute autorité du sport », qui serait chargée de veiller au bon fonctionnement de tous les organes qui concourent à la politique du sport. Ainsi, un parlementaire en mission pourrait être nommé afin d'évaluer les avantages et les inconvénients que présenterait la création d'une nouvelle autorité, qui devrait être légère dans son fonctionnement et peu coûteuse dans son organisation.

Il est un autre domaine dans lequel une meilleure régulation pourrait être utile, c'est la gestion des calendriers des compétitions. Avec la multiplication des épreuves nationales et internationales, ce sont souvent les équipes nationales, d'une part, et la santé des sportifs, d'autre part, qui deviennent des variables d'ajustement. Il est temps de se pencher sur cette épineuse question des calendriers afin de rappeler que les joueurs et les équipes nationales ne sont pas moins essentiels que les lucratives compétitions européennes et nationales des clubs. Cette préoccupation s'inscrit pleinement dans notre souci de préserver une politique nationale du sport.

Une quatrième proposition importante concerne la rémunération des dirigeants. Davantage de professionnalisation doit aller de pair avec des rémunérations plus en phase avec les responsabilités exercées. C'est un principe de bon sens pour attirer les talents.

Toujours dans l'idée de professionnaliser les fédérations, il nous semble nécessaire de les inciter à regrouper leurs moyens pour gagner en expertise. Nous n'avons pas souhaité proposer le regroupement des fédérations, même si le nombre de fédérations sportives est beaucoup plus restreint dans des pays comme l'Allemagne. Il nous semble plus pertinent de proposer des incitations financières pour favoriser des partages de compétences, notamment dans le domaine du marketing. L'ANS pourrait être chargée de concevoir et financer ces incitations.

Nous souhaitons également renforcer la légitimité du fonctionnement des fédérations, tout en respectant les principes de la liberté associative. Nous avons entendu qu'il pourrait être difficile de s'en remettre uniquement au suffrage universel des clubs pour désigner les instances nationales - la fédération française de rugby (FFR) semble réussir à le faire, mais le nombre de ses clubs est assez restreint. C'est pourquoi nous avons retenu l'idée de créer des collèges afin de représenter les clubs, les sportifs, les encadrants, mais nous souhaitons aussi que les clubs, les petits clubs, même, constituent le principal collège afin de donner un caractère plus représentatif aux élections fédérales.

Concernant le nombre de mandats des présidents de fédération, les représentants des fédérations et du CNOSF se sont entendus pour les limiter à trois mandats successifs. Nous ne reprenons pas la proposition dans les conclusions au nom du respect de la liberté associative, mais nous prenons bonne note de la demande exprimée par les représentants du secteur du sport.

Je rappelle que nous avons aussi abordé la question de la formation dispensée par les fédérations et la nécessité de pouvoir mieux reconnaître leurs titres de formation afin de pouvoir faciliter les embauches, notamment par les collectivités territoriales. Il existe aujourd'hui des rigidités difficilement compréhensibles qu'il convient de lever.

Un autre sujet essentiel concerne la transparence financière. Les fédérations ont sans nul doute des progrès à faire en ce domaine, même si, je le rappelle, il n'a pas été question d'irrégularités. C'est pourquoi nous proposons de préciser le contenu du règlement financier des fédérations et de compléter les procédures financières. Nous proposons également d'inciter les fédérations sportives à intégrer dans leurs règlements financiers les grands principes de la commande publique.

Dernier point, mais pas le moindre, il nous semble nécessaire d'inscrire dans la loi le principe selon lequel « le sport est financé par le sport », ce qui revient à engager un déplafonnement des prélèvements opérés sur le sport. Je note que les crédits dégagés par la « taxe Buffet » sont progressivement noyés dans le budget de l'État. La situation très précaire des fédérations et des clubs constitue un motif supplémentaire pour réaffirmer un principe fondamental de solidarité entre les disciplines et de durabilité dans le financement du sport.

Voilà, monsieur le président, les quelques points sur lesquels je souhaitais revenir afin de vous exposer le plus précisément possible les quelques ajustements auxquels nous avons procédé afin de rendre le plus fidèlement possible compte de nos travaux.

M. Michel Savin. – Cette mission d’information a été l’objet de très riches débats. Notre objectif était de rester concentrés sur le thème de notre mission : l’organisation et le fonctionnement des fédérations sportives, alors que la tentation était grande d’élargir le sujet ; les attentes du milieu sportif étaient fortes, d’autant qu’on nous annonce depuis plusieurs mois – voire plusieurs années – un projet de loi sur le sport. Nous espérons que les contributions qui nous ont été transmises enrichiront le débat.

Les fédérations doivent être vigilantes sur l’évolution des pratiques sportives. Certaines sont encadrées par des fédérations – la moitié des pratiquants d’un sport sont dans un club – mais nous devons réfléchir aux nouvelles pratiques, plus libres, moins encadrées. Certaines fédérations sportives, comme celles de basket ou de football, commencent à s’organiser en ce sens, pour capter ces pratiques. Il en va de leur pérennité.

Vous proposez de mieux contrôler les objectifs fixés aux fédérations sportives. Certes, il y a des objectifs de performance sportive, mais également des enjeux sociétaux. Nous avons besoin d’un meilleur contrôle et d’un meilleur accompagnement par l’État de certaines fédérations sur certaines politiques, comme le dopage ou les violences.

Hier, la ministre des sports a annoncé la fin du transfert des CTS aux fédérations, mais nous n’avons pas d’information sur l’avenir et le rôle des CTS. Comment vont-ils assurer leurs missions ? Quelles missions peut-on leur confier ?

Quel doit être le rôle de l’ANS ? Cette structure était attendue pour mettre tous les partenaires autour de la même table – collectivités territoriales, secteur sportif et entreprises. Ces dernières sont présentes physiquement mais n’ont pas encore mis de moyens financiers. Or, ce n’est pas uniquement à l’État de payer... L’ANS flèche ses actions sur le haut niveau et la haute performance ; le sport pour tous semble être dévié vers les collectivités territoriales, notamment les régions. Est-ce une volonté affichée de recentrer l’ANS sur le haut niveau ? Je remarque que la conférence des territoires aura lieu à l’échelle des régions.

Ces sujets sont intéressants. J’espère que cette riche contribution du Sénat alimentera le débat sur le rôle du sport dans notre société. Certaines fédérations s’occupent de sport pour tous, de sport santé, de sport à l’école... Nous avons vu comment le sport peut être beaucoup plus présent dans notre société.

Il faut aussi des moyens financiers, « caillou dans la chaussure » du monde sportif. Or les crédits ne sont pas à la hauteur des ambitions. Dans le plan de relance, 100 millions d’euros étalés sur deux ans représentent une goutte d’eau par rapport aux attentes et aux besoins du milieu sportif.

Je salue enfin la bonne ambiance qui a régné lors de nos débats. Elle a permis à tous de débattre et de rédiger une contribution qui sera, je l'espère, reprise lors du débat sur le projet de loi sur le sport.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Merci d'avoir fait le lien entre les observations, les propositions et les pistes à tracer collectivement dans les années à venir.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Les missions des CTS doivent effectivement être précisées. Il faudra régler la question du rôle de l'ANS, qui a tendance à se centrer sur la haute performance.

Il vous appartiendra de défendre ce rapport car je serai dans d'autres lieux. Je salue également l'excellente ambiance qui a permis à chacun de s'exprimer. Nous avons fait évoluer nos propositions pour atteindre un consensus large, avec le souci de respecter le milieu associatif.

M. Didier Rambaud. – C'est avec plaisir et grand intérêt que j'ai suivi pleinement – pour la première fois depuis trois ans que je suis sénateur – les travaux d'une mission d'information. Je me retrouve entièrement dans ce travail, avec seulement une réserve sur la proposition 15 : « permettre aux ligues, avec l'accord de leurs fédérations, de créer des sociétés commerciales pour gérer leurs activités lucratives. » Ne légitime-t-on pas ainsi le sport business ? N'accentue-t-on pas le décalage entre le sport de très haut niveau et le sport de masse ? Derrière cela, il y a la gestion des droits de télévision... Si elle est entre les mains de sociétés commerciales, je crains que la mutualisation et la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur soient définitivement coupées. Lors des auditions, j'ai interpellé la présidente de la ligue de football et le représentant de la ligue nationale de rugby à ce sujet. Hormis pour le rugby, il semble ne pas y avoir de réelle volonté d'aller en ce sens...

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Nous craignons tous des dérives commerciales au détriment des fédérations. Mais cette proposition 15 ne concerne que deux ou trois disciplines. Un verrou est prévu : cette société commerciale ne peut être créée que sur le fondement d'un accord avec la fédération concernée. Il s'agit d'être plus efficace dans la recherche de partenariats financiers et de marketing. Mais attention, nous ne sommes pas dans le système anglo-saxon : la société commerciale ne peut pas se substituer à la ligue, mais intervient en complément de celle-ci.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Le recours à des sociétés commerciales doit permettre d'augmenter les ressources du sport. On peut rappeler que ces ressources restent limitées par le plafonnement de la « taxe Buffet » qui rapporte 74 millions d'euros de recettes ; mais seuls 40 millions d'euros sont redistribués au secteur sportif.

Mme Christine Lavarde. – La réunion de la semaine précédente a été très utile pour compléter le rapport, dans lequel nous nous retrouvons.

Quand aurons-nous connaissance du rapport complet ? Certains aspects, comme la prévention des violences autour des enfants, chère à Marie Mercier, apparaissent assez peu dans la synthèse. Or le Sénat ne peut ignorer ce sujet, l'un des plus brûlants de l'actualité sportive de ces dernières semaines.

Nous ne pouvons pas non plus passer sous silence le sujet des obligations édictées par les fédérations sportives lors du passage dans les divisions supérieures. Les élus nous attendent sur ces injonctions - même si elles ne sont pas totalement au cœur de notre sujet.

M. Jean-Jacques Lozach, président. - Le rapport sera mis en ligne vendredi. Les problèmes posés par les changements de division n'entraient effectivement pas dans le champ de cette mission. Je rappelle que la délégation à la décentralisation et la commission de la culture s'étaient saisies de ce sujet il y a quelques années. La résolution adoptée à l'issue de ces travaux avait intéressé le ministère en charge des collectivités territoriales. Le Sénat a donc déjà travaillé sur le sujet.

Mme Christine Lavarde. - Ce serait utile de le rappeler dans le rapport, même par une simple note de bas de page.

M. Stéphane Piednoir. - Je félicite à mon tour notre rapporteur pour ce travail de grande qualité, effectué dans des conditions si particulières et qui ont demandé beaucoup d'agilité. Le texte est consensuel tout en tenant compte des nuances que nous avons exprimées ; je suis, par exemple, réservé sur la création d'une Haute autorité du sport, qui me paraît ajouter inutilement une strate administrative, je reconnais toute la finesse sénatoriale dans la rédaction retenue, qui, sans exclure une telle Haute autorité, la conditionne à une réflexion préalable...

Nous sommes tous convaincus de l'utilité des fédérations sportives, véritables chevilles ouvrières de la pratique sportive dans notre pays. Je crois aussi qu'il faut mettre en valeur les liens entre le sport et la santé, le fait que la pratique du sport dès le plus jeune âge est essentielle à la santé et à la vie elle-même.

Je souhaite que ce rapport suscite des réformes - merci et bravo à notre rapporteur, qui conclut là dix-huit années de mandat sénatorial.

M. Jean-Raymond Hugonet. - Je crois utile de souligner le recul que nous avons sur le sujet ; il y a de la profondeur historique dans ces propositions et une volonté commune d'aboutir, c'est bien pourquoi nous parvenons à ce rapport très concret et opérationnel. Je comprends les craintes exprimées face à la création de sociétés commerciales, mais il n'y a que dans le sport qu'un producteur de spectacle se voit interdire de profiter, au sens économique, du spectacle qu'il met en scène. Il faut que les fédérations aient leur part, pour que les moyens engrangés ruissellent sur l'ensemble du sport ; nous devons sortir de ce schéma sclérosant et dépassé qui oppose le sport professionnel et le sport amateur : chacun nourrit et se nourrit de l'autre, nous le savons tous. Il faut donc autoriser la création de

sociétés, avec un cadre et des contrôles clairs – le sport y trouvera un ressort financier qui lui manque aujourd’hui.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je remercie notre président et notre rapporteur, nous avons pu exprimer nos divergences, merci d’en avoir tenu compte dans la rédaction de ce rapport.

Les élus locaux se sentent trop écartés de décisions qui affectent la vie des clubs et qui sont prises à différents échelons ; une association nationale des élus chargés du sport a certes amélioré leur possibilité de s’exprimer, mais il faut rappeler combien la prise en compte des territoires est importante. Il faudra aussi le faire dans le cadre de la constitution de l’Agence nationale du sport, en y garantissant une expression des collectivités territoriales. Enfin, je ne suis guère choqué par la perspective de permettre la création de sociétés commerciales, telle qu’envisagée par la proposition 15 : les marchands du Temple aident à la construction du Temple, mais ils n’en sont pas la finalité.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Avec ce rapport, nous avons pleinement atteint notre objectif de consolider le mouvement sportif avec les fédérations, pour plus de légitimité, notamment dans leurs relations avec les autres secteurs et partenaires. Car les fédérations et les clubs sont les véritables acteurs du mouvement sportif ; les autres, y compris les collectivités territoriales, en sont les partenaires, qui accompagnent le mouvement.

Ces propositions interviennent alors que, depuis plusieurs années, le sport français se cherche. C’est vrai sur le plan institutionnel – voyez les évolutions ministérielles en seulement trois ans... –, au point que les responsables s’interrogent sur la lisibilité des politiques publiques, les priorités, les acteurs, et il y a de quoi améliorer les choses. C’est vrai également dans le domaine de l’éthique, où l’État, faute de méthode claire qui embrasse le problème en entier, en est réduit à régler les problèmes au coup par coup. Le sport français se cherche aussi sur le plan financier, chacun sait que nous avons des progrès à faire en la matière. Enfin, le sport français se cherche dans son rapport à la mondialisation, les fédérations sont dépossédées par les grandes structures politico-financières, on le voit dans le tennis et le football en particulier.

Nous souhaitons donc voir ces propositions débattues dans le projet de loi sur les sports, texte que nous attendons depuis plusieurs années, mais aussi dans le débat des élections fédérales qui approchent, car plusieurs dispositions que nous proposons se rapportent au fonctionnement interne des fédérations.

J’ai eu un grand plaisir à travailler avec vous, j’espère que nous aboutirons.

Le rapport est adopté à l’unanimité et la mission en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 3 juin 2020

- *Centre de droit et d'économie du sport de Limoges* : **MM. Jean-Pierre KARAQUILLO**, fondateur, et **Franck LAGARDE**, avocat associé.

- *Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche* : **MM. Fabien CANU**, inspecteur général, et **Olivier KERAUDREN**, inspecteur général, co-auteurs du rapport « Le modèle sportif français : état des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif ».

Jeudi 4 juin 2020

- *Poulmaire Avocat & Fiduciaire* : **M. Didier POULMAIRE**, avocat.

- **Mme Armelle DAAM**, conseillère référendaire à la Cour des comptes, ancienne directrice générale du *Centre national pour le développement du sport*.

- *Table ronde avec les représentants des fédérations affinitaires* : **MM. Arnaud JEAN**, président de l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (Ufolep), **Gérard DIZET**, co-président de la fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), et **Denis LAFOUX**, directeur de la fédération française des clubs omnisports (FFCO).

Jeudi 11 juin 2020

- *Audition conjointe de Mme Laurence LEFEVRE*, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche, et **M. Patrick BAYEUX**, consultant, co-auteurs du rapport « *Nouvelle gouvernance du sport* » (2018).

- *Union cycliste internationale (UCI)* : **M. David LAPPARTIENT**, président.

- *Audition conjointe de M. Christian BENEZIS*, président de la *fédération nationale des offices municipaux du sport (FNOMS)*, et **M. Jean-Paul OMEYER**, vice-président de la région Grand Est, président de la *Commission des sports des Régions de France*.

Lundi 15 juin 2020

- *Conseil permanent des directeurs d'établissement (CPDE – regroupement des différents CREPS de France)* : **M. Jérôme ROUILLAUD**, président.

- *Cour des comptes* : **M. André BARBÉ**, président de section à la 3^e chambre, sur le rapport de la Cour des comptes « *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général* » (2018).

Mardi 16 juin 2020

- *Association des directeurs techniques nationaux (AsDTN)* : **M. Philippe BANA**, président.

- *Comité paralympique et sportif français (CPSF)* : **Mme Marie-Amélie LE FUR**, présidente.

- *Association française de football amateur (AFFA)* : **MM. Eric THOMAS**, président, et **Joël ABELA**, délégué général.

Mercredi 17 juin 2020

Sport et citoyenneté (think tank) : **M. Julian JAPPERT**, directeur général.

Lundi 22 juin 2020

- *Institut national des sports, de l'expertise et de la performance (INSEP)* : **M. Ghani YALOUZ**, directeur général.

- *Association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP)*: **M. Patrick WOLFF**, président.

- *Comité national olympique et sportif français (CNOSF)*: **M. Denis MASSEGLIA**, président, et **Mme Julie LAVET**, directrice des relations institutionnelles.

Vendredi 26 juin 2020

- *Agence nationale du sport (ANS)* : **M. Claude ONESTA**, manager en charge de la haute performance.

- *Ministère des sports* : **MM. Karim HÉRIDA**, directeur de cabinet de la ministre des sports, et **Skander KARAA**, conseiller spécial en charge des relations avec le Parlement.

- *Conseil d'État* : **Mme Martine de BOISDEFFRE**, présidente de la section du rapport et des études, et **M. Frédéric PACOUD**, maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études, sur l'étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « *Le sport : quelle politique publique ?* ».

Lundi 29 juin 2020

- *Comité départemental des médaillés de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif de la Vienne* : **Mme Odile CHAUVET**, présidente.

- *Audition conjointe de* : **Mme Nathalie PECHALAT**, présidente de la fédération française des sports de glace, **M. Florent CHAYET**, président de la fédération française de badminton, **M. Hyacinthe CARRERA**, vice-président de la fédération française de pentathlon moderne.

- **M. Jean-François LAMOUR**, ancien ministre des sports.

Mardi 30 juin 2020

- *Ligue de Football Professionnel (LFP)* : **Mme Nathalie BOY DE LA TOUR**, présidente.

- *Ligue nationale de rugby (LNR)* : **MM. Paul GOZE**, président, **Emmanuel ESCHALIER**, directeur général.

Vendredi 3 juillet 2020

- *Syndicat Première ligue* : **M. Bernard CAÏAZZO**, président.

- *Agence nationale du sport (ANS)* : **M. Frédéric SANAUR**, directeur général.

Lundi 6 juillet 2020

- *Table ronde avec les représentants des fédérations sportives scolaires et universitaires* : **Mmes Nathalie COSTANTINI**, directrice nationale de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), et **Véronique MOREIRA**, présidente de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), **M. Jean-François OUDET**, président de l'Union nationale des clubs universitaires (UNCU).

- *Ministère des sports* : **MM. Gilles QUÉNÉHERVÉ**, directeur des sports, et **Marc LE MERCIER**, sous-directeur du pilotage des réseaux du sport.

- *Table ronde de représentants de grandes fédérations sportives* : **MM. Bernard GIUDICELLI**, président de la fédération française de tennis (FFT), **Kenny JEAN-MARIE**, directeur de cabinet du président de la fédération française de football (FFF), **Pierre SAMSONOFF**, directeur général de la Ligue de football amateur (LFA), **Christian DULLIN**, secrétaire général de la fédération française de rugby (FFR).

Mardi 21 juillet 2020

- *Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports* : **Mme Roxana MARACINEANU**, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports.

Contribution écrite :

- *Fédération des entraîneurs professionnels (FEP)* : **M. Thibaut Dagonne**, délégué général.

ANNEXES

Annexe 1 : Subventions aux fédérations sportives

	2017	2018	Taux de reconduction 2017/2018	2019	Taux de reconduction 2018/2019
TOTAL NON OLYMPIQUES	9 244 900	9 326 543		9 371 601	
Aéromodélisme	55 000	46 500	85%	46 500	100%
Aéronautique	392 070	361 973	92%	372 041	103%
Arts énergétiques et martiaux chinois	14 000	14 000	100%	16 000	114%
Ballon au poing	10 000	10 000	100%	10 000	100%
Ball-trap	47 000	47 000	100%	47 000	100%
Billard	108 812	110 974	102%	113 941	103%
Bowling et de sport de quilles	115 580	114 832	99%	119 832	104%
Char à voile	129 300	129 300	100%	129 300	100%
Course camarguaise	60 000	10 000	17%	10 000	100%
Course d'orientation	291 035	290 954	100%	275 669	95%
Course landaise	10 000	10 000	100%	10 000	100%
Cyclotourisme	124 000	140 000	113%	140 000	100%
Danse	87 920	88 958	101%	154 534	174%
Echecs	30 000	28 000	93%	28 000	100%
ESSM	255 105	263 669	103%	267 492	101%
Football américain	291 770	334 334	115%	205 334	61%
Force	80 000	110 872	139%	125 466	113%
Javelot tir sur cible	5 000	5 000	100%	5 000	100%
Jeu de balle au tambourin	5 000	5 000	100%	5 000	100%
Jeu de paume	8 000	8 000	100%	8 000	100%
Joutes et sauvetage nautique	10 000	10 000	100%	10 000	100%
Kick Boxing, Muay Thaï et disciplines associées	176 000	158 623	90%	165 623	104%
Longue paume	8 000	8 000	100%	8 000	100%
Motocyclisme	1 029 624	1 012 052	98%	1 011 491	100%
Motonautique	10 000	10 000	100%	10 000	100%
Parachutisme	789 718	815 553	103%	817 330	100%
Pêches sportives	95 000	95 000	100%	95 000	100%
Pelote basque	221 432	237 128	107%	222 746	94%
Pétanque et jeu provençal	132 141	131 240	99%	151 504	115%
Planeur ultraléger motorisé	109 000	90 000	83%	90 000	100%
Randonnée pédestre	427 000	452 999	106%	452 500	100%
Rugby à XIII	482 586	463 502	96%	493 519	106%
Sauvetage et de secourisme	105 405	100 583	95%	120 673	120%
Savate, boxe française et disciplines associées	394 650	382 794	97%	398 451	104%
Ski nautique et de wakeboard	656 012	657 829	100%	658 579	100%
Spéléologie	195 000	215 000	110%	200 000	93%
Sport automobile	732 752	729 640	100%	730 442	100%
Sport boules	140 229	138 358	99%	138 358	100%
Squash	450 700	504 047	112%	505 476	100%
Twirling bâton	40 000	40 000	100%	40 000	100%
Vol en Planeur	486 562	518 320	107%	527 514	102%
Vol libre	433 497	426 509	98%	435 286	102%

	2017	2018	Taux de reconduction 2017/2018	2019	Taux de reconduction 2018/2019
TOTAL OLYMPIQUES	64 980 933	65 743 895		68 450 505	
<i>Association des DTN</i>	<i>10 000</i>	<i>10 000</i>	100%	<i>10 000</i>	100%
Athlétisme	3 505 444	3 398 874	97%	3 698 874	109%
Aviron	3 046 726	3 598 918	118%	3 157 000	88%
Badminton	1 133 566	1 266 775	112%	1 196 000	94%
Base-ball	421 887	441 739	105%	520 000	118%
Basketball	2 249 314	2 428 000	108%	2 703 434	111%
Boxe	1 470 957	1 362 150	93%	1 471 606	108%
Canoë-kayak	2 892 469	3 097 643	107%	3 170 000	102%
Cyclisme	3 522 350	3 244 588	92%	3 517 000	108%
Equitation	1 226 811	1 292 199	105%	1 382 416	107%
Escrime	3 083 355	2 959 224	96%	3 228 999	109%
Football	1 069 000	1 083 414	101%	955 000	88%
Golf	622 309	629 180	101%	587 500	93%
Gymnastique	2 761 964	2 589 581	94%	2 720 000	105%
Haltérophilie, musculation	744 448	820 956	110%	1 009 460	123%
Handball	3 541 805	3 638 588	103%	3 738 588	103%
Hockey	825 939	806 840	98%	856 242	106%
Hockey sur glace	1 094 510	1 241 044	113%	1 230 816	99%
Judo, jujitsu, kendo et disciplines associées	3 002 829	3 174 832	106%	3 404 832	107%
Karaté et disciplines associées	920 084	878 546	95%	1 102 210	125%
Lutte	1 662 616	1 631 855	98%	1 881 556	115%
Montagne Escalade	829 167	712 125	86%	763 932	107%
Natation	3 469 836	3 366 006	97%	3 531 328	105%
Pentathlon moderne	827 660	805 302	97%	936 828	116%
Roller et Skate	1 033 807	1 013 192	98%	1 211 101	120%
Rugby	962 748	960 532	100%	785 334	82%
Ski	4 482 285	4 165 332	93%	4 520 300	109%
Sports de glace	1 873 899	1 754 030	94%	1 936 346	110%
Surf	485 389	435 579	90%	565 038	130%
Taekwondo	1 186 327	1 274 159	107%	1 265 520	99%
Tennis	976 679	1 084 869	111%	711 000	66%
Tennis de table	1 328 982	1 343 637	101%	1 308 094	97%
Tir	2 055 977	1 808 391	88%	1 954 000	108%
Tir à l'arc	868 065	859 369	99%	924 862	108%
Triathlon	1 047 350	1 127 138	108%	1 225 524	109%
Voile	3 542 176	4 073 765	115%	3 684 765	90%
Volley-ball	1 202 203	1 365 523	114%	1 585 000	116%

	2017	2018	Taux de reconduction 2017/2018	2019	Taux de reconduction 2018/2019
TOTAL MULTISPORTS	10 226 143	10 759 537		11 813 333	
UNSS	892 000	930 000	104%	930 000	100%
ASPTT	97 000	120 000	124%	120 000	100%
Clubs alpins français	190 000	200 000	105%	200 000	100%
Clubs de la défense	39 000	40 000	103%	50 000	125%
Retraite sportive	118 000	130 000	110%	130 000	100%
EPGV	307 000	350 000	114%	350 000	100%
Sport pour tous	468 000	470 000	100%	470 000	100%
FSCF	535 000	600 000	112%	600 000	100%
FSGT	435 000	450 000	103%	450 000	100%
Handisport	2 783 566	3 040 076	109%	3 980 000	131%
Maccabi	39 100	36 000	92%	-	0%
Police nationale	33 000	30 000	91%	30 000	100%
Sport adapté	1 076 577	1 055 128	98%	1 205 000	114%
Sport d'entreprise	306 000	286 000	93%	286 000	100%
Sport en milieu rural	188 000	200 000	106%	200 000	100%
Sport universitaire	860 000	860 000	100%	860 000	100%
Léo Lagrange	235 000	235 000	100%	235 000	100%
UCPA	500 000	500 000	100%	500 000	100%
UFOLEP	676 000	760 000	112%	750 000	99%
UGSEL	160 000	157 333	98%	157 333	100%
UNCU	89 900	90 000	100%	90 000	100%
USEP	198 000	220 000	111%	220 000	100%
TOTAL GROUPEMENTS	508 000	451 000		450 500	
Clubs omnisports	113 000	100 000	88%	100 000	100%
Fédération nationale des joinvillais	12 000	16 000	133%	15 500	97%
Les glénans	308 000	250 000	81%	250 000	100%
Offices municipaux des sports	75 000	85 000	113%	85 000	100%
TOTAL GENERAL AFFECTE	84 959 976	86 280 975		90 085 939	

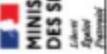
Annexe 2 : Répartition des CTS par fédération en fonction de leur statut

31 décembre 2019

FEDERATIONS	Effectif des CTS au 31/12/2019	Nobre d'agents CTR ou CTN (agents affectés)	Nombre d'agents sous contrat	dont DTN	dont Entraîneurs nationaux
AERONAUTIQUE	3	1	2	1	1
ASPTT	1	0	1	1	
ATHLETISME	85	65	20	1	19
AUTOMOBILE	2	0	2	1	1
AVIRON	41	27	14	1	13
BADMINTON	26	17	9	1	8
BASE-BALL	7	4	3	1	2
BASKET-BALL	61	49	12	1	11
BILLARD	1	0	1	1	
BOULES	5	3	2	1	1
BOWLING QUILLES	3	0	3	1	2
BOXE	22	14	8	1	7
BOXE FRANCAISE	9	4	5	1	4
CANOE KAYAK	58	50	8	1	7
CHAR A VOILE	1	0	1	1	
CLUB ALPIN Français	4	4	0		
COURSE ORIENTATION	7	5	2	1	1
CYCLISME	44	29	15	1	14
CYCLOTOURISME	4	3	1	1	
DANSE	2	0	2	1	1
E.P.G.V.	11	10	1	1	
EQUITATION	28	16	12	1	11
ESCRIME	48	35	13	1	12
FFCO	1	1	0		
FF de Force athlétique	1	0	1		1
FFSE	2	1	1	1	
FFSU	1	1	0		
FOOTBALL	56	54	2		2
FOOTBALL AMERICAIN	5	3	2	1	1
FSGT	6	6	0		
SPORTS DE GLACE	18	12	6	1	5
GOLF	14	12	2	1	1
GYMNASTIQUE	71	57	14	1	13
HALTEROPHILIE	22	17	5		5
HANDBALL	57	49	8	1	7
HANDISPORT	18	12	6	1	5
HOCKEY	14	7	7	1	6
HOCKEY SUR GLACE	13	6	7	1	6
JUDO	64	48	16	1	15
KARATE	17	12	5	1	4
KICK BOXING	3	2	1	1	
LUTTE	29	21	8	1	7
MONTAGNE ESCALADE	19	17	2	1	1
MOTOCYCLISME	6	1	5	1	4
NATATION	76	60	16	1	15

FEDERATIONS	Effectif des CTS au 31/12/2019	Nobre d'agents CTR ou CTN (agents affectés)	Nombre d'agents sous contrat	dont DTN	dont Entraîneurs nationaux
PARACHUTISME	12	9	3	1	2
PELOTE BASQUE	7	6	1	1	
PENTATHLON MODERNE	10	5	5	1	4
PETANQUE	2	1	1	1	
PLUM (ULM)	0	0	0	0	
RANDONNEE PEDESTRE	5	4	1	1	
RETRAITE SPORTIVE	2	1	1	1	
ROLLER SPORTS	19	11	8	1	7
RUGBY A 15	48	42	6	1	5
RUGBY A XIII	6	4	2	1	1
SAUVETAGE SECOURISME	1	0	1	1	
S.C.F	4	3	1	1	
SKI	79	54	25	1	24
SKI NAUTIQUE	7	5	2	1	1
SPELEOLOGIE	4	3	1	1	
SPORT ADAPTE	12	9	3	1	2
SPORTS POUR TOUS	8	7	1	1	
SPORTS SOUS MARINS	6	5	1	1	
SQUASH	10	5	5	1	4
SURF	9	7	2	1	1
TAEKWONDO	16	11	5	1	4
TENNIS	46	40	6	0	6
TENNIS DE TABLE	34	24	10	1	9
TIR	26	16	10	1	9
TIR A L'ARC	25	20	5	1	4
TRIATHLON	20	14	6	1	5
U.C.P.A.	6	6	0		
UFOLEP	8	7	1	1	
UNSL	3	3	0		
USEP	1	1	0		
VOILE	65	51	14	1	13
VOL EN PLANEUR	5	3	2	1	1
VOL LIBRE	10	9	1	1	0
VOLLEY	39	31	8	1	7
CPSF	3	3			
Total général	1 544	1 155	389	67	322
situation particulière	1				
TOTAUX	1 545	1 155	389	67	322

Annexe 3 : Suivi des chartes
et comités d'éthique et de déontologie des fédérations

 MINISTÈRE DES SPORTS <small>Ministère des Sports</small> <small>Président</small>		ENQUETE FLASH CHARTRE ET COMITE D'ETHIQUE				
NOMBRE	REPOSE DO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
1	1	0	Athlétisme - disciplines olympiques Marche nordique Marche athlétique (distances non olympiques) Courses - Trails Courses de montagne Courses à obstacles 100Km 24 heures Cross country Semi-marathon Autres courses sur route	FFA	Créé le 4 avril 2013	COMITE
2	1	0	Aviron Rameur d'intérieur Handi-aviron	FFA	Validé en CD du 2 février 2019	RI DU COMITE
3	1	0	Badminton Crossminton Para-badminton	FFB	Validé en CA DU 13 ET 14 JANVIER 2018	RAS
4	1	0	Base ball Softball Cricket	FFBS	Validé en CA DU 21 octobre 2017	RAS
5	1	0	Fédération française de Basket-ball Basket 3 x 3	FFBB	Créé	ENTREE EN VIGUEUR
6	0	0	Fédération française de Boxe de Boxe Course en ligne Sialom Para-canoë Descente Dragon boat Freestyle Canoë-kayak et sports de pagaie Marathon Ocean racing Rafting Va'a Waveski surfing			
7	1	0	Fédération française de Canoë-kayak et sports de pagaie	FFCK	Validée en CD en janvier 2019.	ANNEXE RI

NOMBRE	REPOSE	NO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
				BMX Blicross Cyclisme sur route Cyclisme sur piste Vélo tout terrain cross-country BMX Freestyle Enduro Cyclisme en salle Cyclo-cross Polo-vélo Trial Vélo couché Vélo tout-terrain (descente, eliminator, four cross)	FEC	Créé le 25 janvier 2019	Les membres du Comité d'éthique ont été désignés le 25 janvier 2019 en la personne de Maître Christian CHARRIERE BOURNAZEL, de Madame Catherine PALEY-VINCENT, ancien membre du Conseil de l'Ordre et ancienne Présidente du Comité d'éthique du Barreau de Paris, et de Monsieur Thierry REVET, Professeur à l'Université Panthéon Sorbonne Paris 1.
8	1	0	Fédération française de Cyclisme	Concours complet d'équitation Dressage Saut d'obstacles Para-dressage Attelage Courses club Endurance Equifeel Equifun Équitations culturelles de tradition et de travail (cheval de chasse, équitation américaine, doma vaquera, équitation de camargue, équitation de travail, équitation islandaise, équitation portugaise, monte en amazone, tir à l'arc à cheval, ski joering) Horse ball Hunter Pony games Technique de randonnée équestre de compétition (TREC) Reining Voltige équestre Tourisme équestre	FEE	Validé le 18 juin 2019	RAS
9	1	0	Fédération française d'Équitation				
10	1	0	Fédération française d'Escrime	Escrime	FEE		
11	1	0	Fédération française de Football	Football Football en salle (futsal) Football de plage (beach-soccer)	FEE	Validé le 16 décembre 2017	RAS
12	1	0	Fédération française de Golf de Golf Swin	Golf	FFG1 FFG2	Validé en CD le 7 décembre 2017	1-CHARTE 2: RI du comité d'éthique

NOMBR	REPOSE	NO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
13	1	0	Fédération française de Gymnastique	Gymnastique artistique, Gymnastique rythmique Expression gymnique Aérobic Trampoline Double mini-tramp Gymnastique acrobatique Tumbling, Team gym Parkour (freestyle, speedrun)	EFG	Validé en CD LE 11 décembre 2017	RAS
14	1	0	Fédération française d'Halitérophilie, musculation	Musculation	FFHM	Créé le 30 septembre 2017	RAS
15	1	0	Fédération française de Handball	Handball Handball de plage (beach handball)	FFHB	Créé le 12 avril 2008	RAS
16	1	0	Fédération française de Hockey	Hockey sur gazon Hockey en salle	FFH	Créé en AG 2011	RI COMITE
17	1	0	Fédération française de Judo, Jujitsu, Kendo et Iaido et disciplines associées	Judo Para-judo Jujitsu Kendo et Iaido Jodo Naginata Sport chanbara Taiso Sumo	FFJUDO-DA	Créé le 16 décembre 2017	BLDU COMITE
18	1	0	Fédération française de Karaté et disciplines associées	Karaté Arts martiaux vietnamiens Karaté jitsu Krav maga Arts martiaux du sud-est asiatique Yoseikan budo Wushu Para-karaté	FFKMDA	Créé le 16 décembre 2017	RAS
19	1	0	Fédération française de Lutte	Lutte olympique (lutte libre, lutte gréco-romaine, lutte féminine) Grappling Sambo Lutte bretonne (pouren) Lutte de plage (beach wrestling)	FFLDA	Créé le 3 mars 2018	COMITE RENDU du CA 3 mars 2018
20	1	0	Fédération française de la Montagne et de l'escalade	Escalade Ski-alpinisme Canyonisme Natation en eau libre	FFME		

NOMBRE	REPONSE	DO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
21	1	0	Fédération française de Natation	Natation course Natation synchronisée Plongeon Water-polo	FFN	Créé en AG le 9 décembre 2017	
22	1	0	Fédération française de Pentathlon moderne	Pentathlon moderne	Pas de charte	Pas de comité	un membre de la fédération qui fait partie de la commission correspondante au CNO5F.
23	1	0	Fédération française de Roller et skateboard	Skateboard Course Patinage artistique sur roulettes Rink hockey, Roller derby Roller freestyle Roller hockey	FFRS	Validé en CA du 21 octobre 2017	RAS
24	1	0	Fédération française de Rugby	Rugby à 7 (selon les règles de la fédération française de rugby) Rugby à XV Rugby de plage (beach rugby) Rugby à 5	FFR	Validé le 5 février 2016 coté FFR, et le 14 mars 2016 coté LNR	RAS
25	1	0	Fédération française de Surf	Surf Body surf, Bodyboard Longboard Skimboard Surf kneeboard Surf tandem Para-surf Para-surf adapté Surf debout à la rame (stand up paddle)	FFSUDF	Création en CD le 15 juin 2020	RAS
26	1	0	Fédération française de Taekwondo et disciplines associées	Taekwondo Para-taekwondo Hapkido Taekwondo poumisé Soo bahk do Tang soo do	FFTDA	Créé le 16 décembre 2017	RAS
27	1	0	Fédération française de Tennis	Tennis Para-tennis Courte paume Padel Tennis de plage (beach tennis)	FFT	Créé le 14 septembre 2017	https://www.fft.fr/ethique
28	1	0	Fédération française de Tennis de table	Tennis de table	FFTT	Validé par le Conseil fédéral du 17 juin 2017	

NOMBR	REPOSE	JO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
29	1	0	Fédération française de Tir	Carabine Pistolet, Plateau, Para-tir Arbalète, Armes anciennes Silhouettes métalliques Tir en appui sur trépied (bench rest) Tir sportif de vitesse	FFI	Validé en CD du 10 juin 2017	COMPTE RENDU du CD du 10 juin 2020
30	1	0	Fédération française de Tir à l'arc	Tir à l'arc	FFTA	Validé en CD 26 Janvier 2019	RAS
31	1	0	Fédération française de Triathlon et disciplines enchainées	Triathlon olympique Para-triathlon Aquathlon Bike and run Cross duathlon Cross triathlon (courte distance, longue distance) Duathlon, Para-duathlon Raids Swimrun Triathlon des neiges Triathlon longue distance Triathlon relais mixte Triathlon sprint	FFTRI1	Validé en BE le 28 mars 2017	2 documents émanant du Comité d'Éthique et de Déontologie de la FFTRI : • La CHARTE validée par le BE du 8 Avril 2018 • La Charte des Elu.e.s agréée par le BE du 17 Décembre 2019 Le Comité a été adopté en BE le 28 mars 2017 et sa première réunion s'est tenue le 03 mai 2017.
32	1	0	Fédération française de Voile	Voile olympique Kiteboard (glisse aérotractée nautique) Para-voile Voile haut niveau Toutes spécialités voile	FFVOLLE	Créé le 23 décembre 2017	RAS
33	1	0	Fédération française de Volley	Volley-ball, Para-volley Volley-ball de plage (beach volley)	FFVOLLEY	Validé en CA du 21 Octobre 2017	RAS
34	1	1	Fédération française Aéronautique	Course d'avion de formule Pilottage de précision Rallye aérien Voitige aérienne	FFA	Validé en CD après l'AG de 2017.	RAS
35	1	1	Fédération française de Billard	Billard américain Blackball (billard anglais) Carambole Carambole 3 bandes Snooker	En cours d'écriture	Créé le 17 juin 2018	

NOMBRE	REPONSE	DO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
36	1	1	Fédération française de Bowling et de sports de quilles	Bowling Sports de quilles	FFBSQ	Créé en AG 2009	LETRE DE MISSION DU COMITE
37	1	1	Fédération française de Course d'orientation	Course d'orientation (à pied, à vélo tout terrain et à ski)	FFCO	Validée en CD le 8 décembre 2018.	
38	1	0	Fédération française de Danse	Sports de danses artistiques Danses de couple Danses urbaines	FFD	Créé en AG en mars 2017	RAS
39	1	1	Fédération française d'Etudes et sports sous-marins	Plongée subaquatique libre en apnée (apnée sportive en piscine et en eau libre, tir sur cible en apnée en piscine, hockey subaquatique en apnée en piscine) Plongée subaquatique en scaphandre (plongée sportive audiovisuelle en piscine et en eau libre, plongée sportive en piscine, orientation subaquatique en eau libre) Nage en eau vive en eau libre Nage avec palmes en piscine et en eau libre	FFESSM	Créé en mai 2017	la charte d'éthique et de déontologie dans sa forme et son fond tel qu'exigé par la MS en février F201 Elle a été présentée à l'AGO 2017 en mars 2018. Il n'y a pas de comité d'éthique mais un bureau d'éthique et de déontologie installé suite à la modification des statuts et règlements intérieurs de la FFESSM en mai 2017 (Article IV.2.4 du Règlement Intérieur de la Ffessm)
40	1	1	Fédération française de Football américain	Football américain Flag Cheerleading	FFFA1 FFFA2	Validé en AG décembre 2018	Validation par le Comité Directeur de la version définitive de la Charte d'éthique et de déontologie le 15 février 2019 .
41	1	1	Fédération française de force	Force athlétique Développé couché Culturisme	FFE	Créé le 30 juin 2018	RAS
42	1	1	Fédération française de Motocyclisme	Motocyclisme Motocross Trial Enduro Course sur route	FFM	Validé en CD le 24 décembre 2018	FFM
43	1	1	Fédération française de Parachutisme	Disciplines artistiques Ascensionnel terrestre Pilotage sous voile Précision d'atterrissage Vol en soufflerie Voile contact Vol relatif Volige individuelle	FFP	Validé en CD du 16 mars 2018	RAS
44	1	1	Fédération française de Pelote basque	disciplines de pelote basque Doublette	En cours d'écriture	Pas de comité d'éthique	Reflexion menée pour AG de décembre 2020

NOMBRE	REPONSE	JO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
45	1	1	Fédération française de Pétanque et jeu provençal	Doublette mixte Triplette Tête-à-tête Tir de précision Jeu provençal	FFJPJ	Validé en AG du 12 janvier 2019	RAS
46	1	1	Fédération française de Rugby à XIII	Rugby à XIII Rugby à 7 (selon les règles de la fédération française de rugby à XIII) Para-rugby à XIII	FFRXIII	Validé en CD 1 ^{er} décembre 2018	RAS
47	1	1	Fédération française de Sauvetage et de secourisme	Disciplines d'eau plate Disciplines côtières Surfboat	FFSS	Créé le 10 janvier 2020	
48	1	1	Fédération française de savate, boxe française et disciplines associées	Savate boxe française assaut Savate boxe française combat Canne de combat	Pas de charte	Pas de comité	
49	1	1	Fédération française de Ski nautique et de wakeboard	Ski nautique (classique, nu pieds "barefoot", de course de vitesse) Wakeboard Wakeskate Wakeski Kneeboard Para-ski nautique Para-wake pour tous les modes de traction motorisée	FFSNW	Validé en CA DU 9 décembre 2017	RAS
50	1	1	Fédération française du Sport automobile	Sport automobile Karting Modélisme automobile radioguidé	FFSA	créé le 24 janvier 2018	RAS
51			Fédération française du Sport boules	Sport boules (boule lyonnaise) Rafle			
52	1	1	Fédération française de Squash	Squash	FFS	Validé en CD le 25 mars 2019	RAS
53	1	1	Fédération française de Vol en planeur	Vol à voile Voitige en planeur Deltaplane Parapente Cerf-volant Kite (glisses terrestres aérotractées, hors char à voile) Boomerang	En cours d'écriture	Pas de comité d'éthique	
54	1	1	Fédération française de Vol libre		FFVL	Validé en CD le 16 juin 2018	RAS
55	1	1	Fédération française d'Aéromodélisme	Aéromodélisme	FFAM	Validé en CD le 21 octobre 2018	RAS
56		1	Fédération française d'Aérostation	Aérostation			

NOMBRE	REPONSE	JO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
57	1	1	Fédération française de Ball trap	Compak sporting DTL English Sporting (ESP) Fat 300 (FAT ONE) Fosse universelle Parcours de chasse Sanglier courant Tir aux hélices	Pas de charte	En cours de création	Pas de charte de déontologie à ce jour, le Directeur en place en 2017 n'ayant pas traité ce point. Les statuts proposés aux vote de l'AGE de mars 2020 incluaient l'obligation de la création du comité(pas le quorum donc pas de vote).
58		1	Fédération française de Char à voile	Char à voile (tracé ou propulsé)			
59		1	Fédération Française de course camargaise	course camargaise			
60	1	1	Fédération française de Cyclotourisme	Cyclotourisme	FFC	Créé le 01 décembre 2018	RAS
61	1	1	Fédération Française de flying disc	Ultimate Beach ultimate	FFED	Validé en CD Mars 2020	CODE DAETHIQUE DE LA FI DEPUIS 2013
62		1	Fédération française d'Helicoptère	Giravation			
63	1	1	Fédération française de Joute et Sauvetage nautique	Joute nautique	FFJN	Créé le 25 avril 2018	RAS
64	1	1	Fédération française de kick boxing muay thai et disciplines associées	kick-boxing (KI rules, full contact, low kick, KI rules light, light contact, kick light, point fighting, musical forms) muay thai pancrace	FFKIDA	Validé en décembre 2017	RAS
65	1	1	Fédération française de Longue paume	Longue paume Motonautisme,	FFLG	Validé en CD du 20 décembre 2017	RAS
66	1		Fédération française Motonautique	Modélisme naval	Validation à la prochaine AG	Validé en CD le 25 Mars 2017	Assemblée Générale extraordinaire est prévue le Samedi 27 Juin prochain pour approuver les modifications apportées à la fois sur nos statuts notre règlement intérieur et notre charte d'Ethique et de Déontologie.
67		1	Fédération française des pêches sportives	pêches sportives (carassiers, carpes, en eau douce, en mer, à la mouche)			
68	1	1	Fédération française de Planeur ultra-léger motorisé	Aéronefs ultralégers motorisés au sens du code de l'aviation civile	En cours d'écriture	Pas de comité d'éthique	Appel DTN
69	1	1	Fédération française de polo	Polo Paddock polo Indor polo Polo poiney	Pas de charte	Pas de comité d'éthique	
70	1	1	Fédération française de la Randonnée pédestre	Randonnée pédestre Longue côte	FFRP	Le comité sera créé après le vote de la charte	La charte sera proposée au vote à l'AG de novembre 2020.

NOMBRE	REPONSE	DO/FDN	FEDERATION	DISCIPLINE DELEGUEES	CHARTES DE D'ETHIQUE ET DEONTOLOGIE	DATE DE CREATION DU COMITE	OBSERVATION
71	1	1	Fédération française de Spéologie	Spéologie	FFSPELO	Validé en AG le 9 juin 2019	COMPTE-RENDU AG
72	1	1	Fédération française des Sports de traineau, de ski pulka et cross canins	Sports de traineau Ski joering canin Canicross Vélo tout terrain joering	En cours d'écriture	Pas de comité d'éthique	Validation lors de l'AG en septembre 2020
73	1	1	Fédération française sportive de Twirling bâton	Twirling bâton	FFSTB	Créé le 30 juin 2018	RAS
74	1	0	FF sports de glace	curling bobsleigh Patinage de vitesse sur longue piste Patinage de vitesse sur courte piste (short track) ballet sur glace danse sur glace luge patinage artistique skeleton patinage synchronisé	FFSG	Création en cours	le comité d'Éthique et de Déontologie sera validé normalement au Conseil fédéral d'ici fin juin. La charte sera validée par l'Assemblée Générale de septembre 2020.
75	1	0	FF ski	Ski alpin Ski de fond Biathlon Saut à ski Combiné nordique Ski Freestyle Surf des neiges (snowboard) Télémark Ski de vitesse	FFS	Validé en CD le 2 juin 2018	RAS
76	1	0	FF Hockey sur glace	Hockey sur glace	FFHG	Créé en décembre 2015	RAS
77		0	FF Handisport	Handisport			
78		0	FF du sport adapté	Sport adapté			

69

88%

Annexe 4 : Tableau des taxes affectées

Intitulé de la taxe	Organisme affectataire	Rendement 2015	Plafond 2015	Rendement 2016	Plafond 2016	Rendement 2017	Plafond 2017	Rendement total 2018 (exécute)	Plafond 2018 art. 46 LFI 2012	Rendement total 2019 (prévisions PLF 2019)	Plafond 2019 art. 46 LFI 2012 (actualisation)	Rendement total 2020 (prévisions LFI 2012)	Plafond 2020 art. 46 LFI 2012	Référence juridique
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	CNDS - Centre national pour le développement du sport puis Agence nationale du sport (ANS) à compter d'ami 2019	41,3	40,9	47,2	40,9	47,2	40,9	52,6	25,0	53,5	40,0	74,1	40,0	Art. 302 bis ZE du CGI et art. 59 de la LFI 2000
Prélèvement sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs	CNDS - Centre national pour le développement du sport puis Agence nationale du sport (ANS) à compter d'ami 2019	207,0	170,5	212,8	163,5	212,8	186,0	229,9	73,8	212,8	71,8	234,5	71,8	1er alinéa de l'art. 1609 novovicies du CGI et art. 79 de la LFI 2011
Prélèvement sur les paris sportifs en dur sur le réseau physique de la FdJ et sur les paris en ligne (y compris nouveaux opérateurs agréés)	CNDS - Centre national pour le développement du sport puis Agence nationale du sport (ANS) à compter d'ami 2019	61,0	34,6	84,3	32,3	90,3	44,6	92,0	34,6	99,2	34,6	111,3	34,6	Art. 1609 tricies du CGI et art. 51 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne
Prélèvement exceptionnel de 0,3% sur les jeux FdJ pour l'Euro 2016 (jusqu'en 2018)	CNDS - Centre national pour le développement du sport	34,1	24,0	35,3	27,6	35,4	25,5	-	-	-	-	-	-	
total		343,4	270,0	379,6	264,3	385,7	297,0	374,5	133,4	365,5	146,4	419,9	146,4	