



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

**MISSION RELATIVE AU MODÈLE SPORTIF
FRANÇAIS :
ÉTAT DES LIEUX
DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LE
MOUVEMENT SPORTIF**

Rapport établi par

Fabien CANU

Olivier KERAUDREN

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Rapport 2017-M-20

décembre 2017

MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION RELATIVE AU MODÈLE
SPORTIF FRANÇAIS :
ÉTAT DES LIEUX
DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LE
MOUVEMENT SPORTIF

Rapport établi par

Fabien CANU



Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Olivier KERAUDREN



Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Rapport 2017-M-20

décembre 2017

SOMMAIRE

Sommaire	5
Synthèse.....	9
Introduction.....	13
Repères historiques : les grandes étapes de l'action de l'État dans le sport.....	17
1 LE RÉGIME JURIDIQUE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : UNE ARCHITECTURE PEU LISIBLE ET INADAPTÉE	21
1.1 Les différentes règles applicables aux fédérations sportives selon le code du sport....	21
1.1.1 Les fédérations sportives non agréées.....	21
1.1.2 Les fédérations sportives agréées.....	22
1.1.3 Les fédérations délégataires.....	25
1.1.4 La délégation : une reconnaissance essentielle et déterminante de l'enjeu national représenté par le sport de haut niveau.....	29
1.1.5 Une procédure très peu formalisée.....	30
1.2 Une architecture inadaptée et à revoir	30
1.2.1 L'impossibilité pour le ministère d'exercer sa tutelle à l'égard de toutes les fédérations sportives.....	31
1.2.2 Un décalage entre les obligations et les conséquences attachées à l'agrément.....	31
1.2.3 Une répartition des moyens très concentrée	31
1.2.4 Pistes pour une évolution de l'architecture et du régime juridique des fédérations sportives.....	32
2 LA TUTELLE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DU MOUVEMENT SPORTIF : UN MYTHE PLUS QU'UNE RÉALITÉ	33
2.1 Une tutelle de l'État sur les actes des fédérations en théorie très large.....	33
2.2 Une tutelle très limitée en pratique.....	34
2.2.1 Le ministre n'a pas le pouvoir de réformer ou de suspendre un acte d'une fédération.....	34
2.2.2 Le ministre ne peut agir directement contre les administrateurs ou les fédérations sportives.....	35
2.2.3 L'agrément délivré par le ministère ne fait l'objet d'aucun contrôle périodique organisé.....	35
2.2.4 Le retrait de délégation et/ou d'agrément : une arme absolue et peu adaptée en pratique.....	36
2.3 Une tutelle très largement formelle	37
2.4 Un modèle dans les faits très largement partenarial.....	39

2.5	Un partenariat entre l'État et les fédérations qui doit évoluer d'une relation artificielle de tutelle légale à une véritable relation contractuelle	39
2.6	Le CNOSF dispose déjà d'une très grande reconnaissance de la part de l'État	42
2.6.1	Une reconnaissance progressive	42
2.6.2	Un mouvement sportif déjà très fortement présent dans les instances de gouvernance du sport français	42
2.6.3	Un mouvement sportif associé aux décisions réglementaire du ministère.....	43
3	UN MODÈLE MALGRÉ TOUT FORTEMENT CRITIQUÉ PAR le CNOSF	45
3.1	Les critiques et revendications formulées par le CNOSF à l'égard de l'État	45
3.1.1	Les critiques du CNOSF	45
3.1.2	Les revendications formulées par le CNOSF.....	46
3.1.3	Observations générale sur les critiques et revendications du CNOSF	46
3.2	Les limites statutaires et institutionnelles du CNOSF.....	47
3.2.1	Une représentativité limitée aux seules fédérations sportives.....	47
3.2.2	Une représentativité principalement organisée au plan statutaire en faveur des seules fédérations olympiques.....	48
3.2.3	Une organisation institutionnelle qui limite la capacité réelle du CNOSF à agir dans l'intérêt général de l'ensemble de ses membres	48
3.2.4	Un réseau territorial très hétérogène	49
3.2.5	Le CNOSF n'est pas le seul représentant légal du sport français.....	49
3.2.6	La réalité de la pratique sportive conduit à relativiser dans les faits la représentativité du CNOSF.....	49
3.3	Un positionnement et une légitimité qui devraient être renforcés dans les faits.....	50
3.3.1	Un comité d'éthique et de déontologie dont il faut renforcer le rôle et les missions	50
3.3.2	Une représentativité à l'égard des sportifs de haut niveau à réaffirmer.....	51
3.3.3	Des missions de service public à consacrer et des ressources à pérenniser.....	51
4	GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : UNE MISE À NIVEAU INDISPENSABLE ET PRÉALABLE À TOUTE RÉFORME DU MODÈLE INSTITUTIONNEL.....	53
4.1	Les statuts des fédérations sportives : un cadre qui a évolué vers plus de souplesse et de liberté offertes aux fédérations sportives	53
4.2	Limites et critiques du dispositif en vigueur	54
4.2.1	Une contrainte excessive dans certains cas, inadaptée dans d'autres.....	54
4.2.2	Des modes de gouvernance et de management interne à revoir.....	54
4.2.3	Renforcer la démocratisation au sein des fédérations.....	55
4.3	Renforcer la transparence dans le fonctionnement et la gestion des fédérations.....	56

4.3.1 Une obligation de principe concernant la transparence de la gestion de la fédération.....	56
4.3.2 Des réformes profondes et essentielles à engager	57
5 UNE COMPARAISON INTERNATIONALE QUI DOIT ÊTRE RELATIVISÉE SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE CHACUN DES PAYS	59
5.1 Une comparaison difficile à réaliser	59
5.2 Présentation synthétique des pays ciblés :.....	60
5.2.1 Allemagne.....	60
5.2.2 Australie.....	63
5.2.3 Espagne	65
5.2.4 Italie	68
5.2.5 Pays-Bas	70
5.2.6 Royaume Uni	72
5.3 Comparaisons au regard du modèle français.....	75
6 PISTES D'ÉVOLUTION ET DE RÉFLEXION	77
6.1 Revoir l'architecture de la reconnaissance des fédérations par l'État.....	77
6.2 Revoir le régime de la tutelle de l'État à l'égard des fédérations sportives	77
6.3 Renforcer la transparence de la gestion et du fonctionnement des fédérations	78
6.4 Renforcer la légitimité et la capacité d'action du CNOSF	78
6.5 Revoir les modes de coopération entre les acteurs du sport français	79
ANNEXES.....	81
Annexe 1 - Lettre de mission	83
Annexe 2 - Désignation des rapporteurs.....	85
Annexe 3 - Annexe I-5 sous art R131-1 et R131-11 du code du sport.....	87
Annexe 4 - Régime juridique applicables aux fédérations sportives	93
Annexe 5 - Analyse de la répartition des moyens et des CTS selon les types de fédérations	105
Annexe 6 - Projet CNOSF horizon 2024	109
Annexe 7 - Synthèse rapport de la Cour des Comptes	117
Annexe 8 - Bibliographie	131
Annexe 9 - Glossaire.....	133

SYNTHESE

Depuis de nombreuses années, le Comité national olympique et sportif Français (CNOSF) considère que le modèle sportif français doit être réformé : il estime que ce modèle est excessivement marqué du sceau de la tutelle exercée par l'État sur les fédérations sportives, qu'il n'a pas évolué depuis les années 60, qu'il a atteint les limites de son efficacité et qu'il doit être réformé en donnant plus d'autonomie et de responsabilités au mouvement sportif français.

Dans le prolongement de la récente élection présidentielle et de l'attribution par le Comité international olympique (CIO), le 13 septembre dernier, de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 à Paris, le Président de la République a souhaité engager une réforme en ce sens.

Le Premier ministre a demandé à la ministre des sports dans sa lettre de mission : *« d'engager une démarche de confiance envers le mouvement sportif français en donnant d'avantage d'autonomie aux fédérations sportives et au Comité National Olympique et Sportif Français, ainsi qu'aux acteurs locaux en recentrant l'action de l'État sur des missions essentielles de coordination, de règlementation et de contrôle, notamment éthique ».*

Dans ce cadre, la ministre des sports a confié à l'inspection générale de la jeunesse et des sports une mission lui permettant, dans un premier temps, de disposer d'un certain nombre de points d'éclairage concernant la réalité de la tutelle de l'État sur les fédérations sportives, le régime juridique applicable à ces dernières, les règles relatives à la transparence de leur gestion et de leur fonctionnement. Elle a en outre souhaité disposer d'éléments de comparaison avec d'autres modèles existants en Europe et au-delà.

Le régime juridique des fédérations, codifié dans le code du sport, distingue trois types de normes : celles qui concernent toutes les fédérations, celles qui concernent les fédérations qui sont reconnues par le ministère chargé des sports par la voie d'un agrément et enfin celles qui concernent spécifiquement les fédérations qui reçoivent délégation du ministre pour l'exécution d'une mission de service public. L'examen de ces règles conduit à considérer que cette architecture apparaît aujourd'hui excessivement lourde et complexe et, surtout, qu'elle ne permet pas au ministère chargé des sports de disposer d'une photographie réelle des fédérations sportives existantes et donc de l'activité sportive dans le cadre fédéral. Elle pourrait donc utilement être simplifiée et clarifiée.

La tutelle de l'État à l'égard de toutes les fédérations sportives est consacrées par le code du sport et consiste en théorie dans le contrôle de la conformité des actes des fédérations au regard des lois et règlements en vigueur.

En pratique, on peut considérer que cette tutelle « juridique » n'est pas véritablement assurée par la direction des sports ; les dispositifs d'agrément et de délégation ne font pas l'objet d'un contrôle régulier et la direction des sports n'assure pas un contrôle de légalité systématique de tous les actes des fédérations, y compris de ceux qui proviennent des fédérations délégataires. En toute hypothèse, le ministère des sports

ne peut intervenir directement sur les actes des fédérations ou se suppléer à celles-ci, y compris dans le domaine de la délégation de pouvoir qui leur est accordée.

La tutelle de l'État, telle que dénoncée par le CNOSF, réside en fait principalement dans le lien de dépendance économique et institutionnel du CNOSF et des fédérations à l'égard de l'État.

Les fédérations, prises individuellement, ne partagent pas toujours les revendications du CNOSF. Elles sont en effet dans une relation bilatérale très largement partenariale avec l'État ; sauf exceptions, les moyens humains et financiers accordés par l'État restent très importants pour elles, en particulier dans le domaine du sport de haut niveau et s'agissant des cadres techniques sportifs placés auprès des fédérations.

Contrairement aux critiques formulées, le modèle sportif français a progressivement évolué au cours des années et le CNOSF en particulier a progressivement vu son rôle renforcé, comme en témoignent les dispositions législatives le concernant d'une part et la participation du mouvement sportif dans les différentes instances de gouvernance d'autre part.

Pour autant, de nouvelles évolutions sont envisageables pour moderniser le modèle sportif français et renforcer l'efficacité des politiques poursuivies. Cette démarche suppose cependant que le mouvement sportif lui-même soit en capacité de se réformer vers plus de responsabilité, d'efficacité et de transparence dans sa gestion et son fonctionnement pour être en mesure, dans un second temps, d'être plus autonome.

Cela suppose aussi de clarifier les compétences de chacun des acteurs pour permettre une collaboration efficace et non concurrente. L'objectif principal poursuivi doit donc être une logique de clarification et d'efficacité et non pas de réduction ou de renforcement du positionnement des uns par rapport aux autres.

Le principe de la tutelle pourrait notamment être formellement supprimé pour laisser la place à une démarche de contractualisation renforcée entre l'État et les fédérations sportives. Cela supposerait cependant pour chacune des parties de s'inscrire résolument dans une logique de dialogue partenarial sur des objectifs partagés, de mettre en place une véritable évaluation des résultats obtenus et d'être en mesure d'en tirer toutes les conséquences sur l'évolution de l'allocation des moyens le cas échéant. Il conviendrait également et de renforcer les moyens de contrôle et d'évaluation du ministère des sports concernant l'organisation et le fonctionnement des fédérations délégataires en particulier compte tenu des missions de service public qui leur sont confiées.

Parmi les évolutions notables concernant la pratique sportive au cours des dernières années, il faut en particulier prendre en compte le fait qu'elle s'est très largement diversifiée et développée, souvent en dehors du cadre fédéral traditionnel et des clubs. Les fédérations doivent résolument évoluer dans leur approche de la demande de pratique sportive et être en capacité de proposer une offre adaptée.

De la même manière que l'ensemble des acteurs publics, le mouvement sportif doit par ailleurs témoigner de sa capacité à être efficace, exemplaire et responsable. Les règles

relatives au fonctionnement démocratique et à la transparence financière des fédérations sportives délégataires doivent être renforcées. À cet égard, le recours à des mécanismes de certification indépendants sur le modèle de ceux existants dans d'autres secteurs pourrait notamment constituer un élément de nature à favoriser la modernisation de l'organisation des fédérations sportives.

Pour être en mesure de jouer pleinement le rôle qu'il revendique, le CNOSF doit par ailleurs être pleinement en mesure de dépasser le rôle de représentant des seules fédérations sportives.

Ainsi, dans le domaine de la déontologie du sport, au-delà de l'élaboration d'une charte, pour être en mesure de jouer un rôle plus central, il doit pouvoir témoigner de sa capacité à porter concrètement les valeurs déontologiques du sport français en se saisissant systématiquement des situations susceptibles d'y porter atteinte au sein des fédérations sportives et en sanctionnant les manquements le cas échéant.

Des évolutions sont donc nécessaires pour s'inscrire dans une démarche de responsabilisation et d'autonomisation accrue du mouvement sportif.

La description d'autres modèles existants à l'étranger peut également être une source intéressante de comparaison et d'inspiration, sans méconnaître la spécificité de leur contexte national aux plans démographique, institutionnel, géographique et économique.

Si le modèle sportif français a été mis en place après une cinglante déroute aux jeux Olympiques de 1960, force est de constater que les résultats obtenus aujourd'hui, qu'il s'agisse du nombre de médailles internationales ou de l'obtention, après plusieurs échecs, de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, témoignent de la capacité de notre modèle à permettre certaines réussites.

Si des évolutions sont souhaitables et nécessaires pour prendre en compte l'évolution des pratiques ainsi que le rôle accru et majeur des collectivités territoriales et d'autres acteurs, elles ne doivent pas se borner au sujet des relations entre le ministère des sports et le mouvement sportif, mais s'élargir à l'ensemble des enjeux économiques, éducatifs, sociaux et sanitaires du sport dans notre société.

INTRODUCTION

Le modèle sportif français est le résultat d'une construction institutionnelle née durant la seconde guerre mondiale et qui a conduit à ce que le Conseil d'État¹ puis la loi², consacrent la notion de service public du sport. Il découle de l'existence de ce service public du sport que des fédérations sont agréées par l'État en vue de participer à son exécution et que, parmi ces fédérations, certaines se voient déléguer par l'État des prérogatives de puissance publique qui leur confèrent un pouvoir réglementaire de nature administrative et un monopole légal. Cependant, en contrepartie, les fédérations concernées sont placées, du moins en théorie et au plan juridique, sous la tutelle de l'État. C'est une première tutelle qui est de nature juridique.

Le ministère chargé des sports accorde par ailleurs, compte tenu des missions confiées aux fédérations et de l'importance ainsi donnée au service public du sport, des moyens publics aux fédérations, à leurs organes déconcentrés, ainsi qu'à leurs structures affiliées. Ce sont des moyens financiers attribués soit directement dans le cadre du programme budgétaire 219 « sport » et des conventions d'objectifs conclues avec les fédérations, soit indirectement dans le cadre du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) notamment. Il s'agit aussi de moyens humains : près de 1600 agents publics interviennent auprès des fédérations et de leurs organes déconcentrés en qualité de conseillers techniques sportifs selon un schéma très original et qui est un élément caractéristique de la spécificité du modèle sportif français.

Or, il apparaît que certaines fédérations sont plus ou moins largement dépendantes des moyens accordés par l'État, qui font l'objet périodiquement et annuellement selon les évolutions budgétaires, de discussions avec la direction des sports. C'est une seconde dépendance, économique et financière cette fois.

Pour autant, l'État n'est plus aujourd'hui, très largement, le premier financeur public du sport. Les dépenses sportives des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent plus des deux tiers du total des engagements publics dans le domaine du sport³. La dépense sportive liée à la médiatisation croissante du sport, a également connu un développement important de son chiffre d'affaires total (droits de diffusion, dépenses de parrainage...) au cours des dernières années. Ainsi s'agissant du chiffre d'affaires des clubs professionnels de football, il a augmenté de 44% entre les saisons 2010/2011 et 2013/2014 tandis que le chiffre d'affaire des clubs de rugby a augmenté de 20% sur la même période.

¹ CE, 22, nov. 1974, Fédération française des industries d'articles de sports, Rec. CE, conclusion. THERY, Lebon p.576.

² Loi n°75-988 du 29 octobre 1975 dite Mazeaud puis loi n°84-610 du 16 juillet 1984, dite loi Avice, aujourd'hui codifiée dans le code du sport.

³ Le poids économique du sport – édition 2017 - INJEP

La sensation de dépendance à l'égard du ministère des sports, alors même que le rôle central et l'autonomie de l'activité des fédérations sportives sont par ailleurs reconnus et affirmés, est à l'origine d'une revendication ancienne portée par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en particulier, qui s'est renforcée au cours des dernières années.

Ainsi, dès 2008 et en conclusion des travaux de la première conférence nationale du sport, Henri Sérandour, alors président du CNOSF, considérait que le sport français devait donc se diriger « *vers un nouveau partage des responsabilités, une meilleure répartition des moyens, une coopération indispensable pour que la pratique, animée au quotidien par le mouvement sportif, soit accessible au plus grand nombre* ».

Avec l'arrivée de Denis Masségia, en 2009, à la présidence du CNOSF cette revendication va être formulée de manière plus radicale : « *Il faut changer de type de gouvernance. Elle doit être collégiale et partagée, plutôt que d'empiler les structures* » ; il est, d'après lui, indispensable de « *rénover un modèle sportif français qui n'a pas évolué depuis 60 ans. L'État a toujours décidé de tout en disant je paye, donc je dirige (...)* »⁴.

En 2013, il déclarait à nouveau : « *On ne peut pas rester indéfiniment le seul pays d'Europe occidentale dans lequel le mouvement sportif n'a aucun rôle ou si peu dans la gouvernance du sport. Ça ne peut pas marcher simplement en organisant des instances où tout le monde se retrouve autour de la table et où la décision finale incombe à l'État.* »⁵

Denis Masségia en tant que président du CNOSF considère que les fédérations sportives et le CNOSF sont sous la dépendance excessive des décisions prises, selon lui, unilatéralement par l'État et pour lesquelles il serait ensuite demandé aux fédérations sportives d'intervenir comme de simples exécutants et non comme des partenaires. Ce serait donc une position de subordination résultant d'une tutelle politique qu'il dénonce au final.

Le programme de travail 2017 de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) prévoyait une mission d'évaluation relative à l'exercice de la tutelle de l'État sur les fédérations sportives.

Le 13 Septembre 2017, le Comité international olympique (CIO) a confié à la ville de Paris l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Dans le prolongement des engagements pris à l'occasion de la dernière campagne présidentielle, le Président de la République a confirmé son souhait qu'une réforme du modèle sportif soit engagée afin de donner aux fédérations sportives et au CNOSF, plus d'autonomie et de responsabilités dans un contexte global où un vaste programme de modernisation de l'action publique dénommé « action publique 2022 » est également engagé pour recentrer l'action publique, la rendre plus moderne et plus agile.

⁴ Le télégramme, 19 juin 2009.

⁵ Localtis, 6 décembre 2013

Dans le cadre de la réflexion concertée avec les acteurs concernés qui va donc être mise en place par la ministre des sports, cette dernière a souhaité disposer d'une « expertise » de l'IGJS destinée à contribuer aux travaux engagés en lui apportant des éléments d'éclairage préalables concernant notamment le régime juridique applicable aux fédérations sportives, la réalité de la tutelle exercée par l'État et la comparaison des modèles existant au niveau européen.

Compte tenu de la nature du présent rapport, il a été convenu qu'aucune audition externe ne serait réalisée. Sa réalisation s'est donc appuyée uniquement sur l'analyse et l'expérience professionnelle des rapporteurs désignés et sur la documentation à laquelle ils ont eu accès.

Le présent rapport, qui a pour objet d'éclairer la ministre sur la réalité de la relation entre le mouvement sportif et l'État, apportera également son éclairage concernant la réalité et les enjeux des revendications du CNOSF.

En cohérence avec les questions posées dans le cadre de la lettre de mission, le rapport abordera en premier lieu le régime juridique applicable aux fédérations sportives et en présentera les limites. Dans un second temps, il procédera à l'examen aux plans théoriques et pratiques de la tutelle de l'État à l'égard du mouvement sportif et s'attachera à déterminer si finalement celle-ci ne relève pas plus d'un mythe que d'une réalité. Dans une troisième partie, il s'agira d'aborder et de commenter les critiques et revendications exprimées par le CNOSF. Dans une quatrième partie, sera abordé le sujet de la transparence de l'organisation et de la gestion des fédérations et la nécessité de renforcer la crédibilité et la capacité d'actions du mouvement sportif à cet égard. Enfin, des éléments relatifs à l'organisation institutionnelle en vigueur au sein de différents autres États seront présentés.

REPERES HISTORIQUES : LES GRANDES ETAPES DE L'ACTION DE L'ÉTAT DANS LE SPORT

C'est à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} que l'on assiste à l'émergence du sport civil et à sa structuration, concrétisée notamment par la création de fédérations sportives nationales. Ainsi, la fédération française de (FF) Gymnastique fut créée en 1873, l'Union française des sports athlétiques (UFSA) en 1887, la FF Boxe en 1903, la FF Escrime en 1906, la FF Lutte en 1913, la FF Haltérophilie en 1914, la FF Football en 1919, la FF Athlétisme en 1920, la FF Natation en 1921...

Un Comité olympique français voyait le jour en 1894 sous l'impulsion du baron Pierre de Coubertin. Cette structure ne fonctionnait qu'à l'approche des Jeux, pour préparer la sélection et le déplacement de la délégation française. Par ailleurs, un Comité national des sports était créé en 1908 pour représenter les fédérations auprès des autorités publiques.

À partir de 1921, le sport devient un enjeu de politique publique et intègre les gouvernements de l'État français :

- 1921-36 : l'Éducation physique est rattachée au ministère de la Guerre, puis à celui de l'Instruction publique et enfin de la Santé ;
- 1936-38 : Léo Lagrange est sous-secrétaire d'État aux Sports et à l'Organisation des loisirs dans les gouvernements de Front populaire ;
- 1940-44 : un commissariat général aux Sports est mis en place sous le gouvernement de Vichy.

L'ordonnance du 28 août 1945 : une étape décisive

L'intervention des pouvoirs publics dans le sport va connaître une étape importante par la publication de l'ordonnance du 28 août 1945 qui pose le principe de la délégation par l'État d'une partie de ses prérogatives aux fédérations et aux groupements sportifs. Cette ordonnance définit le régime associatif, le rôle des fédérations et la délégation des pouvoirs de l'État.

Les établissements jeunesse et sport sont créés après la 2^{ème} guerre mondiale

À la Libération, est créée au sein du ministère de l'Éducation nationale, une direction de l'éducation physique et des sports et les centres régionaux de l'éducation générale et sportive (CREGS) créés par le Gouvernement de Vichy sont transformés en CREPS (Centre régional d'éducation physique et sportive). L'École nationale d'éducation physique et sportive (ENSEP) voyait le jour avec le site de Chatenay-Malabry accueillant les filles et le site de Joinville le Pont les garçons.

L'Institut national des sports (INS) apparaît en 1946 et marque le véritable départ de la politique du sport de haut niveau avec la création du Bataillon de Joinville en 1948 accueillant les sportifs de haut niveau pendant leur service national.

Le sport à l'école

Dans le cadre de l'école, les professeurs et maîtres d'éducation physique et sportive (EPS) ont, à partir de 1950, 3 heures de leur emploi du temps consacrées au sport pour encadrer les activités de l'Office du sport scolaire et universitaire (OSSU), puis de l'Association du sport scolaire universitaire (ASSU) en 1962 et de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) à partir de 1975.

L'échec des JO de Rome en 1960 : le point de départ d'une politique sportive ambitieuse

La création des fonctions de conseiller technique régional (CTR) et de directeur technique national (DTN) intervient au début des années 60 ainsi que le lancement de grands programmes d'équipements sportifs : mille piscines, gymnases..., accompagnés d'une politique de déconcentration des crédits de subventions aux communes et aux associations. La loi de 1963 réglemente la profession d'éducateur physique et sportif et les brevets d'État d'éducateur sportif feront leur apparition par décret du 15 juin 1972.

La loi Mazeaud en 1975 : autre étape importante

L'article 11 de cette loi dispose que : « *L'État assure la tutelle des fédérations sportives* ». Elle regroupe des dispositions législatives éparpillées relatives à l'enseignement réglementé, à l'agrément et l'habilitation des fédérations sportives, à la protection des installations sportives. C'est la 1^{ère} loi qui, sans définition, évoque les « *activités physiques et sportives* » (APS) et non plus simplement le « *sport* ». Par ailleurs, elle reconnaît aussi le statut du sportif de haut niveau. Des sections sports études seront mises en place à partir de 1973 et on en comptera 147 en 1980.

Création du fonds national du développement du sport (FNDS) en 1978 et de l'Institut National des Sports et de l'Éducation Physique (INSEP) en 1977, par la fusion de l'INS et de l'ENSEP.

La loi Avice du 16 juillet 1984 fonde l'organisation actuelle du sport français

« Les APS constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun ; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Le développement des APS est d'intérêt général et leur pratique constitue un droit pour chacun ... ».

Elle institue un service public de formation pour les métiers de l'animation sportive dans lequel les services de l'État et les établissements vont s'investir, avec la parution progressive de textes sur les diplômes. Elle définit un statut juridique spécifique pour les clubs sportifs professionnels.

Cette loi portera la création d'une commission nationale du sport de haut niveau (CNSHN) chargée de fixer les critères pour la reconnaissance de discipline de haut niveau, de définir la qualité de sportif de haut niveau pour chaque discipline sportive et de donner compétence au ministre pour arrêter chaque année la liste officielle des sportifs de haut niveau (SHN). Des dispositions facilitant le double projet des SHN : convention d'insertion professionnelle (CIP), aménagements de la scolarité et des

études supérieures, accès aux concours de la fonction publique... figurent dans la loi. Les diverses et nombreuses modifications apportées depuis par les ministères successifs ne font que conforter les éléments fondamentaux de la loi du 16 juillet 1984.

Dans la même période, le corps des professeurs de sport est créé, suite au rattachement de l'éducation physique et sportive (EPS) à l'Éducation nationale.

Dans les évolutions historiques du ministère depuis 1984, on retiendra notamment :

- l'instauration d'une taxe de 5% sur les droits TV (taxe Buffet), affectée au FNDS (2000) ;
- la réforme du statut des fédérations sportives par la loi Lamour en 2003 ;
- la création du CNDS en 2006 qui succède au FNDS, en raison de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 ;
- la création en 2006 de l'Agence française de lutte contre le dopage ;
- l'ouverture du marché des paris sportifs avec la création de l'Agence de régulation des jeux en ligne en 2010 ;
- la transformation de l'INSEP en grand établissement d'enseignement supérieur en 2010 ;
- la reconnaissance par la loi du Comité paralympique et sportif français en 2015 ;
- le transfert de l'immobilier et du fonctionnement des CREPS aux régions en 2016 ;
- ...

1 LE RÉGIME JURIDIQUE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : UNE ARCHITECTURE PEU LISIBLE ET INADAPTÉE

1.1 Les différentes règles applicables aux fédérations sportives selon le code du sport

1.1.1 Les fédérations sportives non agréées

Un premier point doit être clarifié immédiatement. Une fédération sportive n'a pas l'obligation d'être autorisée, reconnue ou agréée par l'État pour pouvoir valablement exister.

Les articles L.131-1 et suivants du code du sport définissent et encadrent de manière générale l'organisation des fédérations sportives. Il n'existe aucune disposition qui rende obligatoire une quelconque autorisation préalable de l'État pour qu'une fédération puisse valablement exister. Dès lors les dispositions du code du sport concernant les fédérations, lorsqu'elles ne précisent pas expressément qu'elles s'appliquent spécifiquement aux fédérations agréées ou les fédérations délégataires, s'appliquent à toutes les fédérations y compris celles qui ne sont pas agréées. C'est le cas de nombreuses dispositions relatives à la composition des fédérations mais aussi dans le domaine de la santé des sportifs ou des obligations en matière d'assurance par exemple.

En termes de définition, une fédération sportive est une association qui a pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives et qui regroupe à cet effet des associations sportives et, le cas échéant, d'autres membres et délivre des licences sportives à des personnes physiques.

Le code du sport ne définissant pas ce qu'est une discipline sportive, une ambiguïté subsiste sur le périmètre d'application de cette définition, partiellement levée par la décision du Conseil d'État qui a jugé, le 26 juillet 2006 que « *le bridge, qui ne comprend aucune activité physique, ne présente pas le caractère d'une discipline sportive* ». Dans les faits, de nombreux domaines d'activité ont retenu le vocable de « fédération », sans pour autant relever du code du sport.

La licence est quant à elle définie comme le titre délivré par une fédération sportive ou en son nom et qui ouvre le droit de participer aux activités qui s'y rapportent et, selon les dispositions des statuts de la fédération concernée, à son fonctionnement.

En pratique, les fédérations non agréées peuvent apparaître pour développer et organiser la pratique de disciplines nouvelles et émergentes. Il existe à titre d'exemple une fédération de Parkour qui organise et coordonne les activités à cette activité physique qui consiste à se déplacer le plus efficacement possible grâce à ses seules capacités motrices, dans différents types d'environnements.

De manière non limitative et à titre d'illustration, il existe par exemple une Fédération française de quidditch (fédération du quidditch français). Il s'agit d'un sport collectif et obligatoirement mixte, inspiré par l'univers d'*Harry Potter*. La fédération française de quidditch fondée en 2016 délivre des licences, organise des compétitions, procède à des

sélections et constitue des équipes de France qui participent aux compétitions internationales européennes et mondiales organisée par la fédération internationale (international quidditch association). Au regard des dispositions du code du sport, elle ne devrait pas pouvoir pour le moins s'appeler fédération française et la direction des sports devrait en théorie, au titre de la tutelle qu'elle est supposée exercer, y veiller.

Il arrive également qu'une fédération non agréée soit créée dans un champ où il existe déjà une fédération agréée, voire une fédération délégataire. C'est le cas notamment dans certains sports de combats ou des fédérations dissidentes ont pu apparaître. Ainsi, dans la discipline du muay-thai il existe au moins trois fédérations : une « fédération française de muay-thai et discipline associée », une « académie française de muay thai », et une « fédération française de kick boxing, muay thai et disciplines associées ». Seule la dernière est agréée et délégataire. Pour autant et sauf à se conformer aux dispositions du code du sport, les autres peuvent valablement exister.

Ces fédérations n'étant soumises à aucune formalité officielle concernant leur constitution, leur fonctionnement et leurs activités (autre que celle induite par leur statut associatif), elles sont généralement méconnues et ignorées par le ministère des sports.

Il en résulte surtout que le ministère des sports n'est finalement pas en mesure de connaître le nombre de pratiquants d'activités sportives au sein de fédérations non agréées, de vérifier qu'elles respectent les lois et règlements en vigueur ni même le cas échéant, de faire de ces disciplines des outils au service des politiques publiques qu'il mène, alors même, s'agissant de la discipline du Parkour prise pour exemple, que cette pratique se développe notamment dans un cadre urbain et comporte d'évidents enjeux de sécurité pour les pratiquants.

1.1.2 Les fédérations sportives agréées

Aux termes du code du sport l'agrément est le premier niveau de reconnaissance accordé par l'État à une fédération.

À ce jour, **114 fédérations sportives** sont agréées par le ministère des sports.

C'est une reconnaissance à priori très importante puisqu'elle **confère deux avantages à titre principal** :

- l'intervention de **personnels de l'État** ou d'agents publics rémunérés par lui en qualité de conseillers techniques sportifs (CTS) ;
- la perception **d'aides financières de l'État**, dans les conditions fixées par une convention d'objectifs.

L'agrément - au contraire de la délégation - peut être accordé au bénéfice de plusieurs fédérations dont l'objet porterait sur l'organisation et le développement de la même discipline.

Par ailleurs, l'agrément relève d'un pouvoir discrétionnaire du ministère des sports et il n'y a pas d'obligation pour ce dernier d'accorder cette reconnaissance à une fédération y compris si celle-ci répond aux conditions qui permettent de l'obtenir⁶. Cependant, le refus d'agrément est une décision individuelle faisant grief, qui doit être motivée.

L'octroi de l'agrément n'entraîne pas pour le ministère chargé des sports l'obligation d'apporter un concours financier ou en personnels à toutes les fédérations qui en bénéficient.

Au plan juridique, les droits conférés aux fédérations agréées sont les suivants :

- Les fédérations sportives sont reconnues de plein droit désormais comme **établissements d'utilité publique** lorsqu'elles ont obtenu l'agrément mentionné au premier alinéa et bénéficient des avantages associés à la reconnaissance d'utilité publique⁷ ;
- la **reconnaissance de la participation à la mise en œuvre d'une mission de service public** relative au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives, mais leurs actes ne sont pas soumis au contrôle du juge administratif ;
- la possibilité de confier une partie de leurs attributions à des organes régionaux ou départementaux ;
- la **possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile** en ce qui concerne les infractions portant préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs de leurs licenciés et de leurs associations sportives ;
- le droit de conclure selon certaines conditions, des **contrats collectifs** relatifs à des opérations d'achat ou de vente de produits ou de services au profit de leurs membres ou de certains d'entre eux.

Pour autant, c'est une reconnaissance qui est très limitée dans les faits pour trois considérations à titre principal :

- Tout d'abord, à l'exception de la reconnaissance en tant qu'établissement d'utilité publique qui confère la capacité de recevoir des donations et legs, les autres droits listés plus haut (conclusion de contrats collectifs, possibilité de confier à des tiers certaines attributions ou même possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile) existent sans qu'une disposition légale telle que celle du code du sport ne soit réellement indispensable.
- En deuxième lieu, la reconnaissance de la participation à une mission de service public est très largement « symbolique » et sans aucune incidence au plan juridique. Ainsi, les actes des fédérations agréées ne sont pas considérées bénéficiant de prérogatives de puissance publique et leurs actes ne sont pas des actes administratifs soumis au contrôle du juge administratif.

⁶ CE, 23 mai 2003, n°234399, Fédération des pratiquants budo traditionnel : jurisdata n°2003-065398

⁷ En cette qualité, elles peuvent recevoir des donations et legs.

- En troisième lieu et à titre principal, les fédérations qui ne sont qu'agrées n'ont en principe aucune compétence concernant l'organisation de compétitions officielles ou la constitution de sélections ou d'équipes nationales :
- Les fédérations simplement agréées n'ont pas le droit d'organiser des compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres de champion « de France » ou « de la région de » ou « du département de »⁸.
- Les fédérations simplement agréées n'ont pas le droit de définir les règles techniques propres à une discipline ou, d'utiliser les intitulés de "*Fédération française de*" ou "*Fédération nationale de*" ainsi que décerner ou faire décerner celle d'"*Equipe de France*" et de "*Champion de France*", suivie du nom d'une ou plusieurs disciplines sportives et la faire figurer dans leurs statuts, contrats, documents ou publicités (art. R.131-13).
- Ce n'est que dans l'hypothèse, rare, de l'absence de fédération délégataire pour une discipline donnée, elles disposent toutefois de certaines prérogatives telles que la délivrance de grades et dans, le classement des itinéraires de sport de nature...

En revanche, si les droits accordés sont limités, les **obligations** à la charge d'une fédération simplement agréées sont **lourdes et nombreuses** :

- obligation de prévoir dans les statuts de la fédération le respect de la parité et des **dispositions statutaires obligatoires** fixées par décret concernant notamment le fonctionnement démocratique de la fédération et sa transparence financière ;
- obligation d'adopter un **règlement disciplinaire** conforme à un règlement disciplinaire type ;
- obligation d'adopter un **règlement disciplinaire de lutte contre le dopage** conforme à un règlement type ;
- obligation d'adopter **une charte éthique** ;
- obligation de transmission de leurs statuts, **de leur règlement intérieur** ;
- préalablement à l'organisation d'une compétition, les fédérations sportives simplement agréées doivent informer la fédération délégataire pour la discipline concernée de leur intention de procéder à l'issue de cette compétition à la délivrance d'un titre mentionné à l'article R. 131-13 et en indiquent le libellé exact ;
- dans l'hypothèse où la fédération souhaite confier une partie de ses attributions à des organes régionaux ou départementaux, le ressort de ces derniers doit être identique à ceux des services déconcentrés du ministère chargé des sports.

⁸ Elles peuvent cependant par dérogation délivrer les titres de champion « fédéral ou national », « départemental » ou « régional » à la condition de préciser également à la suite, le nom de la fédération concernée pour éviter toute confusion avec le titre délivré par une fédération délégataire. Si la FFC peut délivrer les titres de champion de France de cyclisme en qualité de fédération délégataire, l'UFOLEP par exemple, simplement agréée, ne peut délivrer que les titres de « *champion fédéral de cyclisme UFOLEP* ».

1.1.3 Les fédérations délégataires

L'article L. 131-14 du code du sport prévoit que : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports ». C'est, en droit et en fait, la plus importante reconnaissance accordée par l'État. La délégation ministérielle est la norme essentielle qui fonde la relation originale et distingue le droit du sport des autres domaines dans lesquels la relation de l'État et des associations est déterminante.

Cette délégation n'est ni une délégation de compétence au sens du droit administratif ni une délégation de service public. Il s'agit d'une délégation de pouvoir « *sui generis* » qui se fonde tout particulièrement sur l'importance pour l'État de la représentation nationale lors des compétitions internationales majeures.

Au 1^{er} janvier 2017, la délégation a été accordée pour 312 disciplines sportives, concernant **78 fédérations délégataires**⁹. **Dans ces fédérations coexistent souvent des disciplines déléguées et d'autres pour lesquelles l'État n'a pas accordé de délégation.**¹⁰

1.1.3.1 Les prérogatives confiées aux fédérations délégataires

Un monopole pour l'organisation des compétitions, les sélections nationales et le sport haut niveau

Les fédérations délégataires bénéficient d'un monopole légal pour (art. L.131-15):

- organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ;
- procéder aux sélections correspondantes ;
- proposer l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau, sur la liste des sportifs espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement.

Ce monopole et les prérogatives de puissance publique qui en découlent déterminent le champ de la mission de service public dont sont spécialement chargées les fédérations sportives délégataires.

Il faut cependant reconnaître qu'il s'agit là assez largement d'une fiction juridique dès lors que :

⁹ Dont les deux fédérations multisports spécifiques aux personnes en situation de handicap, fédération française handisport et fédération française du sport adapté.

¹⁰ Par exemple, la fédération française de ski a reçu la délégation ministérielle pour neuf disciplines, (ski alpin, ski de fond, biathlon, saut à ski, combiné nordique, ski freestyle, surf des neiges [snowboard], télémark, ski de vitesse) ; elle organise également la pratique de trois disciplines pour lesquelles elle n'a pas reçu délégation (ski de randonnée, rollerski, ski sur herbe).

- l'organisation des compétitions sportives, fussent-elles officielles, n'est pas par nature une mission de l'État ;
- s'agissant des compétitions internationales, elles sont en réalité organisées sous l'égide des fédérations internationales¹¹.

Ce monopole est consacré et protégé par la loi qui prévoit des sanctions pénales spécifiques en cas de violation de celui-ci, qu'il s'agisse de l'organisation de compétitions sportives officielles ou de l'utilisation de titres relevant d'une fédération délégataire.

Dans le domaine du sport de haut niveau, c'est aux 59 fédérations délégataires organisant une des 160 disciplines sportives reconnues de haut niveau par l'État qu'il incombe en particulier de proposer au ministère chargé des sports un projet de performance fédéral constitué d'un programme d'excellence sportive et d'un programme d'accession au haut niveau.

Ces fédérations proposent également l'inscription sur la liste des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des sportifs des collectifs nationaux.

Elles assurent l'organisation de la surveillance médicale de leurs licenciés inscrits sur les listes de haut niveau ainsi que de ceux qui figurent dans le projet de performance fédéral.

Elles doivent souscrire des contrats d'assurance de personnes au bénéfice de leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau couvrant les dommages corporels auxquels leur pratique sportive de haut niveau peut les exposer.

Elles assurent enfin, en lien avec l'État, les entreprises et les collectivités territoriales, le suivi socioprofessionnel de leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau et doivent dans ce cadre désigner en leur sein un référent chargé de ce suivi socioprofessionnel.

Un pouvoir réglementaire de nature administrative

L'article L. 131-16 du code du sport confère aux fédérations délégataires, dans le prolongement de la mission de service public qui leur est accordée, un pouvoir réglementaire de nature administrative concernant :

« 1° les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ;

2° les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;

¹¹ C'est le cas pour des grands événements sportifs du type « championnat mondial ou d'Europe », mais aussi pour des événements récurrents tels que le tournoi de Roland-Garros, le Tour de France ou les 24 heures du Mans.

3° les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive. (...) »

Le pouvoir d'édicter les règles techniques de la discipline constitue le cœur des missions des fédérations sportives délégataires.

Compte tenu des prérogatives de puissance publiques qui leurs sont attribuées par la loi, le contrôle des actes (et les contentieux correspondants) pris au titre de leur délégation relève du juge administratif. Ces actes s'imposent en effet unilatéralement à leurs membres, à leurs licenciés et à des tiers, ce qui est un des critères de compétence du juge administratif¹². Le contrôle juridictionnel ainsi assuré permet de garantir que le pouvoir réglementaire qui leur est consenti pour la mise en œuvre de leur mission de service public ne s'exonère pas des normes constitutionnelles, internationales, communautaires, législatives et des principes généraux du droit.

Des compétences spécifiques accordées à certaines fédérations sportives

Les fédérations sportives délégataires se voient également confier des missions de service public spécifiques :

Concernant l'activité d'agents sportifs :

Les fédérations délégataires sont seules compétentes pour délivrer les autorisations (licences) permettant d'exercer en France, l'activité d'agent sportif et contrôler cette activité pour ce qui concerne leur discipline. Il s'agit là d'une véritable mission de service public dès lors qu'il s'agit pour les fédérations et au nom de l'État, d'assurer la réglementation, l'accès et le contrôle d'une activité réglementée qui, jusqu'en 2000, été réalisée directement par l'État.

Concernant la police des manifestations sportives :

a. Toute personne de droit privé, autres que les fédérations sportives, qui organise une manifestation ouverte aux licenciés d'une discipline qui a fait l'objet d'une délégation et qui donne lieu à remise de prix en argent ou en nature dont la valeur excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé des sports, doit obtenir l'autorisation de la fédération délégataire concernée. Cette autorisation est subordonnée au respect des règlements et règles de la fédération délégataire. Le défaut d'autorisation de cette dernière est puni de 15 000 € d'amende.

Cette disposition vise clairement à protéger le monopole des fédérations délégataires.

¹² Par contre, en règle générale, les contrats conclus par les fédérations, personnes morales de droit privé, ne sont pas des contrats administratifs et ressortissent donc de la compétence du juge judiciaire.

b. Toute manifestation publique de sports de combats autres que celles organisées par une fédération sportive délégataire, ses organes régionaux ou départementaux ou par l'un de ses membres, dans une discipline faisant l'objet d'une délégation et inscrites au calendrier de la fédération concernée doit être déclarée à l'autorité préfectorale. L'avis de la fédération délégataire concernée est joint à ladite déclaration¹³.

Concernant les grades et dans :

Issu de la loi n° 99-493 du 15 juin 1999, l'article L. 212-5 du code du sport confère un monopole pour la délivrance des dans et grades aux fédérations délégataires concernées par les disciplines des arts martiaux.

Il prévoit en effet que : « *dans les disciplines sportives relevant des arts martiaux, nul ne peut se prévaloir d'un dan ou d'un grade équivalent, sanctionnant les qualités sportives et les connaissances techniques et, le cas échéant, les performances en compétition s'il n'a pas été délivré par la commission spécialisée des dans équivalents de la fédération délégataire, ou, à défaut de la fédération agréée consacrée exclusivement aux arts martiaux* ».

Concernant les sports de nature :

Les fédérations sportives délégataires ont compétence pour définir, dans leurs disciplines, les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature¹⁴.

Concernant les diplômes d'État :

Avant l'habilitation par le directeur régional chargé de la jeunesse et des sports d'une formation conduisant à un diplôme d'État pour l'encadrement de la pratique sportive dans une discipline ayant donné lieu à délégation, l'avis du directeur technique national de la fédération délégataire concernée est sollicité.

1.1.3.2 Limites aux prérogatives découlant de la délégation

Les règlements pris par les fédérations délégataires ne s'appliquent qu'aux compétitions organisées par elles ou ouvertes à leurs licenciés. Ils ne s'imposent donc pas aux compétitions organisées par d'autres structures et moins encore aux activités sportives non compétitives, qui représentent l'immense majorité des activités physiques et sportives pratiquées en France.

La délégation n'intègre pas, de manière explicite ou particulière, des obligations liées à la participation des fédérations concernées aux politiques sportives particulières définies par le ministère des sports ou plus largement l'État dans le domaine du sport : lutte contre les discriminations, accessibilité au sport des publics les plus éloignés, développement de la pratique féminine, etc.

¹³ Art. R.331-47 du Cds

¹⁴ Art. L.311-2 du Cds

Certaines fédérations délégataires peuvent parfois considérer que ces politiques particulières sont trop éloignées de leur champ traditionnel à savoir, organiser des compétitions sportives officielles et mettre en œuvre une politique de haut niveau pour leur discipline.

Il s'agit là d'une ambiguïté relevant du manque de clarté entre ce qui découle de l'agrément d'une part, et de la délégation d'autre part.

A titre d'illustration, certaines fédérations bénéficient d'une délégation alors même qu'elles n'organisent pas de compétitions, compte tenu notamment de la nature particulière de leur activité et de la nécessité pour l'État de leur confier un monopole dans l'organisation et la réglementation d'une activité. C'est le cas de la randonnée pédestre qui assure une mission essentielle dans le domaine de la réglementation des chemins et sentiers de randonnée. La finalité de la délégation n'est pas en l'espèce l'organisation de compétition mais la réglementation d'une activité. De telles hypothèses pourraient être plus clairement prévues dans le code du sport.

Par ailleurs, la possibilité de percevoir des aides financières et en cadres d'État relève à ce jour de l'agrément et non pas de la délégation. C'est l'agrément également et non pas la délégation qui, à ce jour, entraîne la reconnaissance, pour la fédération concernée, de sa participation à une mission de service public et donc, la contribution de cette dernière aux politiques publiques menées dans le domaine du sport, en dehors des prérogatives et moyens spécifiques consacrés au sport de haut niveau.

Cette ambiguïté résulte elle aussi du manque de clarté de l'architecture existante des fédérations sportives.

1.1.4 La délégation : une reconnaissance essentielle et déterminante de l'enjeu national représenté par le sport de haut niveau

La délégation, cette reconnaissance unique à une seule fédération, trouve son fondement essentiel dans la participation aux compétitions internationales organisées par les fédérations internationales qui ne reconnaissent très généralement qu'une seule fédération par pays.

La participation aux compétitions internationale et l'enjeu national qu'il recèle en terme de rayonnement justifie que cette activité de « sélection et de constitution des équipes nationales », et plus largement d'organisation du sport de haut niveau, soit réalisée par les fédérations pour le compte de l'État, même si la compétition internationale reste quant à elle - et quelle que soit son importance - une organisation privée.

Cela permet de justifier et de comprendre l'importance des moyens humains et financiers qui y sont consentis par l'État et la part très importante que cela recouvre sur la totalité des moyens d'intervention du Ministère chargé des sports qui sont estimés à 172,5 M€ en 2015, dont 62 M pour les seules CO, 47,4 M€ au titre des CTS, 36,5M€ pour les établissements et 18,8 M€ en subventions aux équipements et grandes manifestations.

Cela explique enfin qu'il soit difficilement concevable pour l'État de renoncer à sa compétence stratégique en la matière sauf à considérer qu'il ne s'agit plus là désormais d'un enjeu essentiel en termes de rayonnement de la Nation française.

1.1.5 Une procédure très peu formalisée

Si comme vu précédemment, la procédure et les justifications à fournir pour bénéficier de l'agrément sont variées et importantes, la procédure d'attribution de la délégation se caractérise quant à elle très largement par une absence de formalisme et un très faible nombre d'obligations spécifiques pour les fédérations demandeuses.

Il est simplement prévu que la demande doit être formulée avant le 30 septembre de l'année qui précède l'olympiade concernée (art. R.131-28).

Le règlement intérieur des fédérations demandeuses doit par ailleurs préciser (art. R. 131-26) :

- la publication, avant le début de la saison sportive, d'un calendrier officiel des compétitions qu'elle organise ou autorise, ménageant au sportif le temps de récupération nécessaire à la protection de leur santé ;
- l'organisation d'une surveillance médicale particulière de ses licenciés inscrits sur les liste des sportifs de haut niveau mentionnée à l'article L.221-2 ainsi que des licenciés inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau.

Dans le cas où une ligue professionnelle est constituée sans que celle-ci soit dotée de la personne morale, doit être annexé aux statuts de la fédération un règlement particulier relatif à ladite ligue professionnelle.

L'arrêté du ministre chargé des sports accordant la délégation est pris après avis du CNOSF et, le cas échéant, du CPSF quand la discipline est spécifiquement dédiée à la pratique sportive des personnes en situation de handicap. Il est publié au JORF.

Les derniers arrêtés (4) accordant la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport ont été pris le 31 décembre 2016.

1.2 Une architecture inadaptée et à revoir

Telle qu'à ce jour, l'architecture de l'encadrement et de la reconnaissance par l'État des fédérations sportives ne permet pas pour l'État de connaître la réalité de la pratique sportive organisée par des fédérations sportives.

Le régime de l'agrément appliqué comme un premier niveau de reconnaissance est très lourd et apparaît aux rapporteurs très largement inadapté au nombre et à l'importance des fédérations unisport uniquement agréées. Il apparaît en outre en décalage au regard des prérogatives qui leurs sont conférées.

En conséquence, les rapporteurs estiment qu'il serait pertinent de revoir l'architecture de la reconnaissance par l'État des fédérations sportives et les régimes juridiques correspondants.

1.2.1 L'impossibilité pour le ministère d'exercer sa tutelle à l'égard de toutes les fédérations sportives

Selon le code du sport, toutes les fédérations sportives sans distinction, y compris celles qui ne sont pas agréées, sont placées sous la tutelle (art. R.131-1 du Code du sport) du ministère chargé des sports¹⁵. À ce titre, il est supposé veiller au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives. Or, l'État ne connaît que les fédérations agréées. L'État ne reconnaît pas d'une façon ou d'une autre les fédérations qui existent sans qu'il leur ait délivré un agrément. Il n'est pas en mesure d'avoir connaissance de leur existence, de mesurer leur activité, leur nombre de pratiquants, ni donc évidemment de contrôler le cas échéant que ces fédérations respectent les règles, notamment de sécurité et d'assurance, qui s'imposent à elles.

1.2.2 Un décalage entre les obligations et les conséquences attachées à l'agrément

Comme indiqué précédemment, les droits consentis aux fédérations qui sont uniquement agréées sont très largement disproportionnés au regard des obligations qui leur incombent.

Un nombre très important de ces obligations se rattache en fait à l'exercice de la délégation. En l'espèce, la tutelle juridique prévue dans le code du sport les concernant et qui, dans les faits, n'est pas assurée par la direction des sports, est très largement inadaptée.

1.2.3 Une répartition des moyens très concentrée

Sur les 114 fédérations agréées, 101 (88,6%) sont, soit des fédérations délégataires (78), soit des fédérations multisports (23) qui organisent plusieurs activités et ne peuvent donc par nature être délégataire pour une discipline¹⁶.

Or, 99,9% du montant total des conventions d'objectifs (CO 2017) est accordé à ces 101 fédérations dont 87,6% aux 78 fédérations délégataires et **76,61% pour les seules 36 fédérations olympiques**.

13 fédérations unisport reconnues par le ministère (11,4%) bénéficient uniquement d'un agrément. Aucune d'entre elles ne bénéficie de CTS. 7 de ces 13 fédérations ne perçoivent aucune subvention de la part du Ministère des sports. Les 6 autres fédérations se partagent au total 82 000 € de subvention pour 2017, ce qui représente 0,1% du total des CO.

La catégorie des fédérations unisport uniquement agréées est donc un ensemble très réduit au plan quantitatif, et au regard de la part et du volume des moyens publics consentis, qui ne justifie pas les nombreuses contraintes liées à l'agrément qui sont imposées aux fédérations concernées.

¹⁵ À l'exception des fédérations scolaires et universitaires, qui relèvent également du ministre chargé de l'éducation nationale.

¹⁶ A l'exception du cas spécifique des fédérations handisport et sport adapté qui sont comptabilisées au titre des fédérations délégataires

1.2.4 Pistes pour une évolution de l'architecture et du régime juridique des fédérations sportives.

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour envisager une clarification de l'architecture et du régime juridique applicables aux fédérations sportives.

En toutes hypothèses et au préalable, il apparaît nécessaire que le code du sport apporte des éléments de clarification relatifs à la définition de la notion centrale de discipline sportive qui relève aujourd'hui des seuls critères fixés par le Conseil d'État ¹⁷.

Concernant l'architecture et le régime juridique applicable, les rapporteurs estiment qu'il serait opportun, dans une logique de clarification et de simplification, d'envisager la mise en place d'un régime de déclaration des fédérations sportives, et de limiter les obligations relatives à l'agrément aux fédérations délégataires et aux fédérations multisports.

Une autre piste pourrait être de transférer les dispositions communes applicables à toutes les fédérations dans le cadre de l'agrément, sans que cela n'apporte du point de vue des rapporteurs, de plus-value en termes simplification.

Dans un rapport publié en 2010 et relatif à « la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique »¹⁸, l'Inspection générale de l'administration estimait qu'il convenait de « *concentrer l'effort sur les actes et les structures les plus sensibles* » et « *de déployer un éventail plus large que le seul retrait de la reconnaissance d'utilité publique* ». C'est une démarche similaire qui peut être aussi être proposée concernant les actes des fédérations sportives.

¹⁷ En ce sens notamment, CE, 13 avr. 2005, Féd. de paintball ; CE, 26 juil. 2006, Féd Française de Bridge.

¹⁸ rapport sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique, établi par Rémi Duchene, Inspecteur général des finances et Xavier Giguet, inspecteur de l'administration, déc. 2010, n°10-104-01.

2 LA TUTELLE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DU MOUVEMENT SPORTIF : UN MYTHE PLUS QU'UNE RÉALITÉ

2.1 Une tutelle de l'État sur les actes des fédérations en théorie très large

Comme indiqué supra, il y a selon les termes du code du sport, 3 types de fédérations sportives. Celles qui se sont constituées mais ne bénéficient d'aucune reconnaissance de l'État ; celles qui sont agréées par l'État ; celles qui sont agréées et bénéficient en plus d'une délégation du ministre chargé des sports.

L'article L.111-1 du code du sport prévoit dans son II que : « *L'État assure la tutelle des fédérations sportives* ». Aux termes de cet article, l'État est censé assurer la tutelle de toutes les fédérations sportives, qu'elles soient ou non agréées.

L'alinéa 2 du II vient préciser quel est le contenu de la tutelle exercée par l'État en précisant que : « *L'État veille au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives* ».

L'alinéa 8 de l'article 2 du décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative précise quant à lui que : « *Elle (la direction des sports) assure la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public* ».

La tutelle de l'État, consisterait donc :

- pour toutes les fédérations sportives à un contrôle de légalité des actes ;
- pour les fédérations sportives délégataires et donc chargées de l'exécution d'une mission de service public, en un contrôle plus large et relatif à la bonne réalisation de leur mission de service public.

S'agissant du contrôle de légalité des actes des fédérations, ce contrôle est en théorie très large : l'État doit vérifier que tous les actes des fédérations sont conformes aux lois et règlements en vigueur.

A cet égard, l'article 21 de la loi du 27 novembre 2015 soumet au contrôle de l'IGJS les organismes sous tutelle du ministre et donc les fédérations sportives.

Il ne s'agit pas cependant d'un contrôle de l'opportunité des actes et on peut donc immédiatement indiquer que ce contrôle n'est pas en contradiction avec le fait que les fédérations exercent leur activité « *en toute indépendance* », comme le dispose l'article l'alinéa 2 de l'article L.131-1 du code du sport.

Il ne s'agit pas non plus, sauf exception, d'un contrôle préalable à l'entrée en vigueur d'un acte d'une fédération.

Ainsi à titre d'exemple l'article R. 131-8 du code du sport prévoit que, « *Toute modification des statuts, du règlement intérieur, du règlement disciplinaire, du règlement disciplinaire particulier en matière de lutte contre le dopage ou du règlement financier adoptée postérieurement à la délivrance de l'agrément **entre en vigueur à compter de son adoption par l'assemblée générale** et est notifiée sans délai au ministre chargé des sports. Elle est*

accompagnée du procès-verbal de l'assemblée générale qui l'a approuvée. Si la modification n'est pas compatible avec l'agrément accordé à la fédération, le ministre chargé des sports demande, par décision motivée, qu'il soit procédé aux régularisations nécessaires ».

2.2 Une tutelle très limitée en pratique

Large en apparence, la tutelle « juridique » de l'État sur les actes des fédérations est en réalité très limitée.

2.2.1 Le ministre n'a pas le pouvoir de réformer ou de suspendre un acte d'une fédération

Dans l'hypothèse où le ministère des sports considère qu'un acte d'une fédération est contraire à la légalité, **il ne peut en suspendre l'exécution.**

Le ministre chargé des sports ne peut en aucun cas réformer la décision d'une fédération sportive ni intervenir directement dans la gestion d'une fédération sportive, fût-elle délégataire¹⁹. Lorsqu'elle émane d'une fédération délégataire, il ne peut que la déférer devant la juridiction administrative à qui il incombera le cas échéant de suspendre voire d'annuler l'acte contesté.

L'article L.131-20 indique que : « lorsque le ministre chargé des sports défère à la juridiction administrative les actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article L.131-14 qu'il estime contraire à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué sur cette demande dans un délai d'un mois ».

Cet article est la seule disposition du code du sport qui vient préciser les modalités du contrôle du ministère sur les actes des fédérations.

Or, on peut s'interroger sur l'intérêt et de la portée de cette disposition. Elle est limitée aux actes pris par une fédération délégataire en vertu de cette délégation. Comme indiqué plus haut, la tutelle du ministère chargé des sports s'applique en théorie à tous les actes des fédérations qu'ils soient ou non pris en vertu d'une délégation d'une part et concerne également les actes de toutes les fédérations qu'elles soient ou non délégataires. Cette disposition est donc très restrictive et beaucoup plus limitée dans son champ que ne l'est en théorie la tutelle de l'État sur les actes des fédérations sportives. Il convient en outre de noter à cet égard que, contrairement notamment à ce qui est prévu au titre du déféré préfectoral, les fédérations n'ont pas l'obligation de transmettre au ministère, l'ensemble des actes et décisions prises par ces dernières pour lui permettre d'exercer le cas échéant, la compétence prévue à l'article L.131-20.

Par ailleurs, cette disposition ne fait que supprimer l'obligation d'urgence existant au titre du référé administratif de droit commun. Elle rappelle pour le reste les règles de

¹⁹ TA Pau, 20 janv. 2009, n°06022092 et n°0700655

droit commun²⁰ s'agissant des recours en excès de pouvoir devant les juridictions administratives à savoir la possibilité en parallèle d'un recours pour annulation, d'introduire un recours en référé suspension auquel il est fait droit en cas de doute sérieux quant à la légalité de l'acte contesté.

2.2.2 Le ministre ne peut agir directement contre les administrateurs ou les fédérations sportives

Le ministre chargé des sports ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant, à la différence du préfet à l'égard du maire d'une commune par exemple, de suspendre ou de révoquer un président de fédération.

Le ministre ne peut pas non plus, contrairement à ce qui concerne les assemblées délibérantes locales, déclarer les membres des organes dirigeants des fédérations démissionnaires d'office.

Le ministre ne peut pas non plus dissoudre une fédération.

Comparativement aux élections locales, la convocation des élections fédérales relève de la seule fédération concernée qui n'a même pas l'obligation de procéder à une publication particulière ou une information d'office du ministre chargé des sports.

2.2.3 L'agrément délivré par le ministère ne fait l'objet d'aucun contrôle périodique organisé

L'agrément est délivré pour une durée indéterminée et il ne fait pas dans les faits l'objet d'un examen périodique permettant de vérifier que les fédérations continuent de respecter sur la durée les conditions requises pour l'obtention et le maintien de l'agrément.

La vérification de la conformité des différents règlements fédéraux et dispositions statutaires intervient de manière épisodique, soit suite à la transmission spontanée et volontaire réalisée par une fédération à l'occasion d'une modification d'un de ces textes pour avis du ministère, soit à la suite d'une campagne plus large menée par le ministère, et qui fait généralement suite à une évolution législative ou réglementaire sur un point particulier.

Ainsi, suite à la modification de l'article L. 131-8 du code du sport par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, le ministère a cherché à s'assurer de l'adoption par toutes les fédérations agréées des dispositions statutaires permettant l'égal accès des hommes et des femmes aux instances dirigeantes préalablement aux élections intervenues à la fin de l'année 2016.

De même, à la suite de l'adoption du décret n° 2016-1054 du 1er août 2016 relatif au règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées, le ministère a demandé aux fédérations de procéder conformément à l'article 4 dudit décret à l'adoption d'un règlement disciplinaire conforme à ces nouvelles dispositions au plus tard le 1^{er} juillet

²⁰ Article L.521-1 du code de justice administrative

2017 et a donc procédé à cette occasion à l'examen et à la vérification des règlements transmis dans ce cadre.

2.2.4 Le retrait de délégation et/ou d'agrément : une arme absolue et peu adaptée en pratique

Au plan juridique, les outils dont dispose le ministre chargé des sports sont très limités puisqu'ils résident principalement dans le retrait de l'agrément ou de la délégation. Compte tenu des conséquences de telles décisions, ces outils apparaissent peu adaptés en pratique car ils ne sont mis en œuvre que dans les cas les plus graves.

2.2.4.1 Le retrait de l'agrément

L'article R. 131-9 prévoit que l'agrément peut être retiré à la fédération qui cesse de remplir les conditions prévues pour sa délivrance, notamment :

- en cas de modification des statuts, du règlement disciplinaire ou du règlement disciplinaire de lutte contre le dopage incompatible avec les dispositions législatives et réglementaires ;
- pour un motif grave tiré soit de la violation par la fédération de ses statuts, soit d'une atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ;
- en cas de méconnaissance des dispositions des articles du code du sport relatives aux exigences requises des personnes qui enseignent, encadrent ou animent une activité physique et sportive ou entraînent ses pratiquants contre rémunération ;
- pour tout motif justifié par l'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives.

Le retrait de l'agrément doit être motivé et il est publié au Journal officiel de la République française. La fédération doit préalablement être informée des motifs pour lesquels le retrait est envisagé et doit être en mesure de présenter ses observations (C. sport, art. R.131-10).

Le retrait d'agrément est une mesure extrêmement rare en pratique qui a pour conséquence d'entraîner de plein droit le retrait de la délégation éventuellement accordée et de ne plus permettre à la fédération concernée de bénéficier de l'aide financière et en CTS du ministre chargé des sports.

Compte tenu de ses conséquences cette procédure n'est mise en œuvre par le ministre des sports que dans des circonstances considérées par celui-ci comme extrêmement graves. On peut citer à titre d'exemples :

La Fédération française de muaythai et disciplines associées s'est vue retirer l'agrément dont elle bénéficiait par arrêté du 1er août 2014²¹ sur le double fondement de la méconnaissance des règles d'hygiène et de sécurité d'une part ainsi que sur un motif tiré de l'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives, en l'espèce, l'organisation de compétitions à l'issue

²¹ JORF du 17 août 2014, NOR : FVJV1419097A

desquels ont été délivrés des titres nationaux sans que ladite fédération soit titulaire de la délégation.

La Fédération Française d'Equitation a également vu son agrément être abrogé par le ministère des sports par arrêté du 2 août 2005, et par voie de conséquence la délégation dont elle bénéficiait être retirée, pour non-conformité des statuts et du règlement disciplinaire de lutte contre le dopage de ladite fédération.

2.2.4.2 Le retrait de la délégation

Conformément à l'article R. 131-30 du code du sport, « *la délégation cesse de plein droit en cas de retrait de l'agrément accordé à une fédération sportive. Cette situation est constatée par arrêté du ministre chargé des sports dont un extrait est inséré au Journal officiel de la République française* ».

La délégation peut être retirée dans trois autres cas, après avis du Comité national olympique et sportif français :

- le non-respect des conditions mentionnées aux articles R. 131-26 et R. 131-27, c'est-à-dire la conformité des règlements relatifs à la ligue professionnelle et le règlement intérieur sur le calendrier et la surveillance médicale ;
- le non-respect des dispositions de l'article L. 333-6 du code du sport organisant les conditions de l'accès des moyens d'information aux manifestations sportives ;
- l'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ou un motif d'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives.

Dans ces hypothèses, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire est prévue. La fédération concernée doit être informée préalablement des motifs susceptibles de fonder le retrait et mise à même de présenter des observations écrites ou orales. La délégation est retirée par arrêté motivé. Un extrait en est inséré au JORF.

2.3 Une tutelle très largement formelle

Selon l'adage « *pas de tutelle sans texte* », la tutelle n'existe que si, et dans la mesure où, un texte la prévoit et l'organise.

La tutelle sur les fédérations sportives est prévue par le code du sport et découle directement de la reconnaissance du sport en tant que « *service public administratif* » et des fédérations comme participant pour les unes, directement chargées pour les autres, à ce service public. Le principe de cette tutelle découle donc directement de la reconnaissance et de la protection toutes particulières accordées aux fédérations sportives.

Le principe de cette tutelle découle également et nécessairement des moyens importants, humains et financiers qui sont consentis par l'État ainsi que des prérogatives de puissance publiques et notamment du monopole et du pouvoir réglementaire administratif accordés.

Il n'existe pas de régime commun à l'ensemble des tutelles. La tutelle s'analyse au cas par cas. Or, en l'espèce, les pouvoirs du ministre chargé des sports découlant de sa tutelle, déjà limités dans les textes, sont en pratique très peu mis en œuvre.

Par ailleurs, en dehors désormais de la validation des plans de performance fédéraux qui font l'objet d'une approbation pour laquelle le mouvement sportif est très largement associé dans le cadre de la commission nationale du sport de haut niveau, les contrôles réalisés par la direction des sports sont très souvent limités à un contrôle formel de la conformité juridique au regard des règlements types en dehors de tout contrôle lié au contenu des textes soumis à son approbation.

Pourtant, un dysfonctionnement au sein d'une fédération est susceptible de constituer une atteinte grave à la bonne réalisation par celle-ci des missions qui lui ont été confiées au titre de la délégation ou plus largement de l'image du sport et donc des politiques publiques qui y sont associées.

Ainsi par exemple lorsque des contestations électorales interviennent au sein d'une fédération. Le ministère est dans ces hypothèses un observateur extérieur qui ne peut concrètement agir pour assurer, y compris de manière temporaire, la stabilité du fonctionnement de la fédération et des missions qu'elle met en œuvre pour son compte. Il ne peut en effet absolument pas placer une fédération sous « tutelle » ou sous administration provisoire.

Ainsi par exemple également, concernant les relations entre les ligues et les fédérations, de l'approbation par le ministère chargé des sports de la convention entre la fédération et sa ligue professionnelle, prévue à l'article R. 132-9 du code du sport.

Cette convention est un acte important en ce qu'elle va régir pendant plusieurs années les relations entre une fédération et une ligue professionnelle et donc les modalités selon laquelle cette dernière va exercer, pour le compte de la fédération, une partie de la délégation qui lui a été confiée par l'État.

L'approbation de cette convention par le ministère chargé des sports est une condition de l'entrée en vigueur de cette convention.

Pourtant dans ce domaine, le contrôle exercé par le ministère est principalement formel en dehors de tout examen par exemple, de l'efficacité des dispositifs prévus pour la constitution des équipes de France, de l'équilibre relatif à la répartition des compétences ou des mécanismes de solidarité mis en place entre la ligue et la fédération. De même, lorsqu'une difficulté intervient entre une fédération et sa ligue professionnelle, le ministère n'a pas à sa disposition d'outils spécifiques pour intervenir concrètement y compris en enjoignant la fédération et/ou la ligue alors même que la situation peut constituer un obstacle ou une atteinte à la bonne réalisation de la délégation confiée à la fédération concernée.

Dans ces situations de crise, l'intervention de l'inspection générale de la jeunesse et des sports à la demande du ministre est certes un outil à la disposition de celui-ci. Pour autant, force est de constater que les moyens spécifiques et coercitifs à la disposition du ministre une fois la mission de contrôle ou d'enquête achevée sont limités, en dehors

du signalement prévu à l'article 40 du code de procédure pénale (qui n'est pas une prérogative mais une obligation) qui n'est pas en soi un moyen de solutionner une difficulté mais de la faire sanctionner le cas échéant, ou de la mise en œuvre d'une procédure de retrait d'agrément ou de délégation qui on l'a vu précédemment est une arme peu adaptée dans le cas général compte tenu de la gravité de ses conséquences.

2.4 Un modèle dans les faits très largement partenarial

Au-delà des positions politiques exprimées qui peuvent conduire parfois à une présentation schématique et excessive, les rapporteurs considèrent pour leur part que la relation entre les fédérations sportives et le ministère des sports est dans la grande majorité des cas déjà très largement marquée dans les faits par une relation de compréhension, de confiance et de partenariat.

Les fédérations ont individuellement, très souvent, conscience de l'importance des moyens qui leur sont accordés par le ministère des sports, y compris dans un contexte de réduction budgétaire importante. Elles savent également comme il est précieux dans le cadre des discussions interministérielles et gouvernementales, de pouvoir bénéficier d'un ministère dédié et plus encore d'un ministère de plein exercice qui est à fois l'interlocuteur du mouvement sportif mais aussi souvent vis-à-vis des autres ministères, le porte-parole de ses attentes et de ses besoins.

Les fédérations savent aussi que malgré le contexte budgétaire, elles peuvent bénéficier généralement d'une écoute attentive pour faire face à leurs demandes particulières concernant notamment leurs projets d'organisation d'événements sportifs internationaux, de construction d'équipements ou de projets structurants pour la fédération.

Cette relation de confiance et de partenariat résulte notamment de l'intervention des cadres techniques et directeurs techniques nationaux qui, tout en étant des agents de l'État, interviennent auprès des fédérations sportives ; en dehors de la valorisation financière de leur intervention qui reste très significative et essentielle pour toutes les fédérations, y compris les plus importantes, cette intervention particulière et tout à fait originale participe très largement de la compréhension générale et du partage des objectifs et actions entre le ministère des sports et les fédérations sportives.

Cette relation privilégiée se retrouve au final largement y compris au niveau du CNOSF qui a lui-même souvent comme première démarche de solliciter le ministère afin de lui présenter de nouvelles actions, projets ou besoins pour lequel il sollicite son concours, son aide ou son soutien, y compris le cas échéant en cours d'exercice.

2.5 Un partenariat entre l'État et les fédérations qui doit évoluer d'une relation artificielle de tutelle légale à une véritable relation contractuelle

Le support financier apporté par l'État aux fédérations sportives est formalisé dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs.

Le dispositif des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) a évolué au cours des dernières années sous l'influence notamment de la Cour des comptes et des observations et préconisations formulées par cette dernière lors de son dernier rapport thématique relatif au sport²².

« Les (conventions d'objectifs) doivent être renouvelées pour devenir des instruments plus efficaces d'orientation de l'action des fédérations.

« Par le canal des conventions d'objectifs, les fédérations reçoivent un concours financier global qui devrait s'élever à 85,6 M€ en 2013. Le montant de ces subventions n'est pas fondé sur des critères répondant à une stratégie claire. Un réexamen d'ensemble de ces subventions est nécessaire afin de rendre le soutien de l'État plus efficace au regard des orientations qu'il a définies, (...). Les conventions doivent désormais être systématiquement pluriannuelles et devraient être dotées d'objectifs plus précis et mieux suivis, en contrepartie d'une plus grande liberté d'utilisation des subventions ».

Au titre des CPO pour 2016, le montant de l'aide accordée aux fédérations et groupements nationaux s'est élevé au total à 82 945 765 €. 72% de ce montant a été accordé aux seules fédérations olympiques et témoigne de la prééminence de l'aide apportée au titre du haut niveau (dont les aides personnalisées allouées aux sportifs de haut niveau) qui représente 67% du montant total des CPO pour 2016.

Il convient d'ajouter à ce montant l'aide apportée par le ministère en moyens humains. Sur les 1600 CTS placés auprès des fédérations, 1400 interviennent en faveur des seules fédérations olympiques. Ce nombre s'élève à plus de 1500 si on y ajoute ceux qui sont placés auprès de fédérations unisport non olympiques.

Il faut également ajouter en particulier le montant de la subvention accordée au CNOSF qui s'est élevée en 2016 (année des Jeux olympiques d'été) à 9 400 000 €, dont 4 700 000 € pour son fonctionnement au titre des missions de service public qui lui sont dévolues.

Indéniablement, les moyens consacrés par le ministère des sports pour l'aide aux fédérations et au CNOSF restent donc à jour tout à fait significatifs et essentiels en valeur absolue et au regard tout à la fois du budget du ministère des sports et de celui de la majorité des fédérations. Ils justifient que l'État soit en mesure d'assurer effectivement le contrôle de l'efficacité des moyens apportés. Par ailleurs, les fédérations délégataires sont spécialement chargées de l'exécution d'une mission de service public dont la bonne réalisation doit pouvoir être contrôlée. Pour autant et conformément à un courant plus large engagé il y a plusieurs années, ce contrôle qui reste indispensable doit également laisser la place à une relation partenariale modernisée.

²² Rapport thématique de la cour des comptes « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* », janvier 2013

La référence à la tutelle pourrait donc être formellement supprimée dans les textes. Néanmoins, en droit et en pratique, un renforcement de la capacité de contrôle du ministère apparaît nécessaire, sauf à vouloir remettre en cause le principe même de la délégation et du monopole reconnu aux fédérations délégataires, ce qui ne semble pas être le sens des revendications formulées à ce jour.

Le renforcement d'un dispositif de contractualisation et la mise en place dans ce cadre, d'objectifs partagés et véritablement évalués doit permettre la mise en place d'un véritable dialogue sur la mise œuvre qualitative de la délégation par une fédération.

La suppression formelle de la tutelle dans les textes devra également permettre de manière effective une amélioration et un renforcement du contrôle qualitatif de l'utilisation des moyens alloués et de l'efficacité avec laquelle les missions de service public confiées sont réalisées. Cela devra permettre de manière assumée et résolue une affectation des moyens en considération de la pertinence des objectifs présentés par les fédérations, partagés par le ministère et ensuite des résultats obtenus. Cela supposera, bien plus qu'aujourd'hui, l'acceptation par les acteurs d'arbitrages et une d'évolution des moyens attribués en considérations des résultats et des perspectives et donc de remettre en cause très largement la logique de reconduction des moyens qui préside majoritairement à l'allocation des moyens à ce jour.

À cet égard, la démarche mise en place au début des années 2000 dans le domaine de la sécurité sociale pourrait être un exemple utile. Dans ce domaine en effet, le partenariat contractuel est devenu, en droit comme en fait, le mode principal de tutelle de l'État . La mise en place de conventions d'objectifs et de gestion (COG) prévues par l'ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996 a visé à accroître l'autonomie de gestion des caisses et à renforcer le partenariat contractuel.

Pour autant dans ce domaine, la tutelle administrative n'a pas disparu des textes et il est prévu un dispositif d'évaluation périodique de ces COG par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

De la même façon, il est indispensable que le ministère des sports puisse assurer un contrôle effectif de l'organisation et du fonctionnement des fédérations et du CNOSF compte tenu des missions de service public qui leur sont confiées. Il faut, à cet égard que le ministère dispose plus encore qu'aujourd'hui des outils juridiques et des moyens nécessaires et adaptés à cet effet.

Y compris dans l'hypothèse de la suppression formelle de la tutelle, le rôle de l'IGJS dans le domaine du contrôle du fonctionnement, de l'organisation et de l'évaluation des missions de service public déléguées et du partenariat conclu entre l'État et les fédérations devra être confirmé.

Cette démarche devra également s'intégrer en cohérence avec la réflexion concernant l'allocation des moyens dédiés à la haute performance et les réformes qui en découleront concernant l'éventuelle externalisation de l'allocation des moyens publics consacrés à ce domaine à l'avenir.

2.6 Le CNOSF dispose déjà d'une très grande reconnaissance de la part de l'État

2.6.1 Une reconnaissance progressive

Comme le rappelait un rapport d'inspection générale à l'occasion d'une mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF en mai 2013²³, entre les missions du CNOSF qui relèvent de la charte olympique, celles qui lui sont confiées par la loi, celles qui lui sont spécifiquement confiées par l'État et celles qui relèvent exclusivement du CNOSF, celui-ci dispose à ce jour en droit et en fait d'un rôle tout à fait central dans l'organisation du sport français, conforté lors les lois successives depuis sa création en 1972.

2.6.2 Un mouvement sportif déjà très fortement présent dans les instances de gouvernance du sport français

Le CNOSF, le CPSF et le mouvement sportif sont déjà très largement associés aux instances de consultation ou composant la gouvernance du sport français.

Ils sont en particulier présent au :

- **Conseil National du sport**,
 - o Formation plénière,
 - o Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES),
 - o Commission du sport de haut niveau,
 - o Commission éthique et valeurs du sport,
- **Centre national pour le développement du sport**,
 - o Conseil d'administration,
 - o Comité de programmation
 - o Commission emploi,
 - o Commission accessibilité,
 - o Commission fonds audio,
 - o GT technique GESI,
- **INSEP**,
 - o Conseil d'administration,
- **Conférence permanente du sport féminin**,
- **Instance nationale du supporterisme**.

Au total, le mouvement sportif dispose de 45 sièges dans les instances de gouvernance ou de concertation du ministère des sports à l'échelon national (hors instances de concertation du CNDS).

Ne sont pas comptabilisés les commissions de concertation, les groupes de travail qui s'inscrivent dans le cadre de ces instances de gouvernance ainsi que les sièges occupés

²³ Mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF : Patrick Lavaure, Luc Pétrequin et Daniel Watrin, mai 2013.

par le mouvement sportif dans les instances de gouvernance des autorités indépendantes que sont l'ARJEL et l'AFLD.

En outre, l'arrêté du 3 octobre 2011, fixant les modalités d'organisation des concours de recrutement dans le corps des professeurs de sport, précise dans son article 6 relatif à la composition du jury, que le président du CNOSF, ou son représentant, est membre de droit de ce jury. Malheureusement, le CNOSF éprouve des difficultés à pouvoir participer aux travaux des différents jurys.

2.6.3 Un mouvement sportif associé aux décisions réglementaire du ministère

Au-delà de sa participation aux différentes instances mis en place dans le cadre de la gouvernance du sport de haut niveau, le mouvement sportif est également associé dans différents domaines pour lesquels il est prévu de recourir à son avis préalable.

Ainsi dans le domaine réglementaire, le CNOSF est sollicité pour avis sur tous les décret en Conseil d'État prévus par le code du sport dans le domaine de la lutte contre le dopage par exemple.

Il est également sollicité pour avis préalable dans le cadre de la procédure d'attribution des délégations ainsi que le cas échéant.

Concernant la nomination des directeurs techniques nationaux, l'avis préalable de la fédération concernée est prévu avant la nomination formelle par le ministre chargé des sports.

3 UN MODÈLE MALGRÉ TOUT FORTEMENT CRITIQUÉ PAR LE CNOSF

Comme il l'a été vu plus haut, la tutelle de l'État à l'égard des fédérations prévue par le code du sport découle de la reconnaissance, des prérogatives et des moyens qui sont accordés par l'État aux fédérations sportives.

Pour autant à l'analyse il ressort que les outils juridiques dont dispose le ministère des sports pour exercer cette tutelle sont limités et qu'il n'exerce pas dans les faits et à cet égard un contrôle strict sur les actes des fédérations y compris ceux qui sont pris pour l'exécution de leur mission de service public.

Au-delà, la relation entre les fédérations et le ministère des sports, aux différents niveaux semble relever très largement d'une relation fondée sur la compréhension, le dialogue et une logique partenariale.

Néanmoins, le CNOSF en particulier porte d'importantes critiques à l'égard de l'État et sa tutelle. À l'examen, il apparaît que lorsqu'il fait référence à la tutelle de l'État, ce que conteste finalement le CNOSF, c'est surtout le rôle central occupé par le ministère des sports au plan institutionnel dans le modèle et dans le paysage sportif français, comparativement à son propre positionnement. Ce qu'il conteste, c'est en définitive la situation de dépendance politique et financière dans laquelle il se trouve lui-même, CNOSF, vis-à-vis du ministère des sports et donc dans le paysage sportif français.

3.1 Les critiques et revendications formulées par le CNOSF à l'égard de l'État

3.1.1 Les critiques du CNOSF

Les productions récentes du CNOSF permettent de dresser la liste des critiques que le CNOSF formule vis-à-vis de l'État :

- Un **État centralisateur** qui a la volonté d'être **présent sur tous les secteurs** de l'organisation des sports mais **avec des moyens limités**. Des moyens en personnels qui interrogent : **un déséquilibre manifeste entre effectifs des services et intérêt des actions suivies**.
- Les fédérations sont délégataires de l'État sur l'organisation des compétitions sportives mais **les interventions financières de l'État vers les fédérations sont conditionnées à la participation des fédérations à d'autres politiques publiques** (l'emploi, la cohésion sociale, l'accessibilité, l'insertion,...). **Les fédérations et les clubs sont des outils à géométrie variable des politiques publiques**.
- Les cadres techniques dont le DTN ont un **positionnement ambigu**. Le DTN responsable de par sa fonction **est le plus souvent un employé du ministère des sports au même titre que les cadres techniques** qui doit répondre aux orientations fixées par les dirigeants de la fédération tout en servant les politiques ministérielles.
- Le CNOSF a **une importance majeure, il est indépendant de la tutelle administrative du ministère mais il vit sous la dépendance financière du ministère des sports via le CNDS**.

- Le **CNDS** est dans sa conception un formidable outil mais il est peu à peu devenu **un fourre-tout** dont la vocation et l'utilisation sont à revoir. La part territoriale témoigne d'un **saupoudrage inefficace**.

3.1.2 Les revendications formulées par le CNOSE

Dans le prolongement des critiques qu'il formule, le CNOSE dresse la liste de ses revendications :

- **recentrer l'intervention de l'État** sur des missions régaliennes : réglementation, sécurité, rayonnement international et contrôle de l'efficacité de l'utilisation des fonds publics ;
- **abandon de la tutelle** de l'État sur les fédérations ;
- associer à la délégation de pouvoir la délégation de moyens avec mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs entre l'État et les fédérations ;
- reconnaître au club sportif du futur son rôle d'intérêt général et en finir avec les appels à projets pour l'octroi de subventions publiques ;
- confier la gestion de la part du CNDS relative au développement de la pratique sportive au mouvement sportif ;
- donner au CNOSE une indépendance financière via une part du CNDS consacrée au développement de la pratique sportive ;
- **ne plus dépendre financièrement du ministère des sports** : mise en place d'une convention pluriannuelle d'objectifs entre le gouvernement (Premier ministre) et le CNOSE ;
- convention pluriannuelle d'objectifs entre l'État et les fédérations sportives concernant le haut niveau et le développement de la pratique ;
- mise en place d'un lien direct entre les fédérations, leur DTN et leurs cadres techniques pour le haut niveau.

3.1.3 Observations générale sur les critiques et revendications du CNOSE

Le CNOSE a formulé récemment ses critiques et revendication dans le cadre de documents discutés au sein de son conseil d'administration et qui fixent un objectif stratégique : que la France décroche lors des jeux Olympiques 2024, de manière symbolique, 24 médailles d'or (contre 10 à Rio en 2016) et atteigne 24 millions de licenciés en 2024 (contre 16,2 millions en 2016).

À cet égard, il peut être observé que le CNOSE critique et conteste généralement le manque de dialogue, de partage et de co-construction des objectifs stratégiques. Pourtant, de son côté, c'est aussi de manière unilatérale et non concertée avec les autres acteurs et financeurs du sport, entreprises, collectivités territoriales ou État qu'il fixe ici un objectif pour l'ensemble du sport français à la fois en matière de résultat sportifs et mais aussi s'agissant du développement de la pratique sportive.

Par ailleurs, le CNOSE dresse une liste de critiques fortes à l'égard de l'État, de son organisation et de ses moyens, y compris humains et de revendications correspondantes mais sans préciser :

- pour chaque critique, en quoi cela constitue un frein au développement de la pratique ou à la performance de nos équipes nationales ;

- pour chacune de ses revendications en quoi elle permettrait des avancées concrètes d'amélioration de l'efficacité de la politique sportive.

En l'état, ces critiques et revendications, telles que formulées et prises dans leur globalité, semblent plus relever de revendications politiques que de propositions opérationnelles visant à améliorer l'efficacité de la politique sportive nationale dans un cadre partenarial.

Elles s'inscrivent dans une posture qui est désormais ancienne et récurrente de la part du CNOSF et de son président. En 2013 déjà, la mission d'inspection générale indiquait que :

« (...) les aspirations récentes du CNOSF à exercer de plus larges responsabilités seraient bienvenues si elles ne s'inscrivaient pas dans une perspective de concurrence avec le ministère chargé des sports dont le soutien est parfois sous-estimé ».

Les critiques et revendications du CNOSF semblent malheureusement s'inscrire dans ce que la mission d'inspection générale avait déjà perçu en 2013 :

« Cette approche ne semble pas étrangère à l'idée, évoquée auprès des rapporteurs, d'un dépérissement progressif des services du ministère chargé des sports, voire d'une disparition, à terme, d'une administration dédiée au sport.

« Pourtant, les rapporteurs perçoivent mal ce que le CNOSF aurait à gagner dans la disparition d'un ministère dédié. ».

Il faut aussi relativiser les critiques du CNOSF au regard de la position individuelle des fédérations sportives. À l'issue des auditions menées en 2013 et dans le cadre de son rapport, l'inspection générale indiquait à cet égard :

« il ressort (...) des auditions menées (...) que la légitimité du CNOSF à accroître ses missions au détriment de celles exercées par l'État apparaît faible auprès d'un nombre significatif de fédérations sportives et que celles-ci ne souhaitent pas véritablement dans leur ensemble que le CNOSF s'immisce dans les relations bilatérales État-Fédérations qui leur paraissent offrir actuellement les meilleures garanties de performance, notamment pour le sport de haut niveau ».

3.2 Les limites statutaires et institutionnelles du CNOSF

3.2.1 Une représentativité limitée aux seules fédérations sportives

Selon l'article L.141-1 du code du sport, le CNOSF n'a pas vocation à représenter que les fédérations sportives. Il est selon la loi le représentant également **des associations sportives, des sociétés sportives et des licenciés**. Il est donc a priori selon cet article le **représentant de l'ensemble du « mouvement sportif français »**.

Au plan historique, le CNOSF est issu de la fusion en 1972 entre deux structures distinctes, le Comité National des Sports d'une part et le Comité Olympique Français d'autre part. Il a donc un double objet comme en témoigne son article 2, représenter le CIO d'une part, représenter le mouvement sportif d'autre part.

Son organisation interne témoigne cependant que le CNOSF est avant tout à ce jour **le représentant des seules fédérations sportives**. Le CNOSF ne comprend en effet parmi ses membres aucun représentant es qualité des licenciés, des associations sportives ou des sociétés sportives. Sa représentativité est, dans les faits, limitée par rapport à la compétence qui lui est confiée par la loi.

La représentation des licenciés qui sont membres des associations, elles-mêmes affiliées aux fédérations membres du CNOSF apparaît beaucoup trop indirecte pour permettre au CNOSF de justifier dans les faits d'un rôle de représentation des licenciés.

3.2.2 Une représentativité principalement organisée au plan statutaire en faveur des seules fédérations olympiques

La double fonction du CNOSF, de représentant du mouvement sportif d'une part, du CIO d'autre part, suppose en théorie une capacité à représenter l'ensemble des fédérations sportives.

Il est objectivement difficile de répondre dans les faits à cette double finalité compte tenu des intérêts souvent très éloignés (voire divergents) entre les différentes catégories de fédérations ou même entre les fédérations d'une même catégorie.

Cette difficulté se retrouve dans l'organisation statutaire du CNOSF. Les différents collèges qui composent son assemblée générale sont d'une influence et d'un poids très différents. Ainsi à l'assemblée générale, le collège représenté par les fédérations olympiques (36) représente à minima 540 voix sur 1000, tandis que la totalité des autres fédérations sportives membres du CNOSF (82) et les membres associés ne disposent, pour le tout qu'au maximum de 460 voix. Il y a donc, au sein de l'assemblée générale, **une surreprésentation importante des fédérations olympiques**²⁴.

De même, au conseil d'administration, 25 fédérations olympiques sont représentées (sur un total de 36) alors que la totalité des 82 autres fédérations membres du CNOSF ne comptent que 19 représentants au CA (si on y intègre de surcroît les membres du CA qui sont issus des CROS et CDOS).

3.2.3 Une organisation institutionnelle qui limite la capacité réelle du CNOSF à agir dans l'intérêt général de l'ensemble de ses membres

Le CNOSF est une organisation institutionnelle dont les organes dirigeants sont constitués de représentants élus parmi les membres qui la composent.

Les relations de pouvoirs en son sein sont donc importantes et peuvent influencer sur la capacité du CNOSF à prendre des décisions claires et uniquement guidées par l'intérêt général. Du fait de sa composition et de son organisation, le CNOSF est effectivement dans une position qui impose un consensus large entre des intérêts très divers et qui ne

²⁴ Cela découle notamment du 3. de la règle 28 de la Charte Olympique qui prévoit : « La majorité votante d'un CNO et de son organe exécutif devra être constituée par les votes émis par (toutes les fédérations nationales affiliées aux FI régissant des sports inclus dans le programme des Jeux Olympiques) ou leurs représentants.

permet pas toujours des positions claires, affirmées et dépassant les intérêts particuliers.

Le CNOSF est avant tout le représentant des fédérations et s'il revendique de pouvoir disposer d'un rôle accru dans le domaine du pilotage des politiques publiques, il lui est difficile dans les faits de témoigner de sa capacité à participer à des arbitrages en la matière. Ainsi, la mission d'inspection générale relative au partenariat entre l'État le CNOSF précitée signalait en mai 2013 à cet égard :

« A chaque fois que le CNOSF a été sollicité pour émettre un avis sur de possibles ajustements concernant, par exemple, la répartition des conseillers techniques sportifs, il s'est tenu à l'écart de ce débat.

« Ses interventions en matière d'attribution de délégations et donc de structuration disciplinaire, sujet majeur, pour lequel le code du sport prévoit son avis, sont marquées par la même sobriété.

« Les réserves évoquées pour justifier cette réserve sont tout à fait recevables puisque le CNOSF est par nature un regroupement de fédérations ».

3.2.4 Un réseau territorial très hétérogène

L'organisation territoriale du CNOSF, via son réseau des CROS, CDOS et CTOS est trop largement dépendante de la mobilisation de dirigeants bénévoles et de la place accordée au plan territorial par les collectivités publiques concernées. Il souffre par ailleurs d'un manque de capacité de pilotage au niveau national. Il en serait différemment si le CNOSF consacrait une part de ses ressources propres pour mettre en place un dispositif de conventionnement avec ses organes déconcentrés.

3.2.5 Le CNOSF n'est pas le seul représentant légal du sport français

Le CNOSF n'est pas au plan légal, l'unique représentant du mouvement sportif. Le Comité Paralympique et Sportif Français dispose également aujourd'hui d'une existence légale au plan national qui doit lui confère également nécessairement une place dans particulière dans toute évolution du modèle de gouvernance du sport français.

3.2.6 La réalité de la pratique sportive conduit à relativiser dans les faits la représentativité du CNOSF

Le CNOSF représente dans les faits la pratique sportive licenciée et fédérée.

Les fédérations sportives comptaient en 2010, 16,1 millions de licences alors qu'à la même date, 34 millions de Français âgés de 15 ans et plus déclarent pratiquer un sport au moins une fois par semaine. 50% des pratiquants réguliers de sport en France ne sont donc pas titulaires d'une licence. Ce phénomène tend à se poursuivre et la pratique sportive se développe aujourd'hui principalement en dehors des clubs et des seules fédérations sportives.

On peut par ailleurs estimer qu'en réalité le chiffre de pratiquant non licencié est très supérieur à 50% car la majorité des licences sont détenues par des mineurs et que, par ailleurs, une même personne peut avoir plusieurs licences.

Compte tenu des modes de pratiques nouvelles et diverses du sport, des attentes actuelles de pratiquants et des offres proposées à ce jour par les clubs affiliés, les marges d'évolution de la pratique sont, au moins à court terme, hors du cadre fédéral et des clubs sous leur forme traditionnelle.

Si l'enjeu, comme le prévoit la feuille de route de la ministre, est de développer le nombre de pratiquants de 3 millions d'ici à 2022, soit près de 10%, il faut pouvoir engager et piloter des actions en dehors du seul cadre représenté par le CNOSF à ce jour.

Les actions menées par de nombreuses associations nationales intervenant notamment dans le domaine de l'inclusion sociale ou de la santé par le sport doivent pouvoir être également valorisées, soutenues et développées.

Les acteurs économiques du sport et de sa filière ainsi que les collectivités territoriales sont également des acteurs majeurs du sport dont le rôle est aujourd'hui déterminant au plan du financement tout comme au plan du développement de la pratique.

3.3 Un positionnement et une légitimité qui devraient être renforcés dans les faits

3.3.1 Un comité d'éthique et de déontologie dont il faut renforcer le rôle et les missions

Selon l'article L.141-3 du code du sport : « *Le Comité national olympique et sportif français veille au respect de la déontologie du sport définie dans une charte établie par lui* ».

Le CNOSF a ainsi mis en place en son sein une commission de déontologie et élaboré une charte d'éthique et de déontologie. Selon les termes de celle-ci, il convient notamment pour les fédérations :

- d'être transparentes et démocratiques dans leur gestion, leur administration, leurs règles, leurs processus décisionnels ;
- de veiller à l'impartialité de leurs membres, de leurs organes et des décisions prises ;
- en étant notamment très vigilants sur l'existence à tous les niveaux d'éventuels conflits d'intérêts.

La mise en place de ce comité de déontologie est un outil indispensable. Pour autant, l'existence de cette charte ne suffit pas en elle-même pour assurer le positionnement du CNOSF en la matière. Ce comité doit pouvoir fonctionner dans les faits et édicter un corpus déontologique contraignant et s'imposant à l'ensemble des fédérations et de leurs dirigeants. Il convient aussi, pour asseoir sa position et celle du CNOSF en la matière, que le comité de déontologie soit saisi par le président du CNOSF dès lors que des situations concernant les fédérations et leurs dirigeants, susceptibles de poser des difficultés en terme de déontologie, se font jour et qu'il puisse les examiner. Cela ne semble pas encore avoir été le cas à ce jour et permettrait, dans les faits, de témoigner

de la volonté et de la capacité du CNOSF à agir concrètement et de manière volontariste en la matière.

3.3.2 Une représentativité à l'égard des sportifs de haut niveau à réaffirmer

Si le CNOSF représente en principe également les licenciés, son action dans le domaine de la protection des sportifs de haut niveau et de leur reconversion notamment mériterait d'être renforcée concrètement.

3.3.3 Des missions de service public à consacrer et des ressources à pérenniser

Un certain nombre des missions du CNOSF lui sont dévolues ou sont consacrées par les dispositions législatives du code du sport le concernant. Ainsi, en particulier s'agissant de la conciliation obligatoire et préalable à tout recours contentieux ou de son rôle de représentant institutionnel du mouvement sportif.

Par ailleurs, il lui incombe d'assurer le soutien et l'accompagnement du mouvement sportif, que ce soit au plan national à l'égard des fédérations sportives qui sont nombreuses et dans des situations très différentes ou au plan territorial en étant en capacité de piloter et de structurer un réseau territorial.

Or, il apparaît que le CNOSF est à ce jour très largement dépendant au plan financier de sa discussion avec l'État, même si la subvention dont il bénéficie annuellement reste issue du CNDS et fait désormais l'objet d'une convention pluriannuelle d'objectifs. Il ne dispose pas, par ailleurs, de ressources propres dédiées à l'animation de son réseau territorial et au pilotage d'actions nationales dans ce cadre.

La nécessité pour le CNOSF de devoir négocier régulièrement avec le ministère des sports la subvention qui est indispensable à son fonctionnement et aux missions qui lui sont confiées, même si cette dernière reste techniquement issue du CNDS, contribue à son sentiment de tutelle excessive de l'État.

Aussi, dans la recherche d'autonomie et de responsabilisation du mouvement sportif, une des pistes d'évolution pourrait être, selon les rapporteurs, d'envisager de reconnaître formellement le caractère de service public à certaines des missions confiées au CNOSF et d'étudier la faisabilité de lui accorder à ce titre une ressource pérenne, le cas échéant via l'attribution d'un pourcentage du prélèvement opéré sur la Française des jeux et affecté à ce jour au CNDS. Il lui appartiendra dans cette démarche de renforcer également ses ressources propres et de développer, hors fonds publics, son autonomie financière. Il incomberait a posteriori au CNOSF de justifier de la bonne utilisation des fonds publics ainsi reçus et de l'efficacité des actions conduites au titre de ses missions de service public auprès de l'État et de ses organismes de contrôle.

4 GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : UNE MISE À NIVEAU INDISPENSABLE ET PRÉALABLE À TOUTE RÉFORME DU MODÈLE INSTITUTIONNEL

4.1 Les statuts des fédérations sportives : un cadre qui a évolué vers plus de souplesse et de liberté offertes aux fédérations sportives

Les statuts fixent le cadre de l'organisation et du fonctionnement d'une association. Il s'agit d'un texte fondamental complété et précisé en général d'un règlement intérieur. Au plan juridique, les statuts ont valeur de contrat entre les parties et toutes contestations les concernant relèvent du juge judiciaire, y compris pour les fédérations sportives délégataires qui restent d'abord et avant tout des personnes morales de droit privé.

En application de l'article L131-8 du code du sport, pour être agréée par l'État, une fédération sportive doit notamment adopter des statuts « *comportant certaines dispositions obligatoires* » qui « *sont définies par décret en Conseil d'État pris après avis du Comité national olympique et sportif français* ».

Ces dispositions figurent à l'annexe I-5 du code du sport qui fixe les « *dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées* ».

Cette obligation générale et toutes les obligations particulières qui découlent du contenu de l'annexe correspondante s'appliquent et concernent en théorie de la même façon à la totalité des fédérations agréées, de la fédération de double dutch, à la fédération de football ou de tennis.

Le dispositif d'obligations statutaires a évolué en 2004 afin de répondre à la demande du mouvement sportif de laisser plus de souplesse aux fédérations dans leur organisation statutaire.

En effet, avant 2004, les fédérations agréées devaient adopter des statuts conformes à des statuts types qui étaient fixés par voie réglementaire. Ces statuts fixaient un cadre rigide auquel il convenait de se conformer comme c'est encore largement le cas pour le règlement disciplinaire et pour le règlement disciplinaire de lutte contre le dopage.

Depuis 2004, le code du sport fixe les points qui doivent impérativement figurer dans les statuts, tout en laissant à la fédération concernée la liberté d'en fixer les modalités, ainsi que certaines dispositions statutaires obligatoires qui doivent impérativement être reprises.

L'annexe I-5 est reproduite dans son intégralité en annexe au présent rapport. Elle est une trame pour l'élaboration des statuts fédéraux et fixe des prescriptions obligatoires pour certains sujets spécifiques.

Elle comporte deux catégories de dispositions :

Des dispositions qui doivent être expressément reprises dans les statuts de la fédération d'une part et des dispositions qui doivent être prévues et précisées par les

statuts qui restent libre d'en préciser les modalités ainsi que des dispositions optionnelles d'autre part.

Les dispositions obligatoires concernent des points particuliers tels que par exemple, l'obligation de préciser l'objet social de la fédération, qu'elle veille au respect de la charte de déontologie du sport établie par le CNOSF, que la fédération est composée d'associations sportives, que l'assemblée générale entend chaque année les rapports sur la gestion de la ou des instances dirigeantes et sur la situation morale financière . Figure également au titre de ces dispositions obligatoires la durée du mandat des membres des instances dirigeantes, etc.

Parmi les dispositions à préciser figurent notamment les conditions dans lesquelles les licenciés participent aux activités et au fonctionnement de la fédération, notamment les conditions dans lesquelles ils peuvent être candidats à l'élection pour la désignation des membres des instances dirigeantes de la fédération, les conditions de forme et de fond de délivrance et de retrait des licences. Figurent également à ce titre les modalités de composition et de fonctionnement des instances dirigeantes de la fédération, le mode de scrutin selon lequel se déroulent les élections, etc.

Dans la catégorie des dispositions optionnelles on compte notamment, à titre d'exemple, la possibilité de prévoir que la fédération peut également grouper des personnes physiques auxquelles elle délivre directement des licences ou d'autres organismes, si les membres adhérents des associations affiliées doivent être titulaires d'une licence ou si des activités, à définir par le règlement intérieur, sont ouvertes à des personnes non titulaires de la licence, etc.

4.2 Limites et critiques du dispositif en vigueur

4.2.1 Une contrainte excessive dans certains cas, inadaptée dans d'autres

Même si le cadre réglementaire concernant les obligations statutaires a été assoupli, il s'impose à ce jour en théorie de la même manière à toutes fédérations qui sollicitent l'agrément de l'État. Comme indiqué plus haut, il s'impose ainsi de manière identique à la fédération française de flying disc ou à la fédération française de tennis. Cette contrainte apparaît excessive dans un cas et inadaptée dans l'autre.

Elle est inadaptée en particulier car force est de constater le cadre statutaire fixé par le code du sport n'apparaît pas à même de garantir dans les faits une organisation efficiente, démocratique et transparente des fédérations sportives.

4.2.2 Des modes de gouvernance et de management interne à revoir

De manière générale, l'organisation interne des fédérations reste encore très souvent traditionnelle avec une assemblée générale et sous des dénominations diverses, un conseil d'administration et un bureau exécutif qui en est l'émanation.

Les fédérations sportives ont connu au cours des dix dernières années et de manière générale une professionnalisation interne importante. Pour autant la culture associative traditionnelle et un fonctionnement basé en premier lieu sur le bénévolat restent fortement présents dans la culture fédérale sportive comparativement à d'autres

secteurs associatifs. Le stade de clarification et de complémentarité des rôles politiques d'une part, exécutif d'autre part reste encore parfois à atteindre et dépasser. Il en résulte que l'on peut assister soit à un manque de structuration administrative, soit à une tension plus ou moins importante entre l'organisation politique de la fédération d'une part et l'organisation exécutive salariée d'autre part. Les rôles politiques et exécutifs peuvent encore parfois être confondus au sein des fédérations²⁵.

Le caractère politique de la gouvernance des fédérations reste encore fortement présent et impacte la capacité d'action opérationnelle des fédérations. La culture du projet stratégique, de l'objectif et du résultat, au-delà des seuls résultats sportifs doit être renforcée y compris au sein des instances élues des fédérations.

De même, une stratégie d'ensemble axée sur l'analyse de la demande, la définition d'une offre adaptée et attractive au plan marketing doit pouvoir être assumée et généralisée alors qu'elle est encore trop souvent perçue comme contraire au fondement associatif des fédérations sportives.

Pourtant, la souplesse du cadre associatif de droit commun d'une part et comme décrit plus haut, le caractère désormais limité des contraintes règlementaires spécifiques permettrait la mise en place de structure de gouvernance et de management plus efficaces, plus modernes et plus démocratiques.

Des exemples de bonnes pratiques témoignant d'un stade avancé de réflexion concernant l'organisation interne et le management associatif existent cependant parmi les fédérations sportives. On peut notamment citer à cet égard le cas de l'Union des Centres de Plein Air (UCPA), par exemple, qui allie projet associatif et stratégique définis d'une part et organisation interne et opérationnelle efficace d'autre part. Cette fédération sportive a certes, un domaine d'actions qui se distingue assez largement de celui des fédérations délégataires qui organisent des compétitions sportives. Pour autant, la réflexion engagée en son sein est intéressante au regard d'une démarche visant à concilier projet associatif et modèle économique.

4.2.3 Renforcer la démocratisation au sein des fédérations

Si les fédérations sont d'abord et avant tout des associations de clubs, c'est-à-dire d'associations sportives, leur mode de gouvernance interne apparaît trop souvent peu démocratique en ce 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.

²⁵ « Sport et économie sociale et solidaire », rapport présenté par M. B. Amsalem au Conseil national du sport, 2016 : « *Le sport français s'est construit avec comme fondements le bénévolat et l'amateurisme. (...) Si l'on compare la structure des associations sportives avec celles s'inscrivant dans la vie sociale et proposant un service à la population, on constate que 12% des associations sportives sont employeuses alors que ce pourcentage atteint 14% pour la santé et les activités artistiques, 24% pour l'action sociale et 27% pour la formation (dont l'éducation populaire) ».*

La plupart des assemblées générales sont en effet composées de représentants de clubs élus au niveau départemental et parfois également au niveau régional.

Cette représentation indirecte tend à éloigner les clubs du fonctionnement de leur fédération et de contribuer, au moins en apparence à un manque de transparence démocratique de l'organisation statutaire et du fonctionnement des fédérations.

Plus encore que les clubs, les licenciés se sentent très souvent totalement extérieurs et déconnectés de leur fédération sportive avec laquelle le seul lien apparent est celui de la licence qui apparaît trop souvent comme une formalité administrative et une charge financière conditionnant uniquement le droit de participer à des compétitions sportives.

Les moyens modernes et numériques de communication doivent permettre de faciliter la participation directe des licenciés et des clubs dans la vie de la fédération. Une démarche client doit être développée par les fédérations pour mieux déterminer les attentes des licenciés, les fidéliser et accroître leur nombre.

Par ailleurs, les modes de scrutin mis en place doivent de manière plus générale et efficace 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. A titre d'exemple, le scrutin majoritaire en vigueur au sein des élections municipales apparaît pertinent.

La limitation du cumul des mandats doit par ailleurs être abordée pour assurer la dynamique de la gouvernance des fédérations.

4.3 Renforcer la transparence dans le fonctionnement et la gestion des fédérations

4.3.1 Une obligation de principe concernant la transparence de la gestion de la fédération

Selon l'article R. 131.3, les fédérations qui sollicitent l'agrément prévu à l'article L. 131-8 doivent notamment avoir adopté « *des statuts comportant des dispositions qui garantissent (...), la transparence de leur gestion* ».

La seule obligation en la matière qui découle du 2.1.2.1.4. de l'annexe I-5 du code du sport fixant les dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées est qu'il soit prévu que l'assemblée générale adopte un règlement financier.

Il est également prévu classiquement que « *l'assemblée générale entend chaque année les rapports sur la gestion de la ou des instances dirigeantes et sur la situation morale et financière de la fédération* » et qu'elle « *vote le budget et approuve les comptes de l'exercice clos* »²⁶.

Ces seules prescriptions ne paraissent pas de nature à ce jour à « garantir » la transparence de la gestion des fédérations sportives.

²⁶ Annexe I-5, 2.1.2.1.2. et 2.1.2.1.3.

4.3.2 Des réformes profondes et essentielles à engager

Un enjeu essentiel pour le sport dans son ensemble

De même que dans le domaine de la vie publique en général, il est indispensable que la transparence de la gestion et du fonctionnement des fédérations délégataires soient renforcée. Cela est un enjeu indispensable pour asseoir leur légitimité et leur crédibilité vis-à-vis des clubs et pratiquants de leur sport. C'est un enjeu également au regard de la nécessaire préservation de l'éthique du sport et des valeurs qu'il porte. C'est une condition préalable enfin pour que le mouvement sportif soit en capacité de gagner encore en autonomie et en confiance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs.

Cet objectif rejoint la nécessité d'évolution profonde de l'organisation interne et du management des fédérations pour renforcer l'efficacité et la crédibilité de leur action.

La loi n° 2017-261 du 1er 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 assujéti les présidents de fédérations sportives délégataires, de ligues professionnelles, du CNOSF et du CPSF à l'obligation de déclaration d'intérêt et de déclaration de patrimoine.

Le renforcement des incapacités et interdictions et leur élargissement à tous les administrateurs doit également être poursuivi.

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'objectif conclu avec le ministère pourrait également être prévue pour renforcer la transparence à cet égard.

Par ailleurs, les règles de mise en concurrence et de passation de marché devraient être clarifiées et généralisées pour renforcer la transparence mais aussi faciliter leur mise en œuvre qui reste, encore aujourd'hui trop souvent sujette à interprétation.

Il conviendrait également de mieux assurer l'indépendance des organes disciplinaires et de lutte contre le dopage et de contrôle de gestion des fédérations et des ligues professionnelles afin d'assurer l'absence de toute immixtion dans leur fonctionnement ainsi que toute remise en cause de leurs décisions par les organes dirigeants des fédérations.

S'inspirer du modèle de l'économie sociale et solidaire²⁷

Les fédérations sportives, dans leur modernisation structurelle et managériale doivent s'inspirer des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire. Il faut dans ce

²⁷ Rapport sport et économie sociale et solidaire, présenté par B. Amsalem au Conseil national du sport

cadre que la notion de projet soit placée au cœur de l'action des fédérations sportives et que les freins juridiques soient levés pour permettre au sport de dépasser le seul cadre associatif.

Sans abandonner nécessairement la forme associative, l'ouverture vers d'autres formes complémentaires ou alternatives de personnes morales pour les fédérations sportives mais aussi pour les clubs doit permettre d'adapter l'activité des fédérations vers une démarche économique et sociale par l'utilisation de structures de sociétés coopératives par exemple (SCIC, SCOP). C'est un enjeu au regard du modèle économique des clubs et des fédérations qui doit nécessairement tendre également vers une plus grande autonomie financière.

5 UNE COMPARAISON INTERNATIONALE QUI DOIT ÊTRE RELATIVISÉE SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE CHACUN DES PAYS

5.1 Une comparaison difficile à réaliser

Procéder à une étude comparative des différents modèles d'organisations sportives dans les pays européens ou non européens s'avère être un exercice complexe dans la mesure où chaque pays a sa propre histoire, sa culture, son organisation étatique, sa politique sportive, son système éducatif...

Au regard de ce qui précède, il serait pour le moins hasardeux de tenter de réaliser une présentation schématique, comparative et synthétiques des différents modèles. Pour cette raison, la mission a souhaité présenter sous la forme de fiche l'organisation sportive de 6 pays.

Par ailleurs, la documentation relative à ce thème se montre assez réduite et quelque fois ancienne, incomplète ou imprécise. Toutefois, la mission a effectué une recherche d'informations en accédant aux sites internet des institutions sportives des pays retenus (comités olympiques nationaux, gouvernements, agences gouvernementales et établissements publics sportifs...) et en s'appuyant sur les trois ouvrages suivants :

- André- Noël Chaker, « *La bonne gouvernance dans le sport : une étude européenne* », 2004 ;
- Loïc Alves, Laetitia Klemisch et Maxime Leblanc, « *L'organisation du sport dans les États membres de l'Union européenne* », Think Tank Sport et Citoyenneté, 2013 ;
- Jeroen Scherder, Annick Willem et Elien Clacs, "*Sport Policy Systems and Sport Federations*" *A Cross-National Perspective*, 2017.

Des fiches pays ont été réalisées et abordent le cadre législatif, la politique sportive, les acteurs institutionnels majeurs et le financement du sport pour chacun des pays suivants : l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Australie.

La mission identifie trois systèmes distincts d'organisation de modèle sportif en matière de gouvernance :

1. Une forte implication de l'État, ou de ses agences, qui définit seul les grands axes des politiques sportives et gère l'attribution des moyens aux fédérations comme au Royaume-Uni.
2. Une délégation de l'État au Comité olympique national chargé de mettre en place les politiques sportives, de redistribuer aux fédérations les subventions provenant des gouvernements, etc. C'est en particulier le cas de l'Italie où le Comité national olympique italien (CONI) dispose même d'un pouvoir réglementaire.
3. Une collaboration étroite entre l'État et le mouvement sportif dans la définition des grands axes des politiques sportives et leur mise en place, en s'appuyant sur des missions clairement dévolues aux principaux acteurs que sont les gouvernements, les collectivités territoriales (régions et communes) et le mouvement sportif. Une

collaboration qui se manifeste soit par un partenariat dans lequel l'État confie la répartition des moyens alloués aux fédérations au comité national olympique comme en Allemagne et aux Pays-Bas, soit en impliquant fortement les principaux acteurs tant dans la définition des politiques sportives que dans leur mise en place tel qu'en Espagne où en Australie.

5.2 Présentation synthétique des pays ciblés :

5.2.1 Allemagne

Données chiffrées

Population : 82 millions

Pratiquants 1 fois/ semaine (+15ans) : 49 %

Nombre de sportifs licenciés : 27 millions (32 % population)

Nombre de fédérations : 62

Nombre de clubs : 90 000

Nombre de bénévoles : 1,7 millions pour en moyenne 13,8 heures mensuelles

Résultats JO été 2016 : 5^{ème} nation, 42 médailles (17 or, 10 argent et 15 bronze)

Résultats JP été 2016: 6^{ème} nation, 57 médailles (18 or, 25 argent et 14 bronze)

Résultats JO hiver 2014: 6^{ème} nation, 19 médailles (8 or, 6 argent et 5 bronze)

Résultats JP hiver 2014 : 2^{ème} nation, 15 médailles (9 or, 5 argent et 1 bronze)

Introduction

La politique sportive gouvernementale allemande est déterminée par le ministère de l'intérieur chargé de la gestion du sport d'élite et les 16 gouvernements des *Länder* intervenant principalement dans le développement du sport. Le Comité olympique allemand (Deutscher Olympischer Sportbund), représentant du mouvement du sportif, et le ministère de l'intérieur ont défini leurs rôles et responsabilités respectifs en 2007 : le ministère définit la politique sportive et le DOSB a en charge la coordination du sport de haut niveau. Le concept allemand est basé sur l'autonomie, le partenariat et le principe de subsidiarité. Le modèle allemand peut-être qualifié de co-gouvernance.

Le cadre législatif

La constitution allemande ne comporte pas de référence en matière sportive et ce sont les seize États fédérés qui détiennent l'essentiel des compétences dans ce domaine. Il n'existe aucune loi fédérale pour le sport en Allemagne et le sport relève des compétences du ministère de l'Intérieur.

Le gouvernement fédéral a déterminé trois lignes directrices dans la mise en œuvre de sa politique sportive :

- L'autonomie du mouvement sportif ;
- Le partenariat et la subsidiarité ;
- La coopération.

La promotion du sport est évoquée et réglementée par la constitution de chaque *Land* et concerne principalement le sport pour tous. L'État fédéral conserve des compétences pour le sport de haut niveau. Conformément au *Grundgesetz*²⁸ (article 30), les *Länder* sont en charge des subventions en matière sportive. Un comité des sports du parlement allemand étudie et prépare toutes les lois relatives au sport : en matière de lutte contre le dopage, de paris sportifs, taxes, budget...

La politique sportive

D'une manière générale le ministère de l'Intérieur intervient dans le sport de haut niveau et les *Länder* dans le sport pour tous et disposent de leur propre ministère des Sports. Le Comité olympique allemand (DOSB) initie des stratégies et des actions autour de l'éducation avec la promotion des valeurs olympiques, de la santé, de la présence des femmes dans les organes dirigeants du sport, de l'intégration par le sport, de la promotion de la pratique sportive par les personnes âgées.

S'agissant du sport de haut niveau le soutien financier s'articule autour de quatre axes :

- Soutien financier aux sportifs de haut niveau ;
- Développement des infrastructures ;
- Mise en place de stratégie de formation ;
- Lutte contre le dopage.

Les acteurs majeurs

Le ministère de l'Intérieur intervient sur le soutien aux sportifs (+ 1 000 CIP²⁹ douane, police et armée), les relations internationales, la construction d'installations sportives, l'intégration par le sport et la protection de l'environnement. Il intervient également au niveau de la recherche et exerce une tutelle sur :

- L'institut de recherche sur le sport à Bonn ;
- L'institut des sciences d'entraînement appliquées à Leipzig ;
- L'institut de recherche pour le développement des équipements sportifs.

11 autres ministères sont aussi concernés par la question de sport et agissent sous la coordination du ministère de l'intérieur s'agissant du sport de haut niveau.

Les gouvernements des Länder bénéficient de la compétence en matière sportive et adoptent leurs propres textes législatifs. Ils financent des projets sportifs par le biais de fonds publics ou de recettes provenant de la Loterie. Les associations régionales sont rassemblées au sein d'un comité sportif de land. Chaque *Länd* comprend un ministre des sports rassemblé chaque année lors d'une conférence des ministres de sports afin d'échanger et de coordonner leurs activités. Le ministère de l'intérieur, le DOSB et des

²⁸ Das Grundgesetz : loi fondamentale allemande

²⁹ CIP : convention d'insertion professionnelle

représentants de la commission sport de l'Association des villes allemandes participent en qualité d'invité à cette conférence annuelle.

Le mouvement sportif : *Deutscher Olympischer SportBund* (DOSB), le Comité olympique allemand est créé en 2006 de la fusion entre l'Union des sports allemand et le Comité olympique allemand. Il comprend 98 membres (2014) : 62 fédérations dont 34 olympiques, 16 représentants des confédérations des *Länder* et 20 fédérations affinitaires. Il a la responsabilité de définir l'ensemble des politiques du sport de haut niveau et d'allouer les subventions aux fédérations sportives. C'est l'interlocuteur de ministère de l'Intérieur qui regroupe les fédérations sportives nationales mais aussi les confédérations sportives de chaque *Land*. Il dispose d'un budget de 40 M€. Il représente le mouvement sportif auprès de l'État fédéral, des partenaires européens, des organisations internationales intergouvernementales ou sportives. Il existe une vingtaine de bases olympiques pour la préparation de l'élite. Ces bases appartenant à des structures privées ou des collectivités territoriales ou des fédérations sportives sont pilotées par le DOSB.

Les missions confiées par l'État fédéral :

- Développer des objectifs mesurables que le système sportif en général – en particulier les fédérations nationales- qui devraient être atteints en fin de chaque olympiade ;
- Développer et formaliser des contrats d'objectifs avec les fédérations sportives ;
- Contrôler si ces contrats d'objectifs ont été atteints ;
- Contrôler l'efficacité du modèle allemand du sport de haut niveau.

Le financement du sport

Le sport bénéficie d'un concours financier de l'État fédéral s'élevant à 241 M€ en 2014 dont 181 M€ dédiés au ministère de l'intérieur qui a attribué 111 M€ aux bases olympiques d'entraînement, 6,5 M€ destinés au soutien des sportifs de haut niveau paralympique, 1,1 M€ à des fédérations pour des actions particulières (hors sport de haut niveau) et 55 M€ pour le soutien aux politiques fédérales en matière de sport de haut niveau (52,5 M€ pour 31 fédérations olympiques et 2,4 M€ pour 23 fédérations non-olympiques). Ce concours financier de l'État aux fédérations est destiné à soutenir la préparation et la participation aux compétitions internationales des équipes nationales mais aussi à l'organisation de grandes manifestations sportives sur le territoire allemand. L'engagement financier de l'État pour chaque fédération est pour l'olympiade mais peut subir quelques légères évolutions en fonction des besoins et de l'atteinte des objectifs. Part fixe et part variable.

Le sport de masse est financé annuellement par les *Länder* à hauteur de 700 M€ provenant de fonds propres ou de loteries ou de jeux de hasard ou du mécénat. Mais à l'image de la France, les communes sont les plus gros contributeurs avec 3 Md€ par an.

Il existe une fondation (*Deutsche Sporthilfe*) qui soutient financièrement les sportifs de haut niveau durant leur carrière sportive et au moment de la reconversion (recherche

d'emploi). Cette association entretient beaucoup de contacts avec le monde de l'entreprise et dispose d'un budget d'environ 13 M€/an.

En 2014, la coopération entre le ministère de l'Intérieur et le DSOB a été analysée par le bureau fédéral d'audit de l'Allemagne qui a conclu que le DOSB n'était pas un consultant indépendant pour les politiques sportives mais une administration défendant en premier ses membres, les fédérations. Cette situation pose des questions en Allemagne et le bureau fédéral d'audit conseille au ministère de l'Intérieur de mettre fin à son monopole de la consultation et de parvenir à obtenir de l'expertise provenant d'institutions indépendantes, voire dans un premier temps à une expertise du bureau des sports du ministère de l'intérieur.

5.2.2 Australie

Données chiffrées

Population : 23 millions
Pratiquants 1 fois/semaine (+15 ans) : 60 %
Nombre de fédérations : 90
Nombre de sportifs licenciés :
Nombre de clubs : 70 000
Résultats JO été 2016 : 10 ^{ème} nation, 29 médailles (8 or, 11 argent et 10 bronze)
Résultats JP été 2016 : 5 ^{ème} nation, 81 médailles (22 or, 30 argent et 29 bronze)
Résultats JO hiver 2014 : 24 ^{ème} nation, 3 médailles (0 or, 2 argent et 1 bronze)
Résultats JP hiver 2014 : 19 ^{ème} nation, 2 médailles (0 or, 0 argent et 2 bronze)

Introduction

Historiquement, les succès et la réussite sportifs ont considérablement influencé l'identité, la fierté nationale. Le modèle australien repose sur un partenariat entre le gouvernement représenté par l'Australian Sport Commission (ASC) et le bureau des sports du département de la santé, les organisations nationales du sport, les fédérations, les agences sportives gouvernementales ou des États. Les trois niveaux d'acteurs (local, régional et national) jouent chacun à leur niveau un rôle essentiel dans la mise en place des politiques sportives. C'est à partir des années 70 que le sport australien s'est structuré en s'inspirant de ce qui existait en Europe pour construire des projets sportifs à partir d'une vision globale et unie de la pratique sportive (loisir, haut-niveau, équipements sportifs, âges et genre des pratiquants, santé, bien-être...).

Le cadre législatif

L'Australie a une législation relativement réduite en matière sportive se limitant à la protection des insignes olympiques, aux textes relatifs à la politique anti dopage et aux statuts et missions de l'ASC reconnue en qualité d'autorité statutaire du gouvernement australien. Au niveau régional, chaque État dispose d'un pouvoir législatif, décide de sa politique en matière sportive et s'appuie sur un département sport, chargé de la mettre en place, et collabore avec le gouvernement australien. Pour bénéficier d'aides financières, les fédérations doivent être reconnues par l'ASC sur les critères d'activités

sportives à dimension nationale et qu'elles sont organisées pour en assurer le développement.

La politique sportive

“ *Working Together for Australian Sport* ” est le nom du plan stratégique 2012/2015 de l'ASC. Il décrit le rôle central de la commission dans la réussite des objectifs des quatre points de ce plan :

- Développer la pratique sportive ;
- Augmenter les résultats sportifs internationaux ;
- Le sport durable ;
- Améliorer les capacités de l'ASC.

Chaque point du plan comprend des objectifs, une stratégie, des résultats à atteindre... et chaque année l'ASC produit un rapport qui détaille précisément les avancées de ce plan. S'agissant du sport de haut niveau, l'*Australian Institute of Sport* (AIS) a publié un programme intitulé : « *Australian's Winning Edge 2012-2022* » avec l'objectif d'être classé 5^{ème} nation aux jeux Olympiques et Paralympiques d'été.

Les acteurs majeurs

Le bureau des sports du département de la santé est dirigé par le ministre des sports et assure une collaboration étroite avec d'autres ministères impactés par le sport (candidatures et organisations d'événements sportifs). Ce bureau collabore avec l'Australian Sport Commission (ASC), l'Australian Sport Foundation (ASF) et l'Australian Sports Anti-Doping Authority pour le développement du sport australien.

Le Committee of Australian Sport and Recreation Officials (CASRO) est une instance composé de deux représentants du Gouvernement australien, un représentant de chaque État et un représentant du gouvernement néozélandais. Il a pour objet de favoriser la collaboration entre les participants et d'être un lieu d'échanges et de coordinations portant sur les questions de la pratique sportive et les politiques sportives mises en place.

L'Australian Sport Commission (ASC), créée en 1989, est l'autorité qui détermine l'orientation politique générale et décide de la répartition des ressources. C'est l'administration du sport australien, l'agence de conseil, la pierre angulaire du système sportif australien bénéficiant de 645 ETPT et qui doit rendre des comptes au ministre des Sports et au Parlement australien. Elle travaille étroitement avec les régions, le mouvement sportif, les fédérations, les communes, les instituts ou les académies des sports... et intervient dans les domaines du sport de masse, du sport à l'école et du sport de haut niveau. L'ASC soutient les fédérations olympiques, paralympiques et celles participants aux Jeux du Commonwealth au travers de programmes tels que : la préparation des équipes nationales, la détection, la formation des jeunes, la formation des entraîneurs, l'attribution d'aides financières pour les sportifs, la recherche dans le sport de haut niveau, le suivi médical...

L'ASC exerce la tutelle sur l'Australian Institute of Sport (AIS), l'équivalent de l'INSEP (environ 700 SHN de 26 sports olympiques), basé à Canberra et en charge du sport de haut niveau. Chaque État dispose d'un centre sportif intégré à un réseau national d'établissements animé par l'AIS à l'image du réseau Grand Insep en France.

L'Australian Sports Foundation (ASF) qui attribue des fonds aux associations sportives, aux écoles, aux collectivités... pour des projets sportifs ayant l'objectif d'améliorer la santé de la nation, de bâtir des communautés et de renforcer l'identité sportive nationale.

L'Australian Olympic Committee (AOC) et l'Australian Paralympic Committee (APC) travaillent étroitement avec l'ASC tant pour la politique de sport de haut niveau que pour le développement des pratiques sportives. L'AOC apporte une contribution financière à l'ASC destinée à l'organisation du Festival olympique australien de la jeunesse, aux déplacements de la délégation australienne aux Jeux Olympiques et soutenir la participation des fédérations sportives aux compétitions internationales.

L'école et l'université sont aussi des acteurs majeurs du dispositif sportif australien. A titre d'exemple, en 2014, le Gouvernement australien a annoncé 100 M\$ australiens (65 M€) d'investissement dans le programme du sport à l'école de l'ASC pour développer la pratique sportive des élèves en écoles primaires avant, pendant et après le temps scolaire.

Le financement du sport

Le budget national de sport s'élève à 192 M€ (2014) dont 125 M€ consacrés à l'excellence dans la performance sportive et le maintien des succès sportifs internationaux. Sur ces 125 M€, les subventions aux fédérations sportives se sont élevées à 77 M€ en 2014. En 2016, la fondation du sport australien a collecté 45 M\$ australien soit l'équivalent d'environ 29 M€.

5.2.3 Espagne

Données chiffrées

Population : 46 millions
Pratiquants 1 fois /semaine (+15 ans): 46 %
Nombre de licenciés : 3 520 192 (7 % de la population)
Nombre de clubs : 96 000
Nombre de fédérations : 66
Nombre de bénévoles : 35 000 pour en moyenne trois heures semaines
Résultats JO été 2016 : 14 ^{ème} nation, 17 médailles (7 or, 4 argent et 6 bronze)
Résultats JP été 2016 : 11 ^{ème} nation, 31 médailles (11 or, 14 argent et 8 bronze)
Résultats JO hiver 2014 : 0 médaille
Résultats JP hiver 2014 : 13 ^{ème} nation, 3 médailles (1 or, 1 argent et 1 bronze)

Introduction

L'organisation du sport en Espagne est le résultat d'une collaboration entre le secteur public et le secteur privé (commercial et associatif). Elle a la même configuration que l'organisation administrative espagnole caractérisée par une forte décentralisation des politiques sur trois niveaux : national, régional et local. Aujourd'hui, le sport est reconnu comme une activité sociale fortement impliquée en termes de santé publique, d'intégration sociale...

Le cadre législatif

La constitution espagnole de 1978 évoque le sport dans un article : « *Les pouvoirs publics encourageront l'éducation sanitaire, l'éducation physique et le sport. Ils faciliteront, en outre, l'utilisation appropriée des loisirs* ». Par ailleurs, cette constitution reconnaît la promotion du sport comme une compétence pouvant être assumée par les Communautés autonomes.

Une loi de 1990 définit le cadre général de l'organisation du sport espagnol : les acteurs, leur statut, leurs compétences, mais aussi évoque aussi le dopage, la recherche, la prévention de la violence. D'autres textes relatifs aux fédérations, au sport de haut niveau... existent.

La politique sportive

Le Secrétaire d'État au Sport a défini sa politique sportive autour de quatre axes :

- L'augmentation de la pratique ;
- La promotion de la pratique ;
- L'amélioration des résultats sportifs ;
- La lutte contre le dopage.

Les acteurs institutionnels majeurs

Le Conseil Supérieur des Sports (CSD), organisme autonome à caractère administratif, fait partie du ministère de l'Éducation de la Culture et de Sports.

Les principales missions de CSD :

- L'approbation des statuts et règlements des fédérations sportives ;
- La reconnaissance du caractère sportif d'une activité ;
- Le versement de subventions aux fédérations sportives et autres entités sportives ;
- Le suivi des grands événements sportifs internationaux ;
- La prévention, le contrôle et la répression du dopage ;
- La qualification des compétitions officielles à caractère national et professionnel ;
- La mise en œuvre d'actions concertées avec les Communautés autonomes ;
- L'élaboration et l'exécution, en collaboration avec les Communautés autonomes des programmes du sport scolaire et universitaire ;
- Le recensement des équipements ;

- La définition des référentiels minimums de formation aux diplômes de techniciens du sport.
- ...

Le Comité exécutif du CSD est composé de représentants de l'État, des régions, des fédérations sportives et de personnes reconnues dans le milieu du sport. Il existe aussi une Assemblée Générale du Sport ayant pour objectif de conseiller le Président de la CSD.

Les fédérations sportives sont reconnues d'utilité publique et exercent des missions publiques à travers un processus administratif de délégation de l'État. Elles sont soumises à un audit financier commandé par le CSD et effectué par des cabinets d'audit chaque année.

Le Comité olympique espagnol (COE), reconnu d'intérêt public, regroupe 30 fédérations olympiques et 29 fédérations non olympiques. Il intervient très peu dans les relations CSD/fédérations.

L'association des sports olympiques (ADO), créée en 1988 pour préparer les JO de Barcelone en 1992, a pour objectif d'accompagner les meilleurs sportifs espagnols dans leur préparation sportive. Les membres fondateurs sont le CSD, chargé du suivi technique, la télévision publique (TVE) qui offre des espaces publicitaires pour les sponsors et le COE qui autorise l'utilisation du logo et slogan olympique par les sponsors. ADO a collecté en moyenne 50 M€ par olympiade depuis sa création qu'elle répartit ensuite en bourses aux sportifs, en aides aux entraîneurs et en soutien aux équipes nationales. Les aides aux sportifs sont importantes (jusqu'à 60 000 € par an pour un champion du monde) et leur permet d'être « professionnels ». Les entreprises contribuant au financement du programme ADO bénéficient en retour d'avantages fiscaux.

Le Comité paralympique espagnol (CPE) indépendant du COE dispose aussi d'un programme similaire à l'ADO avec l'ADOP et qu'il gère en total autonomie. En 2008, le budget de préparation des JP de Pékin s'élevait à 17 M€.

Les Communautés autonomes possèdent leurs propres lois en matière sportive et disposent de directions générales des sports en charge de la promotion et du développement du sport sur leur territoire :

- Développement, construction et gestion des installations sportives ;
- Coopération avec les fédérations régionales ;
- Sport scolaire ;
- Financement de programmes sportifs ;
- Formation du personnel d'encadrement ;
- ...

Le niveau local intervient aussi de manière importante dans le sport : construction et gestion des installations sportives, programme de promotion du sport et soutien aux associations.

Le financement du sport

Le budget du Conseil Supérieur du Sport s'élevait à 152 M€ en 2015, dont 80% étaient destinés au sport de haut niveau. Le reste du budget est consacré aux championnats scolaires et universitaires ainsi qu'à la recherche scientifique. Les fédérations ont reçu, en 2014, 42M€ ce qui représente 14,2 % de leurs ressources et elles perçoivent aussi des subventions de l'ADO à hauteur de 8,8 M€ (2014) soit environ en moyenne 3 % de leurs ressources.

Le budget des communautés autonomes pour le sport est évalué à 336 M€ alors que celui des collectivités locales atteint les 2 Md€ par an.

5.2.4 Italie

Données chiffrées

Population : 61 millions
Pratiquants 1 fois /semaine (+15 ans) : 29 %
Nombre de fédérations : 61
Nombre de sportifs licenciés : 11 millions (18 % de la population)
Nombre de clubs : 95 000 clubs
Résultats JO été 2016 : 9 ^{ème} nation, 28 médailles (8 or, 12 argent et 8 bronze)
Résultats JP été 2016 : 9 ^{ème} nation, 39 médailles (10 or, 14 argent et 15 bronze)
Résultats JO hiver 2014 : 22 ^{ème} nation, 8 médailles (0 or, 2 argent et 6 bronze)
Résultats JP hiver 2014 : 0 médaille

Introduction

Le modèle italien avec la place occupée par le Comité olympique italien fait figure d'exception.

Le cadre législatif

Les compétences législatives en matière sportive reviennent aux autorités régionales et l'État n'intervient que pour donner les lignes directrices et les principes fondamentaux (loi constitutionnelle du 19 octobre 2001). S'il n'existe pas de loi générale sur le sport en revanche, la législation italienne comprend des lois « thématiques » comme sur le sport professionnel (notamment sur la régulation des transferts de joueurs) ou la compétence judiciaire transférée aux fédérations en matière sportive et au Comité Olympique Italien (CONI). Le CONI qui fait lui aussi l'objet d'un décret-loi précisant ses missions, son organisation... Ainsi les différents acteurs du sport, que sont l'État, les régions, le CONI et les fédérations, ont le pouvoir d'intervenir pour définir le cadre législatif en matière sportive.

La politique sportive

C'est le CONI qui définit la politique sportive italienne à l'échelon national par exemple en promouvant les bienfaits de l'activité physique et sportive notamment

dans le cadre du sport scolaire et dans le cadre de la journée nationale du sport organisée chaque année.

S'agissant du sport de haut niveau, le CONI intervient dans la reconversion des sportifs de haut niveau en apportant un accompagnement en termes d'orientation, de formation et de recherche d'emploi.

Les acteurs majeurs

Il n'existe pas de Ministère chargé des sports mais un Bureau des sports dirigé par un sous-secrétaire d'État qui coordonne et met en œuvre la réglementation en matière sportive. Il assure les relations avec les institutions internationales (Conseil de l'Europe, EU, UNESCO, AMA), intervient dans la prévention du dopage et supervise le CONI notamment en contrôlant l'utilisation des financements en collaboration avec le ministère des Biens et des Affaires Culturelles.

Le CONI est à la fois le Comité olympique national, une confédération des fédérations sportives et une organisation publique non-gouvernementale dont le rôle est défini par un décret-loi de 1999 modifié en 2004. La réglementation du sport est totalement déléguée au CONI, par ailleurs chargé de toutes les formes de pratiques. S'agissant du sport de haut niveau, il assure le suivi des sportifs, la préparation aux grandes compétitions internationales et dispose de quatre centres de préparations olympiques. Comme pour le CNOSF en France, le CONI dispose d'organes déconcentrés. Une entreprise de service a été créée en 2002 afin d'exécuter les activités du CONI.

Le Comité paralympique italien est reconnu par la loi depuis 2003 comme étant en charge du sport paralympique et comprend 18 fédérations. Il est totalement indépendant du CONI et pour mission la préparation des athlètes de haut niveau handicapés et la responsabilité de la délégation italienne participant aux jeux Paralympiques.

Les fédérations sportives nationales ont un statut d'association privée possédant leur propre personnalité juridique. Le CONI leur délègue la compétence pour la délivrance du statut de société sportive aux associations, statut obligatoire aux associations souhaitant prendre part à l'organisation du sport.

Le financement du sport

Le sport italien est principalement financé par le gouvernement via une loterie nationale dont il était même l'organisateur et partageait les recettes avec l'État jusqu'en 2002. Depuis, l'Administration des monopoles de l'État gère cette loterie mais le CONI a conservé la charge de la répartition et du versement aux différents acteurs dont les fédérations. Chaque année, le CONI entre 420 et 450 M€ provenant de cette loterie. Par ailleurs, les revenus commerciaux du CONI s'évaluent en moyenne à 5 M€/an.

Le Bureau des sports subventionne les grands événements sportifs (championnats du monde, d'Europe, Coupes du monde...) en disposant d'un budget de 10M€ annuel à cet effet et versés directement aux fédérations.

5.2.5 Pays-Bas

Données chiffrées

Population : 17 millions
Pratiquants 1 fois/semaine (+ 15 ans): 58 %
Nombre de fédérations : 76
Nombre de sportifs licenciés : 4,8 millions (28 % de la population)
Nombre de clubs : 27 000 clubs
Résultats JO été 2016 : 11 ^{ème} nation, 19 médailles (8 or, 7 argent et 4 bronze)
Résultats JP été 2016 : 7 ^{ème} nation, 62 médailles (17 or, 19 argent et 26 bronze)
Résultats JO hiver 2014 : 5 ^{ème} nation, 24 médailles (8 or, 7 argent et 9 bronze)
Résultats JP hiver 2014: 14 ^{ème} nation, 1 médaille (1 or)

Introduction

A partir des années 70, le gouvernement hollandais s'est intéressé à la politique sportive et c'est en 1994 qu'apparaît pour la première fois le mot sport dans la dénomination d'un ministère : Le ministère de la Santé Publique, du Bien-être et du Sport.

Aujourd'hui, les PAYS-BAS est la nation européenne ayant le plus fort pourcentage d'habitants pratiquant le sport : 58 %. La pratique sportive par les néerlandais fait l'objet d'un suivi mensuel réalisé par le Comité Olympique.

Le cadre législatif

Il n'existe pas de loi spécifique au sport en revanche de nombreuses dispositions légales et réglementaires s'appliquent au domaine du sport notamment s'agissant des fédérations et associations sportives. A titre d'exemple, la loi relative au bien être public de 2004 qui sert de cadre général pour définir les politiques sportives des différentes autorités sportives néerlandaises. Il est à noter qu'il n'y a pas de loi anti dopage néanmoins le gouvernement a construit et soutient un ambitieux programme anti-dopage.

La politique sportive

L'agenda du sport 2013/2016, 4^{ème} plan stratégique, avait pour objectif de préparer les JO et JP et de figurer dans les 10 premières nations en termes de résultats sportifs mais aussi de passer de 65 à 75 % le pourcentage de la population pratiquant régulièrement le sport. Ces politiques sportives ont aussi l'objectif de favoriser l'intégration culturelle et sociale, la lutte contre la sédentarité et la baisse des coûts de santé publique.

La mise en œuvre de ce plan c'est réalisée par une collaboration importante de divers acteurs : le Comité olympique néerlandais, le ministère de la Santé et des Sports, l'Institut néerlandais du sport et de l'activité physique, les fédérations sportives. Les municipalités, les établissements de santé, le monde des affaires, de l'éducation étaient aussi impliqués dans la réalisation de ce vaste projet.

Un plan pour le sport de haut niveau intitulé : « Plan Olympique 2028 » été aussi élaboré. Outre le projet d'une éventuelle candidature pour l'accueil des Jeux, ce plan aborde la pratique sportive dans toutes ces facettes : sport de haut niveau, sport de loisir, bien-être social, santé, équipement, organisation d'événements, médiatisation...

Les acteurs majeurs

Le ministère de la Santé Publique, du Bien-être et du Sport se charge de mettre en place les orientations politiques et d'encourager les projets en apportant son soutien aux organisations sportives. Le Gouvernement met l'accent sur l'influence du sport dans les domaines de l'emploi, la santé, l'intégration sociale, l'esprit sportif et la tolérance. L'essentiel des responsabilités est confiée au mouvement sportif tant pour le sport de haut niveau que pour le sport de masse. L'éducation physique est rattachée au ministre de l'Education nationale comme en France.

Les provinces néerlandaises au nombre de 13 financent les conseils provinciaux du sport, mettent en œuvre les politiques les orientations de l'État et collaborent avec les acteurs (Comité olympique néerlandais, fédérations, communes, associations sportives, système éducatif...).

Le Comité olympique néerlandais a fusionné avec le Comité des fédérations sportives et représente et défend les intérêts toutes les fédérations sportives (76) à l'identique du CNOF en France. Mais le Dutch NOC*NSF³⁰ représente aussi l'ensemble de la communauté sportive. C'est l'acteur principal aux côtés du ministère avec le VSG³¹ (association sport et municipalités). Le Comité olympique néerlandais perçoit et distribue des fonds importants et dispose ainsi d'une grande indépendance dans son fonctionnement et son organisation.

L'Institut néerlandais du sport et de l'exercice est une fondation privée chargée de la mise en œuvre de la politique sportive et de l'activité physique et financée à 80 % par le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports.

Des fondations privées ont été créées par les fédérations les plus importantes (football, gymnastique, tennis...) : Cruyff Foundation ou Krajicek Foundation.

Le financement du sport

Le budget des sports voté au parlement s'élevait à 127 M€ (2015) au niveau national et le budget des communes consacré au sport est évalué à 1,5 Md€.

En 2014, les revenus du Comité olympique néerlandais s'élevaient à 96 M€. 40% de ce montant provenaient du pourcentage des recettes des activités de la loterie nationale, 30 % des subventions du gouvernement et 30% des revenus commerciaux et partenaires économiques. Il répartit ensuite les fonds dans les domaines du sport pour

³⁰ NOC*NSF : National Olympic Committee * National Sport Federations

³¹ VSG : Vereniging Sport en Gemeenten

tous et du sport de haut niveau. C'est une importante source financière pour construire des projets pour le sport de haut niveau avec les fédérations.

Par ailleurs, les clubs peuvent organiser des jeux d'argent soumis à un taux de taxe avantageux de 6 % au lieu de 21 %.

5.2.6 Royaume Uni

Données chiffrées

Population : 65,6 millions
Pratiquants 1 fois/semaine (+15 ans) : 46 %
Nombre de fédérations : 370
Nombre de sportifs licenciés : 17 millions (26 % de la population)
Nombre de clubs : 150 000
Nombre de bénévoles : 3 millions pour une heure par semaine
Résultats JO été 2016 : 2 ^{ème} pays, 67 médailles (27 or, 23 argent, 17 bronze)
Résultats JP été 2016 : 2 ^{ème} nation, 147 médailles (64 or, 39 argent, 44 bronze)
Résultats JO hiver 2014 : 19 ^{ème} nation, 4 médailles (1 or, 1 argent, 2 bronze)
Résultats JP hiver 2014 : 10 ^{ème} nation, 6 médailles (1 or, 3 argent, 2 bronze)

Introduction

Les relations entre le sport et le gouvernement du Royaume-Uni ont remarquablement changé ses vingt dernières années. Au début des années 1990, le gouvernement décida d'investir dans le sport pour favoriser la cohésion sociale, développer la fierté nationale en obtenant des médailles, améliorer la santé, l'éducation, la citoyenneté... Cette reconnaissance du sport s'est accompagnée d'une importante transformation de l'organisation sportive au Royaume Uni notamment à partir de 2002, date de la publication de la stratégie gouvernementale intitulée « *Game Plan* ».

Le cadre législatif

Il n'existe pas de dispositif législatif pour le sport mais divers documents comme des chartes, des statuts, des documents de travail, définissent les rôles des différents acteurs et les stratégies relatives au sport et à l'activité physique. La Charte Royale de 1996 crée cinq agences (cf. infra). Les fédérations sportives sont totalement indépendantes et ne sont soumises à aucune reconnaissance obligatoire par de la part de l'État.

Toutefois certaines lois ont un impact sur les activités sportives : loi sur la publicité pour l'alcool ayant des effets sur le partenariat des clubs ou fédérations, l'interdiction de la publicité pour les cigarettes, les coûts des licences des bars des clubs sportifs...

La politique sportive

La politique sportive du Royaume Uni a connu un développement en deux temps. Au début des années 2000, en favorisant le sport en tant que facteur d'intégration sociale et en tant que contributeur à l'amélioration de la santé publique dans le pays et à partir

de 2008 en axant les politiques sportives prioritairement sur la préparation des JO et JP de Londres 2012 et l'héritage que la Royaume-Uni voulait laisser.

Les acteurs institutionnels majeurs

Le système de gouvernance repose sur le principe d'indépendance, de partenariat et la collaboration des acteurs. Il existe un cabinet des Sports composé des ministres des sports des quatre entités (Ecosse, Angleterre, Pays de Galles et Irlande de Nord) qui permet les échanges et d'adopter des stratégies.

Au niveau gouvernemental, le sport est rattaché à la culture et à la communication. La mise en œuvre des politiques sportives est réalisée par 5 agences : *UK Sport*, *Sport England*, *Sport Scotland*, *Sport Wales* et *Sport Northern Ireland*. Elles sont indépendantes dans leur fonctionnement et leur organisation et perçoivent des subventions publiques et sont soumises à des objectifs de résultats par le gouvernement. Elles travaillent en étroite collaboration avec les divers acteurs non gouvernementaux.

Il existe une multitude de fédérations puisque chaque entité du Royaume a ses propres fédérations sportives. Il n'y a pas de confédération regroupant les fédérations d'une même discipline sportive.

Le ministère de la Culture, des Médias, et du Sport est composé d'un ministre de tutelle et de secrétaires d'État. Son rôle est de fixer la politique gouvernementale qu'auront à mettre en œuvre les agences. C'est un État stratège.

Afin de soutenir le sport de masse, le Gouvernement a créé un régime fiscal particulier pour les clubs à but non lucratif. 6 000 clubs ont bénéficié de ce dispositif mis en place à partir de 2002 et dont le coût fiscal pour le gouvernement s'élève à 80 M€ par an.

Dans le cadre des JO et JP de Londres 2012, le Gouvernement a mis en place des programmes s'inscrivant dans le dispositif héritage des Jeux :

- « *School Games* »: organisation de compétitions scolaires sur le modèle des Jeux pour encourager la dimension compétitive ;
- « *Places, people play* » : programme de développement des pratiques sportives.

Sport England est une agence dont la principale mission est le développement du sport de masse. Elle intervient aussi sur la détection des jeunes talents. Cinq objectifs lui ont été fixés :

- Inciter un million d'adultes à pratiquer de manière importante une activité physique ou sportive ;
- Augmenter le nombre d'enfants et de jeunes pratiquant une activité physique et sportive à hauteur de 5 heures par semaine ;
- Accroître le sentiment de satisfaction des pratiquants ;
- Réduire de 25 % la proportion des 16/18 ans qui abandonnent la pratique sportive ;
- Améliorer la détection des talents dans 25 disciplines sportives.

Sport England conseille et travaille avec les acteurs locaux (villes, comtés et régions) auxquels elle attribue des subventions et pour lesquelles elle met en place des programmes pour faciliter leur travail. Elle dispose d'un bureau dans chaque région. Elle soutient, conseille aussi les fédérations sportives. Chaque année, *Sport England* publie une enquête portant sur l'évolution de la pratique du sport en Angleterre. Le Pays de Galles, l'Irlande du nord et l'Ecosse ont chacun leur propre agence conduisant des missions similaires à celles de *Sport England*. Elles travaillent en étroite collaboration avec *UK sport*.

UK Sport a pour mission le sport de haut niveau avec l'objectif d'obtenir de figurer parmi les toutes premières nations mondiales aux Jeux Olympiques et Paralympiques.

Cette agence intervient aussi au niveau international en soutenant les candidatures anglaises aux grands événements sportifs et les candidatures anglaises aux postes stratégiques du sport international (CIO, FI...). *UK Sports* a pour slogan : « *no compromise* » ce qui stipule que les fonds attribués aux fédérations n'ont qu'un objectif : obtenir des médailles dans les compétitions internationales majeures et que la médiocrité n'est pas acceptée.

Elle travaille étroitement avec l'*English Institute of Sport* (EIS) véritable INSEP sans mur et donc réparti sur le territoire et comprenant environ 200 experts du sport de haut niveau (recherche, entraînement, suivi médical, formation des entraîneurs...), intervenant auprès des fédérations et à disposition des sportifs de haut niveau. Environ 2 000 sportifs bénéficient du soutien de l'EIS.

Le Comité Olympique Britannique (*British Olympic Association*) composé de 33 fédérations olympiques ne perçoit aucun financement de l'État ou de la Loterie nationale. Ses fonds proviennent de partenariats, de droits commerciaux (anneaux olympiques)... Le Comité paralympique britannique (*British Paralympique Association*) a le mettre traitement de la part de l'État.

Les fédérations sportives nationales (*National Governing Bodies* : NGB) sont totalement indépendantes vis-à-vis de l'État.

The Sport Récréation Alliance (SRA) fondé en 1935 regroupe 320 représentants de fédérations ou d'associations de sport (150 000 clubs et 8 millions de pratiquants réguliers) et a eu une indéniable influence sur l'évolution de l'organisation sportive au Royaume Uni.

Le financement du sport

Le financement du sport britannique provient de l'État et surtout de la Loterie nationale pour un montant total de 570 M€ en 2016. A titre d'exemple, pour l'année 2009, l'agence *Sport England* a perçu 134 M£ (soit environ 160 M€) de l'État et 127 M£ (150 M€) de la Loterie nationale soit au total : environ 310 M€.

Pour la même année, *UK Sport* a bénéficié de 60 m£ (72 M€) de l'État et 57 M£ (68,5 M€) de la Loterie nationale soit au total environ 140 M€ annuels.

Les dépenses des collectivités locales sont évaluées à environ 4,8 Md€ annuellement et depuis 2002, 6000 clubs sportifs à but non lucratif sont inscrits à la « *Community Amateur Sports Club* » et bénéficient d'un avantage fiscal évalué à environ 80M€ annuel.

5.3 Comparaisons au regard du modèle français

A la lecture des différents modèles d'organisation dans les pays étrangers, on ne peut éviter une comparaison avec le modèle français et en retenir quelques constats notamment au niveau de la gouvernance.

Tout d'abord et à la différence de la France, les rôles et missions des principaux acteurs (États, régions, collectivités locales, mouvement sportif) s'identifient clairement sans qu'il ait été nécessaire que cette répartition fasse l'objet d'un dispositif législatif spécifique dans la majorité des pays.

Il convient d'ajouter à cette répartition des rôles et missions, l'existence d'un partenariat étroit, une collaboration généralement fortement développés entre tous ces intervenants publics et privés dans les politiques sportives.

Dans ce positionnement, la clarification des rôles et missions du Comité national olympique (CNO) s'avère être capital pour le bon fonctionnement général du modèle, éviter ainsi une forme de « concurrence » permanente.

Si le CNO est généralement fortement impliqué dans les décisions stratégiques relatives aux politiques sportives des différents pays étudiés compte tenu de son rôle de représentant du mouvement sportif, en revanche la mise en œuvre de ces politiques sportives ne saurait lui incomber en totalité ; chaque acteur devant jouer son rôle propre, pleinement et de manière complémentaire.

6 PISTES D'ÉVOLUTION ET DE RÉFLEXION

Malgré le caractère particulier de la mission, et de la demande initiale qui consistait principalement dans la réalisation d'un état des lieux notamment juridique et institutionnel, de la relation entre l'État et le modèle sportif français, les rapporteurs ont souhaité émettre des pistes d'évolutions qui leur sont apparues dans le cadre de leurs travaux. Celles-ci pourront utilement le cas échéant, faire l'objet d'approfondissements dans le prolongement du présent rapport.

Elles n'ont pas vocation à être exhaustives ou exclusives d'autres propositions susceptibles d'être formulées

6.1 Revoir l'architecture de la reconnaissance des fédérations par l'État

1. **Prévoir une obligation de déclaration auprès du ministère des sports pour toute fédération sportive³².**
2. **Ne conserver la notion d'agrément que pour les fédérations multisports (dont affinitaires) en simplifiant très largement les obligations correspondantes.**
3. **Revoir le régime de la délégation en y intégrant les conditions liées à ce jour à l'agrément (obligations statutaires, obligations d'adoptions de règlements particuliers, etc...)**
4. **Clarifier le champ de la délégation en y intégrant la participation aux politiques publiques du sport, en prévoyant les missions annexes et/ou particulières qui sont le cas échéant confiées au-delà des compétitions et de l'organisation des sélections.**
5. **Développer pour le ministère des moyens d'interventions lui permettant de soutenir le développement de la pratique en particulier en dehors du cadre fédéral traditionnel compte tenu de la réalité de la pratique sportive.**

6.2 Revoir le régime de la tutelle de l'État à l'égard des fédérations sportives

1. **Revoir les modalités du partenariat entre l'État et les fédérations (COP) pour offrir une meilleure adéquation au regard des projets stratégiques fédéraux, des objectifs partagés par le ministère des sports et des moyens consacrés par ce dernier.**

³² Une autre piste pourrait être, sans remettre en cause l'architecture actuelle fondée sur l'agrément et la délégation, de transférer les obligations actuelles imposées à toutes fédérations sportives (y compris celles qui ne sont pas agréées) dans le cadre du régime de l'agrément.

2. Renforcer les outils juridiques à la disposition du ministère pour assurer le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des fédérations qu'il reconnaît et qu'il soutient.
3. Assurer une évaluation effective des partenariats conclus entre l'État et les fédérations sportives et en tirer toutes les conséquences sur l'évolution dans le temps des moyens accordés par l'État.

6.3 Renforcer la transparence de la gestion et du fonctionnement des fédérations

1. Envisager la place d'un processus de certification des fédérations, du CNOSF et du CPSF par un organisme indépendant pour renforcer la l'efficacité et la transparence de leur fonctionnement et de leur gestion.
2. Renforcer les règles relatives aux incapacités concernant les administrateurs des fédérations, ligues, CNOSF et CPSF.
3. Prévoir la mise en place au sein des fédérations, de procédures financières précises et transparentes.
4. Clarifier les règles relatives aux marches et contrats conclus par les fédérations.
5. Instaurer au sein des fédérations, des structures indépendantes d'audit interne.
6. Revoir les règles relatives à la gouvernance interne des fédérations pour renforcer la démocratisation et l'efficacité de leur organisation et de leur fonctionnement.
7. Envisager la transformation de fédérations et de clubs sous la forme de sociétés coopératives.

6.4 Renforcer la légitimité et la capacité d'action du CNOSF

1. Reconnaître le caractère de service public aux rôles et missions confiés au CNOSF et envisager la mise en place d'une source de financement pérenne de ces missions.
2. Renforcer le rôle de centre de ressources du CNOSF en faveur des fédérations sportives.
3. Confier au comité de déontologie du CNOSF un rôle d'édition d'un corpus déontologique et procéder systématiquement à la saisine de ce comité pour en assurer le respect.

4. Dépasser pour le CNOSF son rôle de représentation des seules fédérations sportives et de recherche de positionnement institutionnel.

6.5 Revoir les modes de coopération entre les acteurs du sport français

1. Sortir résolument d'un mode de relations concurrentielles préjudiciable à l'efficacité du modèle sportif français.
2. Clarifier les compétences des différents acteurs, État, collectivités territoriales, mouvement sportif, acteurs économiques du sport.
3. Mettre en place une structure de gouvernance stratégique resserrée.

ANNEXES

Annexe 1 - Lettre de mission



MINISTÈRE DES SPORTS

Le Ministre
D-17-024237

Paris, le 10 OCT. 2017

Note à l'attention de Monsieur le chef du service de
l'inspection générale de la jeunesse et des sports

Objet : modernisation du modèle sportif français - mission d'inspection générale

Une mission d'évaluation relative à l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les fédérations sportives est inscrite au programme de travail 2017 de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

Le modèle sportif français mis en place dans les années 60 repose sur trois piliers consacrés par les dispositions du code du sport :

- Le développement des activités physiques et sportives est d'intérêt général (art. L.100-1 du code du sport)
- L'Etat occupe une place centrale (art. L.111-1 du code du sport)
- Un partenariat étroit entre l'Etat et le mouvement sportif fédéral.

Ce modèle a contribué à ce que le nombre de licenciés auprès des différentes fédérations sportives progresse très fortement depuis les années 50, pour atteindre plus de 16 millions aujourd'hui et permette à la France de figurer régulièrement parmi les 10 meilleures nations dans les plus grandes compétitions internationales notamment olympiques.

Le 13 septembre dernier, le Comité international olympique a décidé d'attribuer à Paris l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette désignation ouvre naturellement une fenêtre d'opportunité pour s'interroger sur le modèle d'organisation sportive français et arrêter des axes de modernisation.

Conformément aux orientations du Président de la République dans ce domaine ainsi que dans le prolongement de la lettre de mission qui m'a été adressée par le Premier ministre le 9 août dernier et qui me demande d'engager une démarche de confiance envers le mouvement sportif français en donnant davantage d'autonomie aux fédérations sportives et au comité national olympique et sportif français (CNOSF), j'ai d'ores et déjà pris l'initiative de mettre en place prochainement un groupe de travail avec les principaux acteurs concernés sur ce thème.

La démarche précitée est naturellement en cohérence avec le programme « action publique 2022 » qui vise à refonder de manière globale le périmètre de l'action publique pour la moderniser, la recentrer et la rendre plus agile.

.../...

Dans ce contexte, je souhaite que la mission d'évaluation inscrite au programme de travail 2017 de l'inspection générale de la jeunesse et des sports consiste en une expertise destinée à contribuer aux réflexions engagées pour moderniser le modèle sportif français et la relation entre l'Etat et les fédérations sportives. Le rapport qui me sera remis me permettra ainsi de disposer d'une étude décrivant précisément le modèle sportif français et la réalité de la relation entre l'Etat et le mouvement sportif.

Au regard de ce qui précède, la mission apportera des éléments d'analyse et de réflexion concernant notamment les questions suivantes :^{1 et 2} :

- Quelles sont les différentes règles imposées aux fédérations sportives selon le niveau de reconnaissance accordé par l'Etat.
- Quels sont le contenu et la portée de la tutelle que la loi attribue à l'État sur les fédérations sportives ?
- Quelles sont les dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées et permettent elles d'assurer la bonne gouvernance et la transparence de la gestion des fédérations ?
- Quels sont les principaux modèles d'organisation sportive et de la relation entre l'Etat et les fédérations sportives au niveau européen ?

Je vous demande de me remettre ce rapport pour le 30 novembre prochain.



Laura FLESSEL

¹ Les questions concernant les relations institutionnelles dans le domaine du sport professionnel, compte tenu de la spécificité et de l'importance du sujet, devront donner lieu à une mission spécifique et ne seront dès lors pas traitées dans le cadre du présent rapport.

² Les aspects du modèle sportif français concernant spécifiquement le sport de haut niveau font l'objet d'une mission d'évaluation de l'inspection générale de la jeunesse et des sports qui débouchera très prochainement sur un rapport spécifique. Ces aspects ne seront donc pas abordés dans le cadre de la présente mission.

Annexe 2 - Désignation des rapporteurs



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Paris, le 26 JUIL 2017

Le chef du service

IGJS/SG/NS n° 17 - 164

N O T E

à l'attention de

M. Olivier KERAUDREN
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

OBJET : Mission d'évaluation du modèle sportif français.

REF. : Lettre de mission en date du 18 juillet 2017.

En référence à la lettre du 18 juillet citée en objet, je souhaite porter à votre connaissance que je vous ai désigné, conjointement avec M. Fabien CANU, inspecteur général de la jeunesse et des sports, pour effectuer la mission d'évaluation du modèle sportif français.

Hervé CANNEVA

Annexe 3 - Annexe I-5 sous art R131-1 et R131-11 du code du sport

Modifié par Décret n°2016-1054 du 1er août 2016 - art. 2

DISPOSITIONS OBLIGATOIRES DES STATUTS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES AGRÉÉES

1. Dispositions relatives au but et à la composition de la fédération

1.1. But de la fédération

Les statuts comportent :

1.1.1. L'objet social de la fédération, et notamment la ou les disciplines dont la fédération assure l'organisation et la promotion ;

1.1.2. La date de sa création ;

1.1.3. L'adresse de son siège social, ainsi que la procédure à respecter pour le transfert du siège social.

Ils précisent également :

1.1.4. Que sa durée est illimitée ;

1.1.5. Qu'elle veille au respect de la charte de déontologie du sport établie par le Comité national olympique et sportif français.

1.2. Composition de la fédération

Les statuts prévoient :

1.2.1. Que la fédération est composée d'associations sportives constituées dans les conditions prévues par le chapitre Ier du titre III du livre Ier du code du sport ;

1.2.2. (Le cas échéant), les conditions dans lesquelles la fédération groupe également une ou plusieurs catégories suivantes de membres :

1.2.2.1. Les personnes physiques auxquelles elle délivre directement des licences ;

1.2.2.2. Les organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou plusieurs de ses disciplines et qu'elle autorise à délivrer des licences ;

1.2.2.3. Les organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs de ses disciplines, contribuent au développement d'une ou plusieurs de celles-ci ;

1.2.3. Les conditions dans lesquelles la qualité de membre de la fédération peut être refusée et les conditions dans lesquelles elle se perd.

1.3. Organismes nationaux, régionaux ou départementaux

Les statuts prévoient :

1.3.1. (Le cas échéant), que la fédération peut constituer, sous forme d'associations de la loi de 1901 dans le cas où ils ont la personnalité morale, un ou plusieurs organismes nationaux chargés de gérer notamment une ou plusieurs disciplines connexes ;

1.3.2. (Le cas échéant), que la fédération peut constituer, sous forme d'associations de la loi de 1901 ou inscrites selon la loi locale dans les départements du Haut-Rhin et de la Moselle, s'ils ont la personnalité morale, des organismes régionaux ou départementaux chargés de la représenter dans leur ressort territorial respectif et d'y assurer l'exécution d'une partie de ses missions, et dont le ressort territorial ne peut être autre que celui des services déconcentrés du ministère chargé des sports que sous réserve de justifications et en l'absence d'opposition motivée du ministre chargé des sports ;

Les organismes régionaux, départementaux ou locaux constitués par la fédération dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Mayotte peuvent en outre, le cas échéant, conduire des actions de coopération avec les organisations sportives des États de la zone géographique dans laquelle ils sont situés et, avec l'accord de la fédération, organiser des compétitions ou manifestations sportives internationales à caractère régional ou constituer des équipes en vue de participer à de telles compétitions ou manifestations ;

1.3.3. Dans les cas prévus aux 1.3.1 et 1.3.2, et lorsque les organismes nationaux, régionaux ou départementaux sont constitués sous forme d'associations, le mode de scrutin pour la désignation de leurs instances dirigeantes ainsi que le principe de la compatibilité des statuts de ces organismes avec les statuts de la fédération ;

1.3.4. (Le cas échéant), que la fédération constitue une ligue professionnelle dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du livre Ier du code du sport.

1.4. Les licenciés

1.4.1. Les statuts précisent :

1.4.1.1. Les conditions dans lesquelles les licenciés participent aux activités et au fonctionnement de la fédération, notamment les conditions dans lesquelles ils peuvent être candidats à l'élection pour la désignation des membres des instances dirigeantes de la fédération ou des organismes constitués en application du 1.3 ci-dessus ;

1.4.1.2. Les conditions de fond et de forme de délivrance des licences ;

1.4.1.3. Les conditions de fond et de forme de retrait de la licence, dans le respect des droits de la défense ;

1.4.2. (Le cas échéant), ils précisent :

1.4.2.1. Si les membres adhérents des associations affiliées doivent être titulaires d'une licence ; dans cette hypothèse, ils indiquent que la fédération peut, en cas de non-respect de cette obligation par une association affiliée, prononcer une sanction dans les conditions prévues par son règlement disciplinaire ;

1.4.2.2. Si des activités, à définir par le règlement intérieur, sont ouvertes aux personnes qui ne sont pas titulaires de la licence ; dans cette hypothèse, ils prévoient que la délivrance du titre permettant la participation des non-licenciés à ces activités peut donner lieu à la perception d'un droit et peut être subordonnée au respect par les intéressés de conditions destinées à garantir leur santé ainsi que leur sécurité et celle des tiers.

2. Dispositions relatives aux organes fédéraux

2.1. L'assemblée générale

2.1.1. Composition.

2.1.1.1. Les statuts prévoient :

2.1.1.1.1. Que l'assemblée générale de la fédération est composée des représentants des associations sportives affiliées désignés, pour ceux qui sont élus par les assemblées générales des organismes régionaux et départementaux, selon le même mode de scrutin à tous les niveaux, départemental et régional ;

2.1.1.1.2. Que le nombre de voix dont disposent les représentants des associations affiliées est déterminé notamment en fonction du nombre de licences délivrées, selon un barème à fixer ;

2.1.1.2. (Le cas échéant), les statuts prévoient :

2.1.1.2.1. Lorsque la fédération comprend des membres des catégories mentionnées au 1.2.2.1 ou au 1.2.2.2, le mode de scrutin pour la désignation des représentants de ces membres à l'assemblée générale, qui doit être le même que le mode de scrutin adopté pour la désignation des représentants des associations affiliées ;

2.1.1.2.2. Lorsque la fédération comprend des membres de la catégorie mentionnée au 1.2.2.3, que ces membres disposent d'une voix.

2.1.2. Fonctionnement.

2.1.2.1. Les statuts prévoient :

2.1.2.1.1. Les conditions de convocation de l'assemblée générale, notamment à l'initiative d'un certain nombre de ses membres, un nombre minimum de réunions par an ainsi que les modalités de tenue de l'assemblée générale ;

2.1.2.1.2. Que l'assemblée générale entend chaque année les rapports sur la gestion de la ou des instances dirigeantes et sur la situation morale et financière de la fédération ;

2.1.2.1.3. Qu'elle vote le budget et approuve les comptes de l'exercice clos ;

2.1.2.1.4. Qu'elle fixe les cotisations dues par ses membres ;

2.1.2.1.5. Qu'elle adopte, sur proposition de l'instance dirigeante compétente, le règlement intérieur et le règlement financier ;

2.1.2.1.6. Qu'elle est seule compétente pour se prononcer sur les acquisitions, les échanges et les aliénations de biens immobiliers, sur la constitution d'hypothèques et sur les baux de plus de neuf ans ;

2.1.2.1.7. Qu'elle décide seule des emprunts excédant la gestion courante.

2.2. Les instances dirigeantes

2.2.1. Répartition des compétences.

Les statuts déterminent la ou les instances chargées de diriger et d'administrer la fédération et prévoient, à ce titre, la répartition des compétences entre elles sous réserve des compétences obligatoirement attribuées à l'assemblée générale.

Les statuts peuvent désigner une instance dirigeante collégiale, autre que l'assemblée générale pour adopter des règlements de la fédération.

2.2.2. Composition, fonctionnement et attributions.

2.2.2.1. Les statuts prévoient les modalités de composition et de fonctionnement de la ou des instances dirigeantes de la fédération, notamment le nombre de leurs membres.

2.2.2.2. Ils précisent :

2.2.2.2.1. (abrogé)

2.2.2.2.2. Qu'un médecin siège au sein d'une des instances dirigeantes ;

2.2.2.2.3. Que les membres de la ou des instances dirigeantes sont élus au scrutin secret, pour une durée de quatre ans ;

2.2.2.2.4. Le mode de scrutin selon lequel se déroulent les élections ;

2.2.2.2.5. Que le mandat de la ou des instances dirigeantes expire au plus tard le 31 décembre de l'année durant laquelle se tiennent les jeux Olympiques d'été ou le 30 juin pour les fédérations qui relèvent d'une discipline inscrite aux jeux Olympiques d'hiver ;

2.2.2.2.6. Que ne peuvent être élues membres d'une instance dirigeante :

1° Les personnes de nationalité française condamnées à une peine qui fait obstacle à leur inscription sur les listes électorales ;

2° Les personnes de nationalité étrangère condamnées à une peine qui, lorsqu'elle est prononcée contre un citoyen français, fait obstacle à son inscription sur les listes électorales ;

3° Les personnes à l'encontre desquelles a été prononcée une sanction d'inéligibilité à temps, notamment pour manquement grave aux règles techniques du jeu constituant une infraction à l'esprit sportif.

2.2.2.3. Les statuts prévoient également :

2.2.2.3.1. Les conditions de remplacement d'un membre d'une instance dirigeante en cas de vacance ;

2.2.2.3.2. Les conditions de convocation de la ou des instances dirigeantes, notamment à l'initiative d'un certain nombre de ses membres, un nombre minimum par an de réunion et les modalités de déroulement des réunions ;

2.2.2.3.3. Les conditions dans lesquelles il peut être mis fin au mandat des membres de la ou des instances dirigeantes ;

2.2.2.4. Ils prévoient que le directeur technique national assiste avec voix consultative aux séances des instances dirigeantes.

2.3. Le président

2.3.1. Les statuts précisent les conditions dans lesquelles le président de la fédération est élu.

2.3.2. Ils prévoient :

2.3.2.1. Que le président ordonnance les dépenses ;

2.3.2.2. Qu'il représente la fédération dans tous les actes de la vie civile et devant les tribunaux ;

2.3.2.3. Qu'il peut déléguer certaines de ses attributions dans les conditions fixées par le règlement intérieur ; que toutefois, la représentation de la fédération en justice ne peut être assurée, à défaut du président, que par un mandataire agissant en vertu d'un pouvoir spécial.

2.3.3. Les statuts prévoient que sont incompatibles avec le mandat de président de la fédération les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant exercées dans les sociétés, entreprises ou établissements, dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de la fédération, de ses organes internes ou des associations qui lui sont affiliées.

Ils précisent que ces dispositions sont applicables à toute personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'un des établissements, sociétés ou entreprises ci-dessus mentionnés.

2.4. Autres organes de la fédération

Les statuts instituent :

2.4.1. Une commission de surveillance des opérations électorales chargée de veiller, lors des opérations de vote relatives à l'élection du président et des instances dirigeantes, au respect des dispositions prévues par les statuts et le règlement intérieur ; sont précisés :

2.4.1.1. Le nombre de membres composant la commission, dont une majorité de personnes qualifiées, et l'impossibilité pour ces membres d'être candidats aux élections pour la désignation des instances dirigeantes de la fédération ou de ses organes déconcentrés ;

2.4.1.2. Les modalités de saisine de cette commission ;

- 2.4.1.3. La possibilité pour la commission de procéder à tous contrôles et vérifications utiles ;
- 2.4.1.4. La compétence de la commission pour :
- Se prononcer sur la recevabilité des candidatures par une décision prise en premier et dernier ressort ;
 - Avoir accès à tout moment aux bureaux de vote, leur adresser tous conseils et former à leur intention toutes observations susceptibles de les rappeler au respect des dispositions statutaires ;
 - Se faire présenter tout document nécessaire à l'exercice de ses missions ;
 - En cas de constatation d'une irrégularité, exiger l'inscription d'observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats, soit après cette proclamation.
- 2.4.2. Une commission médicale dont la composition et le fonctionnement sont précisés par le règlement intérieur.
- 2.4.3. Une commission des juges et arbitres, qui a pour mission de proposer les conditions dans lesquelles sont assurés la formation et le perfectionnement des arbitres et juges des disciplines pratiquées par la fédération.
3. Dotations et ressources annuelles
- Les statuts prévoient :
- 3.1. Le cas échéant, le montant de la dotation ;
- 3.2. Que les ressources annuelles de la fédération comprennent :
- Le revenu de ses biens ;
 - Les cotisations et souscriptions de ses membres ;
 - Le produit des licences et des manifestations ;
 - Les subventions de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
 - Les ressources créées à titre exceptionnel, s'il y a lieu avec l'agrément de l'autorité compétente ;
 - Le produit des rétributions perçues pour services rendus.
- 3.3. Sur le plan financier et comptable :
- 3.3.1. Que la comptabilité de la fédération est tenue conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- 3.3.2. Si une comptabilité distincte, formant un chapitre de la comptabilité de la fédération, est tenue pour certains établissements ;
- 3.3.3. Qu'il est justifié chaque année auprès du ministre chargé des sports de l'emploi des subventions reçues par la fédération au cours de l'exercice écoulé.
4. Modifications des statuts et dissolution
- Les statuts précisent les conditions de leur modification et les conditions de dissolution de la fédération, notamment :
- 4.1. Que l'assemblée générale destinée à modifier les statuts est convoquée, sur un ordre du jour comportant les propositions de modifications, sur proposition d'une instance dirigeante ou d'un nombre minimum de membres représentant un nombre minimum de voix, et les règles de quorum et de majorité appropriées ;
- 4.2. Que l'assemblée générale ne peut prononcer la dissolution de la fédération que si elle est convoquée spécialement à cet effet et dans les conditions prévues pour la modification des statuts ; qu'en cas de dissolution, l'assemblée générale désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation de ses biens et attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique, ou à des établissements mentionnés au dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 ;
- 4.3. Que les délibérations de l'assemblée générale concernant la modification des statuts, la dissolution de la fédération et la liquidation de ses biens sont adressées sans délai au ministre chargé des sports.
5. Surveillance et publicité
- Les statuts prévoient :
- 5.1. Que le président de la fédération ou son délégué fait connaître dans les trois mois à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où elle a son siège tous les changements intervenus dans la direction de la fédération ;
- 5.2. Que les procès-verbaux de l'assemblée générale et les rapports financiers et de gestion sont communiqués chaque année aux associations membres de la fédération et, le cas échéant, aux membres mentionnés aux 1.2.2.2 et 1.2.2.3 ainsi qu'au ministre chargé des sports ;
- 5.3. Que les documents administratifs de la fédération et ses pièces de comptabilité, dont un règlement financier, sont présentés sans déplacement, sur toute réquisition du ministre chargé des sports ou de son délégué, à tout fonctionnaire accrédité par l'un d'eux, et que le rapport moral et le rapport financier et de gestion sont adressés chaque année au ministre chargé des sports ;

- 5.4. Que le ministre chargé des sports a le droit de faire visiter par ses délégués les établissements fondés par la fédération et d'être informé des conditions de leur fonctionnement ;
- 5.5. Qu'un bulletin publie les règlements édictés par la fédération.

Annexe 4 - Régime juridique applicables aux fédérations sportives

REGIME JURIDIQUE APPLICABLES AUX FEDERATIONS SPORTIVES

Dispositions applicables à toutes les fédérations sportives	Dispositions applicables aux fédérations agréées	Dispositions applicables aux fédérations délégataires
L'objet de la fédération		
Avoir pour objet l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives		
Nature juridique		
Etre constituée sous la forme d'association (conformément à la loi du 1 ^{er} juillet 1901 ou du code local pour les associations du Haut-Rhin, Bas-Rhin et alsace)		
Les membres de la fédération		
Regrouper des associations sportives et (selon les dispositions de leurs statuts : 1° Des personnes physiques auxquelles elles délivrent directement les licences, 2° Les organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines, qu'elles autorisent à délivrer des titres, 3° Les organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'un ou de plusieurs de leurs disciplines, contribuent au développement d'une ou de plusieurs de celles-ci. 4° Les sociétés sportives.		
Les instances dirigeantes de la fédération		
Etre dirigée par une ou plusieurs instances élues par les membres de la fédération.		
Les organismes désignés aux 2 et 3 ci-dessus élisent en leur sein des représentants dans les instances dirigeantes de la fédération sportive dans les conditions prévues par les statuts de celle-ci et dans les limites suivantes : 1° Le nombre des représentants des organismes mentionnés au 2° de l'article L. 131-3 est au plus égal à 20 % du nombre total de membres des instances dirigeantes de la fédération ; 2° Le nombre des représentants des organismes mentionnés au 3° de l'article L. 131-3 est au plus égal à 10 % du nombre total de membres des instances dirigeantes de la fédération.		
Les statuts de la fédération		
	Les statuts doivent comporter des dispositions obligatoires fixées par voie réglementaires.	
Les règlements de la fédération		
	Le règlement disciplinaire de lutte contre le dopage doit être conforme au règlement type.	
	Le règlement disciplinaire doit être conforme au règlement type fixé par voie réglementaire	
		Toute fédération sportive membre d'une fédération internationale qui l'a habilitée à organiser la pratique d'une discipline sportive et

		pour laquelle une autre fédération s'est vue accorder la délégation prévue à l'article L. 131-14 est tenue de procéder, sur proposition de celle-ci, à : 1° L'inscription des compétitions de cette discipline au calendrier international ; 2° L'inscription des sportifs de haut niveau de cette discipline aux compétitions internationales.
	Les contrats d'intérêt collectif relatifs à des opérations d'achat ou de vente de produits ou de services prévus à l'article L131-13 du Cds que peuvent conclure les fédérations agréées ne peuvent l'être sans appel préalable à la concurrence. Leur durée est limitée à quatre ans.	
	Elles ne peuvent déléguer tout ou partie de l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées si ce n'est au bénéfice des ligues professionnelles constituées en application de l'article L. 132-1 du cds.	
		Lorsque ses statuts le prévoient, une fédération sportive délégataire peut créer une ligue professionnelle dotée de la personnalité morale : 1° Soit pour organiser les compétitions sportives qu'elle définit ; 2° Soit pour fixer, pour les compétitions sportives qu'elle définit, leurs conditions d'organisation et celles de la participation des sportifs.
		Lorsque le ministre chargé des sports défère à la juridiction administrative les actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article L. 131-14 qu'il estime contraires

		<p>à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de suspension.</p> <p>Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.</p> <p>Il est statué sur cette demande dans un délai d'un mois.</p>
		<p>Sans préjudice des recours directs dont elle dispose, toute personne physique ou morale qui s'estime lésée par une décision individuelle prise dans le cadre de la délégation mentionnée à l'article L. 131-14 peut, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision, demander au ministre chargé des sports de mettre en oeuvre la procédure prévue à l'article L. 131-20.</p>
	<p>Les fédérations sportives agréées assurent la formation et le perfectionnement de leurs cadres. Elles peuvent bénéficier, à cet effet, de l'aide des établissements publics de formation mentionnés à l'article L. 211-1.</p>	
	<p>Les fédérations agréées assurent, dans des conditions définies par leurs statuts respectifs, la formation et le perfectionnement des arbitres et juges de leurs disciplines.</p>	
	<p>Les fédérations sportives qui sollicitent l'agrément prévu à l'article L. 131-8 doivent :</p> <p>1° 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</p>	

	<p>prévues à l'annexe I-5 ;</p> <p>2° Avoir adopté un règlement disciplinaire conforme au règlement disciplinaire type figurant à l'annexe I-6. Dans ce cas, lorsque la notification des griefs aux intéressés est antérieure à la date d'entrée en vigueur du règlement disciplinaire conforme au règlement disciplinaire type, les procédures disciplinaires engagées par les fédérations restent soumises aux dispositions antérieurement applicables ;</p> <p>3° Avoir adopté un règlement disciplinaire particulier en matière de lutte contre le dopage conforme aux prescriptions de l'article L. 232-21 ;</p> <p>4° Justifier d'une existence d'au moins trois ans ;</p> <p>5° Justifier d'être en mesure d'offrir à leurs membres les structures administratives et l'encadrement technique que requiert la pratique de la discipline</p>	
	<p>Toute modification des statuts, du règlement intérieur, du règlement disciplinaire, du règlement disciplinaire particulier en matière de lutte contre le dopage ou du règlement financier adoptée postérieurement à la délivrance de l'agrément est notifiée sans délai au ministre chargé des sports. Elle est accompagnée du procès-verbal de l'assemblée générale qui l'a approuvée.</p> <p>Si la modification n'est pas compatible avec l'agrément accordé à la fédération, le ministre chargé des sports demande, par décision motivée, qu'il soit procédé aux régularisations nécessaires.</p>	

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
Les statuts des fédérations sportives peuvent prévoir que les membres adhérents des associations affiliées doivent être titulaires d'une licence sportive.		
	Les fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives.	
		Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports
		<p>Pour qu'une fédération sportive puisse bénéficier d'une délégation, son règlement intérieur doit prévoir :</p> <p>1° La publication, avant le début de la saison sportive, d'un calendrier officiel des compétitions qu'elle organise ou autorise, ménageant aux sportifs le temps de récupération nécessaire à la protection de leur santé ;</p> <p>2° L'organisation d'une surveillance médicale particulière de ses licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée à l'article L. 221-2 ainsi que de ses licenciés inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau.</p>
	Elles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions portant préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs de leurs licenciés et de leurs associations sportives.	<p>Les fédérations délégataires :</p> <p>1° Organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ;</p> <p>2° Procèdent aux sélections correspondantes ;</p> <p>3° Proposent l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement.</p>
		<p>Pour pouvoir bénéficier d'une délégation, la fédération qui a constitué en son sein une ligue professionnelle annexe à ses statuts un règlement particulier. Ce règlement détermine les compétences et la composition de la ligue ainsi que les règles et les modalités de désignation de ses membres.</p> <p>Ce règlement particulier doit permettre que la majorité des membres de la ligue soit élue directement par les associations sportives membres de la fédération et par les sportifs professionnels.</p>
	<p>Les fédérations agréées en application de l'article L. 131-8 peuvent délivrer les titres suivants :</p> <p>1° " Champion national de " ou " Champion fédéral de " suivi du nom de la fédération et</p>	

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
	<p>de celui de la discipline ;</p> <p>2° " Champion régional de " suivi du nom de la fédération, de celui de la discipline et de celui de la région ;</p> <p>3° " Champion départemental de " suivi du nom de la fédération, de celui de la discipline et de celui du département. L'ordre des mentions est déterminé par la fédération.</p>	
	<p>Préalablement à l'organisation d'une compétition, les fédérations sportives agréées et non titulaires de la délégation prévue à l'article L. 131-14 informent la fédération titulaire de cette délégation pour la discipline concernée de leur intention de procéder à l'issue de cette compétition à la délivrance d'un titre mentionné à l'article R. 131-13 et en indiquent le libellé exact.</p>	
	<p>Elles peuvent confier à leurs organes nationaux, régionaux ou départementaux une partie de leurs attributions. Elles contrôlent l'exécution de cette mission et ont notamment accès aux documents relatifs à la gestion et à la comptabilité de ces organes.</p>	<p>Les fédérations délégataires édictent :</p> <p>1° Les règles techniques propres à leur discipline ;</p> <p>2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés.</p> <p>Un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national des activités physiques et sportives, fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires.</p>
		<p>Les règles techniques édictées par les fédérations sportives délégataires comprennent :</p> <p>1° Les règles du jeu applicables à la discipline sportive concernée ;</p> <p>2° Les règles d'établissement d'un classement national, régional, départemental ou autre, des sportifs, individuellement ou par équipe ;</p> <p>3° Les règles d'organisation et de déroulement des compétitions ou épreuves aboutissant à un tel classement ;</p> <p>4° Les règles d'accès et de participation des sportifs, individuellement ou par équipe, à ces compétitions et épreuves.</p>
		<p>Outre les règles techniques mentionnées à l'article R. 131-32, les fédérations délégataires :</p> <p>1° Définissent les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives</p>

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
		<p>qu'elles organisent ou autorisent, c'est-à-dire à l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations édifiées sur celle-ci ou aux installations qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement de ces compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes ;</p> <p>2° Contrôlent et valident, en application des 4° et 9° de l'article R. 132-10, la conformité à leur règlement fédéral des caractéristiques techniques du matériel, des équipements, des aires de jeu et des installations indispensables au bon déroulement des compétitions sportives.</p> <p>A ce titre, elles ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, telles que la définition du nombre de places et des espaces affectés à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions.</p> <p>Les règlements relatifs aux équipements sportifs ne peuvent imposer le choix d'une marque pour un matériel ou un matériau déterminé.</p> <p>Les règles doivent :</p> <p>1° Etre nécessaires à l'exécution de la délégation que la fédération a reçue du ministre chargé des sports ou à l'application, dans le respect du droit français, des règlements de sa fédération internationale ;</p> <p>2° Etre proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée ;</p> <p>3° Prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires.</p> <p>Elles sont publiées dans le bulletin de la fédération.</p>
	Des personnels de l'État ou des agents publics rémunérés par lui peuvent exercer auprès des fédérations agréées des missions de conseillers techniques sportifs, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État .	
	Les fédérations agréées peuvent conclure, au profit de leurs associations affiliées ou de certaines catégories d'entre elles et	

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
	avec l'accord de celles-ci, tout contrat d'intérêt collectif relatif à des opérations d'achat ou de vente de produits ou de services.	
		A l'exception des fédérations sportives agréées à la date du 16 juillet 1992, seules les fédérations sportives délégataires peuvent utiliser l'appellation " Fédération française de " ou " Fédération nationale de " ainsi que décerner ou faire décerner celle d'" Equipe de France " et de " Champion de France ", suivie du nom d'une ou plusieurs disciplines sportives et la faire figurer dans leurs statuts, contrats, documents ou publicités. Le fait pour le président, l'administrateur ou le directeur de toute personne morale d'utiliser ces appellations en violation des dispositions du premier alinéa est puni d'une peine d'amende de 7 500 euros.
Le fait d'organiser, sans être détenteur de la délégation prévue à l'article L. 131-14 , des compétitions à l'issue desquelles est décerné un titre de champion international, national, régional ou départemental ou un titre susceptible de créer une confusion avec l'un de ces titres en infraction aux dispositions de l'article L. 131-17 est puni d'une peine d'amende de 7 500 euros	Toutefois, les fédérations sportives agréées peuvent délivrer des titres de champion national ou fédéral et des titres régionaux ou départementaux en faisant suivre ces titres de la mention de la fédération. La liste des titres visés au présent alinéa est fixée par décret en Conseil d'État .	
		Dans les disciplines sportives relevant des arts martiaux, nul ne peut se prévaloir d'un dan ou d'un grade équivalent sanctionnant les qualités sportives et les connaissances techniques et, le cas échéant, les performances en compétition s'il n'a pas été délivré par la commission spécialisée des dans et grades équivalents de la fédération délégataire ou, à défaut, de la fédération agréée consacrée exclusivement aux arts martiaux. Un arrêté du ministre chargé des sports, fixe la liste des fédérations mentionnées au premier alinéa.
		Emettre un avis à l'attention de la commission nationale du sport de haut niveau en vue de l'établissement des critères d'accès à la qualité de sportif, entraîneur, arbitre ou juge de haut niveau.
		La délivrance et le contrôle de l'activité d'agent sportif dans la discipline concernée.
		Les fédérations délégataires assurent le contrôle de la mission des arbitres sportifs.
L'obtention ou le renouvellement d'une licence sportive permettant la participation aux compétitions organisées par la fédération sportive qui la délivre est subordonnée à la présentation d'un certificat médical datant de moins d'un an et attestant l'absence de contre-indication à la pratique en compétition de la discipline	La pratique en compétition d'une discipline sportive à l'occasion d'une manifestation organisée par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire est subordonnée à la présentation : 1° Soit d'un certificat médical datant de moins d'un an et attestant l'absence de contre-indication à la pratique en compétition de cette discipline ou activité sportive ; 2° Soit d'une licence mentionnée à l'article L. 231-2 délivrée pour la même discipline ou	

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
ou activité sportive pour laquelle elle est sollicitée.	activité sportive et portant attestation de la délivrance de ce certificat.	
		I.- Les fédérations sportives délégataires assurent l'organisation de la surveillance médicale à laquelle sont soumis leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 .
		II.- Les fédérations sportives délégataires assurent l'organisation de la surveillance médicale de leurs licenciés non-inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 et reconnus dans le projet de performance fédéral mentionné à l'article L. 131-15 .
<p>Les fédérations sportives veillent à la santé de leurs licenciés et prennent à cet effet les dispositions nécessaires, notamment en ce qui concerne les programmes d'entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives qu'elles organisent ou qu'elles autorisent.</p> <p>Elles développent auprès des licenciés et de leur encadrement une information de prévention contre l'utilisation des substances et procédés dopants avec l'appui des antennes médicales de prévention du dopage.</p> <p>Les programmes de formation destinés aux cadres professionnels et bénévoles qui interviennent dans les fédérations sportives, les clubs, les établissements d'activités physiques et sportives et les écoles de sport comprennent des actions de prévention contre l'utilisation des substances et procédés dopants.</p>		
		Les fédérations sportives délégataires assurent l'organisation de la surveillance médicale particulière à laquelle sont soumis leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 du présent code ainsi que des licenciés inscrits dans les filières d'accès au sport de haut niveau.
	Les fédérations agréées peuvent demander qu'un contrôle antidopage soit diligenté.	
Les contrôles antidopage peuvent être organisés pendant les manifestations sportives donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, alors même qu'elles ne sont pas organisées par une fédération agréée ou autorisées par une fédération délégataire ;	Des contrôles antidopages peuvent être organisés pendant les manifestations sportives organisées par les fédérations agréées ou autorisées par les fédérations délégataires ;	
Tout organe ou préposé d'une fédération sportive qui acquiert la connaissance d'un manquement aux dispositions du présent chapitre le signale à l'Agence française de lutte contre le dopage ainsi qu'à la		

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
fédération internationale dont la fédération est membre et coopère aux enquêtes menées par celles-ci.		
		Les fédérations sportives délégataires ou, à défaut, les fédérations sportives agréées peuvent définir, chacune pour leur discipline, les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.
<p>Les associations, les sociétés et les fédérations sportives souscrivent pour l'exercice de leur activité des garanties d'assurance couvrant leur responsabilité civile, celle de leurs préposés salariés ou bénévoles et celle des pratiquants du sport. Les licenciés et les pratiquants sont considérés comme des tiers entre eux.</p> <p>Ces garanties couvrent également les arbitres et juges, dans l'exercice de leurs activités.</p> <p>Les associations et les fédérations sportives sont tenues d'informer leurs adhérents de l'intérêt que présente la souscription d'un contrat d'assurance de personnes couvrant les dommages corporels auxquels leur pratique sportive peut les exposer.</p>		
	<p>Les fédérations sportives agréées peuvent conclure des contrats collectifs d'assurance visant à garantir les associations affiliées et leurs licenciés dans les conditions prévues aux articles L. 321-1, L. 321-4, L. 321-6 et L. 331-10.</p> <p>Ces contrats ne peuvent être conclus qu'après appel à la concurrence.</p>	
		Les fédérations délégataires édictent des règlements relatifs à l'organisation de toutes les manifestations dont elles ont la charge dans le respect notamment des règles définies en application de l'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation.
<p>Toute compétition, rencontre, démonstration ou manifestation publique de quelque nature que ce soit, dans une discipline sportive, qui n'est pas organisée ou autorisée par une fédération sportive agréée fait l'objet d'une déclaration à l'autorité administrative un mois au moins avant la date de la manifestation prévue.</p> <p>L'autorité administrative peut, par arrêté motivé, interdire la tenue de cette manifestation lorsqu'elle présente des risques d'atteinte à la dignité, à l'intégrité physique ou à la santé des participants.</p>		
		Les fédérations délégataires ne peuvent pas déléguer leurs compétences pour

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
		<p>l'organisation de manifestations sportives nécessitant des conditions particulières de sécurité.</p> <p>Elles signalent la tenue de ces manifestations aux autorités détentrices des pouvoirs de police. Les catégories de manifestations concernées par les dispositions du premier alinéa sont précisées par décret.</p>
		<p>Les fédérations mentionnées à l'article L. 131-14 peuvent être assistées, dans le cadre de leurs actions de prévention des violences à l'occasion des manifestations sportives à caractère amateur, par des membres de la réserve civile de la police nationale mentionnée aux articles 4 à 4-5 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.</p>
		<p>Toute personne physique ou morale de droit privé, autre que les fédérations sportives, qui organise une manifestation ouverte aux licenciés d'une discipline qui a fait l'objet d'une délégation de pouvoir conformément à l'article L. 131-14 et donnant lieu à remise de prix en argent ou en nature dont la valeur excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé des sports, doit obtenir l'autorisation de la fédération délégataire concernée.</p> <p>Cette autorisation est subordonnée au respect des règlements et règles techniques mentionnés à l'article L. 131-16 et à la conclusion entre l'organisateur et la fédération délégataire d'un contrat comprenant des dispositions obligatoires fixées par décret.</p>
	<p>Dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État , le préfet du département ou, à Paris, le préfet de police communique aux associations et sociétés sportives ainsi qu'aux fédérations sportives agréées l'identité des personnes ayant été condamnées à la peine complémentaire en application des articles L. 332-11 à L. 332-13.</p>	
	<p>Les fédérations sportives agréées, les associations de supporters et les associations ayant pour objet la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives agréées par le ministre chargé des sports et toute autre association ayant pour objet social la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et ayant été déclarées depuis au moins trois ans au moment des faits peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions mentionnées aux articles L. 312-14 à L. 312-17 et L. 332-3 à L. 332-10.</p>	
Les fédérations sportives, ainsi que les		

Fédérations non agréées	Fédérations agréées	Fédérations délégataires
<p>organisateur de manifestations sportives mentionnés à l'article L. 331-5, sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent.</p> <p>Toute fédération sportive peut céder aux sociétés sportives, à titre gratuit, la propriété de tout ou partie des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives organisées chaque saison sportive par la ligue professionnelle qu'elle a créée, dès lors que ces sociétés participent à ces compétitions ou manifestations sportives. La cession bénéficie alors à chacune de ces sociétés.</p>		
		<p>Les fédérations sportives ayant reçu délégation pour organiser les compétitions mentionnées à l'article L. 131-15 peuvent, dans le respect du droit à l'information, proposer un règlement approuvé par l'autorité administrative après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ce règlement définit les contraintes propres à la discipline considérée et au type de manifestation ou de compétition, ainsi que les lieux mis à disposition des personnes mentionnées au premier alinéa.</p>

Annexe 5 - Analyse de la répartition des moyens et des CTS selon les types de fédérations

ANALYSE DE LA REPARTITION DES MOYENS ET DES CTS SELON LES TYPES DE FEDERATIONS

(AGREES UNISPORT/AGREES MULTISPORTS/AGREES ET DELEGATAIRES)

Liste des fédérations agréées unisports non délégataires (13)

Fédération de double dutch
Fédération des arts énergétiques et martiaux chinois
Fédération française d'aikido et de budo
Fédération française d'aikido, d'aikibudo et affinitaires
Fédération française de ballon au poing
Fédération française de javelot tir sur cible
Fédération française de jeu de balle au tambourin
Fédération française de jeu de paume
Fédération française de la course landaise
Fédération française de pulka et traineau à chiens
Fédération française des échecs
Fédération française des pêcheurs en mer
Fédération nautique de pêche sportive en apnée

Commentaires :

- Montant total CO : 82000 euros (0.10% du total des CO).
- Nombre de CTS : 0
- 6 ne bénéficient d'aucune CO (en jaune).

Liste des fédérations agréées multisports (25) :

Fédération des clubs de la défense	Fédération nationale du sport en milieu rural
Fédération française de la retraite sportive	Fédération sportive de la police nationale
Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire	Fédération sportive des ASPTT
Fédération française des clubs alpins et de montagne	Fédération Sportive Educative de l'Enseignement Catholique
Fédération française des sports populaires	Fédération sportive et culturelle de France
Fédération française du sport adapté	Fédération sportive et gymnique du travail
Fédération française du sport d'entreprise	UCPA SPORT VACANCES
Fédération française du sport travailliste	Union française des œuvres laïques d'éducation physique
Fédération française du sport universitaire	Union nationale des clubs universitaires
Fédération française handisport	Union nationale du sport scolaire
Fédération française maccabi	Union nationale sportive Léo Lagrange
Fédération française omnisports des personnels de l'éducation nationale de la jeunesse et sports	Union sportive de l'enseignement du premier degré
Fédération française sports pour tous	

Commentaires :

- Montant total des CO : **9 916 343 €** soit **12.06%** du total.
Si on retire la FFH et la FFSA qui sont d'une nature différente, le montant total des CO aux fédérations multisport est de 6 156 200 € (7.49% du total).

La FFSP est la seule à ne pas bénéficier de CO.

- Nombres de CTS : 90 (5,67% du total), / 60 CTS soit 3.78% du total si on retire ceux placés auprès de la FFH et de la FFSA.
10 Fédérations multisports /15 ne bénéficient d'aucun CTS.

Liste des fédérations agréées et délégataires (76) :

Fédération de flying disc France	Fédération française du sport automobile
Fédération française aéronautique	Fédération française du sport boules
Fédération française d'aéromodélisme	Fédération française motonautique
Fédération française d'aérostation	Fédération française d'athlétisme
Fédération française de ball-trap	Fédération française d'aviron
Fédération française de billard	Fédération française de baseball, softball
Fédération française de bowling et de sport de quilles	Fédération française de basketball
Fédération française de char à voile	Fédération française de boxe
Fédération française de course camarguaise	Fédération française de canoë-kayak
Fédération française de course d'orientation	Fédération française de cyclisme
Fédération française de cyclotourisme	Fédération française de football
Fédération française de danse	Fédération française de golf
Fédération française de football américain	Fédération française de gymnastique
Fédération française de force	Fédération française de handball
Fédération française de giraviation	Fédération française de hockey
Fédération française de joute et sauvetage nautique	Fédération française de hockey sur glace
Fédération française de Kick Boxing, Muay Thaï et disciplines associées	Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées
Fédération française de la randonnée pédestre	Fédération française de karaté et disciplines associées
Fédération française de longue paume	Fédération française de la montagne et de l'escalade
Fédération française de motocyclisme	Fédération française de lutte
Fédération française de parachutisme	Fédération française de natation
Fédération française de pelote basque	Fédération française de pentathlon moderne
Fédération française de pétanque et jeu provençal	Fédération française de roller sports
Fédération française de planeur ultraléger motorisé	Fédération française de rugby
Fédération française de polo	Fédération française de ski
Fédération française de rugby à XIII	Fédération française de surf
Fédération française de sauvetage et de secourisme	Fédération française de taekwondo
Fédération française de savate, boxe française et disciplines associées	Fédération française de tennis
Fédération française de ski nautique et de wakeboard	Fédération française de tennis de table
Fédération française de spéléologie	Fédération française de tir
Fédération française de squash	Fédération française de tir à l'arc
Fédération française de twirling bâton	Fédération française de triathlon
Fédération française de vol à voile	Fédération française de voile
Fédération française de vol libre	Fédération française de volley-ball
Fédération française des pêches sportives	Fédération française d'équitation
Fédération française des sports de traîneau, de ski/vtt joëring et de canicross	Fédération française des sports de glace
Fédération française d'études et sports sous-marins	Fédération française d'escrime
	Fédération française d'haltérophilie, musculation

Commentaires :

Montant total des CO : **72 019 066 €** soit **87.60% du total** dont **62 983 166 (76.61%)** en faveur des 36 fédérations olympiques.

Nombre de CTS : **1498** soit **94.33% du total** dont **1372 (86.40%)** auprès des 36 fédérations olympiques.

Toutes les fédérations délégataires olympiques bénéficient de CTS.

6 fédérations délégataires (sur 76) ne bénéficient d'aucune CO (**en jaune**).

13 fédérations délégataires non olympiques ne bénéficient d'aucun CTS.

Montant total CO FEDE multisports (CO 2017) Valeur absolue	Montant total CO FEDE multisports (CO 2017) % du TOTAL DES CO	Montant total CO FEDE unisports non délégués Valeur absolue	Montant total CO FEDE unisports non délégués % du total des CO	MONTANT TOTAL FEDE DELEGATAIRES Valeur Absolue	MONTANT CO FEDE DELEGATAIRES % du Total des CO
9 916 343,00 € 6 156 200,00 €	12,06% 7,49%	82 000,00 €	0,10%	77 019 955,59 € 67 553 155,59 €	87,59% 79,51%
NOMBRES CTS FF MULTISPORTS Valeur absolue	NOMBRES CTS FF MULTISPORTS % du Total des CTS	NOMBRES CTS FF UNISPORTS NON DELEGATAIRES Valeur Absolue	NOMBRES CTS FF UNISPORT NON DELEGATAIRE % du Total des CTS	NOMBRES CTS FF UNISPORT DELEGATAIRES	NOMBRES CTS FF UNISPORT DELEGATAIRES
90 60	5,67% 3,78%	0	0	1498 1374	94,33% 85,50%
MONTANT TOTAL CO 2017	82 215 409,00 €	KERAUDREN, Olivier (IGJS) Hors CO FF HANDI ET SPORT ADAPTE		KERAUDREN, Olivier (IGJS) MONTANT CO ACCORDE AUX 36 FEDERATIONS OLYMPIQUES	
PLAFOND D'EMPLOI CTS 2017	1588				

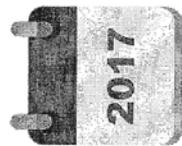
FAIRE DE LA FRANCE UNE NATION SPORTIVE

Quand on ambitionne d'organiser les Jeux Olympiques, on se doit d'y associer une ambition de performance sportive, ainsi qu'une ambition de développement de la pratique sportive pour tous, à tous les âges de la vie.

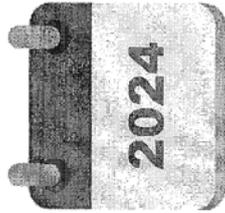
Alors, peut-on viser 24 médailles d'or et 24 millions de licences sportives à l'horizon 2024 ?

Assurément oui.

La clé pour réussir : moderniser le modèle sportif français.



19 millions de licences
10 médailles d'or



24 millions de licences
24 médailles d'or

7 ANS POUR

- **renover le modèle sportif français :**
passer d'un modèle tutélaire à un
modèle partenarial
- **changer les mentalités,**
- **accompagner une génération,**

1 DIAGNOSTIC



L'organisation du sport en France a été construite dans les années d'après-guerre et le modèle sportif d'aujourd'hui n'a pratiquement pas évolué depuis les années 60.

Elle fait de la France une exception organisationnelle en matière de sport, comparativement à ses proches voisins, aucun des ministres successifs n'ayant voulu ou pu réformer le modèle sportif français.

UN MODÈLE COMPLEXE ET FIGE

Un modèle complexe

- Pas de compétences définies
- Des acteurs qui conduisent chacun leur propre politique
- Pas de gouvernance partagée
- Des fédérations et des clubs outils à géométrie variable des politiques publiques
- Des cadres d'Etat placés auprès des fédérations.

UN MODÈLE DÉPASSÉ CAR BUDGETIVOIRE

Des moyens en personnels qui interrogent.

Un déséquilibre manifeste entre effectifs des services et intérêt des actions suivies.

LES AUTRES MODELES EUROPEENS

Budget du Ministère des sports ou équivalent par habitant	Médailles d'or JO été Rio 2016 pour 1 M habitants	Taux de pratique sportive régulière (15 ans et plus)	Taux de licences dans la population
Danemark (Partenariat) 21,05 €	Pays-Bas 0,46	Suède 70%	Danemark 33%
Suède (partenariat) 20 €	Royaume-Uni 0,41	Danemark 68%	Allemagne 32%
France (tutelle) 12,40 €	Danemark 0,35	Pays-Bas 58%	Suède 31%
Royaume-Uni (Agences) 8,68 €	Allemagne 0,2	Allemagne 48%	France 28%
Pays-Bas (partenariat) 7,42 €	Suède 0,2	Espagne 46%	Pays-Bas 28%
Italie (CNO seul) 6,80 €	Espagne 0,15	Royaume-Uni 46%	Royaume-Uni 26%
Espagne (tutelle) 2,99 €	France 0,14	France 43%	Italie 18%
Allemagne (partenariat) 2,93 €	Italie 0,13	Italie 30%	Espagne 7%

7 PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU MODELE

1

Créer une « agence nationale » du sport

2

Lancer le chantier de la gouvernance tant du sport que du mouvement sportif, en supprimant le principe de tutelle

3

Mettre en place un plan performance 2024

4

Valoriser le Club, lieu de lien social et de socialisation

5

Rénover la relation emploi formation

6

Renforcer le lien avec les entreprises

7

Moderniser l'économie et le financement du sport

DEMAIN : POUR UN MODÈLE À GOUVERNANCE PARTAGÉE



Un modèle renoué au
service de la
performance et du
développement de la
pratique

- « L'agence nationale » du sport
- Un partenariat étroit Etat/Mouvement sportif pour la haute performance
- Une responsabilisation accrue du Mouvement sportif pour le développement de la pratique en club
- Un CNDS dont le financement doit être consolidé mais dont la configuration est à revoir
- Un financement privé complémentaire via le COJO et la Fondation du Sport français géré par le CNOSF

COUR DES COMPTES

Synthèse
du **Rapport public thématique**

Janvier 2013

**Sport pour tous et sport de haut
niveau : pour une réorientation
de l'action de l'Etat**

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 L'Etat confronté aux évolutions du sport	7
2 Le développement du sport pour tous	11
3 Le soutien au sport de haut niveau	15
4 Les relations avec les fédérations sportives	19
Conclusion	23
Recommandations	24

Introduction

Le sport répond à de multiples enjeux de société, par sa fonction éducative, socialisatrice et intégratrice, et par ses liens avec la politique de santé publique. Il est également, avec le sport de haut niveau, un vecteur important de rayonnement international. Il recouvre de forts enjeux économiques, liés tant à la pratique sportive qu'au développement du sport-spectacle. Il peut être aussi l'objet de dérives – dopage, comportements contraires à l'éthique – que l'autorité publique doit combattre et réprimer.

Dans ce contexte, l'Etat a progressivement été amené à jouer un rôle essentiel dans l'organisation et la régulation des activités sportives. Il y affecte des moyens importants : si les collectivités territoriales prennent en charge environ 70 % des dépenses publiques liées au sport, l'Etat y consacre environ 4,3 Md€ par an.

La Cour a analysé la performance des politiques menées par l'Etat tant en termes d'efficacité que d'efficacités, en se concentrant sur les deux grands objectifs définis par les pouvoirs publics : faire accéder le plus grand nombre de citoyens à une large variété de disciplines sportives ; figurer parmi les nations les plus performantes dans le sport de haut niveau.

A l'issue des Jeux olympiques de Londres de 2012, il revient au ministère chargé des sports de dresser un bilan de l'olympiade et d'en tirer les enseignements pour l'avenir. Les fédérations sportives sont également appelées à renouveler leurs instances de gouvernance, à reformuler leurs projets et à négocier avec l'Etat de nouvelles conventions d'objectifs pluriannuelles. La période qui s'ouvre est donc favorable à une réflexion sur l'adaptation des politiques publiques en faveur du développement du sport pour tous et du sport de haut niveau. Les constats effectués par la Cour font ressortir, dans les deux cas, la nécessité de réformer le dispositif existant afin de mieux atteindre les objectifs fixés.

Cour des comptes

1 L'Etat confronté aux évolutions du sport

Un Etat très présent

L'Etat a une présence directe importante dans le sport, qu'il a érigé progressivement en politique publique. Il dispose d'une compétence générale qui couvre tout le champ des activités sportives, que celles-ci relèvent du service public de l'éducation, de la pratique sportive générale ou du sport de haut niveau.

Pour mettre en œuvre ses politiques, outre le sport scolaire et le sport universitaire qui relèvent respectivement du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère chargé des sports s'appuie sur ses services déconcentrés régionaux (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) et départementaux (directions départementales de la cohésion sociale), ainsi que sur un réseau d'établissements publics nationaux : le centre national pour le développement du sport (CNDS), l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance

(INSEP), les 16 centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et les 3 écoles nationales des sports.

L'Etat a par ailleurs noué une relation particulière avec le mouvement sportif organisé. Celui-ci rassemble 17 millions de licenciés, mais il est très dispersé entre 117 fédérations sportives constituées sous forme associative dont la taille et les moyens sont très hétérogènes. Le comité national olympique et sportif français (CNOSF), association reconnue d'utilité publique à laquelle adhèrent 107 fédérations et membres associés, est par ailleurs l'unique représentant du comité international olympique (CIO) sur le territoire français : il assure une mission de représentation du sport français auprès des pouvoirs publics.

Si les fédérations sportives sont gouvernées par la liberté d'association, l'Etat entretient néanmoins avec elles une relation à la fois tutélaire et partenariale : l'agrément qu'il leur délivre emporte reconnaissance de leur participation à une mission de service public et

L'Etat confronté aux évolutions du sport

entreprises représentent la plus faible part, avec 9,5 % ; les ménages restent les premiers contributeurs, avec 16,5 Md€, soit près de la moitié des moyens alloués.

Dans un contexte de grande tension pour les finances publiques, l'Etat doit adapter sa stratégie en tenant compte des évolutions du sport et de ses acteurs. S'il joue un rôle important dans l'organisation du sport et la définition des politiques sportives, il est appelé à intervenir moins comme financeur majeur – notamment pour le sport pour tous – que comme régulateur et correcteur de déséquilibres. Il lui appartient de concentrer les moyens dont il dispose au service de priorités resserrées, dans le cadre des deux grands objectifs qu'il a définis : le développement du sport pour tous, l'excellence du sport de haut niveau. Cette concentration des moyens doit se faire, pour être efficace, en coordination et en complémentarité avec les différents acteurs du sport.

Par ailleurs, les questions liées à l'intégrité et à la probité des compétitions ont pris une importance croissante

avec le développement des enjeux financiers liés au sport de haut niveau et au sport professionnel, et se répercutent sur l'image générale du sport. Le traitement de ces questions relève fondamentalement du rôle de régulation de l'Etat. Les réponses nationales, nécessaires, doivent toutefois être complétées et la France doit intervenir en faveur d'un renforcement des dispositifs internationaux de prévention et de sanction, notamment en matière de dopage, de paris sportifs et de contrôle de gestion des clubs.

Enfin, l'Etat doit développer ses instruments de mesure et d'évaluation. L'élaboration d'un compte satellite du sport permettrait d'approfondir les données socio-économiques disponibles. L'impact de la pratique sportive sur la santé, sur l'employabilité et sur la cohésion sociale reste également insuffisamment mesuré. L'expertise des besoins, notamment en équipements, mérite d'être affinée. Enfin, le sport scolaire et le sport universitaire doivent être intégrés dans la mesure de la performance des politiques sportives.



Cour des comptes

2 Le développement du sport pour tous

D'importantes inégalités d'accès à la pratique sportive

L'Etat consacre des crédits importants au développement du sport pour tous. Hors sport à l'école, ceux-ci se sont élevés à 387 M€ en 2011. Il s'agit en fait d'une politique partagée avec les collectivités territoriales, qui apportent l'essentiel du financement des clubs et des équipements. En dépit d'un effort financier substantiel, les résultats obtenus sont contrastés et posent la question de la complémentarité de l'action de l'Etat avec celle des collectivités territoriales.

En matière de pratique sportive générale, la France se situe dans la moyenne européenne : près de 50 % des Français âgés de plus de 15 ans pratiquent un sport au moins une fois par semaine. Ce constat contraste avec un taux moyen de licence (27,2 % de la population en 2011) et des inégalités marquées dans l'accès aux clubs : certains publics - femmes, handicapés, habitants des zones urbaines sensibles

- demeurent, en effet, sous-représentés dans les clubs affiliés aux fédérations. L'offre proposée par les clubs ne répond pas suffisamment à l'objectif, affiché par les fédérations, de recruter davantage de licenciés afin de développer leur autonomie financière : il est donc nécessaire de faire évoluer cette offre pour tenir compte des besoins nouveaux.

Les inégalités d'accès au sport recouvrent également des inégalités territoriales en matière d'équipement. Les territoires les moins bien dotés sont les agglomérations importantes - en particulier la région parisienne - et les collectivités d'outre-mer. Les zones urbaines sensibles (ZUS) apparaissent particulièrement sous-équipées : une étude du ministère des sports publiée dans le rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) pour l'année 2009 relève que ces territoires comptent en moyenne 20 équipements pour 10 000 habitants, alors que les aires urbaines qui les abritent en comptent 35.

Le développement du sport pour tous

son action doit porter sur des projets de taille significative, répondant uniquement à l'objectif d'un accroissement de la pratique sportive des publics qui en sont le plus éloignés, et les critères de répartition des crédits entre les régions devraient être revus pour prendre davantage en compte les inégalités territoriales. De même, les subventions d'équipement devraient être consacrées intégralement à la correction de ces inégalités. En définitive, l'unique critère d'éligibilité des projets subventionnés doit être leur localisation dans un territoire sous-équipé, défini objectivement pour chaque catégorie d'équipement.

Sous ces conditions, le CNDS pourrait s'affirmer comme un instrument efficace de développement de la pratique sportive, en complément de l'action des collectivités territoriales.

Inclure le sport scolaire et universitaire dans la stratégie du sport pour tous

La stratégie de développement du sport pour tous doit prendre en compte également la dimension du sport à l'école et à l'université, qui joue

un rôle essentiel dans la diffusion de la culture sportive et l'augmentation de la pratique.

Pourtant, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ont défini que très partiellement des objectifs et indicateurs pour l'activité sportive scolaire et universitaire, que celle-ci s'inscrive dans un cadre obligatoire ou bien volontaire. En outre, les résultats apparaissent contrastés. Si les effectifs licenciés de l'union nationale du sport scolaire (UNSS) et de la fédération française du sport universitaire (FFSU) ont progressé durant la période récente, les objectifs globaux qui leur ont été fixés (50 % des collégiens licenciés pour l'UNSS, 120 000 licenciés pour la FFSU) paraissent dépasser leurs possibilités à court terme, car ils représentent respectivement un doublement et une augmentation d'un tiers des effectifs actuellement licenciés.

Surtout, le sport à l'école n'apparaît pas comme une composante à part entière de la politique de l'État en faveur du sport pour tous. Un clivage très fort existe entre le sport scolaire et le sport universitaire, comme entre les

Cour des comptes

3 Le soutien au sport de haut niveau

Des résultats encourageants, mais fragiles

A la différence du sport pour tous, l'Etat joue dans le sport de haut niveau un rôle prédominant : il intervient pour la reconnaissance du caractère de haut niveau des disciplines, il valide les filières d'accès (parcours de l'excellence sportive), et il arrête les listes des sportifs de haut niveau. Il consacre à ce domaine des moyens importants (près de 300 M€ en 2011), en s'appuyant sur un réseau d'établissements publics spécialisés, en apportant un soutien important aux fédérations sportives, et en attribuant des aides directes aux sportifs.

L'Etat s'est fixé comme objectif de conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives. Au regard des indicateurs retenus par le ministère des sports, les résultats sont encourageants, puisque la France se classe au 5ème rang mondial.

Ces résultats comportent, toutefois, des fragilités. Ils sont, en effet, moins bons si on les rapporte aux

seuls titres olympiques obtenus, et le sport de haut niveau féminin est trop souvent en retrait : sur ces deux points, les meilleurs résultats obtenus lors des jeux olympiques de Londres 2012 demandent à être consolidés. Les sports collectifs, masculins et féminins, ont par ailleurs une représentation inégale dans les grandes compétitions. Enfin, les résultats obtenus aux jeux paralympiques sont mauvais.

En outre, le sport de haut niveau, en se mondialisant et en se professionnalisant, évolue désormais dans un contexte de concurrence internationale avivée. Un nombre croissant de pays, sensibles à l'image véhiculée par la réussite sportive, élaborent des stratégies ambitieuses, à l'image du Royaume-Uni qui s'appuie sur l'agence publique UK Sport pour piloter le soutien au sport de haut niveau et suivre la réalisation des objectifs fixés.

Afin de remédier aux faiblesses constatées et de répondre à l'exigence accrue de compétitivité, l'Etat doit s'attacher à la recherche d'une meilleur

Le soutien au sport de haut niveau

haut niveau, et d'une meilleure maîtrise du dispositif d'accompagnement des sportifs. Cette orientation suppose un resserrement des disciplines reconnues de haut niveau et des listes de sportifs, mais également une plus grande concentration des moyens humains, matériels et financiers pour permettre un soutien efficace des sportifs les plus performants.

Un réseau du sport de haut niveau à renforcer

Le nombre d'acteurs concernés par le sport de haut niveau révèle un effort collectif important, mais également une complexité qui favorise un défaut de pilotage et d'articulation.

Les établissements publics dépendant du ministère des sports ont été restructurés depuis 2009, mais la mise en place d'une gestion par la performance a été tardive et reste incomplète. Les contrats de performance ne sont ni homogènes dans leur contenu, ni coordonnés dans le temps, et ne sont même pas calés sur le rythme des olympiades, contrairement aux conventions d'objectifs passées avec les fédérations. En outre, le dévelop-

pement inégal de la comptabilité analytique freine la définition de politiques tarifaires adaptées.

Les réformes successives engagées depuis 2009 ont visé à constituer un réseau national du sport de haut niveau, réunissant l'ensemble des établissements du ministère qui accueillent des sportifs et les structures relevant des parcours de l'excellence sportive. L'animation de ce réseau a été confiée à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Sa mise en œuvre concrète ne se fait, toutefois, que très progressivement, et ses réalisations restent très limitées.

Afin que cette logique de réseau puisse mieux s'imposer, la Cour recommande que l'INSEP devienne l'instrument opérationnel d'une politique mieux coordonnée. Sous son égide, le réseau national du sport de haut niveau pourrait être plus fortement structuré autour des deux missions prioritaires des établissements : l'accueil des sportifs de haut niveau et la formation. L'INSEP pourrait, en outre, remplir, en liaison avec les fédérations sportives, un rôle de suivi et d'évaluation de la qualité des préparations pour les disciplines de haut

Cour des comptes

4 Les relations avec les fédérations sportives

L'Etat dispose de deux leviers principaux pour orienter l'action des fédérations : les conventions d'objectifs et les conseillers techniques sportifs (CTS). Les premières doivent être renouvelées pour devenir des instruments plus efficaces d'orientation de l'action des fédérations. Les seconds doivent être mieux gérés et mieux répartis.

Par le canal des conventions d'objectifs, les fédérations reçoivent un concours financier global qui devrait s'élever à 85,6 M€ en 2013. Le montant de ces subventions n'est pas fondé sur des critères répondant à une stratégie claire. Un réexamen d'ensemble de ces subventions est nécessaire afin de rendre le soutien de l'Etat plus efficace au regard des orientations qu'il a définies, même si cette démarche nécessite une période de transition pour atteindre une répartition optimale des subventions. Les conventions doivent désormais être systématiquement pluriannuelles et devraient être dotées d'objectifs plus précis et mieux suivis, en contrepartie

d'une plus grande liberté d'utilisation des subventions.

Les conseillers techniques sportifs

1 680 conseillers techniques sportifs (CTS) sont placés auprès de 77 fédérations sportives, pour un coût total d'un peu moins de 110 M€ par an pour l'Etat : il s'agit du plus important soutien apporté par l'Etat aux fédérations, d'un montant supérieur aux subventions.

Le statut dérogatoire des conseillers techniques sportifs au regard des dispositions générales de la fonction publique entraîne une situation peu satisfaisante. S'il devait être maintenu, des mesures de gestion devraient être prises, en premier lieu, sous la forme d'un suivi plus systématique de l'activité des conseillers techniques sportifs par le service à compétence nationale créé récemment. Par ailleurs, les modalités de rémunération des CTS sportifs doivent être révisées : les compléments de rémunération qui leur sont versés par les fédérations

Les relations avec les fédérations sportives

cation des cadres et des dirigeants sportifs. L'accroissement de l'autonomie des fédérations passe également par la progression de leurs ressources propres, ce qui implique une augmentation du nombre de licenciés, voire dans certains cas du prix de la licence, ainsi que le développement des ressources commerciales.

Pour autant, toutes les fédérations ne peuvent pas développer facilement des recettes commerciales importantes. Il convient donc également d'améliorer les mécanismes de solidarité financière, tant entre les secteurs amateur et professionnel au sein d'une même fédération, qu'entre les fédérations elles-mêmes, afin d'accroître l'autonomie du mouvement sportif tout en préservant son unité.

Une solidarité financière à consolider

Les deux mécanismes de solidarité financière existant aujourd'hui doivent être consolidés.

Le premier prévoit une solidarité, au sein de chaque sport, entre les secteurs professionnel et amateur : il pose le principe d'une répartition des produits de la commercialisation par la ligue professionnelle des droits d'ex-

ploitation des sociétés sportives entre la fédération, la ligue et ces sociétés. Cependant, la portée de ce principe est limitée. D'une part, les fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle mais qui n'ont pas cédé les droits d'exploitation aux sociétés sportives, ne sont pas tenues par ce principe de solidarité. D'autre part, le solde net des transferts financiers avec le sport professionnel n'est pas toujours favorable au sport amateur, comme dans le cas du rugby, par exemple. Le ministère chargé des sports doit donc engager une réflexion sur des dispositions qui garantiraient aux fédérations d'être bénéficiaires nettes dans leurs flux financiers avec les ligues, tout en tenant compte des situations particulières dans lesquelles l'émergence d'un secteur professionnel, récente et fragile, peut justifier un soutien temporaire de la part de la fédération.

Un second mécanisme de solidarité financière prévoit depuis 2000 une mutualisation des ressources entre le sport professionnel et le sport amateur par le biais du dispositif dit de la « taxe Buffet ». Cette taxe, dont le produit, évalué à 43,4 M€ pour l'année 2012, bénéficie au CNDS, est due par les fédérations et les ligues, principale-

Conclusion

L'Etat occupe une place centrale dans la conduite de la politique du sport. Il exerce, en premier lieu, un rôle essentiel de régulateur, mais il intervient également en matière de développement de la pratique sportive et de soutien au sport de haut niveau, en collaboration avec les collectivités territoriales et le mouvement sportif. Son action mérite d'être réformée dans ces deux domaines.

L'action de l'Etat en faveur d'un égal accès au sport est, en effet, aujourd'hui trop peu efficace, et apparaît même résiduelle par rapport à celle des collectivités territoriales. Sa légitimité ne peut être réaffirmée que si une réforme de ses modes d'intervention est engagée, en se réorientant résolument vers les publics les plus éloignés de la pratique sportive. Cette réorientation doit également s'appuyer sur une meilleure articulation entre le sport à l'école et le sport en club.

En ce qui concerne le sport de haut niveau, l'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité du dispositif. Cette amélioration passe notamment par davantage de cohérence dans l'utilisation des moyens et par l'affirmation d'orientations mieux coordonnées entre les différents acteurs qui interviennent dans ce domaine.

La stratégie de l'Etat doit également se traduire dans des conventions renouvelées et un soutien aux fédérations fondé sur des critères objectifs. Par ailleurs, la situation de dépendance de nombreuses fédérations sportives vis-à-vis des pouvoirs publics doit laisser la place à un monde fédéral plus autonome : cet objectif passe notamment par un développement des ressources propres des fédérations. Cependant, les disparités entre elles sont telles que les mécanismes de solidarité financière existants doivent faire l'objet d'une consolidation.

C'est sous ces conditions que l'Etat pourra continuer à jouer un rôle-clé, afin d'assurer la démocratisation de la pratique sportive et de promouvoir l'excellence du haut niveau.

Recommandations

faire de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance le pivot opérationnel d'une politique de coordination du sport de haut niveau, en lui attribuant un pouvoir de direction opérationnelle du réseau et en lui faisant assurer le suivi et l'évaluation des disciplines de haut niveau soutenues par l'Etat.

Réformer les relations avec le mouvement sportif et réaffirmer l'unité du sport :

- redéfinir les critères d'allocation aux fédérations des moyens financiers et en conseillers techniques sportifs ;

- conclure des conventions comportant des objectifs partagés précis, tout en laissant aux fédérations une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds alloués ;

- consolider la « taxe Buffet » en élargissant son assiette aux droits de retransmission depuis l'étranger.

Annexe 8 - Bibliographie

Rapport « *Sport et Economie Sociale et Solidaire* » : Bernard AMSALEM (2016)

« *Le modèle sportif français* » : Sandra MONTCHAUD et Pierre DANTIN (2011)

« *Sport Policy Systems and Sport Federations: A Cross-National Perspective* » : Jereon SCHEERDER, Annisk WILLEM et Elien CLAES (2017)

Rapport de la « *mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF* » : Patrick LAVAURE et Luc PETREQUIN (2013)

Rapport de la Cour des Comptes : « *Sport pour tous et Sport de haut niveau : pour une réorientation de l'État* » (2013)

« *La bonne gouvernance dans le sport : une étude européenne* » : André-Noël CHAKER (2004)

« *L'organisation du sport dans les États membres de l'Union européenne* » édité par la Think Tank Sport et Société. Loïc ALVES, Laetitia KLEMISCH et Maxime LEBLANC (2013)

Rapport d'information relatif à : « *la gouvernance des fédérations sportives* » de la commission des affaires culturelles et de l'éducation et présenté par Gilles ETTORE, député.

Annexe 9 - Glossaire

- ADO: Association des Sports Olympiques
- AFLD: Agence Française de Lutte contre le Dopage
- AMA: Agence Mondiale Antidopage
- AIS: Australian Institute of Sport
- AOC: Australian Olympic Committee
- APC: Australian Paralympic Committee
- APS : Activité Physique et Sportive
- ARJEL: Autorité de Régulation des Jeux en Ligne
- ASC : Australian Sport Commission
- ASF : Australian Sport Foundation
- ASSU : Association du Sport Scolaire et Universitaire
- CA : Conseil d'Administration
- CASRO : Committee of Australian Sport and Recreation Officials
- CDOS : Comité Départemental Olympique et Sportif
- CERFRES : Commission d'Examen des Règlements Fédéraux Relatifs aux Équipements Sportifs
- CIP : Convention d'Insertion Professionnelle
- CNDS : Centre National pour le Développement du Sport
- CNOSF : Comité National Olympique et Sportif
- CNSHN : Commission Nationale du Sport de Haut Niveau
- CONI : Comité Olympique National Italien
- CPE : Comité Paralympique Espagne
- CROS : Comité Régional Olympique Sportif
- CREGS : Centre Régionaux d'Education Générale et Sportive
- CREPS : Centre Régional d'Education Physique et Sportive
- CREPS : Centre de Ressources, d'Expertise et de Performances Sportives

CO : Convention d'Objectifs

COE : Comité Olympique Espagnol

COG : Convention d'Objectifs et de Gestion

COP : Convention Pluriannuelle d'Objectifs

CPSF : Comité Paralympique et Sportif Français

CSD : Conseil Supérieur des Sports

CTOS : Comité Territorial Olympique Sportif

CTR : Conseiller Technique Régional

CTS : Conseiller Technique Sportif

DOSB : Deutsch Olympischer SportBund

DTN : Directeur Technique National

DUTSCH NOC*NSF : Comité Olympique Néerlandais

EIS : English Institute of Sport

ENSEP : Ecole Nationale Supérieure d'Éducation Physique

EU : Union Européenne

ETP : Équivalent Temps Plein

EPS : Éducation Physique et Sportive

FFC : Fédération Française Cyclisme

FI : Fédération Internationale

FNDS : Fonds National du Développement du Sport

GESI : Grands Evénements Sportifs Internationaux

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

IGJS : Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports

INS : Institut National des Sports

INSEP : Institut National des Sports et de l'Éducation Physique

INSEP : Institut National du Sport de l'Expertise et de la Performance

JO : Jeux Olympiques

JORF : Journal Officiel de la République Française

JP : Jeux Paralympiques

OSSU : Office du Sport Scolaire et Universitaire

PM : Premier ministre

SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

SCOP : Société Coopérative et Participative

SHN : Sportif de Haut Niveau

SRA : Sport Récréation Alliance

UCPA : Union des Centres de Plein Air

UFOLEP : Union Française des Œuvres Laïques d'Éducation Physique

Union Nationale des Œuvres Laïques et de l'Éducation Populaire

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

UNSS : Union du Sport Scolaire et Universitaire

VSG : Vereniging Sport en Gemeenten