



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

Rapport public thématique
Janvier 2013

Sommaire

DELIBERE.....	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I LE ROLE DE L'ÉTAT FACE AUX EVOLUTIONS DU SPORT	15
I - Une place spécifique dans l'organisation du sport français.....	15
A - Le sport, une politique publique	15
B - Une administration spécialisée s'appuyant sur un mouvement sportif organisé	19
C - La place croissante d'autres acteurs	28
II - Des moyens d'intervention importants	34
A - L'État, un financeur minoritaire	34
B - Des moyens financiers néanmoins importants	37
III - Un rôle de régulation confronté à de nouveaux enjeux	43
A - Des principes d'intervention et de gouvernance à revoir.....	43
B - Un rôle central dans la défense de l'intégrité du sport.....	44
C - Des outils de mesure et d'analyse à améliorer	53
CHAPITRE II LE DEVELOPPEMENT DU SPORT POUR TOUS	57
I - Un éloignement persistant de certains publics	58
A - Une pratique générale conforme à la moyenne européenne, mais avec des inégalités marquantes	58
B - Une politique de développement du sport sans effet significatif sur l'évolution de l'offre	65
II - Le CNDS, un instrument au service d'une politique plus affirmée d'égalité d'accès au sport	71
A - Des compétences et des circuits de financement à clarifier.....	71
B - Une « part territoriale » à recentrer sur l'accès à la pratique sportive	75
C - Des subventions en faveur des territoires sous-dotés	77

III – Le sport scolaire et universitaire, une composante essentielle de la politique du sport pour tous.....	78
A - Des moyens très importants, mais un positionnement en marge de la politique sportive de l'État	79
B - Une absence d'objectifs clairs et évaluables.....	85
C - Un nécessaire décloisonnement entre les acteurs du sport scolaire et universitaire et du sport en club	87

CHAPITRE III LA POLITIQUE DU SPORT DE HAUT NIVEAU.....93

I - Des résultats encourageants mais fragiles	94
A - Des résultats conformes aux objectifs	94
B - Des fragilités dans un contexte de concurrence avivée	97
II - Un accompagnement des sportifs à réformer.....	102
A - Un périmètre du haut niveau défini de façon trop large	102
B - Sport de haut niveau et études : un suivi à améliorer	106
C - Des aides disséminées et insuffisamment maîtrisées	109
III - Un réseau du sport de haut niveau à structurer	115
A - Un défaut de pilotage et d'articulation entre les acteurs.....	115
B - L'INSEP, pivot opérationnel d'une politique mieux coordonnée	122

CHAPITRE IV LES RELATIONS AVEC LES FEDERATIONS SPORTIVES..... 131

I - La rénovation des relations avec les fédérations	131
A - Une refondation des conventions d'objectifs.....	132
B - Une amélioration de la gestion des conseillers techniques sportifs	134
II - Des fédérations plus autonomes et plus solidaires	144
A - La promotion d'une meilleure gestion et d'une gouvernance plus efficace	144
B - Le renforcement de solidarités encore fragiles et limitées.....	149

CONCLUSION GENERALE..... 157

RAPPEL DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS 161

ANNEXES	163
----------------------	------------

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES	175
---	------------

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, M. Charpy, président de section, remplaçant M. Durrleman, président de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Gillette, Monier, Duchadeuil, Paul, Frangialli, Andréani, Mme Dayries, MM. Gautier (Jean), Vermeulen, Mme Malégat-Mély, MM. Martin (Christian), de Gaulle, Baccou, Guérault, Chouvet, Mme Démier, MM. Le Mer, de Nicolay, de la Guéronnière, Guillot, Jamet, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Lefas, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Duchadeuil, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Barichard, Benaabou, Mme Marquant, rapporteurs devant la chambre chargée de préparer le projet de rapport ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Miller, avocat général.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 décembre 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 4 octobre 2012, par la troisième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Lefas, président de chambre, et composée de MM. Pichon, président de chambre maintenu en activité, Frangialli, Andréani, Barbé, Mmes Seyvet, Moati, MM. Sabbe, de Nicolay, conseillers maîtres et Marland, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Barichard, conseiller référendaire, Benaabou, auditeur, Mme Marquant, rapporteure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Duchadeuil, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 octobre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Le sport recouvre de nombreuses dimensions susceptibles d'engager l'action des pouvoirs publics. Il répond à de multiples enjeux de société, par sa fonction éducative, socialisatrice et intégratrice, sa capacité à créer des dynamiques collectives, ou ses liens avec la politique de santé publique. Il repose sur l'investissement personnel de plus de deux millions et demi de bénévoles. Il est appréhendé comme un vecteur important de rayonnement national, par le sport de haut niveau et les grandes compétitions internationales. Il est associé à la promotion de valeurs spécifiques, comme l'engagement ou la valorisation de l'effort et du mérite, mais est aussi objet de dérives - violence, dopage, comportements contraires à l'éthique - que l'autorité publique doit combattre et réprimer. Il recouvre enfin de forts enjeux économiques, liés tant à la pratique sportive qu'au développement du sport-spectacle et à sa médiatisation croissante.

Les politiques publiques du sport se sont progressivement mises en place en France au cours du vingtième siècle. Elles ont été fondées sur le principe selon lequel le développement des activités physiques et sportives pour tous est un objectif d'intérêt général. Ce principe a trouvé sa place à l'article L. 100-1 du code du sport adopté en 2006. Dans ce cadre, l'État a été progressivement amené à jouer un rôle essentiel dans l'organisation, la régulation et le contrôle des activités sportives. Il y affecte également des moyens importants : si les collectivités territoriales prennent en charge environ 70 % des dépenses publiques liées au sport (soit 10,8 Md€), l'État y consacre environ 4,3 Md€ par an¹, dont 3,5 Md€ au sport scolaire et universitaire sous forme de masse salariale.

Les moyens que l'État met en œuvre sont structurés essentiellement autour de deux actions : le développement du sport pour le plus grand nombre et le soutien au sport de haut niveau. Les deux autres actions du programme budgétaire « Sport » - la protection des sportifs et la promotion des métiers du sport – viennent en soutien de ces deux orientations principales.

¹ Ce chiffre ne prend pas en compte les dépenses fiscales qui sont de deux natures : celles rattachées au programme « Sport » (exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs ; déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur insertion ou conversion professionnelle et qui sont estimées à 16 M€ en 2012), et celles de droit commun, tant au titre du bénévolat que du mécénat ou des activités lucratives accessoires des associations à but non lucratif.

Les juridictions financières ne s'étaient exprimées, jusqu'à présent, que sur des aspects particuliers des politiques publiques relatives au sport². Pour la première fois, la Cour a cherché à analyser la performance des politiques menées par l'État, tant en termes d'efficacité que d'efficacités, en se concentrant sur les deux grands objectifs fixés 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 niveau³.

Cette enquête couvre en conséquence la diversité des approches du sport (amateur, haut niveau, scolaire, universitaire) en cherchant à apprécier le positionnement de l'État par rapport à l'ensemble des autres acteurs publics ou privés intervenant dans ce domaine. En revanche, elle ne s'appuie pas sur une démarche évaluative, faute d'outils statistiques et économétriques suffisamment robustes.

Compte tenu de son champ, le présent rapport ne vise pas non plus à analyser la performance des politiques spécifiques des collectivités territoriales. *A fortiori*, il ne traite pas des conditions dans lesquelles l'État pourrait transférer de nouvelles compétences en la matière aux collectivités territoriales.

La Cour a particulièrement examiné l'action du ministère des sports - direction des sports, services déconcentrés, établissements publics rattachés -, mais aussi celle du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

² *L'État et les fédérations sportives face aux mutations du sport et la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels*, rapport public annuel, février 2009 ; *Les relations entre collectivités territoriales et clubs sportifs professionnels* : rapport public thématique, décembre 2009 ; *les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté et le musée national du sport*, rapport public annuel, février 2011.

³ Ce sont les deux grandes priorités de la politique du sport exposées dans la présentation stratégique de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Au sein de cette mission, le programme 219 « Sport » comprend quatre autres objectifs, qui sont également traités dans le présent rapport sous l'angle de leur participation à la réalisation des deux grandes priorités précitées : « promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives » ; « apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national, et promouvoir la réalisation d'équipements structurants » ; « renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs » ; « adapter la formation aux évolutions des métiers et recentrer l'offre de formation des établissements sur les missions de service public ».

Elle s'est appuyée sur une série de contrôles organiques effectués au cours de la période récente : fédérations sportives (sports de glace, golf, tennis, volley-ball, football, rugby, basketball, handball), fédérations multisports (union nationale du sport scolaire, fédération française du sport universitaire, fédération française handisport), comité national olympique et sportif français (CNOSF), centre national pour le développement du sport (CNDS).

Sur les différents sujets traités, la Cour a mené plusieurs séries d'auditions des principaux acteurs publics concernés, des représentants du mouvement sportif, de l'association nationale des élus chargés du sport (ANDES) et de personnes entendues à titre d'experts. Leur liste figure en annexe.

A l'issue des jeux olympiques de Londres, il revient au ministère des sports de dresser un bilan de l'olympiade et d'en tirer les enseignements pour l'avenir. Les fédérations sportives sont appelées prochainement à renouveler leurs instances de gouvernance, à reformuler leurs projets et à négocier avec l'État 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. Pour en rendre compte, le rapport est organisé en quatre chapitres :

- le premier a pour objet de caractériser l'organisation du sport en France, dans laquelle l'État joue un rôle spécifique important ; sa fonction régulatrice doit toutefois être adaptée à l'évolution des enjeux ;
- le deuxième traite du sport pour tous ; il fait le constat que l'accès au sport se caractérise par des inégalités que les politiques engagées par l'État ne parviennent pas à corriger, ce qui soulève la question de l'efficacité des moyens mis en œuvre ;
- le troisième est consacré au sport de haut niveau : il montre qu'au-delà de résultats globalement satisfaisants, le dispositif mis en place comporte des faiblesses ; des gains d'efficience doivent notamment être impérativement recherchés pour optimiser les moyens alloués et contribuer à améliorer les résultats ;

- le quatrième chapitre, enfin, tire les conséquences des constats précédents pour tracer les perspectives d'une évolution nécessaire, d'une part, du mode de soutien apporté au mouvement sportif, d'autre part, du renforcement des mécanismes de solidarité mis en place entre les acteurs du sport.

Chapitre I

Le rôle de l'État face aux évolutions du sport

Le mode d'organisation du sport est caractérisé en France par la place importante de l'État. Il a noué des relations anciennes et fortes avec le mouvement sportif organisé, même si d'autres acteurs se sont progressivement affirmés. Tout en occupant une place minoritaire dans le financement global du sport, l'État consacre aux politiques sportives des moyens qui restent importants. Dans ce contexte, il est conduit à adapter sa fonction régulatrice, en prenant en compte les évolutions du sport et en ciblant ses actions.

I - Une place spécifique dans l'organisation du sport français

A - Le sport, une politique publique

L'État a progressivement imprimé au développement du sport les caractéristiques d'une mission de service public, en fondant la légitimité de son action sur la notion d'intérêt général, inscrite dans le code du sport.

1 - Une affirmation croissante du rôle de l'Etat

Le mouvement sportif a dépendu, à l'origine, de la seule initiative privée et s'est organisé sans aide de l'État. Des unions d'associations sportives préfigurant les fédérations ont été créées à partir des années 1870. Dans ce cadre, la fin du 19^{ème} siècle a vu renaître l'olympisme sous l'impulsion de Pierre de Coubertin : les premiers Jeux olympiques modernes ont été organisés en 1896 à Athènes.

Le sport est apparu comme un nouveau champ de politique publique à partir des années 1920. Initialement confié au ministère de la guerre, il a été géré par un sous-secrétaire d'État auprès du ministère de l'instruction publique à partir de 1925. Les pouvoirs publics ont également commencé à s'intéresser au sport de haut niveau, Edouard Herriot déclarant en 1929 à la chambre des députés que les athlètes « *contribuent à défendre à l'étranger le prestige, l'autorité [du] pays* ». Par la suite, les politiques publiques du sport se sont structurées sous le Front populaire. Léo Lagrange, sous-secrétaire d'État à l'organisation des loisirs et des sports, a concentré ses efforts sur deux axes : une politique d'aide à l'équipement communal et la mise en place d'un brevet sportif populaire (BSP), qu'obtiendront 400 000 jeunes durant la seule année 1937. La priorité était alors donnée au sport pour tous, considéré comme relevant de l'intérêt général. L'office du sport scolaire et universitaire a été créé en 1938.

Le régime de Vichy a intégré le sport dans son projet de révolution nationale, en mettant notamment en place un centre national d'éducation générale et sportive, ainsi que 15 centres régionaux destinés à gérer la formation des cadres. Parallèlement, la France Libre a posé les jalons des politiques sportives de la future IV^{ème} République, en créant par une ordonnance du 2 octobre 1943 un service de la jeunesse et des sports au sein du commissariat à l'intérieur, puis, moins d'un an plus tard, une direction générale de l'éducation physique et des sports.

C'est à la Libération qu'une étape décisive a été franchie : une ordonnance n° 45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupement sportifs a assigné au mouvement sportif une mission de service public à travers des « pouvoirs délégués » de l'État, construction juridique qui régit toujours l'organisation du sport français. Cependant, les impératifs de la reconstruction n'ont pas amené les gouvernements de la IV^{ème} République à considérer les infrastructures sportives comme une priorité. La forte instabilité ministérielle n'a pas contribué non plus à la mise en œuvre de politiques publiques du sport efficaces.

Sous la V^{ème} République, les très mauvais résultats de la France aux jeux olympiques de Rome en 1960 ont constitué un autre tournant majeur, amenant le général de Gaulle à engager une politique du sport fortement structurée. Sous l'impulsion de Maurice Herzog, haut-commissaire à la jeunesse et au sport de 1958 à 1966, l'administration des sports a été renforcée avec notamment la création des conseillers techniques sportifs (CTS), placés auprès des fédérations sportives ; une préparation olympique a été mise en place avec à sa tête Marceau Crespín, et les équipements sportifs ont fait l'objet d'une loi de programme.

L'évolution des modes de vie ainsi que les efforts déployés par l'État ont contribué à accroître de façon considérable le nombre de licenciés des fédérations, qui a triplé entre 1966 et 1985, passant de quatre à douze millions, avant de continuer à augmenter à un rythme plus modéré. En 1971, le Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, résumait ainsi les objectifs de la politique du sport : *« l'objectif du gouvernement est de faire en sorte que le sport soit accessible à tous, puisse être pratiqué par tous »* et *« le sport de compétition doit être exemplaire ; pour attirer les jeunes à la pratique sportive, il faut des champions »*⁴. Ce diptyque caractérise les politiques développées aujourd'hui encore.

2 - Une présence dans l'ensemble du champ des activités sportives, fondée sur la notion d'intérêt général

L'intervention de l'État en matière sportive a été confortée, à la fin du 20^{ème} siècle et au début des années 2000, par plusieurs lois qui en ont précisé les modalités⁵. L'ensemble des dispositions relatives au sport ont été codifiées en 2006. Au terme de ces évolutions, l'État dispose d'une compétence générale qui couvre tout le champ des activités sportives, qu'elles relèvent de la pratique sportive générale ou du sport de haut niveau.

Par ailleurs, le service public de l'éducation participe directement, sous l'autorité respectivement du ministre chargé de l'éducation nationale et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, au développement des pratiques sportives à travers l'enseignement physique et sportif - organisé

⁴ Débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du mardi 22 juin 1971.

⁵ Peuvent notamment être citées la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport (dite loi dite « Mazeaud »), la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (loi dite « Avice »), la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 (loi dite « Buffet ») qui a modifié la loi de 1984, enfin la loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 (loi dite « Lamour »).

du premier degré jusqu'à l'université - et le sport de compétition scolaire et universitaire. Les professeurs d'éducation physique et sportive, qui relevaient du ministère des sports jusqu'en 1981, ont été transférés à cette date au ministère de l'éducation nationale.

Ce rôle concomitant de l'État en matière de sport pour tous et de sport de haut niveau est sous-tendu par le principe de *l'unité du sport*, réaffirmé lors des états généraux du sport qui ont été organisés par le ministère des sports et le comité national olympique et sportif français (CNOSF) en 2002. En application de ce principe, les fédérations sportives sont dépositaires des intérêts de l'ensemble des formes d'activité sportive : sport pour tous, sport de haut niveau, sport professionnel le cas échéant. Ce principe d'unité a pour corollaire celui de *la solidarité*, dont l'exemple le plus significatif est la taxe dite « Buffet » créée par l'article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000⁶, qui est prélevée sur les contrats de cession des droits de télédiffusion des manifestations sportives et dont le produit contribue, par l'intermédiaire du centre national pour le développement du sport (CNDS), au financement du sport pour tous.

Le sport, activité d'intérêt général selon le code du sport

Article L. 100-1 : « *Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général.* »

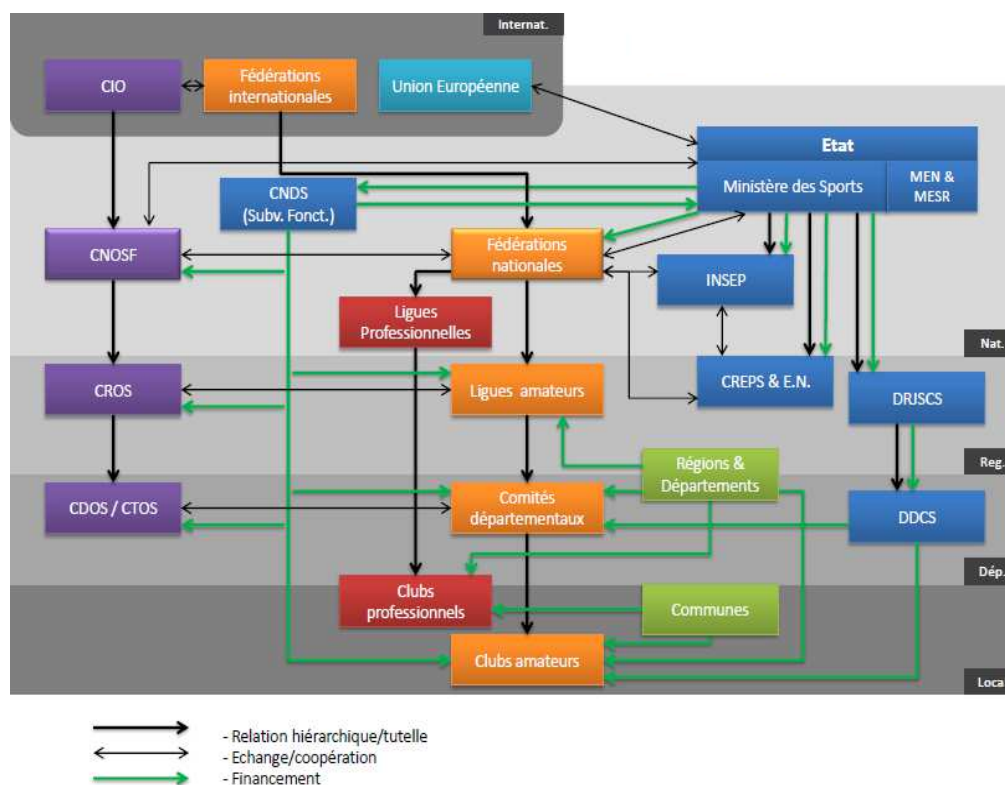
Article L. 100-2 : « *L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées.* »

⁶ Disposition codifiée à l'article 302 bis ZE du code général des impôts.

B - Une administration spécialisée s'appuyant sur un mouvement sportif organisé

Pour mettre en œuvre les politiques publiques du sport, le ministre chargé des sports dispose d'une administration centrale et déconcentrée développée, ainsi que d'un réseau d'établissements publics. L'État entretient également une relation singulière, à la fois tutélaire et partenariale, avec le mouvement sportif organisé, représenté par les fédérations sportives.

Graphique n° 1 : Organisation du sport français



Source : Cour des comptes

1 - Une administration publique spécialisée

Une des caractéristiques du sport est l'instabilité historique de son rattachement gouvernemental⁷, qui ne s'est pas démentie ces dernières années : depuis 2007, six configurations ministérielles se sont succédé, le sport étant confié tantôt à un ministre de plein exercice, tantôt à un secrétaire d'État, et rattaché selon des modalités variables aux domaines de la santé, de la jeunesse ou de la vie associative⁸. L'actuelle ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a été nommée le 16 mai 2012.

Au sein du ministère, la direction des sports, qui comptait 152 agents à la fin de l'année 2011, est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale des activités physiques et sportives, tant en ce qui concerne le sport de haut niveau que le sport pour tous. Elle est constituée de trois sous-directions : la sous-direction de la vie fédérale et du sport de haut niveau ; la sous-direction de l'action territoriale ; la sous-direction de l'emploi et des formations. Les fonctions de soutien (ressources humaines, affaires financières, logistique) sont rattachées au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

L'administration centrale est relayée au niveau territorial par des services déconcentrés où 1 177 emplois sont consacrés aux politiques sportives⁹ dont 783 emplois de conseillers d'animation sportive (CAS).

Par ailleurs, 1 680 agents de l'État - les conseillers techniques sportifs (CTS) - sont placés auprès des fédérations sportives ; 400 d'entre eux sont directement gérés par le ministère sur contrat de préparation olympique, les 1 280 autres sont rattachés administrativement aux services déconcentrés.

Au total, environ 3 000 emplois relèvent du ministère chargé des sports, en administration centrale ou dans les services déconcentrés.

⁷ Jusqu'à la fin des années 80, le sport a été le plus souvent rattaché au ministère de l'éducation nationale, mais il l'a également été au ministère de la guerre, au ministère de la santé publique, au ministère du temps libre, au Premier ministre etc.

⁸ Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports (mai 2007) ; secrétaire d'État rattaché au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative (octobre 2007), au ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (mars 2008), puis au ministre de la santé et des sports (juin 2009) ; ministre des sports (novembre 2010) ; enfin ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (mai 2012).

⁹ Données issues de l'enquête-temps réalisée en 2011 par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Le décompte est effectué en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le ministère chargé des sports s'appuie sur un réseau déconcentré dont la composition est la suivante :

- 22 directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), qui regroupent les anciennes directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports (DRDJS), dont la composante départementale a été détachée, les pôles sociaux des anciennes directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS), et les directions régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) ;
- 50 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) dans les départements de plus de 400 000 habitants ;
- 46 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les départements de moins de 400 000 habitants ;
- 5 directions départementales de la jeunesse et des sports dans les départements d'outre-mer ;
- 4 services spécifiques dans les collectivités d'outre-mer (DOM).

Une réforme de l'administration déconcentrée non aboutie

La politique de l'État en matière de sport sur les territoires, traditionnellement liée aux politiques de la jeunesse, a été récemment rattachée aux politiques de la cohésion sociale.

Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale assurent un rôle de relais de l'administration centrale dans le pilotage de la pratique sportive et du sport de haut niveau, de la formation et la certification des activités physiques et sportives, du développement des sports de nature, de la médecine du sport, de la prévention et de la lutte contre le dopage, du recensement et de la programmation des équipements sportifs, enfin de la prévention des incivilités et de la lutte contre la violence.

Les directions départementales de la cohésion sociale ont notamment pour mission la promotion des activités physiques et sportives et les activités de nature régaliennes qui relèvent de la responsabilité des préfets de département, comme le contrôle des établissements, des éducateurs et de la sécurité des pratiques sportives.

Le sport représente une part significative de l'activité des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, mais une part minoritaire de l'activité des directions départementales interministérielles (DDI), et plus particulièrement des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations dont les attributions s'étendent à la sécurité des consommateurs, à la santé et à la protection animale.

Tout en permettant un rapprochement entre la politique du sport et la politique de cohésion sociale, la mise en place de cette nouvelle organisation déconcentrée est loin d'avoir donné à ce jour tous les résultats espérés. Le pilotage des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale s'avère complexe en raison des multiples parties prenantes que le secrétariat général des ministères sociaux ne peut à lui seul coordonner, malgré l'appui d'un comité exécutif (COMEX) « jeunesse, sports et cohésion sociale » et l'énoncé de priorités par une directive nationale d'orientation (DNO).

Le rôle de pilotage territorial des directions régionales elles-mêmes varie en fonction de leur capacité à animer le réseau des directions départementales interministérielles relevant du Premier ministre et placées sous l'autorité des préfets de département. A des procédures administratives et budgétaires complexes et à la diversité des statuts des agents, s'ajoute l'impact des réductions d'effectifs, qui aboutissent à une répartition inégale des agents dans les directions départementales interministérielles, certaines se trouvant dans l'incapacité de remplir l'ensemble de leurs missions.

Cette réforme se situe aujourd'hui à un tournant. L'architecture retenue, plus complexe que celle d'autres administrations déconcentrées, pose la question de la pertinence des structures mises en place. Un allègement des procédures, une clarification et un rééquilibrage des missions exercées par l'État entre l'échelon régional et l'échelon départemental apparaissent nécessaires. Le contenu même de la politique menée par l'État à l'échelon territorial est susceptible d'être réexaminé, notamment certaines missions relatives à la formation aux métiers du sport (certification, habilitation, délivrance de diplômes) ou au contrôle des établissements d'activités physiques et sportives. Des coopérations interdépartementales, voire, dans des cas spécifiques, interrégionales, sont également encouragées.

L'avenir du réseau déconcentré de l'État chargé du sport dépendra enfin de l'évolution du partage des compétences avec les collectivités territoriales, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, et avec le mouvement sportif.

Le ministère s'appuie en outre sur 22 établissements publics nationaux, qui sont des opérateurs de l'État et comptent au total 1 622 emplois¹⁰ :

- le centre national pour le développement du sport (CNDS, 25 emplois), qui a succédé en 2006 au fonds national pour le développement du sport (FNDS), et dont l'action est centrée sur la politique de développement du sport pour tous au niveau territorial ;
- l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP, 299 emplois), chargé notamment de la préparation des sportifs de haut niveau, d'actions de formation initiale et continue des acteurs du sport, et du développement de programmes de recherche ;
- les seize centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS, 1078 emplois)¹¹ ;
- les trois écoles nationales des sports (200 emplois relevant du ministère des sports), à savoir l'école nationale de voile et de sports nautiques (ENVSN), l'école nationale des sports de montagne (ENSM) et l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)¹² ;
- le musée national du sport (20 emplois), érigé en établissement public administratif en 2006¹³.

¹⁰ Source : Mission « Sport, jeunesse et vie associative », projet annuel de performances pour 2013.

¹¹ Huit centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ont été supprimés en 2009 et 2010 dans le cadre de la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

¹² L'institut français du cheval et de l'équitation est un établissement public administratif, né de la fusion de l'établissement public « Les Haras nationaux » et de l'école nationale d'équitation. Chargé de *promouvoir l'élevage des équidés et les activités liées au cheval ainsi que de favoriser le rayonnement de l'équitation*, cet établissement est principalement régi par le code rural qui détaille les missions qui lui sont confiées.

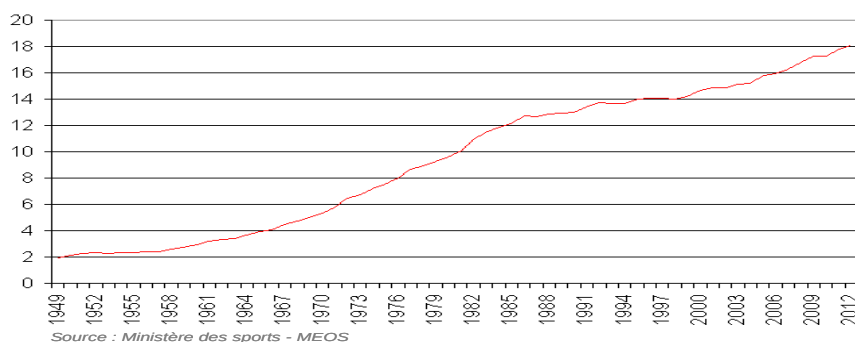
¹³ Dans un chapitre de son rapport public de février 2011 (tome 1, p. 681 et sq.), la Cour a rendu compte d'une enquête qu'elle a conduite sur la gestion du musée national du sport de 2006 à 2009. Elle a porté un jugement sévère sur cette période mouvementée de la vie du musée, érigé depuis 2006 en établissement public administratif.

2 - Une relation singulière avec le mouvement sportif organisé

a) Un mouvement sportif dispersé

Depuis les clubs locaux jusqu'aux fédérations nationales et au comité national olympique et sportif français, l'organisation du sport en France est indissociable du mouvement associatif, au sein duquel les activités sportives se sont historiquement structurées. Environ 180 000 associations sportives s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles sont pour la plupart affiliées à une fédération sportive, auprès de laquelle les pratiquants s'acquittent du paiement d'une licence. Elles rassemblent 17 millions de licenciés et s'appuient sur 2,5 millions de bénévoles.

Graphique n° 2 : Nombre annuel de licences¹⁴ délivrées depuis 1949 (en millions)



Les fédérations sportives, qui sont également constituées sous la forme associative, ont pour objet l'organisation d'une ou plusieurs disciplines sportives, dont elles gèrent la pratique, de l'activité de loisir au sport de haut niveau. Plusieurs types de fédérations peuvent être distingués :

- les fédérations unisport, au nombre de 92, qui se subdivisent en fédérations olympiques (31) et fédérations non olympiques (61) ;

¹⁴ Y inclus les autres titres de participation (ATP). En 2010, 1 740 000 autres titres de participation ont été délivrés contre un peu plus de 15 680 000 licences proprement dites.

- les fédérations multisports, au nombre de 25, au sein desquels on peut distinguer plusieurs sous-ensembles : les fédérations affinitaires¹⁵ (18), les fédérations agréées sport et handicap (2) qui sont des fédérations paralympiques, et les fédérations sportives scolaires et universitaires (5)¹⁶.

Le monde fédéral est très dispersé, avec 117 fédérations sportives, olympiques et non olympiques, dont la taille et les moyens sont très hétérogènes. A titre d'exemple, le budget 2010 de la fédération française de tennis était de plus de 177 M€ quand celui de la fédération de char à voile ne dépassait pas 500 000 €. Les mêmes écarts se vérifient pour les effectifs : la fédération de pentathlon moderne ne regroupait que 850 licenciés en 2010 contre plus de deux millions pour celle de football.

b) Une représentation nationale et internationale autonome

Le comité national olympique et sportif français (CNOSF), association reconnue d'utilité publique à laquelle adhèrent 107 fédérations et membres associés, présente deux caractéristiques lui conférant un rôle spécifique au sein du mouvement sportif :

- il est l'unique représentant du comité international olympique (CIO) sur le territoire français. A ce titre, le comité national olympique et sportif français a compétence exclusive pour représenter la France aux jeux olympiques et dans les autres compétitions organisées sous l'égide du comité international olympique, et pour diriger les délégations françaises ;
- il assure une mission de représentation du sport français pour toutes les questions d'intérêt général auprès des pouvoirs publics et des organismes officiels ;
- il a également pour mission de faciliter le règlement des conflits nés au sein du mouvement sportif, par voie de conciliation ou d'arbitrage.

Son organisation est structurée autour de quatre collèges : les fédérations olympiques, les fédérations nationales sportives, les fédérations multisports ou affinitaires et les fédérations scolaires ou universitaires. Les statuts du comité national olympique et sportif français

¹⁵ Une fédération affinitaire est une fédération multisports regroupant des associations dont les affinités ne sont pas uniquement sportives, mais peuvent être de nature professionnelle, syndicale, religieuse, etc.

¹⁶ Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), Union nationale du sport scolaire (UNSS), Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL), Fédération française du sport universitaire (FFSU), Union nationale des clubs universitaires (UNCU).

traduisent toutefois l'obligation que leur impose l'article 24 de la charte olympique¹⁷ d'assurer toujours une majorité des voix aux fédérations régissant un sport inscrit au programme des jeux olympiques.

Le comité international olympique, qui constitue selon les termes de la charte olympique « *l'autorité suprême* » du mouvement olympique, est une organisation internationale non gouvernementale constituée sous la forme d'une association de droit helvétique. Il est propriétaire des jeux et seul dépositaire des attributs olympiques (drapeau, hymne, serment). Si, à l'origine, les jeux olympiques avaient vocation à n'accueillir que des sportifs amateurs de haut niveau, l'action du comité international olympique a conduit à développer de façon considérable les recettes commerciales et la médiatisation de cet événement, et, de ce fait, à accueillir des sportifs professionnels à compter de 1988.

La charte olympique reconnaît par ailleurs les fédérations internationales de sports (FI), qui sont constituées sous la forme d'associations régies par les lois du pays où elles ont leur siège (notamment la Suisse pour nombre d'entre elles). Chaque fédération internationale conserve son indépendance et son autonomie dans l'administration de son sport, sous réserve de se conformer à la charte olympique.

Les règles édictées par le comité international olympique et par les fédérations internationales ont un impact direct sur le fonctionnement des fédérations nationales, tant au niveau des règlements sportifs et des normes d'équipement que sur celui de l'organisation des compétitions. Pour autant, ces organisations n'existent pas en droit international public dans la mesure où elles ne sont pas reconnues par des conventions internationales. Elles ne sont pas non plus soumises à un système de contrôle ou d'audit public international de leurs comptes et de leur gestion.

c) L'État entretient une relation tutélaire avec le mouvement sportif

Si, aux termes des dispositions de l'article L. 131-1 du code du sport, les fédérations sportives exercent leur activité en toute indépendance, elles ne peuvent le faire que dans un cadre strictement défini par l'État. L'article L. 111-1 du même code précise en effet explicitement qu'il « *exerce la tutelle des fédérations sportives* ». A cet égard, le code du sport distingue deux grandes catégories de fédérations,

¹⁷ La charte olympique est la codification des principes fondamentaux de l'olympisme, des règles et des textes d'application adoptés par le comité international olympique. Elle a été publiée pour la première fois en 1908, sous le titre d'« *Annuaire du comité international olympique* ».

selon qu'elles sont simplement agréées ou qu'elles bénéficient de surcroît d'une délégation :

- l'agrément emporte reconnaissance de la participation à une mission de service public et conditionne l'attribution d'aides publiques. Il nécessite le respect de « *dispositions statutaires obligatoires* »¹⁸ ainsi que l'adoption d'un règlement disciplinaire conforme à un règlement type ;
- la délégation constitue un degré supérieur de reconnaissance. Les fédérations sont dites « délégataires » lorsque le ministère des sports leur confie un monopole dans la gestion de leur discipline. Seules les fédérations délégataires peuvent utiliser les qualificatifs d' « équipe de France » ou de « champion de France ». 81 fédérations ont reçu délégation, soit un peu plus des deux tiers des fédérations agréées.

Les relations entre l'État et les fédérations sportives sont également marquées par la signature de conventions d'objectifs, qui précisent les actions que les fédérations s'engagent à conduire dans le cadre de leur mission de service public et la subvention que leur verse l'État. Ces conventions constituent le vecteur essentiel des politiques publiques que souhaite impulser l'État. Leurs dispositions sont présentées par référence directe aux quatre actions du programme n° 219 « Sport ». Par son action, normative d'une part, et incitatrice d'autre part, l'État se pose ainsi en véritable régulateur du mouvement sportif.

Un « modèle français » d'organisation du sport ?

Contrairement à une conception qui prévaut souvent parmi les acteurs du sport, l'originalité du « modèle français » d'organisation du sport n'est pas avérée. On peut, en effet, observer de nombreux points de convergence entre les principales nations d'Europe occidentale : soutien public au sport considéré comme un « bien collectif », affirmation d'un rôle régalien et régulateur de l'État, positionnement central des fédérations dans la structuration et la représentation du sport.

Cette similitude s'explique par le fait que les différentes nations sont souvent confrontées à des difficultés et à des risques de même nature : inégalités dans l'accès au sport, volonté d'assurer la compétitivité du sport de haut niveau, écarts de ressources entre les différentes disciplines sportives, faible solidarité financière, contrainte budgétaire croissante.

¹⁸ Cette notion de « dispositions statutaires obligatoires » est issue de la loi dite « Lamour » de 2003. Elle s'est substituée à celle de statuts-types, plus contraignante, qui prévalait auparavant.

Des différences sensibles demeurent cependant dans les organisations, liées à l'histoire et aux caractéristiques de chaque pays : elles tiennent essentiellement au poids respectif de chaque acteur, ainsi qu'au choix d'une intervention directe de l'État ou par l'intermédiaire d'opérateurs.

Ainsi **au Royaume-Uni**, les politiques sportives sont mises en œuvre par différentes agences : *Sport England* et ses homologues régionaux pour le sport pour tous, *UK Sport* pour le sport de haut niveau et *UK anti-doping* pour la lutte anti-dopage.

En Espagne, un conseil supérieur des sports, rattaché au gouvernement, couvre l'ensemble des activités sportives, les communautés autonomes et les municipalités jouant également un rôle actif.

En Italie, le comité olympique national italien (*CONI*), constitué sous la forme d'un établissement public, occupe un rôle central, le ministre de tutelle n'ayant qu'un rôle de supervision et de contrôle.

Enfin, **en Allemagne**, l'organisation et le financement du sport sont du ressort des Länder, l'État fédéral gardant un rôle de soutien au sport de haut niveau, notamment à travers une convention d'objectifs et de financement signée entre le ministère fédéral de l'intérieur et la confédération olympique et sportive allemande (*DOSB*).

L'organisation du sport en France reste caractérisée par une présence directe de l'État dans la régulation et le financement du sport, y compris le sport pour tous.

C - La place croissante d'autres acteurs

A côté d'un État très présent et du mouvement sportif organisé, d'autres intervenants publics et privés se sont affirmés au cours des trente dernières années.

1 - Les collectivités territoriales : des acteurs essentiels

L'engagement des collectivités territoriales pour le sport, et plus particulièrement pour le sport pour tous, est ancien, leur action s'étant principalement traduite par le financement d'infrastructures communales et le subventionnement des clubs.

Sans qu'elles traitent spécifiquement du sport en dehors de la question des équipements scolaires, les lois de décentralisation du début des années 80 ont donné plus de latitude aux collectivités territoriales pour développer des politiques locales dans le cadre de leur compétence générale. La loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives n'aborde pas non plus,

dans sa version d'origine, les questions de compétences des collectivités territoriales. Des modifications apportées par les lois du 8 août 1994 et du 28 décembre 1999 ont toutefois précisé les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent subventionner des clubs sportifs, à l'exclusion de leur section professionnelle.

Aux termes des dispositions de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le sport reste une compétence partagée entre les différentes catégories de collectivités (communes, départements, régions), sans limitation de cumul pour les subventions de fonctionnement¹⁹.

En revanche, en matière d'investissement, à compter du 1^{er} janvier 2015, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région²⁰.

2 - L'Union européenne : un acteur qui s'affirme

Les instances européennes ont longtemps limité leurs interventions en matière de sport à l'application du droit commun de la libre circulation des travailleurs, même si la jurisprudence de la Cour de justice a eu une influence très forte, en particulier dans le sport professionnel.

L'arrêt Bosman

Le litige porté devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), devenue depuis lors Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), opposait le footballeur belge Jean-Marc Bosman à son club, le RFC Liège. Le joueur contestait les règles de l'Union des associations européennes de football, plus connue sous son acronyme anglais (UEFA), qui, selon lui, entravaient son transfert vers le club de Dunkerque.

La CJCE a jugé, dans un arrêt du 15 décembre 1995, que l'obligation faite à un club, qui souhaitait recruter un joueur en fin de contrat, de verser des indemnités de transfert à son précédent employeur était incompatible avec les règles communautaires consacrant la libre circulation des travailleurs. La Cour a également déclaré illégale la règle limitant à trois par équipe le nombre de joueurs étrangers ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne.

¹⁹ Art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

²⁰ Le cumul restera possible dans deux cas : si un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services est adopté dans la région concernée ; si le projet relève d'une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants.

Cette jurisprudence a ensuite été étendue par d'autres décisions de justice aux pays signataires d'accords de coopération ou d'association avec l'Union européenne. Elle s'applique aujourd'hui à tous les États membres de l'Union européenne, ainsi qu'à la Suisse, à la Russie, et aux 79 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) ayant signé les accords de Cotonou en 2000.

L'arrêt Bosman a entraîné une croissance très importante des transferts et, notamment dans le cas du football, une inflation considérable de leur prix et des masses salariales, les clubs les plus riches cherchant à attirer les meilleurs joueurs issus des autres clubs dans l'espace international ainsi créé. Les clubs anglais de Chelsea et d'Arsenal ont été parmi les premiers à n'aligner aucun joueur national dans leur équipe.

Par la suite, l'Union européenne s'est progressivement dotée d'une doctrine propre au sport, ainsi que de compétences nouvelles à la faveur de l'adoption du traité de Lisbonne.

Le Livre blanc sur le sport publié en 2007 par la Commission européenne a constitué une première initiative marquante. Il était accompagné d'un plan d'action appelé « *Pierre de Coubertin* », qui fixait une cinquantaine d'objectifs ayant trait au rôle du sport en matière de santé, d'éducation, d'intégration sociale, ainsi qu'à ses aspects économiques et à son organisation.

Les dispositions de l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, prévoient que celle-ci dispose d'une « *compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres* » en matière de sport. L'article 165 dispose par ailleurs que « *l'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative.* » Même s'il s'agit d'une compétence d'appui, niveau le plus faible dans la gradation des interventions de l'Union européenne²¹, le traité fournit ainsi désormais une base juridique pour la création d'un programme spécifique de projets sportifs.

L'essentiel de la politique actuellement menée par l'Union européenne repose sur les actions définies dans une communication de la Commission européenne du 18 janvier 2011, intitulée « *Développer la dimension européenne dans le sport* ».

²¹ Dans le cadre d'une compétence d'appui et en vertu du principe de subsidiarité et de proportionnalité, l'Union européenne ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas du pouvoir législatif dans le domaine concerné et ne peut pas interférer dans l'exercice des compétences réservées aux États membres.

Développer la dimension européenne du sport

Les propositions de la Commission européenne couvrent trois domaines principaux : le rôle sociétal, la dimension économique et l'organisation du sport.

S'agissant du rôle sociétal du sport, le document propose notamment : d'envisager l'adhésion de l'Union européenne à la convention contre le dopage du Conseil de l'Europe ; d'élaborer des lignes directrices européennes sur la combinaison de la formation sportive et de l'enseignement général ; d'élaborer des normes relatives à l'accessibilité des organisations, activités, manifestations et installations sportives ; enfin de favoriser l'accès des femmes à des postes de direction dans le secteur du sport.

S'agissant de la dimension économique du sport, la Commission préconise notamment : la mise en place par les associations sportives de mécanismes pour la vente centralisée des droits de retransmission, afin de garantir une redistribution adaptée des revenus ; une plus grande attention portée aux droits de propriété intellectuelle dans le domaine du sport ; l'échange de bonnes pratiques en vue d'un financement transparent et durable du sport ; le contrôle de l'application de la législation sur les aides d'État dans le domaine du sport ; enfin l'établissement de données statistiques comparables sur le sport pour tous les États membres.

S'agissant de l'organisation du sport, le document propose : d'encourager l'introduction d'une bonne gouvernance dans le sport en tenant compte de la spécificité de celui-ci ; de lancer une étude sur les règles de transfert et de donner des indications à cet égard en fonction des résultats ; de publier des orientations sur la manière de concilier les règles de l'Union en matière de libre circulation des personnes avec l'organisation de compétitions de sports individuels sur une base nationale ; d'envisager de prendre des mesures supplémentaires concernant les activités des agents sportifs ; d'encourager les partenaires sociaux et les organisations sportives à créer un dialogue social à l'échelle de l'Union pour le secteur du sport et des loisirs.

A partir de ces propositions le Conseil de l'Union européenne a adopté le 24 octobre 2011 un plan de travail 2011-2014 de l'Union européenne en faveur du sport. Celui-ci vise à poursuivre les initiatives prévues par le plan d'action « Pierre de Coubertin » sur trois thèmes prioritaires : l'intégrité du sport, les valeurs qu'il véhicule (santé, insertion sociale, éducation, bénévolat), enfin ses aspects économiques et financiers.

3 - La montée en puissance de la professionnalisation du sport

Le sport professionnel est ancien²² : le football, le cyclisme, le tennis, le rugby à XIII, la boxe, notamment, comptaient des sportifs professionnels bien avant la seconde guerre mondiale. En France, si la fédération française de football a accepté la présence de joueurs professionnels dès 1930, la professionnalisation des clubs évoluant au plus haut niveau national a été engagée au cours des années 1990 par le handball, le volley-ball, le basket-ball. Le rugby à XV, qui se voulait sport symbole de l'amateurisme, a amorcé sa professionnalisation officielle en 1995.

Le statut professionnel ne concerne toutefois qu'un nombre restreint de sportifs, environ 4 500 en France selon le recensement effectué par la direction des sports.

Tableau n° 1 : Evolution du nombre de sportifs professionnels en France

En nombre

	2005	2010
Basket-ball	666	483
Boxe	356	274
Cyclisme	191	153
Football	1 070	1 081
Golf	180	92
Handball	336	503
Rugby	945	1 119
Hockey sur glace	150	238
Tennis	93	101
Volley-ball	558	401
Total	4 545	4 445

Source : direction des sports. Les chiffres n'intègrent pas les joueurs salariés qui évoluent dans les championnats « amateurs ». La direction des sports a par ailleurs indiqué que 27 sportifs professionnels relevaient de la ligue nationale d'athlétisme en 2010, s'ajoutant au total ci-dessus indiqué.

Selon la convention collective du sport, un sportif est considéré comme professionnel à partir du moment où il a une activité principale sportive rémunérée. Cette notion agrège deux situations : les équipes constituées de salariés participant à des compétitions (grands sports

²² L'aurige romain Dioclès (104-146) aurait, en 24 ans de carrière, gagné 35,8 millions de sesterces en participant à 4 257 courses pour 1 462 victoires.

collectifs de ballon, cyclisme), et les sportifs individuels vivant des revenus de leur pratique sportive, souvent en tant que travailleurs indépendants, sans forcément appartenir à un secteur professionnel organisé par la fédération (golf, tennis).

Si la population sportive concernée est peu nombreuse, la médiatisation des compétitions professionnelles en a fortement accru les enjeux financiers. L'évolution du montant des droits de retransmission des événements sportifs illustre, à elle seule, cette montée en puissance : en France, ce montant s'est accru de 510 M€ en 2000 à 755 M€ en 2003, 1,080 Md€ en 2006 et 1,135 Md€ en 2010. Le nombre annuel d'heures d'émissions sportives est, pour sa part, passé de 232 heures en 1968 à 5 622 heures en 1988, 32 640 heures en 1999, et 100 000 heures en 2010²³. L'évolution des enjeux économiques liés à la pratique sportive professionnelle a amené la création de ligues professionnelles qui constituent, soit un organe interne de la fédération de rattachement, soit une association distincte et subdélégataire de cette fédération. Cette dernière formule concerne actuellement sept disciplines :

Tableau n° 2 : Ligues nationales professionnelles – Saison 2010-2011

En M€

Ligues	Budget	Compétitions concernées
Athlétisme	1 M€	En 2010, circuit de 6 meetings, 15 clubs affiliés.
Basket-ball	7,6 M€	Compétitions masculines de Pro A et Pro B
Cyclisme	1,1 M€	Huit équipes professionnelles
Football	772,7 M€	Compétitions masculines de Ligue 1 et Ligue 2
Handball	6 M€	Championnat élite masculin de D1
Rugby	64 M€	Compétitions masculines du Top 14 et Pro D2
Volley-ball	1,2 M€	Pro A et Pro B masculines, Pro A féminine.

Source : direction des sports

Les autres fédérations ont fait le choix de conserver un secteur professionnel en leur sein sous des formes diverses, comme par exemple des commissions internes spécifiques pour la boxe et pour le golf ou des associations (« l'union nationale des joueurs professionnels de tennis » et « l'union du tennis féminin ») pour le tennis.

²³ Wladimir Andreff, *Mondialisation économique du sport*, ed. de Boeck, 2012, p.170 et 174.

Au niveau des clubs, les associations sportives qui recouvrent des recettes de manifestations payantes d'un montant supérieur à 1,2 M€, ou qui emploient des sportifs dont le montant total des rémunérations annuelles excède 800 000 €, ont l'obligation, en application de l'article L. 122-1 du code du sport, de constituer une société commerciale²⁴ pour la gestion de leurs activités. Pour la saison 2011-2012, sur les 158 clubs sportifs professionnels rattachés aux ligues de basketball, football, handball, rugby et volley-ball, 85 avaient choisi de se constituer en société anonyme sportive professionnelle (SASP).

Les financements privés, essentiellement tirés des retransmissions des événements sportifs mais également du « *sponsoring* » ou parrainage²⁵, sont accaparés par une petite minorité de disciplines fortement médiatisées, et avant tout, en France comme dans la majorité des pays européens, par le football. Cette situation entraîne une grande disparité entre la majorité des sports, qui n'ont pas accès aux grands médias et restent peu financés par le secteur privé, et quelques disciplines qui ont accru fortement leurs recettes commerciales.

La montée en puissance de ces nouveaux acteurs et les modifications de l'environnement du sport résultant de sa professionnalisation doivent être prises en compte par l'État, tant en termes de gouvernance que pour l'adaptation de son rôle de régulation.

II - Des moyens d'intervention importants

L'État n'apporte qu'une part minoritaire des financements du sport, y compris des financements publics. Cette part, combinée aux autres moyens d'action dont il dispose, reste toutefois notable.

A - L'État, un financeur minoritaire

En 2009, les dépenses liées au sport se sont élevées en France à 34,9 Md€, et ont représenté 1,85 % du PIB.

²⁴ La société commerciale à constituer peut prendre la forme d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), d'une société anonyme à objet sportif (SAOS), d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP) ou d'une société d'économie mixte sportive locale (SEMSL).

²⁵ Terme recommandé pour le domaine des sports par la commission générale de terminologie et de néologie.

Sur l'ensemble de la décennie 2000-2009, la dépense sportive nationale a augmenté de 43 % en euros courants, soit une progression supérieure à celle du PIB (31 %).

Tableau n° 3 : La dépense sportive en France

En Md€ et en %

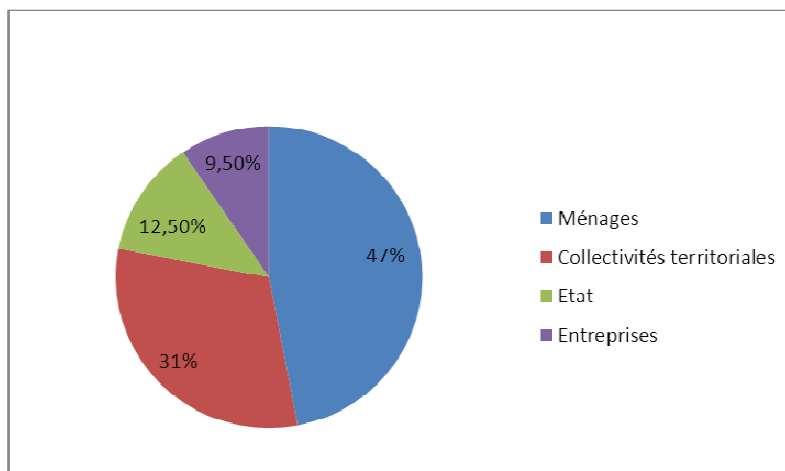
	2005	2006	2007	2008	2009
I - Ménages	15,1	15,8	16,4	16,7	16,5
<i>Communes</i>	<i>8,0</i>	<i>8,4</i>	<i>9,0</i>	<i>9,3</i>	<i>9,4</i>
<i>Départements</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
<i>Régions</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>
II - Total collectivités territoriales	9,1	9,6	10,2	10,6	10,8
III - État	4,0	4,1	4,2	4,3	4,3
<i>Parrainages</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>	<i>2,0</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>
<i>Medias (droits TV)</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
IV - Total entreprises	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3
Dépense sportive totale	31,3	32,7	34,0	34,9	34,9
<i>Taux de croissance annuel (en %)</i>	<i>+5,4</i>	<i>+4,8</i>	<i>+4,0</i>	<i>+2,6</i>	<i>0</i>
<i>En % du Produit Intérieur Brut</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>
Produit Intérieur Brut (PIB)	1 718,0	1 798,1	1 886,8	1 933,2	1 889,2
<i>Taux de croissance annuel du PIB (en %)</i>	<i>+3,8</i>	<i>+4,7</i>	<i>+4,9</i>	<i>+2,5</i>	<i>-2,3</i>

Source : Mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS), les chiffres-clés du sport – La dépense sportive en France

La part de l'État, tous ministères confondus, est minoritaire, puisqu'elle s'élève à environ 12,5 % du total des financements publics et privés, soit 4,3 Md€ dont 3,5 Md€ pour le sport scolaire et universitaire. En revanche, avec 10,8 Md€ en 2009, les collectivités territoriales prennent en charge 71 % des dépenses publiques en faveur du sport : leurs interventions se composent à hauteur de 43,6 % de dépenses d'investissement. Ce sont les communes et leurs regroupements qui, avec 9,4 Md€, assument l'essentiel des financements territoriaux. Les communes sont, en outre, propriétaires des trois-quarts environ des

équipements sportifs traditionnels (hors espaces et sites de sport nature) et gèrent 68 % de ce parc²⁶. Les départements (800 M€ en 2009) et les régions (600 M€) réalisent respectivement 5,3 % et 4 % de la dépense publique sportive.

Graphique n° 3 : La dépense sportive en France en 2009



Source : ministère des sports – Mission des études, de l'observation et des statistiques

Si les acteurs publics totalisent en France 15,1 Md€ de dépenses liées au sport, cette participation ne finance qu'environ 43 % du sport français : les ménages restent les premiers contributeurs, avec 16,5 Md€ en 2009, soit près de la moitié de la dépense sportive.

Il convient cependant d'être prudent dans l'analyse de cette part des ménages, sans doute surévaluée. En effet, les données exploitées intègrent des dépenses qui ne sont pas liées à la pratique sportive : l'achat de vêtements de sport peut par exemple relever d'un simple usage vestimentaire quotidien plutôt que de frais engagés pour des activités physiques et sportives. En 2009, les Français ont déboursé 5,9 Md€ dans la consommation de services sportifs, soit 36,2 % de leurs dépenses liées au sport, et 10,5 Md€ pour l'acquisition de biens sportifs, soit 63,8 %, les vêtements et chaussures de sport comptant pour près du quart des dépenses. Les données du ministère des sports sont corroborées par celles de l'Union européenne : seulement 40 % des dépenses des ménages seraient directement imputables à la pratique effective du sport, dont 30 à

²⁶ Source : direction des sports, données du recensement des équipements sportifs.

34 % allouées au paiement de services pour pratiquer le sport²⁷. En sens inverse, la valorisation de l'engagement des 2,5 millions de bénévoles dans les associations sportives pourrait être prise en compte dans la dépense sportive attribuée aux ménages.

Enfin, les entreprises constituent les plus faibles contributeurs à la dépense sportive française avec 3,3 Md€ en 2009. Elles participent au financement du sport de différentes manières : elles parrainent des clubs ou des fédérations, pratiquent le mécénat, achètent des espaces publicitaires dans les enceintes sportives ainsi que des droits de retransmission, ou encore payent les cotisations sportives de leurs employés. Certaines entreprises n'ont pas limité leur action à ces rôles traditionnels et ont souhaité « produire » des athlètes de haut niveau, en centrant leur action sur les disciplines les plus médiatisées (tennis, athlétisme, natation). Si ces expériences ont un temps posé la question de la concurrence qu'elles constituaient pour l'investissement public dans le sport de haut niveau (l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance avait vu partir plusieurs de ses sportifs et cadres qualifiés), elles ne se sont pas avérées concluantes en l'absence d'un modèle économique pérenne.

B - Des moyens financiers néanmoins importants

Les moyens déployés par l'État en faveur du sport relèvent de trois ministères : les sports, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche.

La plus grande partie de cette dépense est imputée sur le système éducatif : il s'agit en quasi-totalité de dépenses de personnel, qui correspondent à la masse salariale des enseignants. En 2009, sur les 4,3 Md€ dépensés par l'État en faveur du sport, 1,67 Md€ relevait de la valorisation des heures d'éducation physique et sportive (EPS) dans le premier degré (public et privé sous contrat), 1,49 Md€ des traitements des professeurs d'éducation et sportive du second degré, et 0,33 Md€ de la filière STAPS (sciences et techniques des activités physiques et sportives) de l'enseignement supérieur²⁸.

²⁷ Source : étude commandée par la Commission européenne, « *Study on the funding of grassroots sports in the EU* », Eurostrategies, Amnyos group, CDES, Deutsche Sporthochschule Köln, 2011.

²⁸ Source : mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS). Si l'on s'en tient à ces données, l'activité des services communs (inter)universitaires d'activités physiques et sportives, implantés dans les universités et distincts de la filière sciences et techniques des activités physiques et sportives, ne semble pas valorisée.

Pour leur part, les montants mobilisés dans le périmètre global relevant du ministère des sports (y compris notamment les dépenses du centre national pour le développement du sport financées sur des ressources fiscales affectées) atteignent 867 M€ en 2012. Depuis 2006, première année de présentation du budget selon la nouvelle architecture issue de la LOLF, elles ont augmenté de 30 % en euros courants. Les crédits budgétaires du ministère des sports n'ont toutefois progressé sur la même période que de 19 %, et sont stabilisés depuis 2009.

Les crédits budgétaires afférents au ministère des sports sont répartis entre le programme 219 « Sport » (275,5 M€ en 2012), qui regroupe principalement les dépenses de subvention et d'intervention du ministère, et des dépenses dites de soutien - rémunérations des personnels directement payées par le ministère, dépenses de fonctionnement des services centraux et déconcentrés -, qui sont inscrites dans le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (309,8 M€ pour le sport en 2012)²⁹.

Tableau n° 4 : Dépense publique en faveur du sport – ministère des sports³⁰

En M€

Crédits de paiement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prév.)
<i>Crédits budgétaires</i>	491,24	530,65	523,47	579,77	563,81	579,64	585,28
<i>dont dépenses directes du programme 219 « Sport »</i>	184,26	203,38	200,71	246,67	243,55	234,90	275,48
<i>dont dépenses de soutien</i>	306,98	327,27	322,76	333,1	320,26	344,74	309,80
<i>Centre national pour le développement du sport</i>	179,42	217,3	246,87	209,45	233,99	286,54	282,10
Total ministère chargé des sports	670,66	747,95	770,34	789,22	797,80	866,18	867,38

Source : direction des sports, rapport annuel de performances pour les données 2011

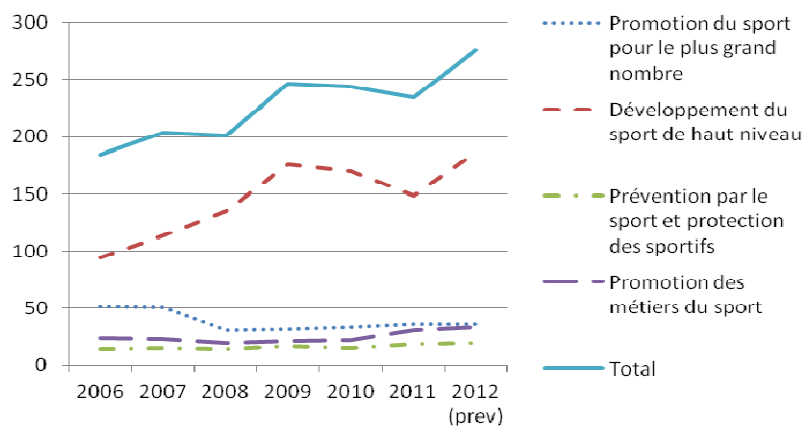
²⁹ Le programme 124 regroupe depuis 2011 l'ensemble des dépenses de soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

³⁰ Hors dépenses fiscales traitées ci-après. Une seule est chiffrée dans le projet annuel de performances du programme « Sport » : celle en faveur des arbitres et juges sportifs, qui s'élève à 16 M€.

Le programme 219 « Sport » est structuré en quatre actions : la promotion du sport pour le plus grand nombre (action 1), le développement du sport de haut niveau (action 2), la prévention par le sport et la protection des sportifs (action 3), la promotion des métiers du sport (action 4).

Le ministère a fait du sport de haut niveau son champ d'intervention directe principal. En 2012, 68 % des crédits du programme 219 sont concentrés sur cette action n° 2, alors que l'action n° 1, consacrée au sport pour tous, ne recueille que 13,1 % des crédits. Depuis 2006, les crédits alloués par le ministère au sport pour tous ont baissé de 30 %, alors que ceux bénéficiant au sport de haut niveau ont doublé. Une partie des évolutions enregistrées depuis 2009 est toutefois à mettre en relation avec des mesures de transfert progressif de la masse salariale, qui était auparavant gérée sur un autre programme, et qui transite désormais par le programme 219 vers plusieurs opérateurs : institut national du sport de l'expertise et de la performance en 2010 ; écoles nationales de voile et de sports de montagne en 2011 ; centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et musée national du sport en 2012.

Graphique n° 4 : Evolution des crédits budgétaires par action de 2006 à 2012 (en M€)



Source : direction des sports

Le programme 219 « Sport » consacre plus de 90 M€ à ses établissements publics rattachés : notamment, en 2012, 21,8 M€ ont été attribués à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance

et 50,7 M€ aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)³¹.

Le ministère des sports consacre également une large partie du programme 219 au financement des conventions d'objectifs des fédérations sportives. Ces dernières reçoivent un concours financier de la part de l'État qui s'est élevé globalement à 96,47 M€ en 2011³². Les taux de soutien³³ sont toutefois très variables : les cinq fédérations pour lesquelles ces taux sont les plus faibles (entre 0,7 et 2,5 %) sont les fédérations de tennis, de football, de rugby, de cyclotourisme et de golf. Les cinq qui ont les taux de soutien les plus importants (entre 52,2 % et 94,3 %) sont les fédérations de pentathlon moderne, de lutte, d'aviron, de ski nautique et d'escrime.

Si le sport pour tous bénéficie d'une faible proportion des crédits budgétaires du programme 219 « Sport », en revanche l'essentiel des moyens financiers qui lui sont alloués provient des ressources affectées au centre national pour le développement du sport. Leur montant prévisionnel s'élevait pour 2012 à 272,2 M€.

L'équilibre financier du centre national pour le développement du sport

Les recettes du centre proviennent de trois sources :

- un prélèvement plafonné sur les sommes mises dans le cadre des jeux exploités par la Française des Jeux (173,8 M€ en 2012, soit près de 63 % des recettes) ; en outre, un prélèvement complémentaire de 0,3 % plafonné à 24 M€ par an, destiné à la construction ou à la rénovation des stades de l'Euro 2016 de football sera appliqué sur la période 2011-2015 ;
- le produit de la taxation des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (taxe dite « Buffet »), évalué à 43,4 M€ en 2012 ;
- depuis 2010, une contribution sur les sommes mises dans le cadre des paris sportifs, plafonnée à 31 M€.

³¹ Projet annuel de performances « Sport, jeunesse et vie associative » pour 2012.

³² Dont 9,67 M€ d'aides personnalisées aux sportifs de haut niveau qui transitent par le comité national olympique et sportif français, question traitée au chapitre III.

³³ Le « taux de soutien » est le rapport entre les financements de l'État arrêtés dans la convention d'objectifs et le budget de la fédération. Le ministère calcule également un « taux de dépendance », qui intègre, outre ces financements, la valorisation des cadres techniques placés auprès des fédérations.

Après une chute brutale en 2009, liée à l'arrêt d'un prélèvement supplémentaire sur la Française des Jeux destiné à financer le programme national de développement du sport de 2006 à 2009, les recettes du centre sont réparties à la hausse (de 210,7 M€ en 2009 à 274,1 M€ dans les prévisions pour 2012), en raison notamment de la nouvelle contribution sur les paris sportifs et du prélèvement complémentaire sur la Française des Jeux affecté à l'Euro 2016. La progression des dépenses est toutefois encore plus forte, de 215,7 M€ en 2009 à 282,10 M€ en prévisionnel 2012. Les principaux postes de dépenses sont :

- des subventions de fonctionnement destinées aux associations sportives, comités et ligues (elles constituent la « part territoriale », qui représente 43 % des dépenses prévisionnelles en 2012) ;
- des subventions d'équipements sportifs (38 % des dépenses prévisionnelles) ;
- des financements nationaux, au bénéfice notamment du comité national olympique et sportif français et du comité paralympique français (part nationale, 7 % des dépenses).

Le centre national pour le développement du sport a accumulé, au cours de ses premières années d'existence, un fonds de roulement important, que le ministère des sports a utilisé en lui confiant progressivement de nouvelles missions, telles que le soutien à l'organisation d'événements sportifs internationaux, et en instituant à son profit un fonds de concours qui s'est élevé à 19,5 M€ en 2012. L'établissement a toutefois contracté des engagements pluriannuels importants correspondant essentiellement à des subventions d'équipement (les engagements hors bilan s'élevaient à 340,9 M€ fin 2011).

L'équilibre financier de l'établissement est désormais précaire et les dépenses doivent être contenues : le fonds de roulement du centre, qui était de 78,4 M€ en 2008, devrait être négatif à l'issue de l'exercice 2012.

Enfin, si la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a mis fin au dispositif du droit à l'image collective des sportifs professionnels³⁴, deux dépenses fiscales restent rattachées au programme 219 :

- depuis 2006, les arbitres et les juges sportifs sont exonérés de l'impôt sur le revenu pour les sommes qu'ils perçoivent dans l'exercice de leurs fonctions, si le montant annuel de leurs indemnités est inférieur à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale. Le projet annuel de performances pour 2012 du programme 219 évalue le coût de cette mesure à 16 M€.

³⁴ La Cour, dans son rapport public annuel de février 2009, avait recommandé la suppression de ce dispositif qui permettait d'exonérer de cotisations 30 % des rémunérations versées à leurs joueurs par les clubs sportifs professionnels, faisant valoir son caractère coûteux, inéquitable et inefficace, les écarts de rémunération entre sportifs professionnels français et étrangers n'ayant en outre pas vocation à être comblés par les finances publiques.

Dans son rapport public annuel pour 2011³⁵, la Cour a relevé que ce régime d'exonération ne s'inscrivait pas dans des objectifs clairement définis et souffrait d'une absence de pilotage : le régime déclaratif apparaît peu fiable, le dispositif mal suivi et la définition du coût global très approximative ; ces mesures concernent en outre une population très hétérogène au regard de leur statut et de leur rémunération ;

- un mécanisme de déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur insertion ou leur conversion professionnelle pèse également sur les finances de l'État. Le projet annuel de performances pour 2012 du programme « Sport » ne fournit toutefois aucune estimation du nombre de bénéficiaires ni du coût afférent à cette mesure, bien que sa création remonte à 1948 et que les dernières modifications datent de 2000.

Il convient de mentionner également la dépense fiscale rattachée au programme 163 « Jeunesse et vie associative » correspondant aux dispositifs visant à soutenir le mouvement associatif et l'engagement bénévole, et dont bénéficient, en particulier, les associations sportives. Il s'agit principalement des dispositions figurant à l'article 200 du code général des impôts qui prévoient qu'ouvrent droit à « *une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits (...)* ». Cette disposition concerne notamment les frais de déplacement engagés par des bénévoles dans le cadre de leur engagement associatif. Cette dépense fiscale est estimée au total à 1,19 Md€ pour 2012 et à 1,3 Md€ pour 2013³⁶, mais le ministère des sports ne donne pas d'information sur la part de cette dépense correspondant au soutien aux associations sportives.

³⁵ Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté, Rapport public annuel, février 2011.

³⁶ Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

III - Un rôle de régulation confronté à de nouveaux enjeux

Si l'État joue un rôle important dans l'organisation du sport et dans la définition des politiques sportives, il est néanmoins appelé à intervenir moins comme financeur majeur - notamment pour le sport pour tous - que comme régulateur et correcteur de déséquilibres. Ce rôle nécessite d'être adapté pour prendre en compte les évolutions les plus récentes du sport. Dans l'évolution de son positionnement, l'État sera d'autant plus crédible qu'il ne se dispersera pas, qu'il veillera à la cohérence de ses politiques en complémentarité avec celle des différents acteurs, et qu'il se posera en garant de l'éthique du sport.

A - Des principes d'intervention et de gouvernance à revoir

Plusieurs facteurs expliquent l'intervention de l'État dans le domaine du sport : le mouvement sportif est fortement disséminé ; les interventions du secteur privé (parrainage, mécénat, *naming*³⁷) dépendent de la conjoncture économique et sont orientées vers quelques disciplines très médiatisées ainsi que vers la clientèle la plus solvable ; enfin, compte tenu de la place des collectivités territoriales, qui sont les premiers financeurs publics du sport, l'État doit se mettre en situation de disposer d'une vision d'ensemble lui permettant de définir un cadre d'action coordonné.

La poursuite des deux grands objectifs fixés par les pouvoirs publics - développement de la pratique sportive et excellence du sport de haut niveau - implique, au regard de leur ambition, des priorités resserrées ainsi qu'une définition précise des cibles. Ces principes doivent guider l'action de l'État, qui ne peut se disperser entre de trop nombreux objectifs et doit maîtriser le risque de saupoudrage.

Le respect d'un cadre d'action coordonné implique, en outre, d'associer les différents acteurs du monde sportif à sa définition. La structuration du mouvement sportif (fédérations, comité national olympique et sportif français), le rôle grandissant des collectivités

³⁷ Cet anglicisme désigne la vente des droits d'appellation d'une enceinte sportive, généralement dans le cadre d'un partenariat de longue durée : par exemple *Emirates Stadium* de Londres pour le club de football d'Arsenal, ou bien *American Airlines Arena* pour la salle de basketball du Miami Heat. En France, le club de football du Mans a signé un contrat de ce type pour son nouveau stade avec la société d'assurances MMA.

territoriales, la diversification des pratiques sportives et la croissance des enjeux économiques et sociaux du sport, ont débouché sur une situation complexe où interfèrent de nombreux acteurs. Il est donc nécessaire de définir des instances où ceux-ci peuvent se coordonner. Toutefois, les initiatives qui ont été prises n'ont pas abouti jusqu'ici à un équilibre satisfaisant.

Ainsi, le conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS), créé par la loi du 16 juillet 1984, a été mis en place seulement en 2001 mais a été supprimé en 2008 en raison de la lourdeur de son fonctionnement³⁸. Par la suite, une assemblée du sport comptant environ 180 membres a été réunie autour de six thématiques de mars à juin 2011, à l'initiative de la ministre des sports. Cette assemblée devait ensuite être pérennisée avec un format plus réduit d'une soixantaine de membres représentant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales, le monde économique et la société civile.

C'est finalement une organisation différente qui a été retenue, sous la forme d'une conférence nationale du sport (CNS), créée par décret du 13 janvier 2012. Présidée par le ministre des sports et constituée de 31 membres, elle est chargée d'organiser la concertation entre les différentes parties prenantes dans le domaine du sport. Le sport scolaire et universitaire y est toutefois sous-représenté, au regard de son poids et de l'importance qu'il revêt dans le développement des politiques sportives : la conférence comprend un seul représentant du ministère de l'éducation nationale, et aucun du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Par ailleurs, aucun représentant de la société civile n'y siège.

Les réactions recueillies par la Cour lors de son enquête montrent que cette conférence n'est pas perçue comme un véritable lieu de coordination des acteurs du monde du sport.

B - Un rôle central dans la défense de l'intégrité du sport

Face au développement du sport de haut niveau et des compétitions professionnelles, il revient à l'État, garant de l'intérêt général, de prévenir et de sanctionner les déviances susceptibles de remettre en cause l'intégrité des pratiques sportives, ainsi que de promouvoir les règles de bonne gestion.

³⁸ Il comptait en effet 104 membres titulaires répartis en 8 collèges.

1 - La lutte contre les comportements frauduleux et dangereux

La Cour n'a pas procédé à un contrôle des autorités en charge de la lutte contre le dopage et du contrôle des paris sportifs. Toutefois, au regard des valeurs positives que les pouvoirs publics entendent faire porter par le sport, la lutte contre les dérives résultant des enjeux financiers liés aux compétitions constitue un aspect important des politiques publiques du sport et relève également de la responsabilité du mouvement sportif.

a) La lutte contre le dopage

L'importance de la lutte contre le dopage tient non seulement aux risques que celui-ci fait courir à la santé des sportifs mais aussi aux dommages qu'il peut causer à l'image d'une discipline sportive et à celle du sport en général. Il importe donc que l'Etat et le mouvement sportif s'impliquent fortement dans les actions destinées à prévenir le dopage et à sanctionner ceux qui y recourent.

La France joue un rôle particulièrement actif dans le domaine de la lutte contre le dopage, mais les caractéristiques très évolutives des produits dopants³⁹ rendent toutefois nécessaires de constants efforts d'adaptation.

Ces efforts concernent notamment le développement de la recherche face aux techniques toujours plus sophistiquées de dopage, la diversification des procédés de contrôle, les suivis personnalisés que le développement du sport professionnel rend indispensable, mais aussi la nécessité de prévenir une dérive des comportements qui peut également toucher le sport amateur.

La politique de lutte contre le dopage s'est structurée au cours des dernières années.

La loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs a confié au ministère des sports la responsabilité de coordonner les actions de prévention et de

³⁹ Le dopage est défini par l'Agence mondiale antidopage (AMA) comme « une ou plusieurs violations des règles antidopage énoncées aux articles 2-1 à 2-8 du Code Mondial ». Ces règles visent en particulier « la présence d'une substance interdite, de ses métabolites ou de ses marqueurs dans un échantillon fourni par le sportif », « l'usage ou la tentative d'usage par un sportif d'une substance interdite ou d'une méthode interdite » et « la falsification ou tentative de falsification de tout élément du contrôle de dopage ».

recherche, et a créé une autorité indépendante, l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD), pour effectuer les contrôles.

La loi n° 2008-650 du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants a complété les dispositions pénales applicables à la production et au trafic de produits dopants. En outre, par une série de textes⁴⁰, le droit français a été mis en conformité avec les règles du code mondial antidopage.

Les compétences de l'agence française de lutte contre le dopage

Les dispositions relatives à l'agence française de lutte contre le dopage figurent au chapitre 2 du titre III du livre II du code du sport. Son organe principal est le collège composé de neuf personnalités, auxquelles peut s'adjoindre un vétérinaire pour les questions touchant le dopage animal.

En matière de contrôle antidopage, l'agence est chargée de la définition de la stratégie des contrôles et de leur mise en œuvre opérationnelle pour les compétitions et les entraînements se déroulant en France en dehors des règles des fédérations internationales. Elle peut organiser des contrôles lors de compétitions internationales en coordination avec l'agence mondiale antidopage (AMA) ou avec la fédération internationale compétente. La responsabilité des contrôles incombe au directeur du département des contrôles, nommé par le collège de l'agence. Conformément à la loi, celui-ci peut continuer à s'appuyer sur les services déconcentrés du ministère chargé des sports et sur le réseau de préleveurs agréés pour la mise en œuvre concrète des contrôles.

L'agence a hérité du laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD), installé à Châtenay-Malabry, seul accrédité en France auprès de l'agence mondiale antidopage (AMA), qui est devenu le département des analyses. La loi l'autorise cependant à faire appel à des laboratoires tiers, comme c'est d'ailleurs le cas en matière d'analyses sur des prélèvements réalisés sur des chevaux lors de compétitions équestres.

L'agence peut prononcer des sanctions administratives de suspension dans plusieurs cas : d'abord sur saisine d'office lorsque les organes disciplinaires de la fédération nationale compétente ne se sont pas prononcés dans les délais prévus par la loi (dix semaines en première instance, quatre mois en appel) ; ensuite pour réformer une décision prise par la fédération française compétente, ou pour étendre une sanction prise par une fédération aux activités du sportif sanctionné relevant des autres fédérations, de sa propre initiative ou à la demande de la fédération ayant prononcé la sanction ; enfin lorsque le sportif contrôlé positivement n'est pas licencié en France, sauf lorsque le contrôle a eu lieu durant une compétition internationale pour laquelle seule la fédération internationale correspondante est disciplinairement compétente. Par ailleurs, en corollaire de son rôle disciplinaire, l'agence est chargée par la loi de délivrer au plan national les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques de produits interdits, sous leurs deux formes dites standard ou abrégée.

⁴⁰ Ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage complétée par les décrets n° 2011-57, 2011-58 et n° 2011-59 du 13 janvier 2011.

L'agence a un rôle de prévention aux côtés du ministère des sports.

Elle dispose d'un comité d'orientation scientifique, composé de neuf scientifiques français et étrangers de haut niveau, désignés par le président de l'Agence, ainsi que de trois représentants des administrations concernées et d'un représentant de l'agence mondiale antidopage. Le département des analyses assure lui-même des actions de recherche en son sein, qui sont soumises à ce comité. Celui-ci peut également examiner des projets proposés par d'autres laboratoires dans le domaine spécifique du dopage, les valider et éventuellement les promouvoir auprès de grands laboratoires de recherche ou d'organismes nationaux ou internationaux susceptibles de contribuer à leur financement. Cette dimension de l'action de l'agence est naturellement essentielle pour mettre en évidence des produits et procédés dopants, aujourd'hui connus des seuls « dopeurs », pour améliorer les techniques de détection des substances interdites ou encore pour analyser les effets des produits dopants sur la santé et sur la performance ou les questions sociologiques relatives à la lutte contre le dopage.

Elle peut enfin émettre des recommandations à destination des fédérations sportives.

L'agence française de lutte contre le dopage (AFLD) réalise depuis 2008 environ 10 000 prélèvements, essentiellement urinaires et sanguins, par an. En 2011, 9 516 contrôles antidopage ont donné lieu à 10 623 analyses antidopage⁴¹. 63 disciplines ont été concernées, une attention particulière étant portée aux sports collectifs.

Par ordre décroissant, les disciplines les plus fréquemment contrôlées ont été le cyclisme (18,8 %), l'athlétisme (14,1 %), le football (10,2 %) et le rugby (9 %). La part des contrôles diligentés hors compétition a sensiblement augmenté, pour s'établir à 43 % en 2011. 181 infractions présumées ont été portées devant le collège de l'agence française de lutte contre le dopage : 163 ont concerné des contrôles positifs, dont 107 ont débouché sur des sanctions (35 dossiers n'ayant pas été examinés avant la fin de l'année) ; les autres infractions concernent des cas de soustraction au contrôle ou de violation de l'obligation de localisation pour les sportifs qui y sont astreints.

Après un premier programme de prévention des conduites dopantes couvrant la période 2006-2011, le ministère des sports a élaboré un plan national de prévention du dopage et du trafic de produits dopants pour la période 2011-2014 : pour pouvoir bénéficier d'un soutien de l'État, les fédérations sportives doivent intégrer dans leurs conventions d'objectifs des engagements en matière de lutte contre le dopage. Ce dispositif est encore trop récent pour pouvoir être évalué. Il n'en demeure pas moins nécessaire de renforcer ces engagements à l'occasion du

⁴¹ Le coût total des dépenses relevant du département des contrôles s'est élevé en 2011 à 1,5 M€, soit un coût moyen de 161 € par sportif contrôlé.

renouvellement des conventions d'objectifs et de prévoir des sanctions en cas de non-respect.

La Cour a vérifié, à l'occasion de ses contrôles de fédérations sportives les plus récentes, leur engagement dans la lutte contre le dopage tant dans le sport de haut niveau que dans le sport pour tous.

Ainsi, par exemple, au sein de la fédération française de tennis, 259 contrôles ont été effectués entre 2010 et 2012 : ces contrôles ont donné lieu à cinq procédures disciplinaires. Les joueuses et joueurs qui bénéficient du soutien de la fédération doivent signer une charte dans laquelle ils s'engagent à participer aux actions de prévention menées par l'Etat et la fédération. Un suivi biologique longitudinal – soit trois prises de sang par an – est effectué depuis une dizaine d'années : il concerne actuellement 66 joueuses et joueurs participant à la Coupe Davis et à la Fed Cup ou relevant du pôle France.

b) La lutte contre la corruption et la tricherie en matière sportive

La lutte contre la corruption et la tricherie en matière sportive est devenue une préoccupation croissante avec le développement des paris sportifs à l'échelle mondiale et la dématérialisation des lieux de prise de paris, qui ont augmenté les risques de manipulation des compétitions.

La France a fait le choix, avec la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, de lutter contre les paris illégaux en mettant en place une libéralisation contrôlée. Ce texte vise notamment à assurer la sécurité et la sincérité des opérations de jeux par l'encadrement des paris, l'agrément préalable des opérateurs et la reconnaissance d'un droit d'exploitation pour les organisateurs d'évènements sportifs. Il institue également un prélèvement sur les mises qui revient au centre national pour le développement du sport. Une autorité administrative indépendante, l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), est chargée de mettre en place des moyens de régulation, d'information et de contrôle pour protéger les joueurs et lutter contre la fraude. Enfin, la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 a institué un délit pénal de manipulation des manifestations sportives.

L'activité de l'autorité de régulation des jeux en ligne en 2011

2011 a constitué la première année de pleine activité pour l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Le marché des jeux en ligne concerne trois secteurs distincts : les paris hippiques, les paris sportifs, les jeux de cercle (poker).

En 2011, les paris sportifs contrôlés par l'ARJEL ont fait l'objet de 592 M€ de mises, pour un peu plus de 700 000 comptes joueurs actifs. L'ARJEL a agréé 16 opérateurs dans le domaine sportif et a autorisé les paris sur 30 sports. Toutefois, 80 % des mises sont concentrées sur deux sports : le football (55 %) et le tennis (25 %).

Tous secteurs confondus, l'ARJEL a adressé plus de 1 000 mises en demeure à des opérateurs et hébergeurs de sites illégaux.

Source : rapport d'activité 2011 de l'ARJEL

2 - Le respect des règles de bonne gestion

Les conséquences économiques et financières de la professionnalisation du sport ont également rendu nécessaire l'instauration de règles prudentielles en matière de gestion.

En effet, en raison notamment d'une maîtrise insuffisante de leur politique salariale dans le cadre d'un marché européen dérégulé, beaucoup de clubs professionnels n'ont pas trouvé, en France comme en Europe, les conditions d'un équilibre économique pérenne.

Ainsi, en Ligue 1 de football, le résultat net cumulé des 20 clubs a été de - 114 M€ à l'issue de la saison 2009-2010 et de - 46,1 M€ en 2010-2011⁴². La dette cumulée des mêmes clubs s'élevait à 610 M€ dont 94,3M€ de dette financière (représentative des emprunts contractés par les clubs) à la fin de la saison 2009 – 2010, et à 611,5 M€ dont 87,2 M€ de dette financière à la fin de la saison 2010 – 2011⁴³.

⁴² Source : rapport d'activité de la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), comptes des clubs professionnels de football, saison 2010-2011. Le tableau détaillé qui figure en annexe n° 6 montre que les pertes sont encore plus importantes si l'on s'en tient au résultat d'exploitation hors transfert : ce résultat d'exploitation est de - 254,2 M€ pour la saison 2010-2011.

⁴³ La dette non financière comprend, d'une part, des dettes sur transferts de joueurs (133,9 M€ à la fin de la saison 2010 – 2011), auxquelles correspondent toutefois, à l'actif, des créances sur transferts de joueurs à hauteur de 154,7 M€, d'autre part, un poste « autres dettes », correspondant essentiellement à des dettes fiscales et sociales (390,4 M€).

Plusieurs dispositions ont été prises afin d'inciter les clubs à une meilleure maîtrise de leur équilibre financier :

- les subventions publiques que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent verser aux associations et sociétés sportives sont encadrées par le code du sport⁴⁴. Elles ne peuvent financer que des missions d'intérêt général, telles que la formation ou la sécurité, et leur montant ne peut excéder 2,3 M€ par club et par saison. En outre, le montant maximum des sommes versées par les collectivités en exécution de contrats de prestations de services ou d'autres prestations n'entrant pas dans des missions d'intérêt général, est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive ;
- les clubs professionnels font l'objet d'un contrôle de gestion : chaque fédération disposant d'une ligue professionnelle a l'obligation, en application de l'article L. 132-2 du code du sport, de créer un organisme chargé d'assurer le contrôle juridique et financier des associations et sociétés sportives ;
- les conditions de commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions sportives sont également encadrées.

En outre, la possibilité pour les fédérations de fixer un montant maximum de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque club (*salary cap*) a été inscrite dans la loi du 1^{er} février 2012.

La maîtrise de la masse salariale des équipes professionnelles

Le *salary cap* est apparu aux États-Unis dans les années 1980. Imposé par les ligues de sport professionnel (*National Basket Association, National Football League, National Hockey League*), il vise à limiter la masse salariale des clubs. Dans le contexte américain de ligues professionnelles « fermées » (pas de système de montée ou de descente entre divisions, nombre limité de « franchises » permettant aux clubs de participer à la compétition), le *salary cap* a pour principal objectif, à côté d'autres instruments de régulation tels que l'organisation collective des recrutements donnant la priorité aux clubs les moins bien placés (*draft*), de veiller à l'attractivité du spectacle en maintenant un certain équilibre entre les équipes.

⁴⁴ Articles L. 113-2, L. 113-3, R. 113-1 et suivants du code du sport.

En France, la loi du 1^{er} février 2012 laisse la possibilité aux fédérations sportives d'instaurer un *salary cap*. Le rugby professionnel est à cette date, la seule discipline à l'avoir mis en place, dès la saison 2010-2011, afin d'éviter une inflation des salaires et de préserver l'équité de la compétition.

Néanmoins, les organes chargés du contrôle de gestion des clubs ont la possibilité d'encadrer la masse salariale lorsque la situation financière des clubs l'exige : en 2010, plus de la moitié des clubs de ligue 2 de football ont ainsi vu leur masse salariale encadrée.

La montée en puissance des enjeux financiers liés au sport professionnel et la difficulté qu'éprouvent les clubs à équilibrer leurs comptes légitiment le fait que l'État, dans son rôle de régulation, y porte une attention croissante et incite les fédérations sportives à renforcer leurs instruments de contrôle. Cette régulation ne peut toutefois être véritablement efficace que si elle est relayée au niveau international.

3 - La nécessité d'un renforcement de la régulation au niveau international

Dans un contexte mondialisé, les législations nationales rencontrent rapidement leurs limites si elles restent isolées. Cette contrainte est particulièrement perceptible dans le cas des paris sportifs illégaux effectués en ligne à partir de sites situés à l'étranger : contrairement au dopage⁴⁵, il manque dans ce domaine un instrument juridique international pour fixer un cadre harmonisé de protection de l'intégrité du sport et pour coordonner la lutte contre la manipulation des résultats sportifs en lien avec les paris en ligne.

L'exemple de la Fédération française de tennis

Comme tous les sports médiatisés, le tennis est touché par les risques de corruption liés aux paris sportifs, mais sa vulnérabilité est accentuée par le fait qu'il s'agit d'un sport individuel et par le fait que les paris peuvent porter sur toutes les phases d'un match (set, jeu, voire point) : ainsi, selon l'autorité de régulation des jeux en ligne, 70 % des mises sont enregistrées sur des phases de jeu intermédiaires, juste avant que ne soit jouée une balle.

⁴⁵ L'Agence mondiale anti-dopage, créée en 1999, a permis une harmonisation des listes de procédés et produits dopants et des réglementations nationales.

En application de la loi du 12 mai 2010, la fédération française de tennis (FFT) a signé 26 contrats avec des opérateurs de paris en ligne agréés portant sur les éditions 2012, 2013 et 2014 des tournois qu'elle organise. Ces conventions, conclues pour une compétition donnée, précisent les obligations des parties en matière de prévention et de détection de la fraude. Parmi les mesures mises en œuvre par la fédération, figurent l'enregistrement de tous les matches concernés, la désignation tardive des arbitres, la prévention des conflits d'intérêt, et la surveillance des sites de paris en ligne. Toutefois, si ces mesures permettent de limiter les risques liés aux paris enregistrés en France, il n'en va pas de même avec ceux qui sont enregistrés à l'étranger, soit 95 % des paris.

Les autorités mondiales du tennis se sont inquiétées de cette situation et ont mis en place une « *tennis integrity unit* » ou unité d'intégrité du tennis, à laquelle la fédération française de tennis apporte sa contribution, mais qui se réduit à quatre personnes. La fédération, si elle a pu par le passé conduire des actions judiciaires contre des sites illégaux à l'étranger, fait valoir qu'elle n'a pas vocation à engager seule des procédures longues et coûteuses.

En ce qui concerne les règles de bonne gestion, le principe du *fair-play* financier a été approuvé en mai 2010 pour le football professionnel par l'Union européenne des associations de football (UEFA). Ayant pour objectif d'arrêter la croissance de l'endettement de certains clubs afin d'assurer leur viabilité et donc la pérennité des compétitions, ce principe, qui vise à instaurer des règles prudentielles pour la gestion financière des clubs, doit être appliqué pour les compétitions relevant de l'Union européenne des associations de football en 2013-2014. Les clubs auront obligation, sur une période donnée, d'équilibrer leurs comptes, et ne pourront, de manière répétée, dépenser plus que les revenus qu'ils génèrent. Le comité exécutif de l'Union européenne des associations de football a approuvé en juin 2012 la création d'une instance de contrôle financier des clubs (ICFC), chargée de superviser l'application des règles et habilitée à imposer des mesures disciplinaires.

En définitive, dans les différents domaines concernant l'intégrité des compétitions, les réponses nationales permettent de promouvoir l'exemplarité, mais ne suffisent pas : il convient de progresser dans le cadre de la compétence d'appui définie par le traité de Lisbonne et dans la coopération avec les organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe, afin de mettre en place des actions collectives et coordonnées à un niveau qui peut seul les rendre véritablement efficaces.

C - Des outils de mesure et d'analyse à améliorer

Pour servir sa fonction stratégique et mieux assurer sa fonction régulatrice, l'État doit enfin améliorer ses outils de mesure et d'analyse.

Si le ministère des sports dispose d'un certain nombre de données socio-économiques sur l'activité sportive, il n'existe pas de compte satellite du sport⁴⁶. La Commission européenne en a souhaité l'élaboration au niveau européen, mais se heurte à un manque de volonté des États membres, Eurostat ayant pour sa part refusé en 2011 de prendre en charge le projet.

La France s'est engagée dans cette démarche en 2007, sans résultats significatifs à ce jour. Les enquêtes actuelles ne donnent qu'une image incomplète de la situation. Certaines entreprises ont par exemple des activités secondaires qui sont liées au sport mais qui ne sont pas prises en compte dans le système statistique. De même, les apports financiers des ménages sont mal connus et mériteraient de faire l'objet d'études pour isoler la part correspondant à l'activité sportive ou à l'assistance à des manifestations sportives.

D'une manière générale, l'impact économique du sport reste mal mesuré, qu'il s'agisse de la rentabilité socio-économique d'investissements sportifs ou des effets de la pratique sportive sur la santé⁴⁷, l'employabilité ou la cohésion sociale. Le développement de la connaissance dans ces domaines viendrait utilement à l'appui des politiques publiques mises en œuvre, en permettant de mieux les orienter. Dans le même registre, l'analyse des effets économiques de l'organisation de grands événements sportifs et leur bilan coûts/avantages mériteraient d'être approfondis, afin d'éclairer les décisions de candidature à l'accueil de ces grands événements.

Le ministère des sports ne disposait pas jusqu'à une date récente de service statistique et d'étude. Il s'appuyait principalement sur la mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS), créée en 1999 et rattachée à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, qui produit, sur la base d'un programme annuel, des statistiques récurrentes et des enquêtes spécifiques. Le ministère a cherché tout récemment à développer sa capacité d'analyse en créant, en avril 2012, une mission d'observation du sport : l'articulation de ses

⁴⁶ Selon la définition de l'INSEE, un compte satellite est un cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale. L'éducation, la santé, la protection sociale, l'environnement et le tourisme en sont des exemples.

⁴⁷ Le gouvernement s'est engagé dans une action de promotion du sport santé.

travaux avec ceux de la mission des études, de l'observation et des statistiques devra être précisée par la direction des sports, l'existence de deux services statistiques distincts étant peu justifiée.

Le ministère des sports a développé depuis 2005 une base de données, le recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique (RES), qui est notamment utilisé par le centre national pour le développement du sport pour instruire les demandes de subventions d'équipements. Afin d'affiner la pertinence des décisions, il apparaît toutefois nécessaire d'améliorer l'appréciation qualitative des équipements et d'acquérir une connaissance plus fine des besoins. Le ministère des sports s'est engagé dans cette démarche sans que celle-ci ait pu jusqu'à présent aboutir : un schéma de cohérence territoriale de l'offre d'équipements sportifs (SCOTOES) est en cours d'élaboration, et la réalisation de diagnostics territoriaux approfondis (DTA) a été lancée à titre expérimental dans certains territoires par les services déconcentrés.

Enfin, si le programme 219 « Sport » du budget de l'État fait l'objet d'une mesure de performance à travers une batterie d'indicateurs, les pratiques sportives menées dans le cadre de l'enseignement secondaire ou des établissements d'enseignement supérieur restent à l'écart de cette démarche, alors même qu'elles représentent globalement l'investissement financier le plus important de l'État. Il conviendrait dès lors que les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche se dotent d'indicateurs pour mesurer respectivement, au regard des objectifs qui leurs sont assignés, les résultats de l'éducation physique et sportive dans l'enseignement scolaire et la performance des services universitaires des activités physiques et sportives (SUAPS).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Confrontés à des problématiques communes, les États européens ont fait des choix d'organisation différents, liés à leur histoire institutionnelle et à leurs caractéristiques propres.

En France, l'État intervient directement de façon importante dans les activités sportives. Sa stratégie doit toutefois être adaptée à un environnement évolutif. Les moyens limités dont il dispose imposent qu'il les concentre sur des priorités resserrées, au service de ses deux grands objectifs : le développement du sport pour tous, l'excellence du sport de haut niveau. Cette concentration des moyens doit se faire en coordination et en complémentarité avec les différents acteurs du sport.

Les questions liées à l'intégrité des compétitions et à la probité des sportifs 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'État, qui doit renforcer sa lutte contre les dérives. 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'État 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, sur la cohésion sociale reste également insuffisamment mesuré. L'expertise des besoins, notamment en équipements, mérite d'être affinée. Le sport scolaire et le sport universitaire doivent enfin être intégrés dans la mesure de la performance des politiques sportives.

La Cour émet les recommandations suivantes :

- 1. définir des priorités resserrées pour les interventions de l'État, s'inscrivant dans les objectifs du développement de la pratique sportive et de l'excellence du sport de haut niveau ;*
 - 2. mettre en place une instance nationale et régionale consultative qui associe l'ensemble des différents acteurs du sport à la définition des politiques ;*
 - 3. promouvoir la mise en place d'instruments internationaux coordonnés, notamment en matière de réglementation des paris sportifs et de contrôle des clubs professionnels ;*
 - 4. développer les outils de mesure et d'analyse :*
 - en unifiant la mission des études, de l'observation et des statistiques et la mission d'observation du sport ;*
 - en élaborant un compte satellite du sport ;*
 - en mesurant les effets de la pratique sportive sur la santé, sur l'employabilité et sur la cohésion sociale ;*
 - en achevant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'offre d'équipements sportifs (SCOTOES).*
-

Chapitre II

Le développement du sport pour tous

Les crédits consacrés par l'État au développement du sport pour tous s'élèvent à 387,46 M€⁴⁸, auxquels il convient d'ajouter 3,5 Md€ correspondant à la rémunération des enseignants d'éducation physique et sportive (EPS). Il s'agit d'une politique partagée avec les collectivités territoriales, qui apportent l'essentiel du financement des clubs et des équipements.

Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* », annexé au projet de loi de finances pour 2012, précise que l'objectif n° 1 du programme 219 « Sport » est « *d'accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics prioritaires* ». Les résultats globaux en matière de pratique sportive situent la France dans la moyenne européenne, mais des inégalités d'accès demeurent marquées.

Cette situation, qui fonde la légitimité de l'intervention de l'État, illustre l'insuffisante performance des politiques menées : elle appelle une réforme profonde du centre national pour le développement du sport afin d'en faire l'instrument d'une politique efficace de réduction des inégalités d'accès au sport ; elle invite également à mieux associer le sport scolaire et universitaire à la politique de développement du sport.

⁴⁸ Dépenses imputées à l'action n° 1 du programme « Sport », y compris les dépenses de soutien, auxquelles s'ajoute la part des crédits du centre national pour le développement du sport consacrée au sport pour tous.

I - Un éloignement persistant de certains publics

La France se situe dans la moyenne européenne en matière de pratique sportive. Toutefois, certains publics - femmes, handicapés, habitants des zones urbaines sensibles, - demeurent sous-représentés dans les clubs affiliés aux fédérations. A travers les conventions d'objectifs et l'intervention du centre national pour le développement du sport, l'action de l'État ne se traduit pas par une action suffisamment efficace en matière de correction des inégalités d'accès aux pratiques sportives : sa politique reste caractérisée par une grande dispersion des subventions de fonctionnement et n'est pas assortie d'objectifs ambitieux.

A - Une pratique générale conforme à la moyenne européenne, mais avec des inégalités marquantes

1 - Une mesure inadaptée de la pratique sportive par les indicateurs du projet annuel de performances

Dans le projet annuel de performances du programme « Sport », l'indicateur 1.1 : « *licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par publics prioritaires* » mesure l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en matière de développement de la pratique sportive. Or celui-ci souffre de nombreuses faiblesses.

En premier lieu, il ne mesure que la pratique encadrée dans des clubs affiliés aux fédérations sportives. Or, près des deux tiers des pratiquants de plus de 15 ans⁴⁹ ne sont pas adhérents d'une structure, qu'il s'agisse d'une association ou d'un club à but lucratif. De plus, ni les services de l'État, ni l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES) ne disposent de données concernant le nombre d'adhérents à des clubs municipaux. Ni la pratique encadrée, ni à plus forte raison la pratique non encadrée ne sont donc prises en compte dans leur intégralité par l'indicateur du projet annuel de performances.

De surcroît, cet indicateur mesure imparfaitement la pratique au sein des fédérations. En effet, les données relatives au nombre de licences incluent, en plus des licences *stricto sensu*, les autres titres de participation (ATP), qui sont délivrés le plus souvent lors d'une pratique sportive occasionnelle. Si la promotion des autres titres de participation a sa place dans la stratégie ministérielle du programme « Sport », le fait de

⁴⁹ Selon l'enquête *Stat-info* du ministère des sports de décembre 2010, 65 % des personnes âgées de 15 ans et plus ont pratiqué de manière soutenue une activité physique ou sportive au cours des douze derniers mois précédant l'enquête.

réunir licences et autres titres de participation (ATP) dans un même indicateur composite ne permet pas d'apprécier correctement la performance du programme. Or, selon les données fournies par la mission des études, de l'observation et des statistiques, les autres titres de participation représentent 10 % des titres pris en compte par l'indicateur : 1 740 000 ATP avaient été délivrés en 2010 contre un peu plus de 15 680 000 licences. En outre, le ministère ne dispose pas d'informations fiables sur la proportion de titulaires de plusieurs licences.

Par ailleurs, l'indicateur est décliné en quatre sous-indicateurs qui visent à évaluer l'évolution de la pratique sportive, ainsi que celle des inégalités dans la pratique du sport : le nombre et le taux de licences au plan national, le taux de licence des jeunes de moins de 20 ans, le taux de licences féminines et le taux de licences en zones urbaines sensibles (ZUS). Le choix d'avoir regroupé l'ensemble des moins de 20 ans dans un public cible n'apparaît guère justifié. En effet, le taux de licence de cette tranche d'âge est nettement supérieur à la moyenne nationale (37,8 % en 2011 contre 27,2 % pour l'ensemble de la population) : il aurait été plus intéressant de cibler uniquement les jeunes de 14 à 20 ans, car c'est souvent dans cette tranche d'âge que la pratique diminue.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre de licenciés chez les jeunes de moins de 20 ans

En nombre et en %

	2008	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)	2013 (cible)
Nombre total de licences (en millions)	5,8	5,7	nd	nd	nd	nd
Taux de licence (hors collectivités outre-mer) en %	38,5	37,7	37,7	37,8	37,9	38,0

Source : projets annuels de performances « sports » 2007 à 2012

A l'inverse, la proportion de licences attribuées à des personnes en situation de handicap ne fait pas partie des indicateurs du projet annuel de performances, alors qu'il s'agit d'un des publics prioritaires et que les crédits destinés à favoriser la pratique sportive de ce public (conventions d'objectifs et crédits déconcentrés du centre national pour le développement du sport) ont fortement augmenté, passant, selon le ministère des sports, de 3,7 millions en 2003 à 10 millions en 2011. Un recensement précis de la proportion de pratiquants en situation de handicap est probablement délicat en dehors des deux fédérations

spécifiques⁵⁰ - la fédération française de sport adapté (49 000 licenciés en 2011) et la fédération française handisport (26 500 licenciés en 2011) - mais un indicateur relatif au nombre de clubs accueillant des sportifs en situation de handicap pourrait utilement éclairer le projet annuel de performances.

Au total, les indicateurs du projet annuel de performances apparaissent imparfaits : ils mesurent davantage la performance des fédérations en matière de recrutement de licenciés que l'évolution de la pratique sportive en France. A ce titre, il est nécessaire de les redéfinir, notamment afin d'intégrer la pratique sportive non encadrée.

2 - Des inégalités d'accès importantes dans les fédérations

a) Des performances globales moyennes

Les objectifs en matière de développement de la pratique apparaissent peu ambitieux. Le ministère ne se fixe pas d'objectifs à l'horizon d'une olympiade, mais révisé chaque année ses cibles pour les années suivantes en fonction des résultats constatés.

Ainsi, l'objectif-cible pour 2012, affiché dans le projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2010, était de 16,7 millions de licences (en incluant les ATP) contre 16,4 millions en 2008. Cet objectif supposait une quasi-stabilisation du taux de licences (25,1 %) sur les cinq années de la période 2008-2012. Cet objectif peu ambitieux a finalement été révisé puisque le nombre de licenciés pour 2012 figurant dans le projet annuel de performances s'est élevé à 18 millions, compte tenu de résultats obtenus en 2010 qui étaient supérieurs aux attentes.

Tableau n° 6 : Evolution du nombre de licenciés en France (population générale)

	2008	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)	2013 (cible)
Nombre total de licences (en millions)	16,7	17,3	17,3	17,8	18,0	18,1
Taux de licence (hors collectivités outre-mer) en %	26,0	26,4	26,8	27,2	27,4	27,5

Source : projets annuels de performances « sports » 2007 à 2012

⁵⁰ Le ministère estime à 79 000 le nombre de pratiquants sportifs handicapés licenciés dans des clubs ordinaires et à 945 000 le nombre de ceux qui ne sont pas licenciés.

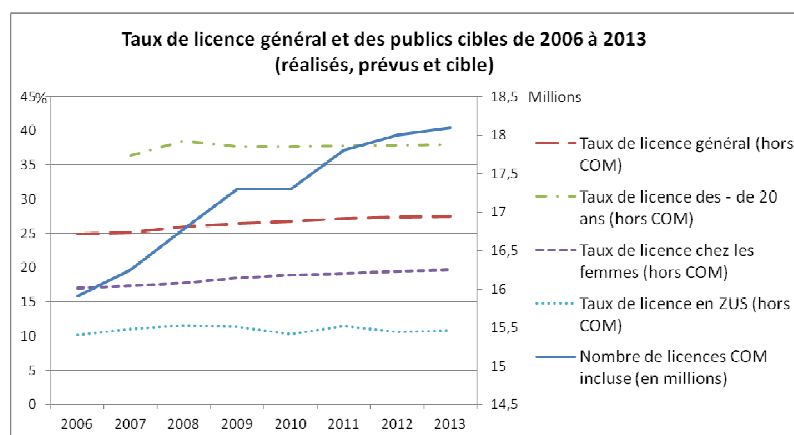
Selon la mission des études, de l'observation et des statistiques, la pratique licenciée a augmenté de 18,8 % entre 2000 et 2010, alors que la population française n'augmentait que de 6,8 %. Les estimations pour 2011 indiquent que la France comptait alors 17,8 millions de licenciés, soit 27,2 % de la population. Ces données recoupent celles de l'enquête eurobaromètre de la Commission européenne, selon laquelle 24 % de la population française de plus de 15 ans adhère à un club : ce résultat place notre pays dans la moyenne européenne (25 %), mais loin derrière l'Allemagne (44 %) ou les Pays-Bas (50 %).

En ce qui concerne la pratique hors fédération, la France se situe en revanche, selon les statistiques figurant dans l'eurobaromètre « sport et activités physiques », au-dessus de la moyenne européenne : 48 % des Français de 15 ans et plus pratiquent un sport au moins une fois par semaine, contre 40 % en moyenne dans l'Union européenne ; 34 % ne pratiquent aucun sport, contre 39 % en moyenne dans l'Union. Ces taux sont globalement équivalents à ceux qui sont constatés dans des pays comparables (49 % en Allemagne, 46 % au Royaume-Uni), mais nettement inférieurs aux performances des pays du nord du continent (72 % en Suède et en Finlande).

b) Des inégalités d'accès aux clubs affiliés aux fédérations sportives

L'accès au sport est inégalitaire : en particulier, les femmes et les habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) apparaissent sous-représentés dans les clubs.

Graphique n° 5 : Taux de licence (hors collectivités d'outre-mer) général et publics cibles de 2006 à 2013



Source : ministère des sports, graphique Cour des comptes

Le taux de licences féminines (19,2 % en 2011) est inférieur au taux de licence moyen. Certaines fédérations importantes ont des taux de licences féminines très faibles (par exemple, 3,2 % dans le football) ; d'autres, au contraire, comptent une forte proportion de femmes, notamment certaines fédérations multisports et affinitaires telles que la fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire (plus de 90 % des 500 000 licenciés).

Tableau n° 7 : Evolution du nombre de licences féminines (hors collectivités d'outre-mer)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (cible)
Nombre de licences et ATP (en millions)	5,9	6,1	6,3	nd	nd	nd
Taux de licence (%)	17,8	18,5	18,9	19,2	19,5	19,7

Source : projets annuels de performances « sports » 2007 à 2012

La sous-représentation des femmes est, en revanche, moins marquée dans les pratiques en dehors des fédérations : 40 % des femmes pratiquent une activité sportive de façon régulière contre 46 % des hommes. Cette situation semble indiquer que l'offre des fédérations - en particulier la demande de participation aux compétitions - n'est pas adaptée aux attentes d'une partie des femmes et des jeunes filles.

Par ailleurs, des disparités sociales et territoriales importantes demeurent en termes de pratique sportive. L'indicateur relatif au taux de licence en zones urbaines sensibles (hors collectivités d'outre-mer) fait ainsi apparaître des résultats très inférieurs à la moyenne nationale (11,5 % en 2011). Aux causes strictement économiques s'ajoute, notamment, la question du taux d'équipement dans ces zones.

Tableau n° 8 : Evolution du nombre de licenciés en zones urbaines sensibles

	2008	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)	2013 (cible)
Nombre de licences	514 800	499 778	nd	nd	nd	nd
Taux de licences (%)	11,6	11,3	10,3	11,5	10,6	10,8

Source : projets annuels de performances « sports » 2007 à 2012

Par ailleurs, les écarts de taux de licences entre régions restent importants. Ainsi, en 2010, ils atteignaient 10 points entre l'Ile-de-France (20,1 % de licenciés) et la Bretagne (31,1 %). Les collectivités d'outre-mer enregistrent des taux de licences très inférieurs à la moyenne nationale : 14,8 % en Guyane, 14,9 % en Martinique, 17,5 % en Guadeloupe, et 18,5 % à la Réunion en 2010.

Les inégalités d'accès au sport sont plus marquées pour la pratique licenciée que pour la pratique générale. Ainsi l'enquête 2010 CNDS/DS-INSEP-MEOS a mis en évidence que les personnes diplômées de l'enseignement supérieur et celles aux revenus les plus élevés sont « *deux fois plus souvent inscrites dans une structure ou encadrées pour leur activité (environ 40 %) que les pratiquants ayant les plus bas revenus ou niveaux de diplôme (près de 20 %)* », alors que les taux de pratique générale respectifs sont de 44 % et de 38 %.

En définitive, le taux de pratique générale, qui est globalement satisfaisant pour la France, contraste avec un taux de licence moyen et des inégalités marquées dans l'accès aux clubs. Ce constat suggère que l'offre proposée par les clubs ne répond pas à l'objectif des fédérations de recruter davantage de licenciés afin de développer leur autonomie financière. L'évolution de cette offre pour tenir compte de besoins nouveaux constitue donc un enjeu important.

En outre, la représentativité du mouvement sportif soulève une interrogation : celui-ci ne rassemble finalement qu'une minorité des pratiquants, et ses effectifs licenciés comme ses dirigeants ne reflètent pas la diversité de la population française⁵¹. C'est donc l'orientation même du ministère des sports, pour lequel l'objectif du sport pour tous est essentiellement porté par les clubs et les fédérations, qui se trouve, de ce fait, fragilisée.

3 – Des équipements inégalement répartis sur le territoire

Les inégalités d'accès au sport recouvrent également des inégalités territoriales en matière d'équipement. Celles-ci sont mises en évidence dans l'atlas des équipements sportifs français publié par le ministère des sports à partir des données du recensement national des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques (RES), qui permet d'apprécier la répartition territoriale de 320 000 équipements sportifs.

Dans cet atlas, les équipements sportifs sont regroupés en six catégories : les bassins aquatiques, les courts de tennis, les terrains de grands jeux, les salles de pratique collective (salles polyvalentes et salles

⁵¹ Cf. les développements ci-après (chapitre 4) sur la féminisation des instances de gouvernance des fédérations sportives.

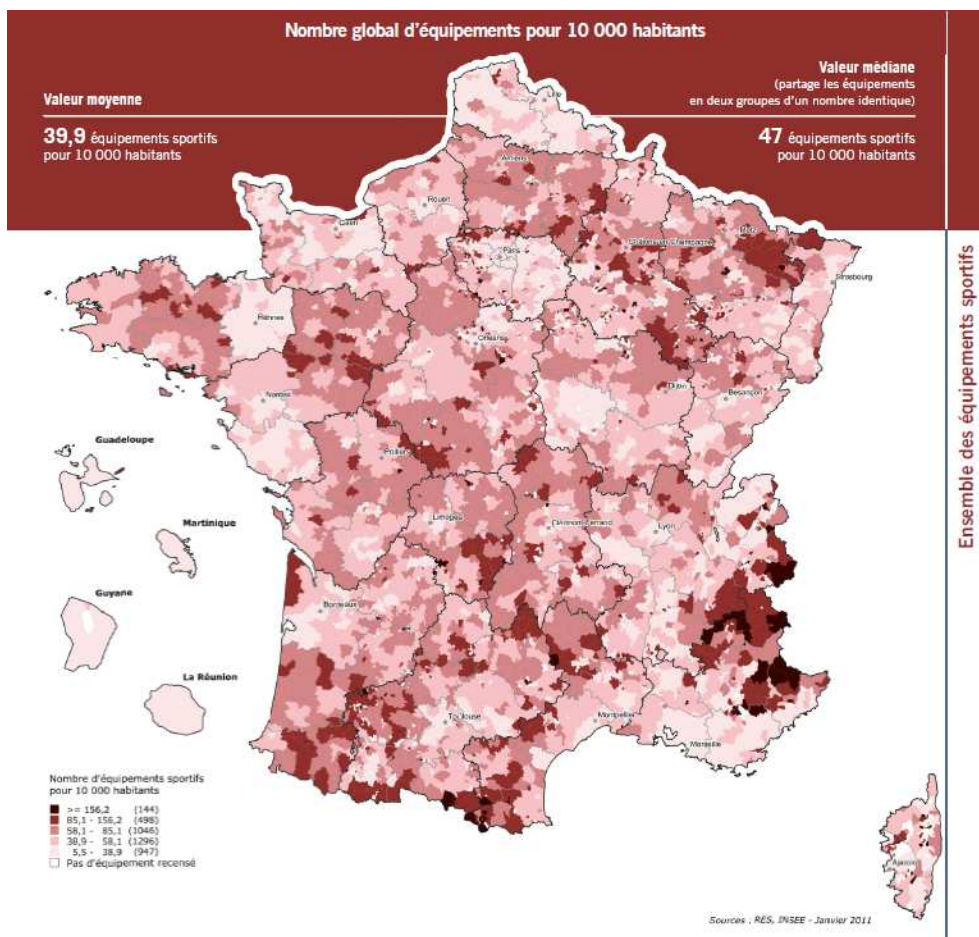
des fêtes, notamment), les équipements extérieurs et petits terrains en accès libre et les autres équipements (stades d'athlétisme et parcours de golf, notamment).

Les territoires les moins bien dotés sont les agglomérations importantes, en particulier la région parisienne (23,7 équipements pour 10 000 habitants contre une moyenne nationale de 40 ; 2,8 terrains de grand jeu pour 10 000 habitants contre une moyenne nationale de 6,9). Ce sous-équipement touche également les collectivités d'outre-mer, en particulier la Guadeloupe (23,6 équipements pour 10 000 habitants) et la Martinique (23,5 équipements pour 10 000 habitants).

Les zones urbaines sensibles (ZUS) apparaissent également particulièrement sous-équipées. Une étude du ministère des sports publiée dans le rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles 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. Ces données corroborent les travaux relatifs au schéma de cohérence territoriale de l'offre d'équipements sportifs desquels il résulte que 425 des 489 communes ayant au moins une zone urbaine sensible étaient moins équipées que la moyenne. La disponibilité et le coût du foncier dans ces territoires n'expliquent qu'en partie ces écarts.

Enfin, la question de l'accessibilité des équipements s'ajoute à celle de leur répartition équilibrée sur le territoire. En particulier, le constat de la proportion importante de sportifs qui choisissent une pratique non encadrée devrait conduire à une réflexion sur l'adaptation et la mise à disposition des équipements sportifs pour ces publics, qui sont majoritaires.

En définitive, les équipements sportifs sont répartis de façon hétérogène sur le territoire et les inégalités d'accès aux clubs sont importantes. Ces constats encadrent la mission principale dévolue à l'État dans ce domaine, qui doit être de contribuer à la réduction des inégalités territoriales, au travers d'une péréquation rendue nécessaire par le financement très fortement majoritaire des collectivités territoriales. Encore faut-il que l'État ait pris la mesure exacte des priorités qu'il doit poursuivre, en orientant efficacement l'action des clubs vers les publics éloignés de la pratique sportive et en favorisant la construction d'équipements dans les territoires sous-équipés.



B - Une politique de développement du sport sans effet significatif sur l'évolution de l'offre

La responsabilité du développement du sport et de l'augmentation du nombre de licenciés revient, en premier lieu, au mouvement sportif. Toutefois, celui-ci rencontre des difficultés pour faire évoluer son offre en fonction des besoins nouveaux qui s'expriment. Dans ce contexte, les instruments qu'utilise l'État paraissent mal orientés et s'exposent manifestement au risque de saupoudrage, tant au niveau des dotations versées dans le cadre des conventions d'objectifs qu'à celui des subventions territoriales du centre national pour le développement du sport.

1 - Les conventions d'objectifs : un levier inefficace pour le développement de la pratique sportive

Les conventions d'objectifs n'accompagnent pas suffisamment le développement du sport pour tous : les crédits sont insuffisamment orientés vers les publics les plus éloignés de la pratique.

Les crédits consacrés dans les conventions d'objectifs à l'action 1 (« *Sport pour tous* ») ne s'élevaient en effet qu'à 17,9 M€ en 2011. Leur part dans le total des subventions accordées aux fédérations est de surcroît très variable, puisqu'elle va de 14,3 % pour les fédérations unisport à 70 % pour les fédérations multisports et affinitaires. En outre, les subventions accordées aux fédérations unisport au titre de cette action ont baissé de 11,6 % entre 2009 et 2011, en passant de 13,4 M€ à 12 M€, alors que les crédits alloués par les conventions d'objectifs à ces mêmes fédérations ont légèrement augmenté sur la période, en passant de 83,7 M€ à 84,2 M€.

Par ailleurs, dans les fédérations unisport, deux tiers des subventions destinées au sport pour tous concernent des actions indifférenciées : ces fédérations n'attribuent que le tiers de ces subventions - soit 4 M€ seulement - à des publics prioritaires. Parmi elles, près de la moitié (1,9 M€) concernent les jeunes scolarisés. En définitive, seulement 2,1 M€ de subventions (soit à peine 17,5 % des subventions aux fédérations au titre du sport pour tous) visent spécifiquement les publics les plus éloignés de la pratique sportive.

L'examen de certaines conventions d'objectifs montre que des actions financées au titre de l'action 1 « *Sport pour tous* » sont en fait éloignées de la promotion du sport pour tous. Tel est le cas, par exemple, de la convention d'objectifs signée avec la fédération française d'athlétisme, à laquelle l'État a apporté pour cette action une subvention de 60 000 €, destinée en fait au développement des relations internationales de la fédération⁵².

Au total, les subventions accordées aux fédérations sportives au titre du développement du sport pour tous ne jouent pas un rôle de levier efficace pour développer la pratique des publics éloignés du sport : elles jouent en fait principalement le rôle de subventions générales de fonctionnement.

⁵² Ce type de soutien à l'action internationale des fédérations sur le fondement de la poursuite de l'action 1 se retrouve dans plusieurs autres conventions d'objectifs.

2 - La « part territoriale » du CNDS : un impact limité

La « part territoriale » des crédits du centre national pour le développement du sport (CNDS) regroupe l'ensemble des concours financiers destinés au fonctionnement des structures énumérées à l'article R. 411-2 du code du sport. Il s'agit principalement des clubs et associations sportives agréés, des ligues ou comités régionaux et départementaux des fédérations sportives et des comités régionaux olympiques et sportifs (CROS), des comités départementaux olympiques et sportifs (CDOS) et des comités territoriaux olympiques et sportifs (CTOS).

Le montant de cette « part territoriale », fixé en conseil d'administration, est en hausse constante depuis 2006. Il s'élève à 142 M€ pour 2012. Aux termes du contrat de performance 2009-2011, *« le centre national pour le développement du sport doit, en premier lieu, concourir par ses financements au développement du sport pour tous au plan territorial »*. Les subventions doivent normalement être allouées sur le fondement d'un projet présenté par les demandeurs, qui doit conduire au développement de la pratique sportive, en priorité sur certains territoires ou auprès de certains publics, et viser une transformation de l'offre d'animation. Toutefois, les crédits de la part territoriale constituent, dans de nombreux cas, une subvention de fonctionnement, et le montant médian relativement faible des subventions accordées aux clubs (1 200 €) ainsi que le nombre important de subventions (plus de 41 000 en 2011) et de bénéficiaires (plus de 35 000) limitent les effets de levier.

L'évaluation de l'efficacité de ces subventions est inévitablement très limitée, en raison du nombre élevé de versements et de bénéficiaires. Leur utilité est de ce fait même loin d'être prouvée, ce qui doit conduire à repenser le mode d'intervention du CNDS.

En outre, seules quelques subventions spécifiques ont été effectivement conçues pour répondre à certaines des priorités du sport pour tous : il s'agit principalement des aides directes à l'emploi sportif dans le cadre du plan sport emploi (PSE) et du dispositif d'accompagnement éducatif.

Le PSE a été institué en 1996 afin de favoriser l'embauche de personnels qualifiés dans les domaines techniques, pédagogiques ou administratifs par des *« employeurs susceptibles de prendre en charge, à terme, la totalité du coût de l'emploi »*. Cette initiative vise en fait à répondre au besoin de professionnalisation du mouvement sportif. En effet, le mouvement sportif regroupe près du quart des associations en activité en France et 30 % des bénévoles associatifs, mais ne

représenterait, avec 72 000 équivalents temps plein (ETP), qu'à peine 7 % de l'emploi associatif⁵³. Le plan sport emploi, qui représente 15 % des crédits de la « part territoriale » du centre national pour le développement du sport, prend la forme d'une subvention dégressive attribuée sur quatre ans, d'un montant maximum de 12 000 € la première année. Cependant, depuis 2008, une aide non dégressive peut être attribuée sous certaines conditions.

Le dispositif de l'accompagnement éducatif existe, quant à lui, depuis l'année scolaire 2007-2008. Il a pour objectif de proposer des activités périscolaires, ouvertes dans un premier temps aux élèves des collèges de l'éducation prioritaire, puis à tous les collégiens depuis la rentrée 2008, enfin aux élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire depuis la rentrée 2009. Le centre national pour le développement du sport a été chargé d'apporter un soutien financier au volet sportif de ce dispositif.

Cette action peut prendre deux formes : une subvention d'équipement orientée vers l'aide à la création, à la rénovation ou à l'aménagement d'équipements sportifs, et une subvention de fonctionnement qui vise à aider les associations sportives, qu'elles soient ou non scolaires, intervenant en temps périscolaire auprès des élèves. L'accompagnement éducatif représente un montant de 13 M€ dans les crédits du centre national pour le développement du sport.

3 – Les subventions d'équipement du CNDS : de faibles montants répartis de manière inéquitable

a) Des critères d'éligibilité nombreux

L'attribution de subventions d'équipement aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux associations sportives agréées, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives est, avec la « part territoriale », un des principaux modes d'intervention du centre national pour le développement du sport. Ces financements s'élevaient, en 2011, à 111,46 M€.

Le centre national pour le développement du sport finance principalement la construction, la rénovation et la mise en accessibilité des équipements sportifs ainsi que l'acquisition de matériels lourds d'une durée de vie supérieure à cinq ans. Des lettres de mission adressées par le ministre chargé des sports au directeur général du CNDS définissent des

⁵³ Source « les associations en France, poids, profils et évolutions » V. tchemononog (CNRS – centre d'économie de la Sorbonne), novembre 2007.

axes prioritaires. Pour répondre à ces priorités, mais aussi pour réserver des crédits à d'autres actions spécifiques, différentes enveloppes ont été distinguées au fil du temps. Au niveau national, l'essentiel des subventions est distribué à partir d'une enveloppe générale à laquelle s'ajoutent deux enveloppes spécifiques : une enveloppe « sinistres » (1 M€) et une enveloppe « accessibilité personnes handicapées » (1,35 M€).

Par ailleurs, depuis 2008, des financements sont accordés, pour un total de 15 M€ en 2011, dans le cadre d'une enveloppe définie par région et destinée à des projets dits de proximité. En outre, une enveloppe régionalisée spécifique a été créée en 2008 pour la rénovation des équipements sportifs outre-mer.

Enfin, le centre national pour le développement du sport constitue le support du soutien de l'État à la construction ou à la rénovation de grands équipements sportifs. Une enveloppe de 50 M€ sur cinq ans avait initialement été prévue pour les projets de grande salle - ou arénas - qui doivent permettre à la France d'accueillir des compétitions internationales. Dans sa réponse, le directeur du CNDS indique que « *les dispositifs spécifiques de labellisation et de subventionnement dérogatoires ont été supprimés lors du conseil d'administration du 13 novembre [2012]. Le seul engagement comptable au titre des Arénas s'élève donc désormais à 2,5 M€ pour la grande salle de Brest.* »

Par ailleurs, le CNDS participe au financement de la construction ou de la rénovation de neuf stades qui accueilleront l'Euro de football en 2016 (à Bordeaux, Marseille, Lille, Lyon, Nice, Lens, Paris, Saint-Etienne et Toulouse). Un prélèvement supplémentaire de 0,3 % sur les mises de la Française des Jeux - hors paris sportifs et avec un plafonnement annuel de 24 M€ - doit abonder à cette fin le budget de l'établissement durant la période 2011-2015. Cette intervention représente un transfert total maximum de 120 M€, soit 40 M€ de moins que la somme que le centre national pour le développement du sport est chargé de consacrer à ces opérations (160 M€ en tout).

Une ponction supplémentaire devra donc inévitablement être effectuée sur les ressources normalement affectées au sport pour tous, alors même que l'Euro 2016 ne s'inscrit nullement dans le cadre de cet objectif⁵⁴.

⁵⁴ A la date de publication du présent rapport, les engagements de l'établissement concernant des projets relatifs à l'Euro 2016 s'établissent à 118 M€.

b) Les outils d'aide à la décision et la mesure de l'efficacité des subventions

Des progrès restent à accomplir pour les outils d'aide à la décision et d'analyse des demandes de subvention d'équipement adressées au centre national pour le développement du sport.

Les avis du mouvement sportif rendus lors de l'instruction des dossiers ne s'appuient pas suffisamment sur une argumentation tirée d'une approche globale des équipements concernés. Pourtant, un des éléments de la réforme des critères d'attribution des subventions, opérée à la fin de 2006, était « *d'inviter les fédérations sportives à généraliser l'élaboration de schémas directeurs des équipements et à mutualiser l'expression de leurs besoins, afin de promouvoir des équipements répondant aux souhaits de plusieurs disciplines sportives* ».

Des efforts sont consentis par certaines fédérations pour élaborer une stratégie en matière d'équipements mais cela n'a pas toujours abouti à la mise en place de schémas directeurs d'équipements sportifs permettant au comité de programmation de fonder ses décisions sur des éléments objectifs.

En outre, l'attribution d'une subvention du centre national pour le développement du sport est souvent présentée comme une marque particulière de l'importance d'un équipement pour l'État et le mouvement sportif, permettant par son existence d'assurer le bouclage du tour de table financier. Pour autant, la direction des sports et le centre national pour le développement du sport ne sont pas en mesure de démontrer l'existence ou non d'effets de levier des subventions du centre sur la construction d'équipement sportifs.

La proportion de subventions attribuées à des équipements situés dans des départements sous-dotés reste nettement minoritaire, bien qu'elle ait progressé au cours de la période récente, en passant de 28 % en 2009 à 35 % en 2011, et que des appels à projets spécifiques aient été lancés pour certains territoires sous-équipés : les zones urbaines sensibles en 2009, la Seine-Saint-Denis et la Guyane en 2011. On voit ainsi le rôle limité du centre national en matière de correction des inégalités territoriales.

Les subventions d'équipement sont attribuées à partir de critères nombreux qui nuisent à la lisibilité de l'action du centre national pour le développement du sport. Elles ne sont, en l'état, qu'un complément le plus souvent limité, voire marginal, au tour de table mis en place pour la construction d'équipements, et non un instrument permettant d'orienter celle-ci vers les territoires qui en auraient le plus besoin. L'apport de cet

opérateur national ne représente que 2 % des financements des collectivités territoriales qui ont investi, en 2008, selon la mission des études, de l'observation et des statistiques, de l'ordre de 4,5 Md€ dans les équipements sportifs.

De même, les subventions que le centre national pour le développement du sport attribue aux clubs ont un impact limité par rapport à celles, d'un montant global environ dix fois supérieur en moyenne pour chaque bénéficiaire, que versent les collectivités territoriales.

En définitive, l'intervention d'un opérateur national dans un champ très largement investi par les collectivités territoriales ne pourrait avoir de sens que dans le cadre d'une démarche d'aménagement du territoire. Or, cette intervention souffre aujourd'hui de deux écueils :

- d'une part, certains crédits du centre sont mobilisés pour financer des actions sans lien avec le développement du sport ;
- d'autre part, les subventions de fonctionnement et d'équipement, que l'établissement répartit en faveur du sport pour tous, ne représentent qu'un impact limité par rapport aux subventions des collectivités territoriales.

Une réforme profonde du CNDS apparaît indispensable afin d'en faire un véritable instrument de correction des inégalités territoriales dans l'accès aux pratiques sportives.

II - Le CNDS, un instrument au service d'une politique plus affirmée d'égalité d'accès au sport

L'évolution nécessaire du rôle et des missions du centre national pour le développement du sport doit se traduire par une clarification des compétences et des circuits de financement de l'établissement et par une évolution vers un fonctionnement sur appels à projet, pour la part territoriale comme pour les subventions d'équipement.

A - Des compétences et des circuits de financement à clarifier

Certains des financements du centre national pour le développement du sport ne répondent pas à l'objectif de développement du sport pour tous, mais découlent de la possibilité de disposer, par

commodité, des ressources affectées de l'établissement. Ce type d'intervention doit prendre fin.

1 - Les aides au CNOSF et aux délégations olympiques

Ainsi, le centre accorde aujourd'hui une subvention au comité national olympique et sportif français (CNOSF) dans des conditions qui évoquent une situation de conflit d'intérêts. En effet, le comité participe à la gouvernance d'un organisme chargé de lui attribuer une subvention de fonctionnement⁵⁵. Si les pouvoirs publics estiment que le comité remplit des missions de service public, ce financement ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une convention d'objectifs conclue avec le ministère et financée sur les crédits du programme « Sport ».

L'aide au financement des délégations françaises aux compétitions inscrites sur le calendrier du comité international olympique ou le soutien à l'organisation des grandes manifestations sportives internationales organisées en France devraient également être du ressort de l'État et non du centre national pour le développement du sport. Il en va de même pour le comité stratégique international, en liaison avec le délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES)⁵⁶.

2 - Les financements des équipements bénéficiant au sport professionnel

De même, à l'avenir, le centre national pour le développement du sport ne devrait plus financer des stades appelés à bénéficier essentiellement à des clubs professionnels.

La participation du centre à la construction et à la rénovation des stades de l'Euro de football 2016 - qui n'a pas été intégralement compensée par une augmentation du prélèvement sur la Française des Jeux - est ainsi critiquable, parce qu'elle a conduit à utiliser des crédits destinés au sport pour tous à un usage qui ne correspond pas à cet objectif. Il convient de préciser que la commission « grands stades euro 2016 » présidée par Philippe Séguin préconisait que l'intervention des acteurs publics se concentre exclusivement *« sur le choix d'un site*

⁵⁵ Le président du comité national olympique et sportif français ainsi que cinq représentants du mouvement sportif désignés par lui siègent au conseil d'administration du centre national pour le développement du sport.

⁵⁶ Conformément aux dispositions du décret n° 2008-1142 du 5 novembre 2008, le délégué interministériel aux grands événements sportifs *« anime et coordonne les activités des administrations de l'État et des établissements publics nationaux concourant à l'accueil en France des grands événements sportifs de dimension internationale »*.

compatible avec l'économie du projet, la mise à disposition du foncier et surtout le financement et la réalisation des infrastructures d'accès, la construction, l'exploitation et la propriété de l'enceinte relevant de la responsabilité de l'initiative privée ».

La question du soutien de l'État à la construction dans des villes moyennes d'enceintes telles que les arénes⁵⁷ se pose en termes sensiblement différents, car il s'agit d'équipements polyvalents. Il reste qu'un soutien éventuel au financement de ces équipements devrait transiter par les crédits du programme « Sport », plutôt que par ceux du centre national pour le développement du sport.

3 - Le fonds de concours

La pratique du financement d'une partie des conventions d'objectifs signées par le ministère par la voie d'un fonds de concours versé par le centre national pour le développement du sport à l'État, qui a été dénoncée à plusieurs reprises par la Cour, doit cesser.

Un fonds de concours est, aux termes de l'article 17 de la LOLF, un fonds à caractère non fiscal versé par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. Il est directement versé en recettes du budget général de l'État.

Le fonds de concours versé par le CNDS s'est élevé en 2012 à 19,5 M€, et a été reconduit pour un montant similaire en loi de finances initiale pour 2013.

Ce mécanisme est critiquable au regard des principes qui régissent les finances publiques et l'autonomie des établissements publics.

Dans le cas du CNDS, le législateur a décidé de déroger au principe général de non affectation des recettes aux dépenses en substituant à une subvention pour charges de service public et à des dépenses d'intervention des impôts et taxes affectés. Le centre national est ainsi financé par des recettes fiscales affectées par la loi de finances (prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux ; produit de la contribution sur la cession des droits de diffusion télévisée de manifestations ou de compétitions sportives) et n'a aucune ressource propre.

Or le Conseil constitutionnel a rappelé que les prélèvements qui revêtent un « *caractère obligatoire (...) ne [figurent] pas parmi les*

⁵⁷ Il s'agit d'équipements multifonctionnels de 3 000 à 19 000 places permettant d'organiser des manifestations sportives et événementielles.

recettes qui [peuvent] abonder un fonds de concours⁵⁸ ». Le fonds de concours versé par le CNDS permet à l'Etat de réaffecter au programme « Sport » une quote-part des impôts et taxes affectés au centre national pour le développement du sport sans la reverser en recettes du budget général.

Le montant de ce fonds affecté au financement des politiques fédérales de développement de la pratique sportive, même s'il est approuvé par le conseil d'administration, est en fait décidé par le ministère et arrêté en loi de finances initiale.

Ce fonds de concours est enfin critiquable, car il nuit à la lisibilité du programme « Sport ». Le rattachement de cette ressource a permis au ministère de réduire de façon importante et détournée des crédits consacrés au développement du sport. En effet, les crédits issus du fonds de concours se sont, pour une large part, substitués aux crédits consacrés auparavant à cette action, le ministère ayant procédé à des redéploiements au sein du programme. L'État a ainsi soustrait au développement du sport pour tous 60,8 M€ entre 2009 et 2012 de manière non transparente.

En remplacement de ce fonds de concours, plusieurs options sont envisageables. La première consiste à faire en sorte que le financement des conventions d'objectifs réalisé aujourd'hui par le fonds de concours soit assuré par les crédits du programme « Sport » grâce à un redéploiement des crédits. Le ministère des sports plaide pour une augmentation des crédits du programme « Sport », mais dans le contexte budgétaire actuel, une telle augmentation paraît inenvisageable.

Une autre solution pourrait consister à prévoir la participation du centre national pour le développement du sport à la signature des conventions d'objectifs pluriannuelles les plus importantes : sans qu'un guichet supplémentaire soit ouvert, celles-ci continueraient d'être instruites par la direction des sports, mais en concertation avec le centre pour la partie relative au développement du sport pour tous, et les crédits seraient versés aux fédérations directement par l'établissement. Cette organisation présenterait l'avantage de permettre au centre national de disposer d'une vue d'ensemble sur l'intégralité du soutien au sport pour tous et de pouvoir s'assurer de la cohérence des actions soutenues au niveau national et au niveau territorial. Si une telle solution devait être retenue, il conviendrait d'examiner les conditions dans lesquelles ce

⁵⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*. La loi déferée avait, en ses articles 5 et 64, prévu que l'assurance maladie contribue au fonds de concours créé par l'État en vue de l'achat, du stockage et de la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou au traitement des personnes exposées à certaines menaces sanitaires.

dispositif pourrait être mis en œuvre dans le respect des règles de prévention des conflits d'intérêt.

Au total, le recentrage du centre national pour le développement du sport sur le soutien au sport pour tous et la clarification des circuits de financement apparaissent nécessaires. Ils doivent s'accompagner d'une réorientation vers une action résolue de réduction des inégalités dans l'accès au sport, ce qui implique une refonte des mécanismes de la « part territoriale » et des subventions d'équipement.

B - Une « part territoriale » à recentrer sur l'accès à la pratique sportive

Les crédits de la « part territoriale », qui s'élèvent à 142 M€⁵⁹ en 2012, sont souvent attribués de façon récurrente et sont assimilables à des subventions de fonctionnement.

La principale mesure visant à empêcher les effets de saupoudrage a consisté à mettre en place un seuil pour le montant des subventions accordées, qui s'élève aujourd'hui à 750 €. Même s'il a permis de diminuer sensiblement le nombre de subventions accordées, ce seuil est trop bas et peut être contourné aisément, une association pouvant par exemple bénéficier d'une subvention de 800 € tous les deux ans plutôt que de 400 € par an. Compte tenu des moyens relativement limités dont l'établissement public dispose, la pertinence de ce mode de participation au financement de clubs et d'associations sportives, qui perçoivent la majeure partie de leurs subventions des collectivités territoriales, ne paraît pas convaincante.

En conséquence, il conviendrait que le centre national pour le développement du sport modifie sensiblement son mode d'intervention et évolue vers un véritable financement sur appel à projets. Son action devrait porter sur des projets de taille significative - le seuil d'intervention étant fixé par exemple à 5 000 € - et répondant uniquement à l'objectif d'un accroissement de la pratique sportive des publics qui en sont le plus éloignés. Les publics et territoires prioritaires devraient être définis au niveau régional, et les crédits devraient être attribués sur le fondement d'une convention pluriannuelle exposant les objectifs que les associations s'engagent à atteindre.

⁵⁹ A ces crédits s'ajoutent ceux de la réserve parlementaire qui bénéficient au sport et qui se sont élevés à 8,3 M€ pour 2012. Les subventions transitent par les budgets des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et peuvent représenter une proportion importante des crédits gérés à ce niveau.

A ce titre, il n'y aurait pas lieu de verser des subventions de fonctionnement aux échelons déconcentrés des fédérations et du comité national olympique et sportif français. En revanche ceux-ci pourraient répondre aux appels d'offres du centre national pour le développement du sport.

Sans préjuger de l'évolution de l'organisation des services déconcentrés de l'État, une modification de la répartition des compétences en matière d'instruction des dossiers pourrait être envisagée au profit du niveau régional, compte tenu du fait que ces appels à projets porteraient sur une appréciation des besoins effectués à l'échelle régionale⁶⁰.

Une autre option consisterait à confier la répartition des crédits de la « part territoriale » aux conseils régionaux qui bénéficient d'une compétence générale partagée dans le domaine du sport depuis l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. L'association des régions de France (ARF) a exprimé le vœu de voir la gestion de la part territoriale attribuée « *en délégation de gestion globale à la région* »⁶¹. Si une telle option devait être retenue, deux éléments devraient être pris en compte. D'une part, un tel transfert de compétence sans réforme du mode de fonctionnement de la part territoriale ne ferait que décentraliser une politique de saupoudrage insuffisamment efficace : il ne constituerait donc pas, en soi, une solution adaptée à la correction des faiblesses identifiées. D'autre part, il serait indispensable que les conseils régionaux renforcent leur connaissance du tissu associatif et des besoins en matière sportive, expertise qui se trouve aujourd'hui dans les services déconcentrés de l'Etat en charge du sport.

Par ailleurs, les critères de répartition entre les régions des crédits de la « part territoriale » devraient être revus pour prendre davantage en compte les inégalités territoriales. En effet, les critères actuels de répartition ont été élaborés à l'époque du fonds national pour le développement du sport (FNDS) – c'est-à-dire avant la création du centre national pour le développement du sport en 2005 - et n'ont jamais été modifiés depuis lors, en dépit de l'importance croissante pour le ministère des sports de la prise en compte des publics prioritaires tels que les habitants des zones urbaines sensibles. Ces critères sont les suivants :

- une part fixe par région (8 %) ;
- une part fixe par département (12 %) ;

⁶⁰ Aujourd'hui, le centre national pour le développement du sport mobilise environ 46 ETP au niveau régional et 202 ETP au niveau départemental.

⁶¹ « Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation » (ARF, juillet 2012).

- une part proportionnelle au nombre de licences (40 %) ;
- une part proportionnelle à la population totale de la région (14 %) ;
- une part proportionnelle à la population de moins de 25 ans (20 %) ;
- une part proportionnelle au nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (6 %) - revenu de solidarité active à partir de 2011.

Les critères reposant sur une part fixe ou sur des éléments sans rapport direct avec l'inégalité d'accès à la pratique sportive apparaissent donc largement prédominants. La part proportionnelle au nombre de licences pourrait notamment être diminuée sensiblement, voire supprimée, car elle conduit à donner davantage de moyens aux régions qui comptent déjà un grand nombre de licenciés. A l'inverse, la part proportionnelle au nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (aujourd'hui 6 %) - ou tout autre critère permettant de prendre en compte le niveau de vie des habitants de la région - pourrait être augmentée, car les études disponibles montrent un lien fort entre la situation socioprofessionnelle des ménages et l'accès à la pratique sportive. Il convient enfin de souligner qu'une redéfinition des critères de répartition devrait conduire à rééquilibrer les dotations actuelles entre les régions.

Enfin, les dispositifs spécifiques devraient faire l'objet d'une réflexion sur leur maintien au sein du centre national pour le développement du sport. Les crédits du plan sport emploi (PSE) et du dispositif de l'accompagnement éducatif pourraient être orientés exclusivement vers les clubs situés dans les territoires les plus fragiles, principalement les zones urbaines sensibles (ZUS). Ils devraient, par ailleurs, être encadrés par des objectifs plus précis - par exemple en termes d'augmentation du nombre de licenciés dans les clubs - et faire l'objet d'une évaluation régulière.

C - Des subventions en faveur des territoires sous-dotés

En cohérence avec ses objectifs, le centre national pour le développement du sport devrait également consacrer l'intégralité de ses moyens disponibles pour les subventions d'équipement à la correction des inégalités territoriales. Ici encore, le recours à des appels à projets devrait être systématisé. L'unique critère d'éligibilité devrait être la localisation du projet dans un territoire sous-équipé, défini objectivement pour chaque catégorie d'équipement en tenant compte des moyens d'accès de la

population, et son utilisation potentielle par l'ensemble de la pratique sportive, et non seulement par les clubs.

Il serait donc nécessaire de développer la capacité d'expertise propre de l'État grâce à l'établissement de diagnostics territoriaux approfondis et de schémas de cohérence territoriale de l'offre d'équipements sportifs (SCOTOES), tout en incitant les fédérations sportives à élaborer des projections pluriannuelles d'équipement. Ces travaux devraient être articulés avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Enfin, l'articulation de l'action du centre national pour le développement du sport avec celles des collectivités territoriales en matière d'équipement apparaît essentielle afin de s'assurer de la complémentarité de leurs interventions respectives. Cette nécessité invite à renforcer la place des collectivités territoriales au sein du comité de programmation du centre national, qui pourrait être composé en nombre égal de représentants de l'État, des collectivités territoriales et du mouvement sportif.

Sous ces conditions, le CNDS pourrait s'affirmer comme un instrument de développement de la pratique sportive, en complément de l'action des collectivités territoriales et en concentrant son action sur la mission de réduction des inégalités d'accès au sport.

Cette stratégie doit prendre en compte également la dimension du sport scolaire et universitaire, qui joue un rôle essentiel dans la diffusion de la culture sportive et l'augmentation de la pratique.

III – Le sport scolaire et universitaire, une composante essentielle de la politique du sport pour tous

Le sport pratiqué au sein de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, sous forme de participation à un enseignement obligatoire ou de pratique volontaire compétitive ou récréative, engage des financements publics très supérieurs à ceux que peuvent mobiliser le ministère des sports et le centre national pour le développement du sport, sans pour autant apparaître comme une composante à part entière de la politique de l'État en faveur du sport pour tous. Cette situation implique que les objectifs soient mieux définis et les résultats améliorés : le décroisement des acteurs apparaît indispensable.

A - Des moyens très importants, mais un positionnement en marge de la politique sportive de l'État

Sous l'impulsion du Front populaire, l'État s'est engagé dans la création d'un service public du sport scolaire et universitaire. Il a choisi d'encadrer cette pratique par des enseignants d'éducation physique et sportive et de soutenir des associations sportives, systématiquement créées dans le second degré et encouragées dans le premier degré et au niveau universitaire. Malgré l'important soutien financier public dont il bénéficie, le sport scolaire et universitaire n'est pas clairement intégré à la politique sportive de l'État.

1 - Un enseignement obligatoire d'éducation physique et sportive à l'école complété par des activités sportives volontaires

Dans les établissements du premier et du second degré, l'organisation du sport se fonde, d'une part, sur l'éducation physique et sportive (EPS) obligatoire jusqu'à la fin du lycée et, d'autre part, sur l'action de trois fédérations sportives scolaires (USEP, UNSS, UGSEL⁶²), placées sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation. L'éducation physique et sportive, discipline d'enseignement obligatoire pour tous les élèves scolarisés, concerne 6,7 millions d'élèves dans le premier degré et 5,3 millions d'élèves dans le second degré. Elle est pratiquée trois heures par semaine à l'école primaire et au collège (quatre heures en 6^{ème}), et deux heures par semaine en lycée.

A côté de cette pratique obligatoire, le « sport scolaire » est la dénomination retenue pour désigner le sport organisé dans le cadre scolaire ou périscolaire.

Dans le premier degré public, l'union sportive de l'enseignement du premier degré rassemble 14 % des élèves, soit 800 000 licenciés.

Dans le second degré public, près du quart des élèves sont inscrits à l'union nationale du sport scolaire, soit 1 050 000 licenciés. Dans le secteur privé, l'union générale sportive de l'enseignement libre rassemble 750 000 adhérents dans les premier et second degrés (9 %).

Dans l'enseignement supérieur, l'organisation du sport présente des caractéristiques différentes. En effet, l'éducation physique et sportive n'est plus un enseignement obligatoire, et l'activité sportive n'est intégrée

⁶² Union sportive de l'enseignement du premier degré ; union nationale du sport scolaire ; union générale sportive de l'enseignement libre.

au cursus obligatoire que dans les filières des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ou dans certains grands établissements ou grandes écoles qui valorisent la pratique sportive. La pratique sportive volontaire est encadrée, d'une part, par les « services (inter)universitaires d'activités physiques et sportives » (SIUAPS) ou les départements des sports dans les grandes écoles, et, d'autre part, par la fédération française du sport universitaire (FFSU), à laquelle sont affiliées les associations sportives des établissements d'enseignement supérieur et qui organise les compétitions sportives.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche estime qu'environ 20 % des étudiants à l'université, qui sont au nombre de 1,4 million, pratiquent le sport dans leur établissement et que 4 % des étudiants de l'enseignement supérieur, soit 95 000, font de la compétition dans le cadre de la fédération française du sport universitaire (FFSU)⁶³. On observe que les étudiants des grandes écoles pratiquent en moyenne davantage le sport que ceux des universités : ils représentaient ainsi un peu plus de la moitié des licenciés de la fédération en 2011.

Les sciences et techniques des activités physiques et sportives

Les unités de formation et de recherche des sciences et techniques des activités physiques et sportives (UFR STAPS) ont été créées par la loi n°86-54 du 26 janvier 1984 dite SAVARY sur l'enseignement supérieur. Conçue à l'origine comme une filière sélective, la filière STAPS a été ouverte à partir de 1995 à l'ensemble des bacheliers pour respecter le principe du libre accès aux études universitaires. Ses effectifs ont alors fortement progressé, de 15 600 étudiants en 1995 à 48 500 étudiants en 2004, avant de fléchir pour atteindre un plancher en 2007-2008, puis de retrouver une courbe légèrement ascendante : en 2010-2011, environ 36 500 étudiants étaient inscrits dans la filière STAPS.

⁶³ A côté de la fédération française du sport universitaire, l'union nationale des clubs universitaires (UNCU), fédération agréée par le ministère des sports, avec 46 clubs omnisports affiliés, regroupe environ 80 000 licenciés. Bien que membre du collège des fédérations scolaires et universitaires du comité national olympique et sportif français, elle ne compte que 25 % d'étudiants parmi ses membres, et peut donc être considérée comme une fédération généraliste maintenant, de façon variable selon les clubs, des attaches avec l'université.

Cette filière propose cinq spécialités débouchant sur des métiers du sport. En 2011-2012, 42 % des étudiants en troisième année de licence sont inscrits dans la filière « éducation et motricité », 25 % dans la filière « entraînement sportif », 15 % dans la filière « management du sport », 17 % dans la filière « APSA (activités physiques et sportives adaptées) », et moins de 1 % dans la filière « ergonomie et performance sportive ». Les derniers rapports de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) font état d'un taux élevé d'abandon en licence et, dans une majorité d'établissements, d'un défaut de suivi de l'insertion professionnelle des étudiants.

A cet égard, les dernières statistiques nationales disponibles sur les diplômés de la licence STAPS sont issues d'une étude réalisée en 2008 par le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), qui a montré que, trois ans après l'obtention du diplôme, 89 % de ces diplômés étaient en situation d'emploi. Les données résultant d'une enquête sur la situation en 2010 des diplômés de masters de 2008, effectuée par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), font apparaître un taux d'insertion des diplômés de masters STAPS de 90,5 %, légèrement inférieur à la moyenne nationale de 91,4 %. Toutefois, les trois-quarts seulement de ces diplômés ont un emploi stable, et un tiers d'entre eux ne parviennent pas à être recrutés en tant que cadres ou professions intermédiaires. De plus, cette filière ne mène pas nécessairement à des métiers en relation avec le sport : une partie des diplômés de master STAPS peuvent être embauchés comme vendeurs chez des équipementiers sportifs, surveillants de piscine municipale, animateurs de petits clubs sportifs.

Par ailleurs, la filière STAPS souffre de la concurrence des formations qualifiantes labellisées par le ministère des sports, établies en lien avec les fédérations sportives et les clubs qui souhaitent embaucher des personnes directement opérationnelles dans l'encadrement d'une discipline particulière.

Ces formations couvrent l'ensemble des secteurs de l'animation sportive et socioculturelle. En 2011, 18 000 personnes ont été diplômées de formations « jeunesse et sports ». Le diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DES JEPS), qui est classé au niveau bac + 3 (niveau II), entre directement en concurrence avec les licences STAPS. Si cette concurrence a trouvé un point d'apaisement avec l'inscription en 2004 des formations STAPS au registre national des certifications, il faut noter l'absence de passerelles, au détriment des étudiants, entre les formations STAPS qui sont seules intégrées dans le dispositif LMD⁶⁴ résultant de l'harmonisation européenne des cursus d'enseignement supérieur et les formations spécialisées labellisées par le ministère des sports. Une réflexion devrait être engagée sur l'intégration de l'ensemble des formations post-baccalauréat en sport dans le dispositif LMD.

⁶⁴ Licence, master, doctorat.

Au total les STAPS sont une filière qui répond de façon incomplète aux besoins de professionnalisation du mouvement sportif et aux objectifs d'insertion professionnelle des étudiants

2 - D'importants moyens financiers publics

Le sport scolaire et universitaire bénéficie d'importants moyens financiers publics : la rémunération de l'ensemble des enseignants amenés à dispenser des cours d'éducation physique et sportive s'élève à 3,5 Md€, ce qui représente 81,4 % de la dépense globale de l'État en faveur du sport, évaluée à 4,3 Md€.

Pour leur part, les cinq fédérations sportives scolaires et universitaires ont reçu, chacune, une subvention du ministère des sports dans le cadre des conventions d'objectifs pour un montant total de 2,6 M€ en 2010, ainsi que des subventions du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment pour financer le détachement de personnels (183 équivalents temps plein à l'union nationale du sport scolaire, 37 équivalents temps plein à la fédération française du sport universitaire) pour 22 M€. Le montant global des subventions directes de l'État aux fédérations sportives scolaires et universitaires s'élève ainsi à 24,6 M€, dont l'essentiel est alloué au sport scolaire du second degré.

Le soutien de l'État est cependant bien plus élevé, car il faut tenir compte également du volume total des heures d'enseignement affectées au sport volontaire : cette dépense est estimée par la Cour à 264 M€ environ par an pour le « sport scolaire ». Ce sont donc au total près de 300 M€ qui sont consacrés par l'État aux fédérations du sport scolaire et universitaire.

Enfin, aux financements de l'État s'ajoutent les contributions du centre national pour le développement du sport (4 % de la part territoriale, soit 5,6 M€ environ) et celles des collectivités territoriales, qui ne font toutefois pas l'objet de données agrégées.

3 - Un positionnement en marge de la politique sportive de l'État

Le sport scolaire et universitaire pourrait être le principal vecteur d'une politique de développement du sport pour tous, en raison de l'importance de la population qui pratique le sport dans ce cadre, de la diversité de l'offre sportive proposée (80 disciplines pour l'union nationale du sport scolaire, 59 disciplines pour la fédération française du sport universitaire), enfin de la modicité des tarifs pour les pratiquants (entre 2 et 10 € pour une licence de l'union sportive de l'enseignement du

premier degré, 17 € en moyenne pour l'union nationale du sport scolaire, moins de 30 € pour la fédération française du sport universitaire).

Pourtant, il apparaît aujourd'hui en marge de la politique de développement du sport, notamment du fait de sa forte distanciation avec les fédérations sportives.

Pour la plupart, les enseignants d'éducation physique et sportive dispensent les cours obligatoires jusqu'au lycée, animent les activités des associations de « sport scolaire », et dirigent les services communs universitaires chargés des sports, sans coordonner leurs actions avec celles des fédérations sportives.

De même, les fédérations scolaires et universitaires forment un collège à part au sein du comité national olympique et sportif français (CNOSF). Leur spécificité est telle que l'union sportive de l'enseignement du premier degré, l'union nationale du sport scolaire et la fédération française du sport universitaire ne sont pas formellement agréées par le ministère des sports, même si celui-ci signe avec elles des conventions d'objectifs : elles sont placées sous la tutelle directe et unique du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ne développent pas de liens avec le ministère chargé des sports, notamment pour la négociation des conventions d'objectifs.

Plus généralement, le sport conserve une place à part dans le monde de l'enseignement.

Depuis le transfert en 1981 des enseignants d'éducation physique et sportive du ministère des sports au ministère de l'éducation nationale, une divergence a pu apparaître entre, d'une part, les activités physiques et sportives trouvant leur place à l'école en tant que discipline d'enseignement, avec leurs propres références⁶⁵, et d'autre part l'activité physique et sportive pratiquée dans les fédérations et les clubs. A l'université, peu d'établissements ont mis en place une intégration systématique des activités physiques et sportives dans les cursus d'enseignement, en dehors des formations STAPS.

⁶⁵ Ainsi, parmi les épreuves du baccalauréat 2012 figure une épreuve d'athlétisme qui consiste, pour le candidat, à réaliser trois courses de 500 mètres. Entre chaque course, il dispose d'une récupération de 10 minutes maximum. Il est attendu du candidat qu'il répartisse son effort grâce à une gestion raisonnée de ses ressources. Une telle épreuve n'a pas d'équivalent dans les clubs d'athlétisme, qui ont pour référence la course de 1 500 mètres.

Si les compétitions sportives scolaires et universitaires sont organisées respectivement le mercredi et le jeudi après-midi, cette pratique se fait en application d'une circulaire ancienne dans l'enseignement supérieur et se trouve fragilisée, particulièrement à l'université en raison du rythme semestriel des cursus.

4 - Une imbrication des structures et des missions du « sport scolaire » au sein de l'éducation nationale

La situation du « sport scolaire » est, encore davantage que celle de son équivalent universitaire, caractérisée par la difficulté de distinguer les missions fédérales de celles qui incombent à l'administration de l'éducation nationale.

Cette situation aboutit à un fonctionnement des fédérations concernées peu en rapport avec les principes habituels de la liberté associative. Ainsi, l'État est majoritaire au sein du conseil d'administration de l'union nationale du sport scolaire, et son président est, selon les statuts, le ministre chargé de l'éducation nationale⁶⁶. La création d'une association sportive dans chaque établissement scolaire du second degré est une obligation juridique, de même que son adhésion à l'union nationale du sport scolaire. En outre, les présidents de ces associations ne sont pas élus par les adhérents, car les chefs d'établissement scolaire les président de droit. Enfin, aucun texte ne définit de façon précise la répartition des rôles et des objectifs entre l'éducation nationale, l'union nationale du sport scolaire et les associations sportives qui lui sont affiliées.

Les modalités d'intervention des enseignants d'éducation physique et sportive dans les associations sportives des établissements soulèvent, en outre, des questions de régularité. Si les enseignants des collèges et des lycées doivent consacrer trois heures aux activités de l'union nationale du sport scolaire dans le cadre de leurs obligations de service, le contrôle du service fait correspondant reste très insuffisant. Par ailleurs, ce forfait n'a pas de fondement réglementaire : il repose sur une simple note de service du 1^{er} décembre 1987. Aucun texte ne permet non plus de conforter juridiquement l'intervention des enseignants d'éducation physique et sportive dans les associations sportives des établissements de l'enseignement supérieur.

⁶⁶ Référé n° 63938 du 25 mai 2012 sur l'organisation de la pratique sportive volontaire dans l'enseignement du second degré qui a été transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec les réponses des ministres de l'éducation nationale et des sports en date respectivement du 24 août et du 17 septembre 2012. Ce référé a été mis en ligne sur le site de la Cour.

B - Une absence d'objectifs clairs et évaluables

1 - Des objectifs et indicateurs peu clairs pour le sport à l'école

Si des indicateurs de résultats précis sont fixés pour les fédérations de sport scolaire et universitaire, notamment par le ministère des sports, il n'en va pas de même pour l'activité physique et sportive organisée au sein de l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur⁶⁷.

Certes, l'article L. 121-5 du code de l'éducation dispose que l'éducation physique et sportive et le sport scolaire et universitaire contribuent à la rénovation du système éducatif, à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles. Les dispositions de l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation définissent par ailleurs le socle commun de connaissances et de compétences qui doit être acquis lors de la scolarité obligatoire. L'annexe à l'article D. 122-1 du même code précise que *« tous les enseignements et toutes les disciplines ont un rôle à jouer dans l'acquisition du socle. Dans ce cadre, les pratiques scolaires artistiques, culturelles et sportives y contribuent pleinement »*. Le sport est mentionné à ce titre comme une composante à part entière de la culture humaniste (valeurs universelles du sport), un apport aux compétences sociales et civiques (éducation physique et sportive), et un lieu d'émergence des valeurs d'autonomie et d'initiative (projets individuel ou collectif dans le domaine sportif).

Pourtant, en dépit de la définition de ces objectifs, il n'existe pas de suivi d'indicateurs au plan national. Le recueil de données statistiques appelé *« L'état de l'école »*, que le ministère de l'éducation nationale publie chaque année, en dégageant 30 indicateurs principaux (acquis dans les disciplines du socle commun, scolarités comparées des filles et des garçons, etc.), ne comprend ainsi aucune donnée en matière d'éducation physique et sportive. Les objectifs de l'éducation physique et sportive, en tant que discipline d'enseignement, ne sont pas assortis d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des moyens financiers accordés par l'État.

Pour leur part, dans la mesure où elles bénéficient d'une subvention annuelle du ministère des sports, les fédérations sportives scolaires et universitaires participent aux objectifs et aux indicateurs du programme 219 « Sport ». Une convention pluriannuelle lie ainsi le ministère des sports et l'union nationale du sport scolaire, pour la période 2009-2012, en déclinant les quatre actions de ce programme (promotion

⁶⁷ A l'exception de l'apprentissage de la natation qui doit être acquis et validé par tous dans le cadre du socle commun de connaissances et de compétences.

du sport par le plus grand nombre, développement du sport de haut niveau, prévention par le sport et protection des sportifs, promotion des métiers du sport) et les indicateurs correspondants. Des objectifs dits spécifiques sont également définis⁶⁸.

En revanche, la convention pluriannuelle, qui lie le ministère chargé de l'éducation nationale et cette même fédération, se limite à arrêter le principe d'un financement annuel, sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, et à définir les conditions de détachement des agents du ministère de l'éducation nationale auprès de cette association : elle n'est pas assortie d'objectifs et d'indicateurs de résultats⁶⁹. L'union sportive de l'enseignement du premier degré et l'union générale sportive de l'enseignement libre ne répondent pas non plus à des objectifs et indicateurs qui pourraient être élaborés par le ministère.

A contrario, les deux conventions d'objectifs, signées par la fédération française du sport universitaire avec les ministères chargés de l'enseignement supérieur et des sports, prévoient désormais des objectifs et des indicateurs. Pour la première fois, la convention 2010-2012 du ministère de l'enseignement supérieur a fixé deux objectifs (promouvoir, développer, organiser la compétition sportive pour tous les étudiants et pour tous les niveaux de pratique ; assurer la représentation française auprès des instances internationales) et douze indicateurs. Le ministère des sports a fixé, quant à lui, six objectifs (accroître la pratique sportive, améliorer les performances sportives de la fédération, accroître la pratique féminine, assurer l'éducation à la santé des sportifs, former les licenciés de la fédération française du sport universitaire à la vie associative et citoyenne, assurer le rayonnement du sport universitaire français à l'international) et sept indicateurs.

Au total, 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 dans un cadre volontaire.

68 Ces objectifs spécifiques sont les suivants : accroître la pratique sportive, notamment dans les quartiers défavorisés ; accroître la pratique sportive des élèves en situation de handicap ; accroître la pratique sportive féminine ; éduquer à la santé ; favoriser le rayonnement international du sport français.

69 Lors d'une allocution prononcée le 25 mai 2010 à l'occasion des « rencontres du sport scolaire », le ministre de l'éducation nationale a uniquement énoncé l'objectif global d'un doublement en trois ans du nombre de collégiens adhérents des associations sportives, afin d'atteindre la barre symbolique d'un collégien sur deux ayant souscrit une adhésion à l'union nationale du sport scolaire.

2 - Des résultats insuffisants

Si les effectifs licenciés de l'union nationale du sport scolaire et de la fédération française du sport universitaire ont progressé sur la période récente, les objectifs globaux qui leur ont été fixés sur ce plan (50 % des collégiens licenciés pour l'union nationale du sport scolaire, 120 000 licenciés pour la fédération française du sport universitaire) paraissent dépasser leurs possibilités à court terme, dans la mesure où ils correspondent respectivement à un doublement et à une augmentation d'un tiers des effectifs actuellement licenciés.

Par ailleurs, aucun élément statistique ne permet de mesurer l'action de ces fédérations en faveur des élèves ou étudiants handicapés, même si elles développent des actions dans ce domaine. De même, la pratique sportive observable dans les établissements accueillant des publics défavorisés se situe en deçà du taux moyen de licenciés dans l'enseignement scolaire, soit 24 % : ainsi, 20,7 % des élèves de l'éducation prioritaire, 19,8 % des élèves des réseaux « ambition réussite », et 13,7 % des élèves de l'enseignement professionnel étaient licenciés en 2010.

En revanche, en ce qui concerne les indicateurs internationaux, si les performances varient d'une année à l'autre, le relatif succès obtenu en 2011 par la fédération française du sport universitaire aux universiades⁷⁰ de Shenzhen (7^{ème} place en nombre de médailles, 14^{ème} place en nombre de médailles d'or) témoigne de résultats relativement encourageants.

C - Un nécessaire décloisonnement entre les acteurs du sport scolaire et universitaire et du sport en club

Dans la pratique du sport pour tous il existe un net cloisonnement entre, d'une part, le sport scolaire et universitaire et, d'autre part, le sport en club, auquel il est nécessaire de remédier.

1 - Des synergies à créer entre tous les acteurs du sport universitaire

Le passage du lycée à l'université s'accompagne d'une forte réduction de la pratique sportive encadrée par les fédérations concernées, puisque 25 % des 4,2 millions d'élèves du second degré public sont licenciés à l'union nationale du sport scolaire, contre environ 4 %

⁷⁰ L'universiade est une compétition internationale universitaire multisports organisée par la Fédération internationale du sport universitaire (FISU).

seulement des 2,3 millions d'étudiants de l'enseignement supérieur. Si une convention existe entre ces deux fédérations, les actions communes, centrées particulièrement sur l'arbitrage, sont peu développées.

Le sport à l'université se caractérise par une pluralité d'acteurs. Une tentative de coordination avait été réalisée avec la création du conseil national du sport universitaire (CNSU). Celui-ci devait regrouper les services universitaires des activités physiques et sportives (SUAPS) qui sont réunis au sein du groupement national des directeurs de SUAPS (ou GNDS), la fédération française du sport universitaire, les clubs universitaires, les unités de formation et de recherche des sciences et techniques des activités physiques et sportives (UFR STAPS), les syndicats étudiants et la conférence des présidents d'université (CPU). Son activité a été très limitée et sa suppression a été décidée en 2006.

La généralisation d'un guichet unique permettant à l'étudiant de connaître de manière simple l'ensemble de l'offre sportive dans son université serait sans doute pertinente : diverses initiatives se développent déjà en ce sens, notamment lors des journées d'accueil des étudiants. L'élaboration d'une « charte du sport » pour chaque établissement d'enseignement supérieur serait également souhaitable : elle permettrait de fédérer les différents acteurs du sport universitaire, aujourd'hui trop dispersés, et encouragerait la définition et le suivi des différents volets d'une politique du sport à l'université (intégration du sport dans la formation, pratique de l'activité physique et sportive, sport de compétition).

2 - Des passerelles à établir avec les clubs sportifs

Un clivage très fort existe entre le sport scolaire et universitaire et le sport pratiqué en clubs, alors même que leurs actions sont complémentaires. En effet, l'association des fédérations sportives unisport et des fédérations sportives scolaires et universitaires pour mener des actions en commun est peu développée. Sans doute l'union nationale du sport scolaire et la fédération française du sport universitaire s'appuient-elles sur les fédérations sportives pour définir, au sein de commissions mixtes nationales, des corpus de règles organisant la pratique de chaque discipline au sein du sport volontaire. De même signent-elles des conventions pour l'organisation de compétitions sportives. Toutefois, si certaines fédérations unisport (handball, rugby, volleyball) s'impliquent fortement dans le milieu scolaire et universitaire, d'autres (cyclisme, par exemple) en sont quasiment absentes.

Au-delà d'une simple coordination avec les structures fédérales, une véritable ouverture de l'école sur le monde sportif associatif semble nécessaire, en particulier pour les activités sportives volontaires dans les premier et second degrés. Il existe des exemples d'ouverture de l'école aux clubs dans le cadre des sections sportives scolaires, de l'accompagnement éducatif ou de l'expérimentation « cours le matin, sport l'après-midi ». Cependant, d'une façon générale, la possibilité pour les enseignants d'éducation physique et sportive d'effectuer, dans le cadre du projet d'établissement, les trois heures d'intervention hebdomadaire prévues dans leurs obligations de service, indifféremment, dans un club ou dans une association affiliée à une fédération scolaire, universitaire ou civile, n'a pas encore été examinée. Elle constituerait pourtant un moyen de créer des liens avec les clubs affiliés aux fédérations qui, en retour, pourraient apporter au public scolaire leur expertise sur l'apprentissage de leur sport.

Le dispositif expérimental « Cours le matin, Sport l'après-midi »

Ce dispositif expérimental, qui doit durer trois ans, a été engagé à la rentrée scolaire 2010 pour favoriser un nouvel aménagement du temps scolaire privilégiant la pratique d'activités physiques et sportives l'après-midi, éventuellement complétées par des activités culturelles.

A la rentrée 2012, il concernait 213 collèges et lycées et 15 000 élèves. Cette expérimentation vise à développer une pratique sportive régulière, en l'accompagnant d'une éducation aux bonnes pratiques nutritionnelles. Elle a également pour objectif d'améliorer la vie collective et de réduire les actes de violence au sein de l'établissement scolaire. Les élèves bénéficient en moyenne de cinq heures de pratiques sportives et de deux heures de pratiques culturelles supplémentaires.

Les professionnels de l'encadrement sportif représentent plus de 70 % des intervenants hors heures d'enseignement. 75 % des établissements ont mis en place des partenariats avec des collectivités territoriales et des associations sportives ou culturelles.

3 - Une meilleure coordination des actions des ministères

Les rôles respectifs de l'administration de l'éducation nationale et des fédérations de sport scolaire devraient être clarifiés et leurs actions mieux coordonnées. Diverses options sont envisageables, depuis le maintien d'un système fédéral reposant sur un réseau associatif et s'adressant uniquement à des élèves volontaires jusqu'à une intégration directe de l'organisation des compétitions scolaires au sein même du ministère de l'éducation nationale, éventuellement dans le cadre de l'enseignement obligatoire.

Des dispositions doivent également être prises par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de définir le temps réservé aux activités sportives volontaires dans le second degré comme dans l'enseignement supérieur, en révisant des dispositions parfois anciennes, peu contraignantes et de surcroît non respectées, en raison notamment des fortes contraintes pesant sur l'emploi du temps des élèves et des étudiants.

Le manque d'articulation entre les structures ministérielles en charge de l'éducation et des sports est particulièrement préjudiciable à la politique de développement du sport pour tous. Il convient d'unifier leur action sur le plan opérationnel, ce qui peut passer par la définition et le suivi de conventions d'objectifs qui seraient conclues en commun avec les fédérations sportives scolaires et universitaires. Enfin, l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT), retraçant l'ensemble des moyens publics en faveur du sport relevant de l'action de ces différents ministères, permettrait d'améliorer la visibilité de l'action de l'État et favoriserait la convergence des actions vers des objectifs communs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le maintien des inégalités observées dans l'accès aux clubs révèle la faible capacité des collectivités publiques à faire évoluer l'offre sportive des fédérations, qui répond mal à une demande qui évolue. Face à des collectivités territoriales qui allouent l'essentiel du soutien au sport pour tous, l'intervention de l'État, trop dispersée, ne comporte pas de réelle valeur ajoutée. Les initiatives du ministère des sports, d'une part, et celles des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'autre part, ne sont, en outre, pas coordonnées.

L'État doit prioritairement utiliser les leviers dont il dispose afin de conduire une politique de réduction des inégalités dans l'accès au sport, en recherchant une meilleure complémentarité avec les collectivités territoriales. Il doit, pour ce faire, s'appuyer sur un opérateur, le centre national pour le développement du sport (CNDS), recentré sur cette orientation. La dissémination des subventions de fonctionnement de la « part territoriale » doit céder la place à une politique d'appels à projets, visant à susciter des initiatives en vue d'augmenter la pratique sportive parmi les publics qui en sont les plus éloignés. Les subventions d'équipement devraient concerner exclusivement des équipements situés dans des territoires sous-dotés.

L'État doit s'appuyer sur les professeurs d'éducation physique et sportive et sur les fédérations scolaires et universitaires afin de diffuser une culture sportive et faire du sport à l'école un levier essentiel de développement du sport pour tous.

La Cour émet les recommandations suivantes :

- 5. redéfinir les indicateurs de performances du programme budgétaire « Sport » pour mieux suivre des publics éloignés de la pratique et les pratiquants hors-fédérations ;*
- 6. supprimer le fonds de concours du centre national pour le développement du sport (CNDS) à l'État ;*
- 7. mettre fin au subventionnement du comité national olympique et sportif français (CNOSF) par le CNDS et conclure une convention de partenariat entre l'État et le CNOSF ;*
- 8. mettre fin à la gestion par le centre national pour le développement du sport des soutiens à l'organisation de manifestations sportives internationales en France ; placer le comité stratégique international directement auprès de l'État ;*
- 9. réformer la part territoriale du CNDS :*
 - en redéfinissant les critères de répartition par région des crédits ;*
 - en attribuant les subventions sur le fondement d'appels à projets régionaux orientés vers la pratique du sport chez les publics qui en sont le plus éloignés ;*
- 10. redéfinir les critères d'éligibilité aux subventions d'équipement du centre national pour le développement du sport pour ne financer que des projets qui répondent à des situations de sous-équipement ;*
- 11. faire du sport scolaire et universitaire une composante du sport pour tous :*
 - en faisant définir par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur les objectifs qu'ils poursuivent et les indicateurs à suivre pour les activités physiques et sportives obligatoires et volontaires ;*
 - en définissant de façon précise la répartition des rôles entre l'éducation nationale et l'union nationale du sport scolaire en matière de sport scolaire, et en élaborant une charte du sport dans l'enseignement supérieur, afin de préciser le rôle des différents acteurs dans chaque établissement ;*

- *en clarifiant les conditions de participation des professeurs d'éducation physique et sportive aux activités sportives volontaires dans le second degré comme dans l'enseignement supérieur, avec un contrôle effectif du service fait ;*
 - *en examinant la possibilité de faire intervenir ces enseignants dans les clubs affiliés aux fédérations dans le cadre des heures consacrées à la pratique sportive volontaire ;*
 - *en élaborant un document de politique transversale (DPT) regroupant l'ensemble des moyens accordés au sport, y compris le sport scolaire et universitaire, et en articulant les actions des ministères concernés sous la forme de conventions d'objectifs communes.*
-

Chapitre III

La politique du sport de haut niveau

L'État s'est directement et fortement investi dans le sport de haut niveau, et y joue, à la différence du sport pour tous, un rôle prédominant. Aux termes du code du sport, il lui revient, en effet, de définir le champ et les modalités d'organisation du sport de haut niveau. Il y affecte des moyens importants, à travers notamment son réseau d'établissements publics spécialisés, le soutien financier et en ressources humaines qu'il apporte au mouvement sportif, l'accompagnement personnalisé des sportifs, et le financement de certains équipements. En 2011, il y a consacré 285,2 M€⁷¹.

Les résultats de la France sur la scène internationale paraissent encourageants au regard des indicateurs retenus, mais restent fragiles. Pour continuer à répondre aux objectifs fixés, l'efficacité du dispositif doit être améliorée. En effet, le périmètre du sport de haut niveau est défini de façon très large, et les mesures d'accompagnement des sportifs sont disséminées et insuffisamment maîtrisées. Les acteurs institutionnels restent enfin nombreux et trop peu coordonnés, le réseau du sport de haut niveau voulu par le ministère chargé des sports peinant à entrer dans la réalité.

⁷¹ Dépenses imputées à l'action 2 « *sport de haut niveau* », y compris les dépenses de soutien, auxquelles s'ajoutent les dépenses du centre national pour le développement du sport relevant du haut niveau. Ne sont pas pris en compte dans ce total les crédits de l'action 3 « *prévention par le sport et protection des sportifs* » dont une partie est consacrée au sport de haut niveau.

I - Des résultats encourageants mais fragiles

Les résultats de la France en sport de haut niveau, toutes disciplines confondues, la font figurer parmi les grandes nations sportives, comme l'ont montré les récents jeux olympiques de Londres. Ces résultats comportent toutefois des faiblesses, alors que la concurrence est de plus en plus vive.

A - Des résultats conformes aux objectifs

La présentation du projet annuel de performances pour le programme « Sport » du budget de l'État indique que « *le maintien de la France à un rang très élevé dans le concert des grandes nations sportives passe par une contribution spécifique et significative de l'État à l'organisation et au financement du sport de haut niveau* »⁷².

Cette contribution est définie plus particulièrement dans le cadre de l'objectif n° 4, qui est de « *conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives* »⁷³, tout en préservant la politique du « *double projet* » des sportifs de haut niveau, qui vise à concilier performance sportive et réussite éducative, professionnelle et personnelle.

Cette volonté d'améliorer la compétitivité des sportifs français, à la suite des piètres résultats des jeux olympiques de Rome en 1960, est à l'origine des caractéristiques de l'organisation française du sport, dont la création de la préparation olympique, la structuration de l'administration du sport et le placement de cadres d'État auprès des fédérations sportives.

⁷² Mission « Sport, jeunesse et vie associative » (SJVA), projet annuel de performances pour 2013, action n° 2 du programme n° 219 « Sport ».

⁷³ Aux termes de cet objectif, la notion de « *grande nation sportive* » n'est donc pas liée à la pratique sportive générale de la population française. Par ailleurs, l'idée que le sport de haut niveau ait besoin d'un large vivier pour y puiser ses athlètes ne fait plus l'objet d'un consensus général, ce qui illustre la déconnexion, sans doute à nuancer selon les disciplines, entre les politiques de performance de haut niveau et de développement de la pratique de masse.

**Sport de haut niveau et sport professionnel :
des problématiques différentes pour l'État**

L'objectif n° 4 « *conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives* », affiché par le programme « Sport », est centré sur le résultat des sportifs français dans les grandes compétitions de référence (championnats d'Europe et du monde, jeux olympiques et paralympiques). Les résultats des clubs professionnels français, notamment dans les grands sports collectifs de ballon, ne relèvent pas de cet objectif.

Le sport professionnel représente pour l'État essentiellement un enjeu de régulation. Le dispositif national du sport de haut niveau, encadré et soutenu par le ministère chargé des sports, a pour sa part comme finalité la réussite des sportifs et des sportives des équipes nationales : c'est à cet objectif que le ministère des sports consacre l'essentiel de ses crédits budgétaires et de ses moyens en ressources humaines, à travers son réseau d'établissements publics, l'aide apportée aux fédérations et l'accompagnement individuel des sportifs. Le champ du sport de haut niveau est plus large que celui du seul sport olympique⁷⁴ : en France, 40 disciplines sont reconnues comme étant de haut niveau sans être pour autant des disciplines olympiques ou paralympiques.

Les problématiques du sport de haut niveau et du sport professionnel ne se recoupent donc que partiellement, ce qui peut entraîner un appui différencié selon les disciplines : dans la majorité des sports reconnus de haut niveau, l'État intervient fortement sur toute la chaîne de formation et de suivi des sportifs ; en revanche, dans les disciplines professionnalisées, et plus particulièrement dans le football, le rôle de l'État est plus limité, dans la mesure où la détection et la formation relèvent plutôt des clubs professionnels.

Ces distinctions ne sont toutefois pas systématiques : dans un sport professionnalisé comme le basketball, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance, qui est un établissement public, joue un rôle important dans la formation et l'accompagnement de l'élite des jeunes joueurs.

Dans les documents remis au Parlement, le rang sportif de la France sur la scène internationale est mesuré à partir de deux indicateurs.

Le premier est bâti sur l'« *indice POP* »⁷⁵, calculé à partir des résultats des finalistes aux jeux olympiques : un nombre de points est attribué à chaque nation ayant des représentants parmi les huit premiers

⁷⁴ C'est-à-dire des disciplines présentes aux jeux olympiques d'été et d'hiver.

⁷⁵ Du nom du service de la préparation olympique et paralympique (POP), qui a conçu ce barème.

de chacune des 302 épreuves olympiques d'été et des 86 épreuves d'hiver. Selon cet indicateur, la France se place au 5^{ème} rang des nations. Les résultats qui ont été obtenus aux jeux olympiques de Pékin (41 médailles, meilleur résultat depuis 1920, 169 athlètes finalistes sur 322, soit un taux de 52,5 %) ont permis à la France de progresser d'une place⁷⁶.

Tableau n° 9 : Classement des nations selon les finalistes olympiques

En nombre de points

Rang 2011	Pays	Cumul indice POP
1	États-Unis	1 428
2	Chine	1 091
3	Russie	991
4	Allemagne	826
5	France	628
6	Canada	596
7	Australie	553
8	Royaume-Uni	536
9	Italie	446
10	Corée du Sud	425

Source : mission « Sport, jeunesse et vie associative », projet annuel de performances pour 2013

Le deuxième indicateur disponible porte sur les résultats obtenus dans les 25 sports les plus médiatisés dans le monde. De ce point de vue, la France se classe également au 5^{ème} rang en 2011, derrière les mêmes pays que pour le premier indicateur (l'Allemagne vient toutefois en 3^{ème} et la Russie en 4^{ème} position). Le sport français a gagné deux rangs par rapport à 2009, le remplacement du golf (15^{ème} place) par le sport automobile (1^{ère} place) expliquant pour partie ce progrès.

Par rapport à l'échec enregistré en 1960 à Rome⁷⁷, la France a ainsi accédé à des résultats sportifs plus proches de son poids économique, et largement supérieurs à son poids démographique : en 1960, les cinq médailles - dont aucune en or - obtenues aux jeux olympiques de Rome représentaient 1,1 % des 461 médailles distribuées, alors que la France pesait 4,4 % du produit intérieur brut mondial (6^{ème} rang) et 1,5 % de la population mondiale.

⁷⁶ L'indicateur est réactualisé à la fin de chaque année paire (année d'olympiade) : sa publication la plus récente ne prend pas encore en compte les résultats aux jeux olympiques de Londres.

⁷⁷ Voir en annexe n° 4 les résultats sportifs de la France aux jeux olympiques depuis 1960.

En 2012, les 34 médailles obtenues aux jeux olympiques de Londres représentent 3,7 % des 962 médailles distribuées et 6,7 % des 505 médailles gagnables⁷⁸, alors que la France pèse 4 % du PIB mondial (5^{ème} rang) et moins de 1 % de la population mondiale.

Les modélisations relatives aux performances sportives olympiques font ressortir plusieurs facteurs déterminants. La première variable explicative est le PIB par tête, exprimant la capacité d'un pays à envoyer un nombre significatif d'athlètes performants aux jeux olympiques, et à disposer des moyens, des connaissances, et des équipements nécessaires. D'autres variables interviennent toutefois, comme la démographie ou l'effet « pays-hôte »⁷⁹. Le cadre politique et institutionnel doit également être pris en considération. Enfin, des variables régionales et des facteurs culturels sont pris en compte par certains modèles pour expliquer des résultats apparemment paradoxaux, comme ceux de l'Inde, deuxième pays le plus peuplé du monde, qui n'a obtenu que six médailles à Londres, dont aucune en or.

B - Des fragilités dans un contexte de concurrence avivée

Ces bons résultats au regard des deux indicateurs retenus dans le PAP ne doivent cependant pas occulter de réelles faiblesses.

En premier lieu, les résultats sont moins bons s'ils sont mesurés à l'aune des titres olympiques, qui déterminent seuls le classement olympique des nations. Certes, la France s'est classée au 7^{ème} rang aux jeux olympiques de Londres : cette performance est meilleure qu'à Pékin, où elle se situait au 10^{ème} rang avec seulement 7 médailles d'or sur 41 médailles, et enrayer la baisse continue du nombre de titres olympiques enregistrée depuis les jeux d'Atlanta en 1996.

Ce résultat demande toutefois à être confirmé. La faiblesse de la part relative des titres olympiques s'observe encore plus fortement aux

⁷⁸ Le nombre d'épreuves aux jeux olympiques d'été a doublé en 50 ans : il est passé de 150 en 1960 à 198 en 1976, 271 en 1996, pour se stabiliser autour de 300 depuis 2000 (302 épreuves dans 26 sports pour les jeux olympiques de Londres). Le nombre de médailles gagnables par un seul pays est inférieur au nombre total de médailles distribuées, les engagements d'athlètes étant limités dans certaines disciplines.

⁷⁹ C'est-à-dire l'avantage octroyé par le fait d'être le pays organisateur. La Chine est passée de 63 à 100 médailles entre 2004 (jeux olympiques d'Athènes) et 2008 (jeux olympiques de Pékin). La Grèce a chuté dans le même temps de 16 à 4 médailles. Le Royaume-Uni a obtenu 65 médailles en 2012 aux jeux olympiques de Londres contre 47 à Pékin en 2008.

jeux olympiques d'hiver (en 2010, à Vancouver, la France ne s'est classée que 12^{ème} avec 2 médailles d'or sur un total de 11 médailles).

Tableau n° 10 : Tableau des médailles aux jeux olympiques de Londres 2012

		Or	Argent	Bronze	Total
1	États-Unis	46	29	29	104
2	Chine	38	27	23	88
3	Royaume-Uni	29	17	19	65
4	Russie	24	26	32	82
5	Corée du Sud	13	8	7	28
6	Allemagne	11	19	14	44
7	France	11	11	12	34
8	Italie	8	9	11	28
9	Hongrie	8	4	5	17
10	Australie	7	16	12	35

Source : direction des sports

En outre, les résultats obtenus sont fragiles, dans la mesure où ils reposent essentiellement sur quelques disciplines. Les médailles obtenues par la France concernent une grande variété de disciplines (16 à Pékin, 14 à Londres), mais à Londres, 14 médailles, soit 41 % du total, ont été obtenues dans deux disciplines seulement, la natation et le judo. Aucune médaille n'a été remportée dans des disciplines qui en sont habituellement pourvoyeuses comme l'escrime ou la boxe.

Le sport de haut niveau féminin apparaît également trop souvent en retrait. Il est vrai qu'à Londres, les athlètes féminines ont remporté 44 % des médailles (15 sur 34) et 36 % des titres olympiques, alors qu'à Pékin elles n'avaient remporté que 17 % des médailles et un seul titre. Cependant la contribution du sport féminin reste inégale sur longue période⁸⁰ et sa dynamisation doit être pérennisée.

Les sports collectifs, masculins et féminins, ont de même des résultats irréguliers, que ne doivent pas occulter les deux médailles obtenues à Londres et les excellents résultats du handball masculin. Certains sports collectifs ont une représentation épisodique aux jeux olympiques (football, basket-ball, volley-ball), le niveau d'autres sports collectifs étant insuffisant pour prétendre à une qualification (hockey sur gazon, water-polo).

⁸⁰ Voir en annexe le tableau de la répartition des médailles entre sportifs masculins et féminins aux jeux olympiques d'été depuis 1992.

Enfin, les résultats obtenus aux jeux paralympiques sont mauvais. Ils se dégradent régulièrement depuis ceux d'Atlanta en 1996, où la France était 6^{ème}, alors qu'elle n'a atteint que la 10^{ème} place aux derniers jeux d'hiver et la 16^{ème} place aux jeux de Londres. Des pays comparables se classent en bien meilleure position, comme le Royaume-Uni (2^{ème} à Pékin et 3^{ème} à Londres) ou l'Allemagne (2^{ème} à Vancouver, 8^{ème} à Londres).

D'une manière générale, en se mondialisant et en se professionnalisant, le sport évolue dans un contexte de concurrence internationale avivée, et exige des efforts accrus de compétitivité.

Après une longue période où, jusque dans les années 80, la scène sportive mondiale a été dominée par la compétition entre l'Ouest et l'Est, de nouveaux acteurs - tels que la Chine - cherchent à utiliser le sport de haut niveau pour affirmer leur puissance sur la scène mondiale. Un nombre croissant de pays, sensibles à l'image véhiculée par la réussite sportive, élaborent des stratégies ambitieuses et investissent des moyens importants pour permettre à leurs représentants de figurer dans les classements olympiques et internationaux.

Ainsi, la Corée du Sud, qui est passée de la 7^{ème} place mondiale à Pékin à la 5^{ème} place à Londres, a développé un processus très précis de sélection des sportifs, la détection des talents se faisant sur des disciplines ciblées. Le Brésil a promu avec succès une politique d'accueil de grands événements sportifs mondiaux (coupe des confédérations en 2013, coupe du monde de football en 2014, jeux olympiques de Rio en 2016) et se place dans la perspective des prochains jeux olympiques en augmentant ses financements à destination du sport de haut niveau, avec l'objectif de figurer dans les dix premières nations. L'Australie a investi, ces quatre dernières années, 560 M€ dans le sport de haut niveau⁸¹.

En outre, certaines disciplines connaissent de rapides progrès technologiques impliquant une recherche de plus en plus coûteuse, comme le cyclisme ou la voile.

Cette concurrence plus forte existe également pour les jeux paralympiques. Depuis les premiers jeux paralympiques d'été organisés à Rome en 1960, le nombre d'athlètes est passé de 400 pour 23 pays à 4 200 pour 164 pays : 74 pays différents ont obtenu des médailles à Londres.

⁸¹ Exemples tirés des analyses de comparaison internationale effectuées par l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance.

Dans ce contexte, le choix des objectifs du sport de haut niveau, le volontarisme dans leur mise en œuvre et l'importance des moyens dédiés apparaissent essentiels. Certes, la haute performance sportive repose au final sur des paramètres qui ne peuvent être totalement maîtrisés : les résultats de l'Australie ou du Brésil aux jeux olympiques de Londres apparaissent décevants au regard de leurs ambitions sportives. En revanche, certains pays, à l'image du Royaume-Uni - pays comparable à la France en terme de population et de poids économique -, ont défini des stratégies pour le sport de haut niveau qui ont débouché sur d'excellents résultats.

UK Sport

L'exemple de UK Sport illustre le choix du Royaume-Uni de se concentrer sur des objectifs précis et affichés, et de leur consacrer l'essentiel des moyens humains et financiers disponibles en confiant la direction opérationnelle du projet sportif olympique à une agence publique.

UK Sport a été créée à la suite des mauvais résultats obtenus par le Royaume-Uni aux jeux olympiques d'Atlanta en 1996 (36^{ème} place au rang des nations). Cette agence se consacre uniquement au sport de haut niveau. Placée sous l'autorité du département ministériel de la culture et des sports, elle emploie environ 90 personnes et dispose d'un budget d'environ 100 M£ par an (soit plus de 120 M€) provenant de l'État et de la loterie nationale, auxquels se sont ajoutés, depuis 2009, les fonds issus d'un programme de parrainage privé. Sa stratégie s'organise autour de trois objectifs majeurs :

1) Favoriser l'obtention de performances internationales lors des jeux olympiques et paralympiques.

UK Sport qualifie sa stratégie de « *no compromise* », basée sur des choix et un haut niveau d'exigence. Elle vise à concentrer les aides sur les sports et les athlètes susceptibles d'obtenir des podiums mondiaux et olympiques. L'agence apporte ainsi son aide à environ 1 200 athlètes engagés dans des sports olympiques et paralympiques. Les financements des disciplines sportives portent sur la sélection et la préparation des athlètes, la recherche et l'innovation. Ces aides sont très différenciées selon les disciplines : par exemple, l'aviron s'est vu attribuer 27,2 M£ sur la période 2009-2013 et le cyclisme 26,4 M£, alors que l'escrime a reçu 2,5 M£ et le handball 2,9 M£ ; le tennis et le football ne sont pas soutenus, étant considéré qu'ils sont en mesure de s'autofinancer.

Parmi les programmes lancés peuvent être cités, à titre d'exemple, « *Pitch2Podium* » (transfert de sportifs d'une discipline à l'autre en partenariat avec le football et le rugby, pour orienter les jeunes qui n'ont pas obtenu de contrat professionnel vers de nouveaux sports olympiques), « *Girls4Gold* » (identification de sportives capables de devenir championnes olympiques en cyclisme, aviron, voile, canoë-kayak, pentathlon moderne et skeleton), ou encore « *Tall and Talented* » (faire émerger des sportifs entre 15 et 22 ans, notamment sur la base de leur taille pour l'aviron et le basketball).

L'agence exerce en outre un véritable pouvoir de pilotage : elle définit avec les fédérations sportives des objectifs pluriannuels de performance. Les sports sont évalués trois fois par an dans le cadre d'un dispositif de suivi et d'accompagnement de chaque discipline.

2) Favoriser l'organisation de grands événements sportifs au Royaume-Uni.

UK Sport coordonne la candidature et l'organisation des grands événements sportifs internationaux au Royaume-Uni afin d'accélérer la progression des sportifs, de favoriser l'obtention de médailles, mais également de former et de développer un réseau d'officiels et de bénévoles capables d'encadrer les grandes compétitions internationales. Plus de cent événements sportifs internationaux majeurs auront été ainsi accompagnés dans le cadre du programme « *World Class Events* » entre 2007 et 2012.

3) Développer les relations internationales pour positionner le Royaume-Uni comme un acteur majeur sur la scène sportive internationale.

UK Sport a également pour mission de développer l'influence du Royaume-Uni dans le monde du sport par sa représentation dans les fédérations internationales, le comité international olympique, le comité international paralympique et la fédération des jeux du Commonwealth.

Lors des jeux olympiques de Londres, le Royaume-Uni a obtenu d'excellents résultats (65 médailles dont 29 en or) dont on peut penser qu'ils vont au-delà de l'effet « pays-hôte », et s'est classé 3^{ème} nation mondiale. Il affiche en outre l'ambition de devenir le premier pays depuis 1988 à ne pas subir de baisse de ses résultats olympiques après avoir accueilli les jeux, en poursuivant sa stratégie.

Le Premier ministre britannique a annoncé un soutien de 120 M£ (environ 150 M€) à UK Sport chaque année jusqu'aux jeux olympiques de Rio.

L'exigence de compétitivité doit amener le modèle d'organisation français à analyser les exemples étrangers les plus performants pour en retenir les principaux facteurs de réussite. Au regard des leviers que l'État détient, c'est à la recherche d'une meilleure efficacité dans les moyens mis en œuvre et les conditions de leur emploi qu'il doit s'attacher.

II - Un accompagnement des sportifs à réformer

Le ministère chargé des sports a développé depuis plus de trente ans une politique en faveur du « *double projet* » des sportifs de haut niveau, pour leur permettre de se préparer et de concourir dans de bonnes conditions, tout en évoluant dans un environnement favorable à la réussite de leurs études ou de leur insertion professionnelle. L'organisation mise en place demande toutefois à être révisée : le périmètre du sport de haut niveau est défini de façon trop large et concerne des effectifs nombreux ; le dispositif d'aménagement des cursus scolaires et universitaires des sportifs mériterait d'être actualisé et mieux suivi ; les aides individuelles sont trop dispersées, et leur efficacité est mal mesurée.

A - Un périmètre du haut niveau défini de façon trop large

La structuration nationale du sport de haut niveau repose sur trois éléments : la reconnaissance du haut niveau des disciplines sportives ; l'établissement des listes de sportifs de haut niveau ; la définition des parcours de l'excellence sportive (PES).

1 - Une reconnaissance du caractère de haut niveau accordé à un grand nombre de disciplines

Le champ du sport de haut niveau est délimité en premier lieu par la reconnaissance officielle du caractère de haut niveau des disciplines, qui est automatique pour les disciplines olympiques et paralympiques, et qui est établie sur décision de la commission nationale du sport de haut niveau (CNSHN) pour les autres disciplines.

La liste des disciplines de haut niveau est révisée à chaque début d'olympiade. Ainsi, 119 disciplines⁸² ont été reconnues en 2009 : 57 disciplines olympiques et 22 disciplines paralympiques relevant de

⁸² Le chiffre de 119 disciplines ne peut pas être rapproché des 117 fédérations agréées. En effet, certaines fédérations gèrent plusieurs disciplines de haut niveau : ainsi, si l'athlétisme est considéré comme une seule discipline, la fédération française de cyclisme gère quatre disciplines de haut niveau : cyclisme sur route, cyclisme sur piste, vélo tout terrain, bicross. A l'inverse, 59 fédérations agréées ne gèrent aucune discipline reconnue de haut niveau.

33 fédérations, ainsi que 40 autres disciplines relevant de 5 fédérations olympiques et de 25 autres fédérations⁸³.

Les disciplines reconnues de haut niveau apparaissent donc très nombreuses, *a fortiori* si on les rapporte aux indicateurs utilisés pour mesurer la performance de la France⁸⁴. Leur nombre paraît certes en baisse sur moyenne période : en 2000, 173 disciplines étaient reconnues de haut niveau. Cependant cette évolution apparente peut être trompeuse : ainsi, lors de l'olympiade 2005-2008, 120 disciplines relevant de 52 fédérations étaient reconnues de haut niveau. Or, pour l'olympiade 2009-2012, 11 nouvelles disciplines ont été reconnues, et une seule (le deltaplane) a perdu cette reconnaissance : 10 disciplines ont été en fait fusionnées au sein d'une autre discipline.

La Commission nationale du sport de haut niveau (CNSHN)

Présidée par le ministre chargé des sports, la commission nationale du sport de haut niveau comprend, en application des dispositions du code du sport, 35 membres dont 16 représentants de l'État, 10 représentants du mouvement sportif, 3 sportifs de haut niveau, 1 arbitre ou juge sportif, 2 entraîneurs de haut niveau et 3 représentants des collectivités territoriales. La commission décide du caractère de haut niveau des disciplines, et donne un avis sur les critères et quotas d'inscription sur les listes ministérielles de sportifs, arbitres et juges sportifs, ainsi que sur les parcours de l'excellence sportive ; elle décide également des critères de sélection des sportifs aux jeux olympiques.

En raison de son caractère pléthorique, cette instance n'est guère opérationnelle : elle n'a plus tenu de séance plénière depuis le 23 novembre 2007. Ses pouvoirs sont en fait exercés par une délégation permanente de 10 membres. Sa composition et l'articulation entre formation plénière et délégation permanente, ainsi que ses missions, qui pourraient être plus stratégiques, mériteraient d'être réformées.

⁸³ Certaines fédérations gèrent plusieurs disciplines de haut niveau : ainsi, si l'athlétisme est considéré comme une seule discipline, la fédération française de cyclisme gère quatre disciplines différentes reconnues de haut niveau : cyclisme sur route, cyclisme sur piste, vélo tout terrain, bicross. A l'inverse, 59 fédérations agréées ne gèrent aucune discipline reconnue de haut niveau.

⁸⁴ Ces indicateurs sont limités aux disciplines olympiques et aux 25 sports les plus médiatisés dans le monde.

2 - Des listes ministérielles de plus de 15 000 sportifs

Les listes des sportifs de haut niveau comprennent quatre catégories : élite, senior, jeune et reconversion. Deux autres listes concernent les espoirs et les partenaires d'entraînement. Elle sont toutes arrêtées par le ministre chargé des sports sur proposition des fédérations et après avis de la commission nationale du sport de haut niveau.

Seuls les sportifs inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau peuvent bénéficier d'aides individuelles (à l'exception des aménagements scolaires qui concernent toutes les listes) : soutiens financiers, dérogations aux conditions d'accès à certains emplois de la fonction publique, accès à des emplois aménagés.

Tableau n° 11 : Nombre de sportifs de haut niveau et espoirs sur listes ministérielles

	2004	2008	2012
Elite	658	718	722
Senior	2 395	2 753	2 522
Jeune	3 123	3 648	3 617
Reconversion	113	189	167
Sous-total haut niveau	6 289	7 308	7 028
Espoirs	9 045	8 524	7 833
Partenaires d'entraînement	303	263	244
TOTAL	15 637	16 095	15 105

Source : direction des sports

L'utilité des listes « espoirs » et « partenaires d'entraînement » fait l'objet d'interrogations récurrentes : elles servent essentiellement à l'encadrement sportif du niveau régional, et peuvent néanmoins permettre d'obtenir des aides des collectivités territoriales. Les taux de passage d'une liste à l'autre sont faibles : sur les deux olympiades 2001-2004 et 2005-2008, le taux de passage de la liste « espoirs » à la catégorie « jeune » s'est établi à 19,7 %, et à la catégorie « senior » à 6,7 % ; un tiers seulement des sportifs de la catégorie « jeune » accède à la catégorie « senior » sur deux olympiades.

3 - L'absence d'effet des parcours de l'excellence sportive

Les filières de structuration du sport de haut niveau ont été redéfinies en 2009 avec la mise en place des parcours de l'excellence sportive (PES). Cette réforme visait à introduire plus de souplesse dans les dispositifs d'entraînement et de formation par la reconnaissance d'une plus grande diversité de structures contribuant au haut niveau.

Le ministre chargé des sports a validé les parcours de l'excellence sportive pour la période 2009-2013, à partir des projets des 55 fédérations olympiques, paralympiques ou reconnues de haut niveau pour les « disciplines d'été ». Pour leur part, les stratégies des fédérations de ski, de hockey sur glace et des sports de glace ont été validées pour trois ans à compter du 1^{er} juillet 2011. Dans ce cadre, la préparation des meilleurs sportifs s'appuie sur 321 pôles espoirs, 41 pôles France jeune, 113 pôles France et 53 structures associées, qui peuvent être des clubs, des groupes privés ou des cellules familiales⁸⁵. Il convient d'y ajouter les centres de formation des clubs professionnels agréés, qui sont intégrés pour les deux disciplines du football et du handball dans les parcours de l'excellence sportive.

Toutefois, ces dispositifs ne regroupent qu'environ la moitié des sportifs inscrits sur les listes ministérielles. Par ailleurs, beaucoup de fédérations n'ont fait que reconduire leur dispositif préexistant.

4 - Une nécessaire réduction du nombre de disciplines soutenues

L'instruction ministérielle du 19 février 2009 relative à l'élaboration du parcours de l'excellence sportive précisait que le soutien apporté par l'État serait désormais dirigé prioritairement vers les sportifs de haut niveau capables d'obtenir une médaille en compétition internationale, et que les critères d'inscription sur les listes ministérielles des sportifs de haut niveau et des espoirs seraient revus dans le sens d'une rigueur accrue. Ces dispositions n'ont pas été suivies d'effet.

Une réduction sensible du champ des disciplines de haut niveau pourrait être engagée afin d'éviter la dispersion des moyens et de mieux maîtriser les dépenses. Au minimum, une distinction devrait être faite entre une reconnaissance sans enjeu financier de certaines disciplines et une reconnaissance impliquant un soutien effectif de l'État.

⁸⁵ Parmi ces structures associées, 20 concernent le karaté, 7 la montagne et l'escalade, et 6 l'aéronautique. Les autres sont plus dispersées. La fédération de triathlon (3 structures associées) est, en l'état, la seule à reconnaître des structures familiales.

De même, les listes de sportifs de haut niveau pourraient être réservées par exemple aux membres des équipes de France ayant effectivement participé à une compétition de référence dans l'année. La liste des espoirs pourrait pour sa part être sensiblement réduite, dans la mesure où dix disciplines représentent plus de la moitié des sportifs de cette liste, sans qu'elles aient toutes une démarche d'inscription orientée vers le haut niveau. Une solution alternative serait de ne plus arrêter de liste espoirs au niveau national et de laisser les fédérations gérer cette catégorie en relation avec les conseils régionaux.

B - Sport de haut niveau et études : un suivi à améliorer

Le dispositif permettant aux sportifs de haut niveau et aux espoirs de bénéficier d'aménagements de leur cursus scolaire et universitaire devrait être adapté aux évolutions les plus récentes, et faire l'objet d'un suivi et d'une mesure de ses résultats.

1 - Des textes à adapter

La conciliation de la pratique du sport de haut niveau et des études est le fondement du « *double projet* », qui est destiné à permettre, pour un athlète, de poursuivre sa formation, voire de préparer sa reconversion. Compte tenu de la brièveté des carrières sportives, l'enjeu est notamment de permettre de préparer une seconde carrière après la retraite sportive ; il est également de construire une personnalité équilibrée.

Le « *double projet* » sportif et éducatif est d'autant plus important que la détection des sportifs de haut niveau est précoce : la charge d'entraînement des sportifs de haut niveau et les exigences de participation à des compétitions nationales ou internationales rendent délicate la conciliation des contraintes sportives et éducatives.

Pour l'enseignement du second degré, l'article L. 331-6 du code de l'éducation dispose que les établissements scolaires permettent, selon des formules adaptées, la préparation des élèves en vue de la pratique sportive de haut niveau, ainsi que de la pratique professionnelle d'une discipline, lorsqu'une convention a été conclue avec un centre de formation dépendant d'un club professionnel. Par ailleurs, l'article L. 332-4 du même code dispose que des aménagements appropriés sont organisés au profit d'élèves manifestant des aptitudes particulières, afin de leur permettre de développer pleinement leurs potentialités.

Pour l'enseignement supérieur, le code de l'éducation prévoit également, en son article L. 611-4, que « *les établissements d'enseignement supérieur permettent aux sportifs de haut niveau de poursuivre leur carrière sportive par les aménagements nécessaires dans l'organisation et le déroulement de leurs études.* »

Une circulaire du 1^{er} août 2006 cosignée par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et par le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, précise ces dispositions⁸⁶. Ainsi, dans le cas des établissements du secondaire, publics ou privés sous contrat, des aménagements de scolarité peuvent s'effectuer sous forme de dérogations à la carte scolaire, d'une priorité pour les places d'internat, ou bien d'une fixation des dates des examens tenant compte des périodes de compétitions. Les présidents d'université doivent également organiser l'accueil des sportifs dans le respect de dispositions spécifiques (aménagement des cursus et des examens, désignation d'un correspondant).

Ces dispositions devraient cependant être complétées :

- la circulaire du 1^{er} août 2006 ne s'applique pas formellement aux 350 sportifs dans les centres de formation des clubs professionnels agréés par le ministère, alors qu'il conviendrait pourtant de leur proposer également des aménagements scolaires et universitaires⁸⁷ : en pratique, leur situation est déjà prise en compte dans certaines académies ;
- des évolutions importantes sont intervenues dans l'organisation du sport de haut niveau sans avoir été prises en compte par la circulaire de 2006 : ainsi, les parcours de l'excellence sportive (PES) comportent une dimension de formation scolaire, universitaire ou professionnelle ; de même, le décret n° 2011-630 du 3 juin 2011 relatif aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) précise également qu'une des missions de ces établissements est « l'accueil, la formation et la préparation des sportifs de haut niveau, afin de permettre la réussite de leur double projet de performance sportive et de réussite scolaire, universitaire et professionnelle », sans que ces dispositions aient été articulées avec celles de la circulaire de 2006.

⁸⁶ Circulaire n° 2006-123 du 1^{er} août 2006 relative aux élèves, étudiants et personnels sportifs(ives) de haut niveau et sportifs(ives) espoirs.

⁸⁷ Les articles L. 331-6 et L. 611-4 du code de l'éducation ont été modifiés en ce sens par la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique et les droits des sportifs.

2 - Des résultats non évalués

Dans l'enseignement secondaire, un réseau d'établissements a été constitué au sein des académies pour accueillir les élèves sportifs : leurs projets d'établissement intègrent les contraintes spécifiques de ces élèves, et des conventions locales, incluant notamment les pôles sportifs, précisent la nature des aménagements mis en place. Dans l'enseignement supérieur, nombre d'universités et de grandes écoles adaptent aussi leurs cursus aux contraintes spécifiques des sportifs de haut niveau ou de bon niveau : certaines universités ont clairement identifié, au sein de leur organigramme, des structures administratives consacrées à ce public particulier.

Toutefois, il n'existe aucun dispositif national de suivi de la poursuite du « *double projet* » des sportifs de haut niveau dans l'enseignement scolaire ou supérieur.

Le ministère chargé des sports a indiqué ainsi qu'il n'était pas en mesure de fournir des données statistiques fiables sur le nombre des sportifs inscrits sur les listes ministérielles qui sont en formation scolaire et universitaire, ni *a fortiori* d'éléments sur les différents types d'aménagements mis en œuvre et leur impact sur la réussite des élèves et étudiants concernés. Il ne dispose que d'éléments déclaratifs partiels fournis par les sportifs eux-mêmes ou leurs fédérations. Le ministère de l'éducation nationale estime, pour sa part, que 8 000 jeunes sportifs inscrits sur les listes du ministère des sports bénéficieraient d'aménagements de leur scolarité ou seraient inscrits au centre national d'enseignement à distance (CNED), sans qu'il soit possible d'avoir une analyse plus fine de ce dispositif : il a décidé d'organiser une enquête pour dresser un bilan des conventions établies entre les rectorats et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Ces insuffisances statistiques et ce défaut de suivi font obstacle à l'élaboration d'un état des lieux précis de la formation scolaire et universitaire des sportifs de haut niveau, et donc de la réalisation effective du « *double projet* ». Une plus grande coopération entre le ministère chargé des sports et les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur apparaît indispensable sur ce point.

C - Des aides disséminées et insuffisamment maîtrisées

Malgré un soutien financier important, la surveillance médicale obligatoire des sportifs n'est pas appliquée de façon satisfaisante. Par ailleurs, les aides personnalisées et les aides à l'emploi apparaissent dispersées et leur procédure d'octroi insuffisamment maîtrisée.

1 - Un suivi médical fortement subventionné, mais aux résultats insuffisants

Les sportifs inscrits sur les listes ministérielles doivent faire l'objet d'une surveillance médicale réglementaire (SMR). La charge en incombe aux fédérations, mais elle est essentiellement financée par le ministère des sports. Ce suivi et l'aide de l'État à l'organisation de la prévention médicale dans les fédérations représentaient, en 2011, 52,3 % des 6,74 M€ imputés à l'action n° 3 « *prévention par le sport et protection des sportifs* » du programme 219. Selon les données de la direction des sports, le taux de soutien moyen à la surveillance médicale réglementaire *stricto sensu*, accordé aux fédérations par l'intermédiaire des conventions d'objectifs, s'élève à 82,8 % de son coût total.⁸⁸ Les résultats obtenus restent pourtant très insuffisants par rapport aux objectifs fixés.

Tableau n° 12 : Proportion des sportifs ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet au cours de l'année

En %

	2008 Réalisé	2009 Réalisé	2010 Réalisé	2011 Prévision	2011 Réalisé	2013 Cible
Sportifs de haut niveau	79	65	75	85	75	95
Sportifs espoirs	77	61	76	85	79	95

Source : rapports annuels de performances (RAP) 2010 et 2011 du programme 219 « Sport », indicateur 5.1

Alors que la prévision initiale pour 2010, telle qu'elle figurait au projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2011, s'élevait à 95 % pour les sportifs de haut niveau et les sportifs espoirs, les résultats ont fortement baissé entre 2008 et 2009 pour s'établir à un taux proche de 75 % depuis deux ans. Ces mauvais résultats sont révélateurs

⁸⁸ Source : « analyse qualitative des conventions d'objectifs médicales 2011 », direction des sports.

d'un manque de structuration et de volontarisme des fédérations sportives dans la prise en compte de cette obligation de suivi médical.

La situation est d'autant plus paradoxale que la réalisation des examens médicaux obligatoires est normalement une condition nécessaire pour être inscrit sur les listes ministérielles de sportifs et pour bénéficier des avantages y afférents. C'est aussi un impératif de sécurité, alors que les exigences sportives sont de plus en plus élevées.

2 - Des aides financières directes dispersées et attribuées selon une procédure critiquable

Des aides directes sont accordées aux sportifs de haut niveau sur crédits du ministère des sports. L'enveloppe globale qui leur est consacrée est passée de 7,6 M€ en 1998 pour 2 750 sportifs à 9,5 M€ en 2011 pour 3 137 sportifs. Ces aides se répartissent en différentes catégories selon la typologie suivante :

Tableau n° 13 : Détail des aides personnalisées

en millions d'euros

Aides sociales	Manque à gagner sportif	Remboursements de frais	Primes à la performance	Manque à gagner employeur	Charges salariales et patronales	Total
4,4	2,4	7,9	1,1	0,4	0,4	9,5

Source : direction des sports – Aides personnalisées – chiffres clés 2011

Ces aides sont très dispersées. En 2011, environ 45 % des sportifs de haut niveau en ont bénéficié, pour un minimum de 20 € dans un cas (sport adapté) jusqu'à un maximum de 49 246 € dans un autre cas (judo). L'aide moyenne par sportif s'établit à 3 041 €.

Le montant des aides personnalisées est défini globalement pour chaque fédération dans le cadre de la convention d'objectifs passée avec l'État. Les aides sont ensuite nominativement attribuées sur proposition des directeurs techniques nationaux. Or, si cette répartition a le mérite de chercher à répondre aux situations individuelles les plus diverses, elle a également pour objectif d'éviter les taxations sociales et fiscales en restant sous les plafonds d'exonération. Ce système incite donc au saupoudrage au détriment de critères purement sportifs : ainsi, en 2010, 597 sportifs de haut niveau (soit 19 % des sportifs aidés) ont reçu moins de 500 €, alors que 576 seulement ont reçu plus de 5000 €.

De surcroît, ce dispositif est régi par une simple instruction datant de 1995. Il n'existe ni taux ou barème, ni encadrement des montants, et aucune commission n'examine les dossiers avant attribution. Les modalités d'octroi et de versement des aides devraient être définies par voie réglementaire.

Ces aides transitent en outre par le comité national olympique et sportif français, qui, sur la base d'une convention annuelle visée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les verse aux sportifs bénéficiaires à partir d'une subvention accordée par le ministère à cette fin. Cette externalisation par l'État de la fonction de payeur des aides personnalisées qu'il attribue ne contribue guère à la visibilité de son action.

Enfin, interrogé sur l'existence d'éléments d'évaluation de l'impact de ces aides, le ministère a simplement indiqué qu'une réflexion serait prochainement engagée sur leur réforme. En l'état, le lien entre une dépense concernant un nombre croissant de sportifs - plus de 3 000 aujourd'hui - et les résultats obtenus n'a donc pas été analysé. De même, aucun recensement centralisé des aides personnalisées accordées aux sportifs de haut niveau par les collectivités territoriales n'a été mis en place.

Le système actuel des aides personnalisées apparaît donc critiquable : il est excessivement dispersé, mal encadré sur le plan juridique, et ne fait l'objet d'aucune évaluation du point de vue de son efficience et de son efficacité.

Les primes olympiques

Outre les aides individualisées, des primes spécifiques sont traditionnellement attribuées, bien qu'aucun texte réglementaire ne le prévoit, aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques, ainsi qu'à leurs entraîneurs. Elles se sont élevées pour les jeux de Londres, à respectivement 50 000 €, 20 000 € et 13 000 € pour les médailles d'or, d'argent et de bronze, soit une dépense globale de 4,75 M€ (2,79 M€ pour les jeux olympiques et 1,96 M€ pour les jeux paralympiques).

Aucun crédit n'avait toutefois été ouvert à cette fin dans la loi de finances initiale pour 2012. Cette omission constituait une atteinte au principe de sincérité énoncé à l'article 32 de la LOLF, dans la mesure où des objectifs de médailles avaient été fixés par le ministère et qu'une prévision de financement de ces primes devait en découler. En définitive, ce n'est qu'après les jeux de Londres que les crédits nécessaires ont été dégagés par un redéploiement interne au sein du programme « Sport ».

3 - Des aides à l'insertion professionnelle insuffisamment maîtrisées

Dans le cadre de la mise en œuvre du « *double projet* », le ministère des sports aide les sportifs de haut niveau à concilier leur préparation sportive avec une insertion professionnelle. Les conventions d'aménagement d'emploi (CAE) dans le secteur public et les conventions d'insertion professionnelle (CIP) dans le secteur privé constituent les principaux outils de cette politique : 59,3 % des emplois concernés relèvent des fonctions publiques d'État, territoriale ou hospitalière, 31,5 % des entreprises publiques ou privées, le solde se partageant entre établissements publics, associations et fondations.

L'État est le principal acteur de l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau : il en employait 331 en 2011, dont 329 au sein de six ministères⁸⁹. L'État est également le principal financeur du dispositif, puisqu'il apporte 65,4 % du total des financements consacrés aux aides à l'emploi, contre 19,3 % pour les fédérations et 13,3 % pour les collectivités territoriales.

Ce dispositif apparaît insuffisamment maîtrisé. Le nombre de bénéficiaires est passé de 400 en 2001 à 749 en 2011, soit un quasi-doublement en dix ans. Par ailleurs, à l'initiative des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), 316 conventions relèvent du niveau déconcentré (contre 433 au niveau national). Or ces conventions expliquent la plus grande part de l'augmentation du nombre et du coût des conventions d'insertion professionnelle sur la période récente. Un cadrage plus précis doit donc être mis en place dans la procédure de sélection des dossiers.

⁸⁹ 184 relevaient du ministère de la défense, 56 du ministère de l'intérieur (police), 44 du ministère de l'économie et des finances (notamment douanes), 25 du ministère des sports, 17 du ministère de l'éducation nationale, et 3 du ministère de la justice. Certaines grandes entreprises publiques employaient également des sportifs de haut niveau, comme la SNCF (31), EDF (17), La Poste (6) et la RATP (6).

Tableau n° 14 : Evolution des aides à l'emploi*En nombre et en €*

Année	Nombre de bénéficiaires			Financement des aides à l'emploi en €		
	convention d'insertion professionnelle direction des sports	convention d'insertion professionnelle directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	Total	Administration centrale	directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	Total financement de l'État
2006	435	207	642	318 916	734 272	1 053 188
2007	450	255	705	349 541	n.d.	
2008	485	257	742	513 242	n.d.	
2009	451	247	698	414 145	1 071 783	1 485 928
2010	454	307	761	420 523	1 320 390	1 740 913
2011	433	316	749	438 004	1 431 652	1 869 656

Source : direction des sports

Ces aides apparaissent insuffisamment ciblées : 34 % seulement des sportifs de la catégorie Elite bénéficient d'une convention d'insertion professionnelle ; en sens inverse, 9 % des bénéficiaires ne relèvent ni de la catégorie Elite ni de la catégorie Senior.

Ce dispositif n'est pas non plus centré exclusivement sur les disciplines olympiques : un quart des sportifs bénéficiant d'une convention d'insertion professionnelle relèvent d'autres disciplines. Enfin, 30 % seulement des conventions d'insertion professionnelle sont attribuées à des femmes.

Par ailleurs, les informations disponibles sur la reconversion des sportifs de haut niveau après leur carrière restent peu développées. Selon l'indicateur national qui mesure l'insertion professionnelle deux ans après leur dernière inscription sur une liste ministérielle, le ratio s'établissait en 2011 à 79 %, en baisse de 5,7 points par rapport à 2010. Il convient toutefois de préciser que la qualité de cet indicateur se dégrade : la proportion de situations personnelles non identifiées est passée de 6,7 % en 2009 à 22,2 % en 2011.

Enfin, après une longue gestation, un système de compensation pour les retraites, spécifique aux sportifs de haut niveau, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2012⁹⁰. Il concerne les sportifs de haut niveau, âgés de 20 ans ou plus, dont les revenus n'excèdent pas 75 % du plafond de la sécurité sociale (26 500 €) et qui ne sont pas en mesure de valider quatre trimestres par an. L'État s'engage à compenser le coût de la validation des trimestres manquants par le versement d'une contribution à la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale. Cette compensation se fera dans la limite de 16 trimestres, soit la durée d'une olympiade.

Selon les indications données par la direction des sports, entre 2 000 et 4 600 sportifs devraient être concernés : cette fourchette apparaît très large et mériterait d'être affinée. De même, le coût de la mesure est évalué entre 6,1 M€ et 9 M€ : ce coût devrait être précisé, car il appartiendra au ministère des sports de le supporter.

En définitive, un resserrement du dispositif des aides personnalisées apparaît souhaitable pour aboutir à réduire le nombre de bénéficiaires afin d'obtenir, à enveloppe constante, un niveau d'accompagnement individuel plus élevé et mieux ciblé. De même, il convient de veiller à ce que les aides à l'emploi, notamment celles qui sont attribuées au niveau régional, soient centrées sur les sportifs présentant le meilleur potentiel de résultats dans les compétitions internationales.

L'opportunité de verser des aides personnalisées dans les disciplines fortement professionnalisées pourrait, en outre, être réexaminée. Si le tennis n'en a pas reçu, il en a néanmoins été versé en 2011 au bénéfice du football (57 456 €), du rugby (45 000 €), du basket (239 193 €) et du handball (556 354 €). Certes, ces aides sont versées à des sportifs non professionnels. La piste d'une plus grande solidarité interne au sein de ces disciplines entre secteur professionnel et secteur amateur mérite néanmoins d'être explorée au sein des disciplines les plus riches à même de financer leurs sportifs de haut niveau sans avoir recours aux aides personnalisées de l'État⁹¹.

⁹⁰ Il a été institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

⁹¹ Cette question est développée au chapitre IV.

III - Un réseau du sport de haut niveau à structurer

Le nombre d'acteurs concernés par le soutien apporté aux sportifs de haut niveau et l'animation des structures qui les accueillent témoigne d'un effort collectif important, mais également d'une complexité qui favorise un défaut de pilotage et d'articulation et une trop grande dispersion. Il revient à l'État, dans le cadre d'une stratégie coordonnée, de mieux fédérer les actions de soutien au sport de haut niveau. L'institut national du sport, de l'expertise et de la performance pourrait être le pivot opérationnel de cette démarche, si sa fonction de tête de réseau était confortée et si son registre d'action était étendu.

A - Un défaut de pilotage et d'articulation entre les acteurs

Les relations qu'entretient le ministère des sports avec ses opérateurs publics comme avec le mouvement sportif révèlent la nécessité d'une gouvernance plus unifiée de la politique du sport de haut niveau.

1 - L'État et ses opérateurs : une mise en œuvre inachevée des réformes

Les établissements publics nationaux, qui sont opérateurs de l'État pour le sport de haut niveau, ont été récemment restructurés et ont bénéficié d'investissements importants, notamment l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Les réformes mises en œuvre n'ont cependant pas encore permis d'aboutir à une véritable gestion par la performance.

a) Un réseau d'établissements publics récemment restructuré

Les mesures prises ont essentiellement visé à constituer un réseau national du sport de haut niveau recentré sur son cœur de métier.

Par décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance a ainsi été transformé en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Ses instances de direction ont été réorganisées et ses missions ont été redéfinies, avec un double objectif : maintenir l'établissement parmi les grands campus mondiaux spécialisés dans la performance sportive ; en

faire un centre de ressources et d'expertises au profit de l'ensemble du sport de haut niveau.

De même, après un premier resserrement en 2004, une profonde réforme des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) a été engagée à la fin de l'année 2008 afin de rendre plus homogène leur réseau : 8 CREPS sur 24 ont été supprimés⁹². Par la suite, un décret n° 2011-630 du 3 juin 2011 a réorienté leur activité vers deux missions prioritaires :

- l'accueil et la préparation des sportifs de haut niveau ;
- la délivrance de formations spécifiques pour l'encadrement sportif.

Les écoles nationales ont également fait l'objet de deux regroupements en 2010. L'école nationale d'équitation et les haras nationaux ont fusionné au sein de l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE). L'école nationale de ski et d'alpinisme de Chamonix et le centre national de ski nordique de Prémanon se sont regroupés au sein de l'école nationale des sports de montagne (ENSM).

La Cour a par ailleurs déjà eu l'occasion de soulever la question de l'avenir de l'école nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) de Quiberon, notamment au regard du sous-emploi de ses installations : si le maintien de l'établissement a finalement été décidé, il paraît nécessaire qu'une réponse pérenne soit apportée à la question de sa meilleure utilisation et de sa place dans l'entraînement des sportifs de haut niveau.

b) Une rénovation des installations plus coûteuse et plus longue que prévu

Un vaste plan de rénovation et de modernisation de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance a été annoncé en 2004, compte tenu du mauvais état des installations. Le montant initial du projet était estimé à 115 M€ et sa réalisation était programmée sur la période 2004-2008. Cette opération a enregistré des dépassements, tant dans ses délais que dans son montant.

⁹² Cinq CREPS ont été supprimés en 2009 (Picardie, Chalain, Houlgate, Mâcon et Limoges) et trois en 2010 (Ajaccio, Voiron et Dinard).

L'achèvement de ce plan de rénovation, qui n'a été engagé qu'en 2007, n'est finalement prévu que pour 2014, en raison d'un étalement des travaux menés sur la zone Sud sous maîtrise d'ouvrage publique⁹³. Le coût prévisionnel final s'élève désormais à 195,5 M€, soit une augmentation de 70 % en euros courants par rapport aux prévisions initiales : ce surcoût prend notamment en compte 20 M€ nécessités par la reconstruction des installations d'une piscine incendiée accidentellement en novembre 2008 et l'engagement d'une provision de 10,8 M€ relative au contrat de partenariat public-privé passé pour les aménagements et la gestion de la zone Nord.

Pour les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), le ministère des sports a également été conduit, en fonction des possibilités budgétaires, à étaler dans le temps les travaux de rénovation de nombreux bâtiments, qui ont été construits majoritairement dans les années 70 et dont l'état est très dégradé. En 2012, 8 M€ de crédits ont été inscrits au budget. Toutefois, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des centres ne sont pas encore totalement formalisés, puisque seuls ceux des centres de Bordeaux et de Poitiers étaient approuvés à fin 2011 : il est important que ces outils soient rapidement mis en place afin de fixer une hiérarchisation précise des priorités.

c) Une gestion par la performance tardive et incomplète

Le passage d'une logique de moyens à une logique de performance au sein des établissements publics sous tutelle du ministère des sports a été tardif par rapport aux nouvelles exigences issues de la LOLF⁹⁴, et n'entre dans la réalité que progressivement.

L'institut national du sport, de l'expertise et de la performance n'a disposé d'un contrat de performance pour la période 2009-2011 qu'en juin 2009 : négocié avant l'aboutissement de la réforme de l'établissement, il n'a pas intégré ses nouvelles missions. Pour leur part, les CREPS ont disposé de leurs premiers contrats pour la période 2010-2012, mais la rédaction des différentes rubriques est hétérogène. Quant aux écoles, si l'école nationale des sports de montagne et l'école nationale de voile et de sports nautiques ont bénéficié d'un premier contrat, respectivement en 2009 et en 2010, celui de l'institut français du

⁹³ Les travaux de la zone Nord ont été effectués dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé signé le 21 décembre 2006, qui est en phase d'exploitation depuis mai 2010. L'annuité, prise en charge directement par l'État, s'élève à 12,366 M€ en 2012.

⁹⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

cheval et de l'équitation, portant sur la période 2011-2013, n'a été signé qu'en avril 2012. La rédaction de lettres de mission destinées aux directeurs des établissements a également été tardive : elle n'a été achevée qu'en juin 2011.

L'enchaînement des contrats dans le temps n'est, en outre, pas assuré : le nouveau contrat de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance pour la période 2012-2014 n'a été signé qu'en avril 2012 et celui de l'école nationale des sports de montagne qu'en mars 2012. Surtout, les contrats des établissements sont signés pour trois ans et pour des périodes qui ne sont pas coordonnées, alors que la plupart des contrats d'objectifs des fédérations sportives ont des rythmes calés sur celui de l'olympiade, c'est à dire sur quatre années. Si la signature de l'ensemble des contrats la même année - fédérations et établissements - peut représenter une lourde charge, celle des établissements pourrait à tout le moins être homogène et passer à un rythme quadriennal : elle devrait également prendre place après la signature des conventions pluriannuelles conclues avec les fédérations sportives, afin notamment de tirer les conséquences de la définition des parcours de l'excellence sportive et des objectifs partagés avec le mouvement sportif.

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion par la performance, les établissements ont été invités à promouvoir un nouveau modèle économique fondé sur le développement de leurs ressources propres. La définition de leur politique tarifaire est toutefois freinée par le développement inégal de la comptabilité analytique : celle-ci est progressivement appliquée à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance depuis 2010, mais n'est pas encore en place dans les CREPS. En l'état, si l'institut facture ses prestations aux fédérations sportives environ 9 200 € à 9 500 € par an et par sportif, les CREPS ont des niveaux de facturation variables et généralement inférieurs. La question de la redéfinition des tarifs concerne la capacité contributive des fédérations, mais également l'équilibre à trouver entre la couverture des coûts de revient et l'accueil des sportifs de haut niveau. Il apparaît nécessaire, en tout état de cause, d'asseoir cet équilibre sur des données objectives qui, aujourd'hui, font défaut.

2 - Le mouvement sportif : un effort de l'État important mais dispersé

Il revient aux fédérations sportives, dans le cadre des dispositions du code du sport et des conventions signées avec l'État, de gérer les disciplines reconnues de haut niveau⁹⁵. Elles sont aidées de façon importante par l'État, dont les financements sont toutefois très dispersés. Par ailleurs, se pose la question du financement du comité national olympique et sportif français, et notamment des délégations olympiques, sur les crédits du centre national pour le développement du sport.

a) Les fédérations sportives

Les subventions attribuées aux fédérations par l'intermédiaire des conventions d'objectifs sont très majoritairement concentrées sur le sport de haut niveau. En 2011, pour les fédérations unisport, le financement de l'action n° 2 « sport de haut niveau » représentait, avec 62 M€, plus de 70 % du total des subventions accordées⁹⁶. De surcroît, cette part augmente régulièrement au fil des ans.

Tableau n° 15 : Part de l'action 2 dans le financement par conventions d'objectifs des fédérations unisport en 2011

	En %				
	2007	2008	2009	2010	2011
Action n° 2	62,7	68,1	71,9	71,9	73,8

Source : situation financière 2011 des fédérations unisport – direction des sports

Cette concentration est logiquement plus forte pour les fédérations olympiques, où en moyenne 83,6 % des subventions sont destinées à l'action n° 2, contre 57 % pour les fédérations non olympiques. En 2011, trois fédérations dépassent même un taux de 90 % : les sports de glace (92,4 %, soit 1,6 M€), l'équitation (92,4 %, soit 1,6 M€), et le hockey (91,2 %, soit 0,9 M€).

En ce qui concerne les fédérations multisports, affinitaires et groupements nationaux, la part du financement du sport de haut niveau dans les subventions est concentrée sur les deux fédérations de handisport et de sport adapté, qui, à elles deux, ont perçu 2,2 M€ en 2011, ce qui représente 62,3 % des subventions accordées à ces deux fédérations.

⁹⁵ Lorsqu'une ligue professionnelle a été constituée, les compétitions professionnelles relèvent de sa responsabilité par délégation de la fédération compétente.

⁹⁶ Source : document « Action 2 - conventions d'objectifs 2011 », direction des sports.

Par ailleurs, le milieu fédéral du sport de haut niveau apparaît très dispersé. Pas moins de 58 fédérations étaient ainsi concernées, au titre de l'olympiade 2009-2012, par au moins une discipline de haut niveau : 33 fédérations pour des disciplines olympiques et paralympiques et 25 fédérations pour des disciplines non olympiques, mais néanmoins reconnues de haut niveau. Si, en 2011, la fédération de judo comptait 372 sportifs de haut niveau et la fédération de cyclisme 323, 14 fédérations en comptaient moins de 50 chacune.

Ce constat amène à s'interroger sur l'intérêt de financer autant de fédérations au titre du haut niveau, alors même que les bilans de campagne établis par la direction des sports notent de façon constante que, dès qu'une discipline est reconnue de haut niveau, une tendance inflationniste dans les demandes de financement formulées à ce titre s'observe au détriment du champ des autres actions.

b) Le comité national olympique et sportif français

Financé directement par le ministère avant 2006, le comité national olympique et sportif français reçoit depuis cette date des concours financiers du centre national pour le développement du sport, conformément aux dispositions de l'article R. 411-2 du code du sport.

Le centre national pour le développement du sport bénéficiant de ressources affectées dynamiques, le comité national olympique et sportif français a obtenu une progression significative de ses financements publics. Sa subvention de fonctionnement est passée de 3,5 M€ en 2005, dernier exercice où elle a été versée par le ministère, à 5,2 M€ en 2012, soit une progression moyenne annuelle de 5,8 %. Une part de cette augmentation est certes liée au remplacement de sept cadres techniques d'État mis à disposition jusqu'en 2009 par des agents de droit privé, mais la compensation correspondante ne représente que 500 000 € environ.

Par ailleurs, en ce qui concerne le subventionnement des délégations françaises aux manifestations inscrites sur le calendrier du comité national olympique, le centre national pour le développement du sport a mis en place un système de financement pluriannuel par voie de conventions et d'avenants annuels : les financements correspondants se sont élevés à 1,5 M€ en 2010, 2,5 M€ en 2011 et 2,4 M€ en 2012.

Compte tenu du positionnement du comité national olympique et sportif français en tant que représentant du mouvement sportif français, il serait plus logique que son fonctionnement et celui des délégations olympiques soient pris en charge directement par l'État. Ce financement pourrait s'opérer sur le fondement d'une convention de partenariat fixant les missions de service public confiées au comité national olympique et

sportif français, ainsi que les objectifs partagés à la réalisation desquels l'État apporte son financement.

Un traitement similaire pourrait être réservé, pour le financement des jeux paralympiques, par une convention conclue avec le comité paralympique et sportif français (CPSF), qui reçoit également du centre national pour le développement du sport une subvention annuelle qui s'élevait à 115 000 € en 2011.

Le comité national olympique et sportif français, et à travers lui le mouvement sportif, aspirent à une plus grande responsabilisation dans le pilotage du dispositif du sport de haut niveau. Cette revendication est compréhensible dans la mesure où il revient aux fédérations de gérer les disciplines de haut niveau et où elles restent en dernier ressort comptables des comportements et des résultats de leurs sportifs. Les responsables du mouvement sportif eux-mêmes reconnaissent toutefois, dans leur majorité, que cette responsabilisation ne peut être que progressive : elle suppose que le comité national olympique et sportif français et les fédérations progressent dans la voie d'une plus grande autonomie de gestion, qui les rende moins dépendants de l'État, et d'une gouvernance solide qui les mette en situation de rendre les arbitrages nécessaires, surtout si ceux-ci sont négatifs⁹⁷.

En l'état, il apparaît ainsi difficile que le comité national olympique et sportif français puisse concilier sa mission de représentation de l'ensemble des composantes du mouvement sportif, et la gestion déléguée des soutiens de l'État au sport de haut niveau, qui impliquera dans les années à venir, compte tenu du contexte budgétaire actuel, une forte sélectivité dans l'attribution de ces soutiens.

En revanche, la passation d'une convention de partenariat entre l'État et le comité national olympique et sportif français devrait être l'occasion de développer une approche partagée des missions qui pourraient être coordonnées par ce dernier, en matière notamment de représentation internationale du mouvement sportif français auprès et au sein des organisations internationales⁹⁸.

⁹⁷ Ces questions sont développées dans le chapitre IV.

⁹⁸ La ministre des sports a annoncé le 5 décembre 2012 qu'elle confiait au mouvement olympique et sportif, représenté par le CNOSF, la conduite stratégique des relations internationales sportives, compétence qui était jusqu'alors partagée avec l'État.

B - L'INSEP, pivot opérationnel d'une politique mieux coordonnée

La recherche d'une meilleure efficacité dans le soutien apporté par l'État au sport de haut niveau suppose une répartition plus claire des responsabilités dans un cadre mieux structuré. En effet, si le réseau du sport de haut niveau a désormais une existence reconnue sur le plan réglementaire, ses réalisations concrètes demeurent très limitées : son organisation demande à être renforcée par une stratégie fédératrice impulsée par l'État, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance en devenant le pivot opérationnel dans le cadre de responsabilités élargies.

1 - Des réalisations limitées

Les réformes successives engagées depuis 2009 ont eu pour objectif de donner corps à un réseau national du sport de haut niveau, réunissant l'ensemble des établissements du ministère qui accueillent des sportifs et les structures qui servent de support aux parcours de l'excellence sportive. Les décrets statutaires relatifs à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance et au centre de ressources, d'expertise et de performances sportives (CREPS) intègrent cette notion de réseau. Une instruction du 22 août 2011⁹⁹ a précisé le positionnement, en son sein, des différents acteurs. L'institut national du sport, de l'expertise et de la performance a ainsi reçu la responsabilité principale de l'animation de ce réseau, à travers une coordination des réflexions et des actions.

Les autres établissements publics nationaux (écoles nationales, CREPS) doivent pour leur part apporter aux fédérations les meilleures conditions de formation et de préparation des sportifs de haut niveau, et jouer un rôle de centre de ressources.

La réorganisation de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance, intervenue en 2010, témoigne du souci de tirer les conséquences de ces nouvelles responsabilités dévolues à l'établissement en mettant en place trois missions stratégiques :

- une mission « expertise » (MEX), qui a pour fonction d'analyser les stratégies fédérales ;

⁹⁹ Instruction n° DS/DSA2/2011/341 du 22 août 2011 du ministre chargé des sports relative au réseau national du sport de haut niveau.

- une mission « accompagnement des projets des fédérations sportives et de leur encadrement » (MAP) qui est chargée d'appuyer les acteurs fédéraux dans leurs projets de performance ;
- enfin une mission « sport de haut niveau » qui couvre le suivi des pôles et des sportifs, la formation, l'accès à l'emploi et la recherche. Un comité d'animation du réseau a été créé, et des référents ont été désignés début 2011 au sein des établissements.

La mise en œuvre concrète de ce réseau ne se fait toutefois que très progressivement, et ses réalisations restent limitées. Le rapport d'activités de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance pour 2011 ne fait ainsi état que d'actions de faible ampleur : déplacements dans des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), organisation de deux regroupements dans l'année, engagement d'une réflexion sur un outil commun de suivi des sportifs de haut niveau. Douze groupes de travail thématiques ont par ailleurs été constitués pour produire des réflexions et des propositions. Différents dispositifs de mutualisation ont enfin été mis en place : débats enregistrés sur plateau et diffusés (« *L'R' du sport* »), échanges entre entraîneurs autour de thématiques (« *Point rencontre* »), organisation de colloques.

L'articulation des différentes missions composant la direction des politiques sportives de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance apparaît complexe, notamment entre la mission « expertise » (MEX) et la mission d'accompagnement des projets (MAP). Surtout, le concept d'animation du réseau reste flou, et les thèmes prioritaires ainsi que les plans d'actions correspondants n'émergent pas clairement : en l'état, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance ne remplit pas véritablement de rôle fédérateur.

Le développement de certaines actions rencontre des difficultés pratiques qui illustrent les ambiguïtés présidant à la constitution du réseau : ainsi, en matière de développement de la formation ouverte et à distance (FOAD), le bilan de réalisation du contrat de performance 2009-2011 de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance fait état de réticences manifestées par les écoles nationales et par les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), qui émettent des critiques sur l'adaptation des prestations à leurs besoins et qui estiment les tarifs trop onéreux. De même, le projet de développement d'une base de données partagée sur les sportifs de haut niveau bute sur la question de son financement commun.

2 - La nécessité d'une plus forte structuration du réseau autour des missions prioritaires des établissements

Des indicateurs portant sur les deux missions prioritaires des établissements ont été mis en place dans le cadre du projet annuel de performances du programme « Sport » pour 2010 : ils suivent la part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements et la part des formations assurées correspondant aux secteurs-cibles.

L'évolution la plus récente du premier indicateur est à rebours de la priorité affichée : en 2011, 47,8 % seulement des sportifs accueillis dans le réseau des établissements relevaient du haut niveau, alors que ce ratio s'élevait à 50 % en 2010 et que la prévision initiale pour 2011 était de 53 %.

Certes, les établissements publics n'ont pas vocation à accueillir l'ensemble des structures de haut niveau : la réforme des parcours de l'excellence sportive avait précisément pour objectif de reconnaître la diversité des configurations envisageables selon les disciplines et les fédérations. Des préparations de grande qualité existent par ailleurs dans les clubs, comme par exemple en natation ou en athlétisme. Au total, les établissements n'accueillent que 40 % des structures labellisées pour intervenir dans les parcours de l'excellence sportive. Néanmoins, le rôle du réseau des établissements publics, déjà important, pourrait être optimisé et mieux répondre à la demande des fédérations : il accueillait, pour la saison 2010-2011, 71 % des pôles France, 70 % des pôles France Jeunes et 30 % des pôles espoirs¹⁰⁰.

Au début de 2012, 541 sportifs de haut niveau étaient inscrits à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance au sein de 27 pôles France concernant 21 sports olympiques¹⁰¹. Les centres de ressources, d'expertise et de performances sportives accueilleraient pour leur part 55 pôles France, 31 pôles Jeunes, et 113 pôles espoirs. On note cependant qu'en 2011, la moitié des centres ont accueilli moins de 30 % de sportifs de haut niveau, dont aucun à Pointe-à Pitre, 6,4 % à Vichy, ou 7,3 % à Dijon, ce qui pose la question de leur attractivité¹⁰².

¹⁰⁰ Source : nombre de structures implantées en établissement, saison 2010-2011, direction des sports. Comme il l'a été précédemment indiqué, les sportifs espoirs ne sont pas, selon les dispositions du code du sport, considérés comme des sportifs de haut niveau.

¹⁰¹ S'y ajoutaient 17 sportifs espoirs et partenaires d'entraînement, et 48 sportifs hors pôle France.

¹⁰² Source : part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements, réalisations 2010 et 2011, direction des sports.

Or, de façon paradoxale, la notion de mise en réseau, telle qu'elle est actuellement appliquée, ne pousse pas à la rationalisation de l'offre d'accueil des sportifs de haut niveau. La capacité précise d'accueil des établissements et les conditions de leur utilisation mériteraient d'être mieux analysées : une enquête, réalisée en juin 2010 à l'initiative du conseil permanent des chefs d'établissement du ministère chargé des sports et portant sur les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives, l'institut français du cheval et de l'équitation et l'école nationale de voile et de sports nautiques, recensait ainsi la possibilité d'accueillir 42 structures supplémentaires.

Une extension des attributions du réseau, sous l'égide de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance, permettrait une gestion coordonnée des pôles accueillis, et une concentration plus efficace des ressources au bénéfice des sportifs présentant le plus grand potentiel de résultats. Cette rationalisation permettrait également aux établissements d'éviter des redéploiements coûteux et de disposer d'une meilleure garantie d'engagement des fédérations sur l'hébergement des pôles pendant au moins la durée d'une olympiade : en l'état, aucune sanction n'est prévue en cas de retrait non justifié.

En ce qui concerne le second indicateur, qui porte sur la part des formations assurées correspondant aux secteurs-cibles, le ratio s'élève dans le réseau des établissements à 90,5 % en 2011 contre 86 % en 2010 et 71,1 % en 2009 : le resserrement du réseau des centres de ressources, d'expertise et de performances sportives semble donc avoir contribué à la concentration recherchée sur ces secteurs. Toutefois, ce ratio global masque des situations hétérogènes : sept centres de ressources, d'expertise et de performances sportives obtiennent un taux compris entre 54,8 % et 76,1 %. La mutualisation des actions de formation des sportifs de haut niveau doit donc être approfondie et mieux structurée. Un pilotage plus coordonné de l'offre de formation permettrait d'organiser de façon plus efficiente les actions, et une démarche de centres-ressources, avec une spécialisation de certains établissements, pourrait être approfondie¹⁰³.

3 - Donner à l'INSEP une plus grande capacité d'action

Il revient au ministère des sports, dans l'exercice de sa tutelle, d'assurer le pilotage stratégique des politiques de soutien au sport de haut

¹⁰³ Trois « pôles ressources nationaux » fonctionnent dans deux centres de ressources, d'expertise et de performances sportives : le pôle « sport et handicap » au CREPS de la région Centre, les pôles « sport, éducation, mixités et citoyenneté » et « sport de nature » au CREPS Sud-Est.

niveau. Pour la mise en œuvre des orientations ainsi définies au sein du réseau, la fonction d'animation confiée à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance apparaît comme une demi-mesure, source d'ambiguïtés et de blocages. Soit le ministère se charge directement de cette animation et maintient l'institut national dans son rôle de formation, de développement de la recherche et de centre d'entraînement, soit il fait véritablement de l'institut national une tête de réseau opérationnelle, ce qui suppose de lui donner les moyens de procéder aux arbitrages et de conduire les expertises nécessaires.

Par-delà les chantiers d'ores et déjà lancés, comme la base de données des sportifs de haut niveau, les échanges au sein du réseau pourraient être intensifiés selon un périmètre adapté à chaque cas, sous la coordination de l'INSEP : méthodes de préparation des sportifs, expertise médicale, mutualisation des expériences et des meilleures pratiques, développement des coopérations interdisciplinaires.

Au-delà, se pose la question de la responsabilité de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance dans la recherche d'une plus grande efficacité du dispositif global du sport de haut niveau, et donc dans le suivi des préparations assurées hors établissements. L'institut a déjà repris à sa charge, en 2010, les compétences de la préparation olympique et paralympique (POP), qui était sous sa forme la plus récente un service à compétence nationale directement rattaché au ministre des sports. Il s'est réorganisé en conséquence, mais doit être mis là aussi en situation d'assumer cette nouvelle responsabilité. Cela suppose que l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance assure, à l'instar de l'agence UK Sport, un véritable rôle de suivi et d'évaluation de la qualité des préparations pour les disciplines de haut niveau, avec un compte rendu régulier au ministère des sports auquel il revient, en tant que signataire des conventions d'objectifs avec les fédérations, d'en tirer les conséquences dans la modulation des soutiens.

D'autres mesures seraient de nature à consolider la relation que l'institut entretient avec les sportifs les plus performants, ainsi que son rôle dans la préparation des compétitions de référence et dans le pilotage opérationnel du sport de haut niveau. Ainsi, si la commission du sport de haut niveau a sans doute vocation à rester placée auprès du ministre, dans la mesure où son rôle doit être recentré sur la définition des orientations stratégiques, ses attributions relevant de la gestion opérationnelle du sport de haut niveau pourraient être rattachées à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance.

Il en va ainsi des listes de sportifs (haut niveau, espoirs, partenaires d'entraînement), dont les modalités d'établissement pourraient être arrêtées par l'institut national du sport, de l'expertise et de la

performance, en liaison avec les fédérations. Cette réforme serait en cohérence avec les missions de l'institut national qui résultent de ses nouveaux statuts, telles que l'accompagnement des fédérations dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet fédéral, la formation et la préparation des sportifs de haut niveau et la mise en œuvre de leur « double projet ».

Par ailleurs, les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau pourraient être versées par l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance au lieu de transiter par le comité national olympique et sportif français. La gestion des conventions d'aménagement d'emploi (CAE) et des conventions d'insertion professionnelle (CIP) pourrait également lui être transférée.

L'extension du registre d'action de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance rendrait enfin nécessaire une plus grande ouverture de sa gouvernance au mouvement sportif : actuellement, sur les 27 membres du conseil d'administration, il ne compte que quatre représentants du mouvement sportif¹⁰⁴, nombre qui deviendrait très insuffisant si l'établissement devait voir son rôle renforcé dans le pilotage du sport de haut niveau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de l'objectif fixé par les pouvoirs publics, consistant à conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives, il appartient à l'État de donner plus de cohérence à l'utilisation des moyens consacrés au sport de haut niveau, en affirmant une stratégie globale, en clarifiant les responsabilités et en coordonnant plus fortement les parties prenantes.

En effet, dans un contexte de concurrence internationale renforcée, la dispersion actuelle des soutiens et des structures de préparation peut être contre-productive et empêcher un ciblage des aides et des moyens de préparation sur les meilleurs sportifs pour leur permettre d'atteindre l'excellence mondiale. La recherche d'efficience dans l'utilisation de l'enveloppe financière consacrée au sport de haut niveau passe par une capacité d'arbitrage renforcée, afin de lutter contre le saupoudrage des concours de l'État.

¹⁰⁴ Ce sont le président du comité national olympique et sportif français (CNOSF), membre de droit, deux présidents de fédération désignés par le président du CNOSF, et un membre de la commission des athlètes du CNOSF.

En conséquence, une plus grande sélectivité lors des différentes étapes du processus de gestion du sport de haut niveau serait souhaitable : 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 assurer un soutien efficace des athlètes les plus performants.

En ce qui concerne le volet éducatif du « double projet », la révision de la circulaire du 1^{er} août 2006 devrait avoir pour objet de mieux définir les publics ciblés et les modalités de leur accueil. Il conviendrait notamment de coordonner ses dispositions avec celles qui portent sur les parcours de l'excellence sportive. Son suivi devrait également être amélioré, par une meilleure connaissance des cursus scolaires et universitaires suivis par les sportifs de haut niveau et de leur devenir.

Par ailleurs, la gestion par la performance des établissements publics sous tutelle du ministère des sports doit être consolidée. Les contrats de performance pourraient être homogénéisés et mieux synchronisés, en passant à un rythme quadriennal identique à celui des conventions d'objectifs conclues avec les fédérations sportives, elles-mêmes calées sur le rythme des olympiades. Au regard de son positionnement, le financement du comité national olympique et sportif français et des délégations françaises aux compétitions inscrites au calendrier du comité international olympique devrait relever directement de l'État, et non plus du centre national pour le développement du sport.

Enfin, le ministère des sports définissant les orientations stratégiques et les objectifs, il serait logique que l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) devienne l'instrument opérationnel de leur mise en œuvre : sous son égide, le réseau du sport de haut niveau dont la constitution n'a été qu'amorcée jusqu'à présent se trouverait renforcé, et la coordination du suivi des disciplines et de l'accompagnement des sportifs serait mieux assurée.

La Cour émet les recommandations suivantes :

- 12. modifier la composition de la commission nationale du sport de haut niveau et recentrer sa compétence sur les questions stratégiques ;*
- 13. définir de façon plus restrictive le champ du sport de haut niveau, en reconnaissant un nombre plus restreint de disciplines soutenues par l'État, et en établissant des listes de sportifs plus resserrées ;*
- 14. réformer l'accompagnement des sportifs de haut niveau :*

- en actualisant et en suivant le dispositif permettant aux sportifs, dans le cadre du « double projet », de bénéficier d'aménagements de leur cursus scolaire et universitaire ;
 - en instaurant une plus grande coopération entre le ministère chargé des sports et les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ;
 - en imposant un suivi médical plus strict des inscrits sur les listes des sportifs de haut niveau, sous peine de radiation, en contrepartie du soutien financier apporté aux fédérations pour ce suivi ;
 - en concentrant les aides financières personnalisées et les aides à l'insertion professionnelle et en organisant une évaluation de leur impact ;
15. développer la gestion par la performance des établissements publics :
- en coordonnant le contenu et la durée des contrats de performance passés par le ministère des sports avec les établissements du réseau du sport de haut niveau, afin de mieux évaluer la qualité de leurs prestations au regard des objectifs fixés ;
 - en mettant en place une comptabilité analytique au sein des établissements du réseau du sport de haut niveau pour définir le tarif des prestations ;
16. 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 ;
 - en optimisant l'offre d'accueil des structures relevant des parcours d'excellence sportive et en coordonnant l'offre de formation des établissements ;
 - en faisant assurer par l'institut le suivi et l'évaluation des disciplines de haut niveau soutenues par l'État ;
 - en le chargeant d'établir les listes des sportifs de haut niveau, en liaison avec les fédérations concernées ;
 - en lui confiant enfin le versement des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau et la gestion des aides à l'emploi.
-

Chapitre IV

Les relations avec les fédérations sportives

Au-delà des orientations qui permettraient de mieux organiser la politique du développement du sport autour du centre national pour le développement du sport et celle du sport de haut niveau autour de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance, afin de rendre la première plus efficace et la seconde plus efficiente, d'autres mesures transversales devraient être mises en œuvre. Elles concernent, d'une part, les relations entre l'État et le monde sportif, et d'autre part, les mécanismes qui garantissent le respect des « *principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur* »¹⁰⁵.

I - La rénovation des relations avec les fédérations

L'État 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. Les seconds, qui sont des agents de l'État placés auprès des fédérations, doivent être mieux gérés et mieux répartis.

¹⁰⁵ Article L. 333-3 du code du sport.

A - Une refondation des conventions d'objectifs

Par le canal des conventions d'objectifs, les fédérations reçoivent un concours financier global qui s'est élevé à 92 M€ en 2012 et devrait s'établir à 85,6 M€ en 2013 (selon la loi de finances pour 2013).

1 - Une remise à plat des critères de soutien aux fédérations

Ni le montant de ces subventions, ni le nombre de conseillers techniques sportifs placés auprès des fédérations ne semblent fondés sur des critères répondant à une stratégie claire (nombre de licenciés, degré de professionnalisation, importance des ressources propres, performance dans le haut niveau ou atteinte des objectifs, par exemple). La part de ces subventions dans les ressources des fédérations - ou « taux de soutien » - est très variable d'une fédération à l'autre, et semble relever d'ajustements marginaux par rapport à des montants largement hérités de l'histoire.

Un réexamen d'ensemble de ces subventions est nécessaire afin de rendre le soutien de l'État plus juste et plus efficace au regard des orientations qu'il a définies, même si cette démarche nécessite une période de transition pour atteindre la répartition-cible.

Par ailleurs, une réflexion doit être engagée sur la poursuite de l'octroi de subventions aux fédérations dotées d'un secteur professionnel et bénéficiant de recettes commerciales importantes. En effet, s'il est important que l'État garde un lien avec les fédérations pour pouvoir définir des objectifs partagés, ce concours ne doit pas être nécessairement financier : outre le fait que les fédérations sont agréées par l'État et souvent délégataires, elles bénéficient également de l'affectation des conseillers techniques sportifs.

2 - Des objectifs partagés plus précis et mieux suivis, contrepartie d'une plus grande liberté d'utilisation des subventions

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'est traduite, dans les conventions, par la fixation d'indicateurs de performance destinés à mesurer l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs déterminés conjointement par le ministère et chaque fédération.

Pour les conventions pluriannuelles, la procédure se déroule en deux temps. Le ministère des sports et le président de la fédération - ou le directeur technique national - effectuent un bilan de l'olympiade passée et discutent du projet pour la nouvelle olympiade, en établissant une liste

d'objectifs partagés. Dans un second temps, des indicateurs sont déterminés à partir des objectifs partagés, puis des montants de subventions sont alloués à des actions précises. Sur ce point, le ministère se fonde sur une lecture erronée de la LOLF qui le conduit à considérer que les crédits doivent être fléchés de façon rigide sans possibilité d'opérer de fongibilité : cette approche alourdit le travail d'instruction des dossiers, crée des contraintes excessives pour les fédérations et conduit à attribuer des financements de très faible montant. Les années suivantes, la fédération se voit accorder des crédits pour les plans d'action relatifs aux objectifs partagés définis lors de la première année, en fonction de l'évaluation faite de l'utilisation de la subvention de chaque fédération au titre de l'exercice précédent.

Cette procédure est lourde et exige beaucoup de temps de la part des agents du ministère comme des salariés des fédérations. Selon une évaluation effectuée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la jeunesse et des sports¹⁰⁶, « *les agents chargés du suivi et de l'évaluation des fédérations à la direction des sports y consacrent au total 1 000 jours-hommes* » et, dans certaines fédérations, le temps consacré à la négociation des conventions d'objectifs dépasse 200 jours-hommes. Les avenants aux conventions d'objectifs sont souvent signés à la fin de l'année à laquelle ils se rapportent, compte tenu des délais nécessaires à leur instruction et des documents exigés (par exemple, les comptes de l'année précédente approuvés par l'assemblée générale).

Par ailleurs, les objectifs partagés figurant dans les conventions d'objectifs ont un libellé souvent très général. En outre, ils sont assortis d'indicateurs qui sont parfois peu ambitieux. Ainsi, la convention de la fédération française de basket-ball illustre l'ambition parfois modeste des résultats recherchés : l'indicateur correspondant à l'objectif « *fidéliser nos pratiquants actuels* » a pour cible la simple stabilité jusqu'en 2012 du nombre de licences pour les jeunes.

Les conventions doivent désormais évoluer. Elles devraient être systématiquement pluriannuelles - en 2011, 24 fédérations unisport ont encore conclu des conventions annuelles - et devraient être dotées d'objectifs plus précis et mieux suivis, en contrepartie d'une plus grande liberté d'utilisation des subventions.

Le montant des subventions devrait être défini à partir d'un nombre limité d'objectifs partagés, pour lesquels les fédérations présenteraient un projet ou une série d'actions, tout en préservant leur

¹⁰⁶ Mission d'audit relative à l'efficacité et l'efficience des relations entre l'État, les fédérations et les établissements publics sous tutelle (rapport confidentiel) – juin 2011.

capacité de choisir les modalités d'allocation des crédits. Deux grandes catégories d'objectifs pourraient être distinguées :

- la première correspondrait à des actions financées sur la durée de l'olympiade (par exemple, les aides à la structuration de la fédération) ;
- la seconde concernerait des projets correspondant à des objectifs partagés définis de manière précise (par exemple, l'augmentation du taux de licences chez les publics les plus éloignés de la pratique, avec des points d'étape annuels). La négociation des avenants annuels porterait essentiellement sur une évaluation de ces projets et sur la définition de projets nouveaux.

En fin de période, l'atteinte des objectifs serait prise en compte pour déterminer le montant de la subvention pour la période pluriannuelle suivante. En contrepartie d'une plus grande liberté laissée aux fédérations dans l'emploi des subventions, celles-ci devraient rendre compte des actions mises en œuvre et des dépenses associées. Cette évolution suppose une application rigoureuse du principe de transparence par les fédérations.

En outre, l'analyse de l'efficacité des fédérations gagnerait en lisibilité si les conventions d'objectifs consolidaient l'ensemble des moyens consentis par l'État, y compris le coût des conseillers techniques sportifs et les aides éventuelles du centre national pour le développement du sport.

Enfin, le centre national pour le développement du sport et l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance devraient être associés aux conventions d'objectifs pour les actions n° 1 et 2 qui correspondent à leurs missions principales : en tant que cosignataires des conventions pluriannuelles conclues avec les fédérations les plus importantes, ils pourraient apporter leur expertise et s'assurer de la cohérence entre le contenu de ces dispositifs contractuels et les actions qu'ils conduisent eux-mêmes.

B - Une amélioration de la gestion des conseillers techniques sportifs

1 - Une situation administrative ambiguë et une gestion de corps peu dynamique

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'État : il s'agit du plus important soutien apporté par l'État aux fédérations, d'un montant supérieur aux subventions.

Les membres du corps des conseillers techniques sportifs, dont la création est directement liée à la volonté, dans les années 1960, d'aider à la structuration du mouvement sportif pour que les sportifs français obtiennent de meilleurs résultats dans les compétitions internationales, ont vu progressivement leur domaine d'intervention s'élargir.

Aux termes du code du sport, ils exercent quatre grands types de missions, synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 16 : Missions des conseillers techniques sportifs

Catégorie de CTS	% total	Missions
Directeur technique national (DTN)	4 %	Ils concourent à la définition de la politique sportive fédérale, veillent à sa mise en œuvre, et contribuent à son évaluation.
Entraîneur national (EN)	21 %	Ils encadrent les membres de l'équipe de France et participent à l'animation de la filière d'accès au sport de haut niveau des fédérations.
Conseiller technique national (CTN)	36 %	Ils mènent au niveau national et au niveau régional des tâches d'observation et d'analyse, de conseil et d'expertise, d'encadrement de sportifs, de formation des cadres, d'organisation et de développement de l'activité sportive de la fédération intéressée.
Conseiller technique régional (CTR)	39 %	Ils mènent au niveau régional des tâches similaires à celles des conseillers techniques nationaux.

Source : situation 2012 établie par la direction des sports. Article R.131-16 du code du sport pour les missions.

Si leur positionnement a été précisé par voie réglementaire au cours de la période récente, il n'en reste pas moins ambigu, sur le plan statutaire comme sur celui de leur rémunération. En outre, la question de leur gestion et de leur répartition entre les fédérations est posée de façon récurrente, sans avoir trouvé jusqu'à présent de solution satisfaisante.

a) Un positionnement imprécis

La position administrative des conseillers techniques sportifs est restée longtemps sans fondement juridique précis. Le code du sport dispose désormais, dans son article L. 131-12, que « *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 dispositions

réglementaires ainsi qu'une circulaire du 28 janvier 2011¹⁰⁷ ont clarifié les modalités d'accomplissement des missions des conseillers techniques sportifs. Ils sont désignés pour quatre ans renouvelables par arrêté du ministre après avis du président de la fédération intéressée pour les directeurs techniques nationaux (DTN), ou à défaut du président de la fédération pour les autres catégories. Une convention-cadre arrête pour l'olympiade le nombre d'agents placés, les modalités d'exercice des missions qui leur sont confiées et leur répartition territoriale.

Toutes les ambiguïtés ne sont pas levées pour autant. Les conseillers techniques sportifs sont rattachés hiérarchiquement à l'administration centrale ou aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, tout en étant placés auprès des fédérations et en dépendant également, au plan fonctionnel, des directeurs techniques nationaux et des présidents de fédérations. Leur position déroge en fait à celles reconnues par le statut général de la fonction publique.

Leur mode de rémunération, liée aux missions qu'ils exercent en qualité d'agent de l'État, est également singulier. Il est composé de trois éléments : le traitement indiciaire afférent à leur grade (professeur de sport), une indemnité de sujétion (« compléments subventionnés » sur crédits d'État) et, le cas échéant, un complément de rémunération versé par la fédération sur ses ressources propres.

Les « compléments subventionnés » se sont élevés au total à 2,2 M€ en 2010, soit 1 358 € par conseiller technique sportif en moyenne. Les montants individuels sont arrêtés par le ministère des sports, mais les sommes correspondantes viennent abonder, à partir du programme 219, la subvention allouée à chaque fédération, qui les reverse aux destinataires finaux.

Par ailleurs, les compléments de rémunération versés par les fédérations, distincts des indemnités de sujétion, ne sont pas encadrés par le ministère, qui en est simplement informé par un état récapitulatif établi par la fédération. La direction des sports dispose des données relatives à l'année 2010, à l'exception de celles de la fédération française de football qui n'a pas fourni d'informations. Les compléments de rémunération versés par les fédérations sont d'importance inégale : 28 dépassent la somme de 30 000 € annuels ; le plus important atteint 130 543 € pour le directeur technique national d'une grande fédération.

¹⁰⁷ Décret n° 2005-1718 du 28 décembre 2005 relatif à l'exercice des missions de conseillers techniques sportifs auprès des fédérations sportives. Circulaire n° DS/DSA/1/DRH/DGPJS/2011/37 du 28 janvier 2011 relative aux modalités d'intervention des personnels exerçant les missions de conseillers techniques sportifs auprès des fédérations sportives.

La volonté de conserver des cadres de valeur dans un environnement international concurrentiel est mise en avant pour justifier ces compléments de rémunération. Ceux-ci soulèvent toutefois des interrogations : les intéressés cumulent pour les mêmes fonctions une rémunération publique et une rémunération privée, sans que cette dernière soit encadrée, si bien que, lorsqu'il est particulièrement important, le complément de rémunération est susceptible de remettre en cause le lien de subordination hiérarchique entre l'État et l'agent.

Par ailleurs, des cadres techniques d'État bénéficient de contrats de préparation olympiques (CPO) dans des conditions manifestement abusives. Ces contrats, créés en 1962, étaient destinés à l'origine aux directeurs techniques nationaux et aux entraîneurs nationaux ayant en charge la préparation d'athlètes pour les compétitions olympiques. Ils permettent d'accorder une rémunération supérieure à la rémunération statutaire des professeurs de sport. Or, ils ont été utilisés dans un cadre de plus en plus étendu, bien au-delà des fédérations olympiques, en étant dénommés dans ce cas « contrats de haut niveau » (CHN). De 261 contrats de préparation olympiques en 1992, on est ainsi passé à 398 contrats de préparation olympiques et contrats de haut niveau en 2001, soit une augmentation de 50 %.

Ces contrats sont toujours aujourd'hui au nombre d'environ 400. Or, une centaine seulement de ces contrats concernent de véritables contractuels, environ 50 sont en fait des détachements de fonctionnaires d'autres ministères, et environ 250 concernent des professeurs de sports du ministère des sports. Ce dernier cas - le détachement de fonctionnaires du ministère des sports sur contrat au sein de ce même ministère - est irrégulier, en l'absence de texte spécifique autorisant cette pratique¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Par note du 23 juillet 2010, le directeur du budget a rappelé qu'« un fonctionnaire de l'État ne peut, en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, être détaché dans un emploi contractuel de son propre département ministériel ».

b) Une répartition insatisfaisante et peu évolutive

La gestion des conseillers techniques sportifs se caractérise par sa complexité. Les conseillers techniques sportifs à missions nationales – directeur technique national, entraîneur national, conseiller technique national – sont rattachés hiérarchiquement, soit au directeur des sports pour les agents affectés à l’administration centrale – essentiellement sur un contrat de préparation olympique –, soit aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale pour les autres.

Sur le plan fonctionnel, l’organisation et le suivi de l’activité des conseillers techniques sportifs, au sein de chaque fédération, sont assurés par le directeur technique national qui est responsable de l’organisation du travail des cadres techniques nationaux (CTN). Pour les conseillers techniques sportifs à missions territoriales – les cadres techniques régionaux (CTR) –, l’autorité hiérarchique et fonctionnelle relève du directeur régional en charge de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale à laquelle ils sont affectés. Les conseillers techniques régionaux et la plupart des conseillers techniques nationaux sont donc gérés par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. Or 80 % d’entre eux relèvent de 5 régions, et 50 % de la seule région Ile-de-France : cette organisation ne garantit ni leur suivi effectif, ni une évaluation réelle de leur activité.

Pour tenter de remédier à cette situation, et notamment pour renforcer le pilotage de l’activité des conseillers techniques sportifs à missions nationales, le ministère des sports a élaboré un projet de création d’un service à compétence nationale. Par arrêté du 30 avril 2012, un « centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs » (CGOCTS), auquel sont affectés les conseillers techniques sportifs à mission nationale, a été placé auprès du directeur des sports. Parmi les missions de ce nouveau service, devraient figurer la répartition par fédération sportive des effectifs de conseillers techniques sportifs, l’accompagnement des carrières, et l’animation du réseau des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale dans l’exercice de leur responsabilité hiérarchique sur les conseillers techniques sportifs affectés en région.

Par ailleurs, l’inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) a noté en 2011 que les comptes rendus d’activité des conseillers techniques sportifs étaient produits selon une périodicité variable, que leur exploitation était incertaine et qu’elle ne donnait pas lieu à une

remontée d'informations vers la direction des sports¹⁰⁹. Ainsi, malgré les mesures prises, leur activité reste insuffisamment suivie. Selon une enquête de décembre 2009, effectuée sur une base déclarative, 49 % de leurs activités se rapporteraient à l'action n° 2 (sport de haut niveau), 25 % à l'action n° 1 (sport pour tous), 20 % à l'action n° 4 (promotion des métiers du sport) et 6 % à l'action n° 3 (prévention et protection des sportifs). La fiabilité de ces estimations n'est guère assurée.

Le redéploiement des conseillers techniques sportifs entre les fédérations est une préoccupation affichée depuis de nombreuses années par le ministère des sports, sans résultats significatifs. Dans un chapitre de son rapport public annuel de 2003, la Cour notait déjà qu'en l'absence de critères objectifs d'affectation des postes entre les différentes fédérations, leur répartition résultait en fait largement du maintien des situations acquises. Elle apparaît en outre très dispersée. Ainsi, des fédérations non olympiques bénéficient de la mise à disposition de cadres techniques, contrairement à l'orientation qui a présidé à leur création : selon l'état de répartition 2012 communiqué par le ministère, 12 % des conseillers techniques sportifs sont placés auprès de 30 fédérations unisport non olympiques et 4 % auprès de 13 fédérations multisports et affinitaires¹¹⁰.

Par ailleurs, une telle répartition, héritée de l'histoire, apparaît très rigide. Cette rigidité tient pour partie aux modalités de recrutement, dans la mesure où la plupart des conseillers techniques sportifs sont recrutés au titre d'une discipline donnée et ne sont pas aisément affectables à une autre fédération. Les efforts d'adaptation n'ont toutefois pas été suffisamment soutenus.

La direction des sports met en avant les efforts entrepris depuis une vingtaine d'années en faveur de certaines fédérations, comme celles de badminton, de triathlon, de karaté ou de taekwondo, qui ont bénéficié d'une dotation accrue en raison du fort accroissement de leurs adhérents et du développement de leur politique sportive. A l'inverse, les effectifs ont été réduits pour des fédérations historiquement bien dotées, telles que le football et l'athlétisme, compte tenu notamment de leur évolution vers le professionnalisme.

Les évolutions 2000-2010 des cinq fédérations les mieux dotées ont été les suivantes :

¹⁰⁹ Rapport relatif aux missions des conseillers techniques sportifs placés auprès des fédérations sportives, inspection générale de la jeunesse et des sports, mai 2011.

¹¹⁰ Neuf conseillers techniques nationaux sont ainsi placés auprès de l'union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA).

Tableau n° 17 : Evolution 2000-2010 des cinq fédérations les mieux dotées en conseillers techniques sportifs au vu des chiffres 2010

Nombre de CTS

Fédération	2000	2010
Athlétisme	111	99
Ski	89	87
Natation	88	87
Gymnastique	89	83
Football	91	77
Total	332	323

Source : états de répartition établis par la direction des sports

Les fédérations qui en ont les moyens financiers se dotent de cadres techniques fédéraux (CTF), dont les missions ne sont pas sensiblement différentes des conseillers techniques sportifs. Les entraîneurs nationaux sont parfois sous contrat de droit privé, par exemple dans le football, le basket-ball ou le tennis. Pourtant, les fédérations qui ont fortement évolué vers le professionnalisme ont conservé une dotation importante en conseillers techniques sportifs, comme le montrent, outre le football déjà cité, les exemples suivants :

Tableau n° 18 : Evolution 2000-2010 du nombre de conseillers techniques sportifs placés auprès des fédérations ayant fortement évolué vers le professionnalisme

En nombre de CTS

Fédération	2000	2010
Rugby	55	52
Basket-ball	74	71
Handball	58	61
Volley-ball	41	41
Tennis	57	56
Cyclisme	47	48

Source : états de répartition établis par la direction des sports

Lorsque des évolutions sont enregistrées, elles demeurent très modestes. Une note de la direction des sports du 22 septembre 2008 indiquait ainsi que les redéploiements avaient concerné 5 % de l'effectif en 12 ans¹¹¹. Elle envisageait un classement des fédérations selon dix critères qui permettaient de fixer des effectifs-cibles : si ces critères avaient été appliqués, le football serait passé à 40 cadres et l'athlétisme à 47, soit une division par deux environ du nombre de conseillers techniques sportifs qui leur était affecté. Une note datée du 21 novembre 2008 a précisé ultérieurement que ces effectifs-cibles entraînaient pour

¹¹¹ Note au directeur de cabinet du 22 septembre 2008.

certaines fédérations des évolutions trop importantes et qu'en conséquence il convenait de réexaminer certains indicateurs afin de privilégier, notamment, les fédérations dont au moins une des disciplines figurait au programme des jeux olympiques. Elle aboutissait finalement à une proposition de redéploiement ne portant que sur 253 postes, à partir d'une anticipation des départs à la retraite à l'horizon de 2016.

Cette faible capacité de redéploiement des effectifs est d'autant plus regrettable que les conseillers techniques sportifs ont jusque-là été totalement préservés de l'effort global de réduction des postes dans la fonction publique. Au sein du ministère des sports, cet effort a été reporté sur les autres catégories de personnel, notamment les conseillers d'animation sportive affectés dans les services déconcentrés, au risque de déséquilibrer l'exercice des différentes fonctions. Paradoxalement, il est résulté de ce choix une plus grande rigidité dans le déroulement de carrière des conseillers techniques sportifs, puisqu'ils bénéficient de moins de débouchés dans les services déconcentrés que par le passé.

2 - Resserrer les fonctions des conseillers techniques sportifs et revoir leur répartition

L'encadrement technique d'État placé auprès des fédérations a joué, au cours des dernières décennies, un rôle important dans la structuration des disciplines, le développement d'une politique sportive ambitieuse et la compétitivité des sportifs français. Les résultats obtenus dans des disciplines où des schémas de détection et de préparation de l'élite ont été établis dans la durée leur sont largement attribués, comme en judo, en handball, en canoë-kayak, en voile, en cyclisme ou en ski.

Les avantages pratiques de leur position singulière sont mis en avant par la grande majorité des acteurs du sport : ils ont pour mission de mettre en œuvre les objectifs partagés entre l'État et la fédération, tout en apportant les garanties de neutralité et d'éthique attendues de leur statut d'agent public. Les modalités de gestion du corps doivent toutefois être plus rigoureuses, et les besoins du mouvement sportif doivent être réexaminés pour déterminer le nombre d'emplois réellement nécessaires au regard des objectifs poursuivis.

a) Revoir les modalités de gestion des conseillers techniques sportifs

Le statut dérogatoire des conseillers techniques sportifs au regard des dispositions générales de la fonction publique débouche sur une situation peu satisfaisante, tant sur le plan de leur situation administrative que sur celui des modalités de rémunération.

Une position de mise à disposition auprès des fédérations, en application des articles 41 et 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État, pourrait constituer une première solution permettant de clarifier la situation. Elle impliquerait le remboursement, par les fédérations concernées, des traitements, indemnités et charges sociales de ces agents mis à disposition. Afin de ne pas grever le budget des fédérations qui, pour certaines d'entre elles, seraient dans l'incapacité de supporter cette dépense, il pourrait être envisagé dans un premier temps de rendre l'opération neutre, en augmentant la subvention versée d'un montant égal à celui du remboursement. Si elle était décidée, une baisse ultérieure de la subvention impliquerait la fin de la mise à disposition ou bien la prise en charge par la fédération, sur ses propres ressources, des cadres techniques supplémentaires dont elle estimerait devoir se doter.

Cette hypothèse correspondrait toutefois à une véritable rupture par rapport à la conception actuelle de l'activité des conseillers techniques sportifs : le ministère des sports a souhaité jusque-là le maintien d'un système dérogatoire, prévu par les dispositions du code du sport, afin de conserver un lien hiérarchique direct avec ces agents, qui restent affectés dans ses services et qui constituent des relais de ses actions. La mise à disposition romprait ce lien et réduirait la capacité d'intervention directe de l'État.

Cette solution aurait en outre un coût : pour les conseillers techniques sportifs qui préféreraient rester au service de l'État plutôt que d'opter pour la mise à disposition, une compensation financière devrait sans doute être envisagée, au moins temporairement. Une étude d'impact serait nécessaire pour anticiper la gestion des situations individuelles et estimer les coûts induits par une telle réforme.

En sens inverse, si la solution du maintien du statut dérogatoire actuel devait être privilégiée, elle devrait nécessairement s'accompagner de mesures de gestion passant, en premier lieu, par la mise en place d'un suivi plus systématique de l'activité des conseillers techniques sportifs par le service à compétence nationale créé par l'arrêté du 30 avril 2012.

En second lieu, les modalités de rémunération des conseillers techniques sportifs doivent être révisées. Aucune raison probante ne justifiant le versement de l'indemnité de sujétion par les fédérations, celle-ci devrait être versée directement par le ministère sur des crédits du titre 2, au même titre que la rémunération indiciaire. Les compléments de rémunération servis par les fédérations devraient être ainsi mieux encadrés. Il n'est pas acceptable que certaines fédérations, à l'image du football, ne communiquent pas au ministère le montant de ces compléments : ce défaut de transparence devrait être sanctionné par la fin

du placement des cadres concernés. Par ailleurs, ces compléments devraient être plafonnés.

Enfin, le dispositif des contrats de préparation olympique et de haut niveau doit être revu : leur nombre devrait être sensiblement réduit, en retrouvant l'esprit d'origine qui les réservait aux disciplines olympiques. En tout état de cause, il convient de mettre fin au détachement de conseillers techniques sportifs sur contrat de préparation olympique au sein du même ministère : comme il l'a été précédemment évoqué, environ 250 professeurs de sport, agents titulaires du ministère des sports, se trouvent dans cette situation irrégulière

b) Mieux répartir les conseillers techniques sportifs

La nature des missions qui sont confiées aux conseillers techniques sportifs devrait être mieux définie. La typologie de leurs missions pourrait être resserrée sur des fonctions stratégiques et de coordination, en priorité - voire exclusivement - au niveau national, ce qui permettrait de réduire le nombre total d'emplois.

Cette orientation ne ferait au demeurant que confirmer une évolution déjà engagée : l'audit effectué en 2011 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports rappelle qu'en équivalent temps plein travaillé (ETPT), la proportion de conseillers techniques sportifs affectés aux missions nationales est passée de 25,0 % dans les années 1980 à 51,4 % en 2007. Dans les chiffres 2012 communiqués par la direction des sports, l'ensemble des cadres nationaux – directeur technique national, entraîneur normal et conseiller technique normal - représentent 61 % des effectifs. En pratique, les conseillers techniques sportifs se concentrent souvent sur le sport de haut niveau et sur la formation des éducateurs sportifs. Le troisième domaine de leurs missions, celui du développement, est partagé avec les cadres fédéraux. Une définition plus resserrée de leurs missions permettrait de mieux les distinguer de ces derniers.

Par ailleurs, la répartition actuelle des emplois doit être adaptée aux évolutions des besoins et des disciplines. Le nombre de fédérations bénéficiant d'un encadrement d'État pourrait être sensiblement réduit. Cette réduction doit bien évidemment concerner prioritairement les fédérations qui souhaitent elles-mêmes se séparer de tout ou partie de leurs cadres d'État, et qui sont prêtes à en assumer les conséquences financières. En tout état de cause, les disciplines les plus professionnalisées et les fédérations dont la situation financière leur permet de recruter leurs propres cadres techniques devraient voir le nombre de conseillers techniques sportifs qui leur est accordé diminuer

considérablement, pour ne se consacrer qu'aux fonctions stratégiques nationales relatives à la mise en œuvre des objectifs partagés avec l'État.

Si l'État est amené à redéfinir ses relations avec les fédérations, notamment en attribuant des subventions et en leur apportant le soutien de conseillers techniques sportifs selon des critères objectifs reposant sur une stratégie claire, cette évolution conduira à imposer à certaines fédérations une diminution du soutien public qu'elles reçoivent. Il apparaît donc indispensable de les inciter également à évoluer vers une plus grande autonomie et à développer les solidarités permettant de préserver l'unité du sport.

II - Des fédérations plus autonomes et plus solidaires

Les fédérations doivent améliorer leur gestion, développer la formation de leurs cadres et dirigeants, et augmenter leurs ressources propres. Un accroissement des solidarités financières entre le sport professionnel et le sport amateur, de même qu'entre les disciplines sportives, est en outre nécessaire.

A - La promotion d'une meilleure gestion et d'une gouvernance plus efficace

1 - Les ressources propres des fédérations : un développement souhaitable mais soumis à des contraintes

Les subventions accordées par l'État aux fédérations n'ont pas vocation à croître dans les années à venir. Elles ont d'ailleurs déjà décliné de 10 % sur la période 2007-2011, en passant de 107,5 M€ en 2007 à 96,4 M€ en 2011, y compris les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau.

Si le taux de soutien médian des fédérations a baissé entre 2007 et 2010, en passant de 31,1 % à 27,0 % pour les fédérations olympiques et de 18,5 % à 13,2 % pour les fédérations non olympiques, il convient toutefois de nuancer ce constat. En effet, cette baisse tient en partie à la réduction globale des subventions de l'État. De plus sur la même période, le taux de dépendance médian - qui intègre, outre les subventions, la valorisation des emplois de CTS - reste à un niveau élevé : il est passé, pour les fédérations olympiques, de 50,9 % à 46,4 % et, pour les fédérations non olympiques, de 21,6 % à 18,3 %.

**Tableau n° 19 : Part de la subvention du ministère des sports
dans le budget total des fédérations unisport**

En %

	2007	2008	2009	2010
Fédérations olympiques	31,1	29,8	29,1	27,1
Fédérations non olympiques	18,5	13,9	14,6	13,2

Source : situation financière 2011 des fédérations unisport - direction des sports.

Par ailleurs, l'indicateur du ministère des sports sur la situation financière des fédérations unisport montre la permanence d'un nombre important d'associations confrontées à des difficultés financières. Leur nombre a varié entre quatorze et dix-neuf sur la période 1998-2010. En 2010, sept fédérations unisport présentaient une situation financière fragile et huit une situation financière dégradée¹¹².

Des faiblesses importantes de la gestion administrative et comptable sont régulièrement observées dans les fédérations. Le cas de la fédération française de volley-ball résume les différents écueils auxquels le monde fédéral est confronté : le circuit de collecte des licences est insuffisamment efficace ; le règlement financier n'encadre pas assez strictement les procédures budgétaires ; l'encadrement administratif est insuffisant. De plus, la comptabilité analytique mise en place reste imparfaite et ne permet pas une réelle amélioration du pilotage budgétaire.

D'importantes faiblesses de gestion avaient également été relevées lors du contrôle par la Cour de la fédération française des sports de glace en 2011.

L'amélioration de la gestion passe par une meilleure qualification des cadres et des dirigeants du mouvement sportif : ce constat peut être décliné à tous les échelons des fédérations, du niveau national aux clubs, ainsi que l'a montré par exemple le contrôle de l'union nationale du sport scolaire par la Cour.

L'accroissement de l'autonomie des fédérations sportives passe également par l'accroissement de leurs ressources propres. Elles disposent principalement de subventions publiques, de ressources statutaires (produits des licences, en particulier), et de recettes commerciales, issues de la billetterie des compétitions qu'elles organisent, de la cession des droits audiovisuels et des droits de

¹¹² La rigueur de la gestion financière des fédérations sportives agréées est appréciée à travers le ratio [fonds propres inscrits au bilan / total du bilan]. Si le ratio est négatif, la situation financière est appréciée comme dégradée ; s'il est compris entre 0 % et 10 %, elle est appréciée comme fragile.

marketing dérivés. La part relative de ces différentes ressources varie fortement en fonction de l'existence d'un secteur professionnel développé ou de la médiatisation de la discipline : à titre d'exemple, les recettes provenant des « licences et affiliations » représentaient, en 2010, 4,4 % des recettes de la fédération française de football, mais 28 % pour l'athlétisme et 62 % pour le golf ; d'une façon générale, elles atteignaient la moitié du budget des fédérations non olympiques, mais moins de 20 % de celui des fédérations olympiques.

L'augmentation des recettes « licences et affiliations » peut passer par une croissance du nombre de licenciés, mais également par l'augmentation du prix des licences¹¹³. Cette décision n'est guère aisée, comme en témoignent les difficultés de la fédération française d'athlétisme - relevées par un rapport de l'Assemblée nationale sur la gouvernance des fédérations sportives¹¹⁴ - pour faire accepter par ses pratiquants une augmentation de 10 % portant sur un montant modeste. Une majoration importante du prix des licences doit s'accompagner nécessairement de la mise en place de dispositifs visant à empêcher l'exclusion des publics les plus fragiles financièrement.

La situation de chaque fédération est cependant particulière : le nombre d'adhérents, la solvabilité des publics concernés, la nature des pratiques (loisirs ou compétition) ou encore le niveau global des coûts d'ores et déjà supportés par les licenciés¹¹⁵ sont autant de facteurs qui imposent une approche au cas par cas.

Les perspectives de développement des ressources commerciales, ne sont par ailleurs intéressantes que pour les fédérations dotées d'un secteur professionnel important. Certaines fédérations, comme celles de football, de rugby et d'athlétisme, sont ainsi parvenues, ces dernières années, à développer leurs ressources propres à un rythme annuel moyen supérieur à 5 %.

Par-delà la gestion des droits de retransmission audiovisuelle et des droits de marketing, la mise en œuvre de la stratégie de développement des ressources commerciales peut prendre des formes très variées. La fédération française de rugby s'est ainsi engagée dans la construction d'un centre d'entraînement pour ses équipes de France, le centre national du rugby de Marcoussis : il ne s'agit pas exclusivement d'un outil

¹¹³ Le prix des licences est variable selon les fédérations. Il est par exemple de 20,50 € pour le tennis (pour les adultes), 34 € pour le judo.

¹¹⁴ Rapport d'information n° 4395 du 22 février 2012 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

¹¹⁵ En incluant le coût de l'adhésion au club qui est le plus souvent nettement supérieur au coût de la licence.

d'entraînement, puisqu'il comprend une infrastructure hôtelière permettant d'organiser, entre autres, des séminaires d'entreprises et des stages au profit de clubs professionnels de rugby ou d'autres fédérations. Cet investissement permet à la fédération d'obtenir des recettes commerciales croissantes, qui ne couvrent toutefois pas encore le coût complet de l'infrastructure.

Enfin, les fédérations sportives peuvent développer des ressources propres en s'appuyant sur de grands événements. Le tournoi de Roland-Garros constitue ainsi une ressource financière très importante pour la fédération française de tennis et contribue largement à son financement : avec 72,2 M€ de résultat net avant impôt en 2010-2011, les Internationaux de France apportent des revenus très supérieurs aux 6,7 M€ générés par les licences. Cet exemple montre qu'il est primordial que les fédérations gardent la maîtrise directe des actifs stratégiques que sont les grands événements sportifs liés à leur discipline.

2 - Moderniser la gouvernance des fédérations

Le système fédéral français est très dispersé. La France compte 117 fédérations agréées, alors que l'Allemagne n'en a que 60 et l'Italie et l'Espagne 64. Le même déséquilibre se retrouve au niveau des clubs, ces derniers étant au nombre de 90 000 pour 27 millions de membres en Allemagne, contre 180 000 pour 17 millions de licenciés en France.

Pour disposer des moyens d'une meilleure maîtrise de leur gestion, les fédérations doivent constituer des ensembles plus cohérents et regrouper un nombre minimal de clubs et de licenciés. Nombre de fédérations présentent en effet des effectifs trop modestes pour leur permettre de disposer de l'encadrement nécessaire pour leur gestion. 24 fédérations unisport comptent ainsi moins de 10 000 licenciés. Certaines organisations, comme les deux fédérations de chien de traineau ou les deux fédérations d'aïkido, couvrent même des pratiques sportives similaires, tout en comptant très peu de pratiquants (moins de 30 000 chacune).

Il convient donc de favoriser des rapprochements afin de permettre des mutualisations utiles : l'État peut les encourager en déterminant par exemple des critères de financement tenant compte d'une taille critique à atteindre ; il peut également s'opposer à l'agrément de nouvelles fédérations, afin d'encourager les nouvelles disciplines à rejoindre les fédérations existantes.

Dans certaines disciplines, l'inégale distribution géographique de la pratique peut également justifier des rapprochements entre ligues régionales. C'est le cas du golf, pour lequel 600 des 700 clubs sont

concentrés dans six ligues régionales, les plus petites ligues comprenant parfois moins d'une dizaine de clubs (9 clubs dans le Limousin et 6 en Corse par exemple). De même, le rapprochement des petits clubs, autour de pratiques similaires ou d'équipements communs, permettrait de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la qualité de gestion.

En ce qui concerne la gouvernance des fédérations, une réforme des instances dirigeantes doit également être envisagée pour en améliorer le pilotage et faciliter l'adoption des réformes nécessaires à l'accroissement de leur autonomie. Un nombre trop élevé d'organes et d'élus, dont les fonctions sont mal définies entraîne une grande complexité des processus de décision et réduit la réactivité des instances fédérales, ainsi que leur capacité à évoluer.

Par ailleurs, la féminisation des instances dirigeantes est encore trop lente. Une étude de 2007 indiquait que les femmes représentaient 17 % des dirigeants du mouvement sportif contre 31 % pour l'ensemble des associations¹¹⁶. Les dispositions de l'article L. 121-4 du code du sport prévoient pourtant que *« l'agrément [accordé aux fédérations] est notamment fondé sur l'existence de dispositions statutaires garantissant le fonctionnement démocratique de l'association, la transparence de sa gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à ses instances dirigeantes. »*. L'annexe I-5 portant dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées indique également que *« la représentation des femmes est garantie au sein de la ou des instances dirigeantes en leur attribuant un nombre de sièges en proportion du nombre de licenciées éligibles »*. Or, au niveau national, seules 42 fédérations sur 117 respectent ces dispositions pour la composition de leur comité directeur. De même, les femmes ne représentent que 18 % des élus du conseil d'administration du CNOSF. Le manque de résultats probants obtenus peut s'expliquer par l'absence de dispositions permettant de sanctionner les fédérations peu soucieuses d'assurer la représentativité des femmes dans leurs instances.

Le ministère des sports devra être attentif à cette question dans la perspective du renouvellement prochain des instances dirigeantes en rappelant aux fédérations leurs obligations et en les inscrivant dans les conventions d'objectifs.

Au total, une plus grande autonomie des fédérations passe par une amélioration de leur gestion et de leur gouvernance, ainsi que par le développement de leurs ressources propres. Cependant, la plupart des fédérations peuvent difficilement développer des recettes commerciales importantes. Il convient donc également d'améliorer les mécanismes de

¹¹⁶ Etude ADDES de V. Tchernogog – novembre 2007.

solidarité financière au sein des fédérations dotées d'un secteur professionnel comme entre les fédérations, afin d'accroître l'autonomie du mouvement sportif tout en préservant son unité.

B - Le renforcement de solidarités encore fragiles et limitées

1 - Les solidarités au sein des fédérations doivent être renforcées au profit du sport amateur

a) Le soutien financier des ligues professionnelles au sport amateur

Le législateur a entendu consacrer une solidarité, au sein de chaque sport, entre les secteurs professionnel et amateur. L'article L. 333-3 du code du sport dispose ainsi que, « *afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés* ».

La portée de ce principe est cependant 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 : seule la fédération française de football est concernée à ce jour. D'autre part, les versements bruts opérés par les ligues professionnelles à leurs fédérations, en application de dispositions conventionnelles, doivent être évalués à leur juste proportion.

Ainsi, dans le cas du football, le protocole financier relatif aux saisons 2010-2011 et 2011-2012 a prévu une contribution financière unique en faveur du football amateur de 16,7 M€ hors taxes par saison, alors qu'elle était de 21 M€ pour les saisons 2008/2009 et 2009/2010. A compter de la saison 2012-2013, la fédération française de football (FFF) et la ligue de football professionnel (LFP) se sont engagées à « *pérenniser une contribution financière unique en faveur du football amateur qui sera calculée à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la ligue de football professionnel (nets de la taxe sur la cession des droits de diffusion prévue à l'article 302 bis ZE du Code général des impôts) et des recettes de la LFP sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14,26 M€.* »

Dans le cas du rugby professionnel, seulement 5 % des recettes commerciales nettes de la ligue nationale de rugby (LNR) - soit 1,89 M€ en 2009-2010 - sont reversées à la fédération. Le protocole financier de la

fédération française de rugby (FFR) et de la ligue nationale de rugby (LNR) prévoit également qu'une subvention de 200 000 € HT est versée chaque saison afin de « *faciliter la participation des équipes de jeunes des clubs membres de la LNR engagés dans les compétitions fédérales* ». En outre, une partie des versements de l'*European Rugby Club* à la ligue nationale de rugby est reversé à la fédération française de rugby. Enfin, « *sur les recettes guichet (...) de toutes les compétitions professionnelles organisées par la LNR et ses clubs membres, un prélèvement obligatoire de 2 % est assuré par la LNR pour la solidarité* ».

b) Un solde net des transferts avec le sport professionnel parfois au détriment du sport amateur

En sens inverse, des reversements sont effectués par les fédérations au profit des ligues professionnelles, en contrepartie de la mise à disposition de joueurs professionnels dans les équipes nationales. Ces reversements viennent réduire, voire rendre négative, la charge nette des ligues.

A partir de la saison 2008-2009, un forfait Equipe de France a été institué pour le football. Le protocole d'accord financier de la fédération française de football et de la ligue de football professionnel prévoit que, pour chacune des saisons 2010-2011 et 2011-2012, un montant de 4,26 M€ HT sera versé par la fédération française de football à la ligue de football professionnel « *au titre de ses droits sur les recettes de l'Equipe de France* » et que « *le résultat des opérations dites exceptionnelles (phases finales de la Coupe du monde, du championnat d'Europe) est partagé à parts égales entre la FFF et la LFP* ».

En ce qui concerne le rugby, la contribution de la fédération française de rugby au fonctionnement de la ligue nationale de rugby s'élève à 21 M€ pour la période 2009-2013, qui sont répartis comme suit :

Tableau n° 20 : Contribution de la fédération française de rugby au fonctionnement de la ligue nationale de rugby

En M€

Saison	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Montant	4	3,5	5 + 3,5	4,6

Source : annexe n° 2 de la convention 2009-2013 entre la fédération française de rugby et la ligue nationale de rugby.

Les flux financiers nets entre les fédérations et leurs ligues, traduisant l'application concrète de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, se révèlent favorables à la fédération pour le football, mais favorables à la ligue pour le rugby selon la fédération française de rugby.

En effet, après la baisse constatée en 2006-2007 et 2007-2008, le tableau suivant fait apparaître un retour au niveau antérieur du solde net des flux financiers allant de la ligue de football professionnel vers la fédération française de football. Le changement de protocole n'a pas conduit à des changements significatifs, le solde net se situant en moyenne à environ 18,5 M€. Les flux financiers entre la ligue de football professionnel et la fédération française de football demeurent donc favorables à la fédération.

Tableau n° 21 : Flux financiers et partages de ressources entre la fédération française de football et la ligue de football professionnel

en euros

FINANCEMENT FAI (hors exploitation)	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
VERSEMENTS DE LA LFP VERS LA FFF					
Dotation destinée au fonds d'aide à l'investissement (FAI)	15 240 000	15 240 000	15 240 000		

	ANCIEN PROTOCOLE			NOUVEAU PROTOCOLE	
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2007/2008	2007/2008
FLUX CONVENTIONNELS					
LFP vers FFF					
Aide aux championnats nationaux	2 896 528	2 896 528	2 896 528		
Aide aux actions diverses du football amateur	2 500 000	4 500 000	6 000 000	21 000 000	21 000 000
Aide au fonctionnement des sélections jeunes	1 300 000	1 300 000	1 300 000		
Aide au fonctionnement de la sélection espoirs	1 200 000	1 500 000	1 800 000		
Aide exceptionnelle					
50% du Fonctionnement de l'INF	755 511	927 462	941 001	989 495	1 046 467
Indemnité de préformation	610 000	436 000	504 000	404 000	522 000
50% des stages et équipements des arbitres Elite (F1 + F2)	239 702	276 839	279 108	312 491	364 067
TOTAL	9 501 741	11 836 829	13 720 637	22 705 986	22 932 534
FFF Vers LFP					
Forfait Equipe de France				4 260 000	4 260 000
50% du solde net du Sponsoring Equipe de France	1 098 240	1 423 335	1 728 907		
50% sur les matchs "hors protocole"	4 756 855	8 979 529	8 511 034		
50% sur le solde de la Coupe du Monde 2006		3 041 566			
50% sur le solde de l'EURO 2008			1 956 087		
50% sur le solde de la Coupe du Monde 2010					302 065
TOTAL	5 855 095	13 444 430	12 196 028	4 260 000	4 562 065
SOLDE NET / FLUX CONVENTIONNELS	3 646 646	-1 607 601	1 524 609	18 445 986	18 370 469

SOLDE NET DE LA LFP VERS LA FFF	18 886 646	13 632 399	16 764 609	18 445 986	18 370 469
--	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Source : fédération française de football

En revanche, pour le rugby, les données fournies par la fédération française de rugby font apparaître des flux financiers nets systématiquement favorables à la ligue :

Tableau n° 22 : Flux financiers et partages de ressources entre la fédération française de rugby et la ligue nationale de rugby

en K€	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Total
1/ Versements de la LNR à la FFR						
5% TV/Marketing	1433	1670	1820	1 888	1 940	8751
Contrat Maillot Arbitre	183	280	280	280	280	1303
Contribution compétitions jeunes	200	200	200	350	350	1300
TOTAL	1816	2150	2300	2518	2570	11354
2/ Versements de la FFR à la LNR						
Contribution	2 752	2 604	2 733	4 400	3 500	15989
Contribution exceptionnelle RWC 2007		12 000				12 000
TOTAL	2752	14604	2733	4400	3500	27989
SOLDE	-936	-12454	-433	-1882	-930	-16635

Source : fédération française de rugby

Selon la fédération française de rugby, entre la saison 2006 – 2007 et la saison 2010 – 2011, cette dernière a fait bénéficier sa ligue de transferts nets de ressources pour un montant total de plus de 16,6 M€ dont 12,4 M€ en 2007 – 2008 à l’occasion de la coupe de monde de rugby. Ces données sont toutefois contestées par la ligue nationale de rugby qui procède à une comptabilisation différente des flux financiers entre les deux entités. Ces divergences d’interprétation conduisent la Cour à recommander à la FFR et à la LNR d’établir un recensement fiable des flux financiers existant entre elles, ce qui semble indispensable pour l’élaboration des conventions qui les lient.

Dans le cas de l’athlétisme et du handball, la création des ligues professionnelles est encore récente : les flux financiers nets, essentiellement orientés de la fédération vers la ligue, ne sont pas encore importants.

La fédération de basket-ball est également dans une situation particulière dans la mesure où elle n’a pas cédé à sa ligue les droits de retransmission du championnat : l’article L. 333-3 du code du sport n’est, par conséquent, pas applicable.

L’ensemble de ces constats amène à considérer que le ministère chargé des sports devrait engager une réflexion sur les dispositions susceptibles de permettre aux fédérations, en application du principe de solidarité, d’être bénéficiaires nettes dans leurs flux financiers avec les ligues. Il conviendra bien sûr de tenir compte des situations particulières

dans lesquelles l'émergence d'un secteur professionnel est récente et fragile, ce qui peut justifier un soutien temporaire de la part de la fédération.

En ce qui concerne les fédérations dépourvues de ligues en dépit de l'existence d'un exercice professionnel de la discipline, d'autres mécanismes de solidarité devraient être étudiés, par exemple sous la forme d'une contribution assise sur les revenus générés par les compétitions et manifestations sportives organisées en France.

Enfin, dans la mesure où la plupart des fédérations ne peuvent pas développer un véritable secteur professionnel, il convient également de renforcer les mécanismes de solidarité financière entre les fédérations.

2 - Les solidarités entre disciplines : assurer la pérennité de la taxe « Buffet »

Un mécanisme général de mutualisation des ressources entre le sport professionnel et le sport amateur a été institué en 2000 par le biais du dispositif dit de la taxe « Buffet ». Il s'agit d'une « *contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives. (...) La contribution est assise sur les sommes hors taxe sur la valeur ajoutée perçues au titre de la cession des droits de diffusion. Son exigibilité est constituée par l'encaissement de ces sommes. Le taux de la contribution est fixé à 5 % du montant des encaissements* »¹¹⁷.

Le produit de cette taxe, évalué à 43,4 M€ pour l'année 2012, est reversé au centre national de développement du sport (CNDS).

Le constat d'une augmentation des ressources issues des droits de diffusion sans rapport avec l'évolution des coûts d'organisation des compétitions a déjà conduit la Cour à recommander d'accroître le taux de la taxe « Buffet »¹¹⁸, voire à instaurer une forme de progressivité en fonction des montants atteints par la commercialisation des droits sportifs. En effet, le bilan des transferts financiers montre que la taxe porte aujourd'hui sur des montants modestes au regard des sommes gérées par les principales ligues professionnelles et de la dynamique de croissance soutenue de leurs ressources qui a prévalu jusqu'à une date récente. Les droits de retransmission audiovisuelle du championnat de ligue 1 de football - qui représentent l'essentiel de l'assiette de la taxe Buffet - ont ainsi augmenté de près de 120 % entre 2001 et 2006 ; les

¹¹⁷ Article 302 Bis ZE du code général des impôts.

¹¹⁸ « *L'État et les fédérations sportives face aux mutations du sport* », insertion au Rapport public annuel 2009, page 500

droits équivalents pour le top 14 de rugby ont enregistré une hausse de 50 % sur la même période. En 2009, le gouvernement avait souhaité porter le taux de la taxe à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 2010, mais comme la suppression du dispositif du droit à l'image collective des sportifs a été parallèlement décidée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le taux est finalement resté inchangé.

Cette croissance a cessé ces dernières années avec la baisse des contrats en faveur de la ligue de football professionnel (610 M€ par an de droits de retransmission pour 2012-2016 contre 668 M€ pour la période précédente), et cette contribution est exposée à un risque d'érosion de son assiette qui invite à la réformer.

Outre la stagnation du montant de certains droits de retransmission, l'assiette de la taxe « Buffet » est susceptible de se réduire à compter de 2014, en raison de la commercialisation centralisée à l'échelon international des droits de retransmission télévisée des rencontres en vue de la qualification pour l'euro 2016 de l'union européenne des associations de football (UEFA) et le mondial 2018 de la fédération internationale de football association (FIFA). En effet, les droits centralisés à l'échelon international échappent à la taxe « Buffet » : l'impact prévisible de cette réduction d'assiette demeure certes limité (1 M€ de recettes au titre des matchs de l'équipe de France de football), mais cette évolution s'ajoute à celle qu'ont connue d'autres compétitions, dont la commercialisation est centralisée de longue date à l'échelon international, comme par exemple la ligue des champions de football, les jeux olympiques ou encore le Tournoi des cinq, puis des six nations de rugby.

Dans un souci de consolidation de la taxe « Buffet », un élargissement de son assiette pour toucher l'ensemble des recettes générées par la commercialisation de ces droits apparaît donc souhaitable.

Conformément aux dispositions de l'article 302 bis ZE du code général des impôts, la taxe « Buffet » est due par les fédérations et les ligues principalement, et elle est exigible à l'encaissement des sommes perçues au titre de la cession des droits de diffusion. L'élargissement de l'assiette aux droits cédés depuis l'étranger ne pourrait être réalisé qu'en taxant les diffuseurs. Dans ces conditions, la taxe « Buffet » serait alors appliquée à deux catégories de contribuables : les fédérations et les ligues, lorsque les droits sont cédés en France, et les diffuseurs français, lorsque la personne morale cédant les droits se situe à l'étranger. Un examen approfondi de cette hypothèse d'élargissement de l'assiette devrait être diligenté.

Dans l'hypothèse où une augmentation plus importante du rendement de la taxe « Buffet » serait recherchée, d'autres pistes pourraient être envisagées. Ainsi, les recettes commerciales autres que celles qui sont générées par les droits de retransmission télévisée (par exemple, les contrats avec les équipementiers ou d'autres partenaires des équipes de France) pourraient également faire l'objet d'une contribution spécifique ou élargir l'assiette de la taxe précitée. Le choix d'une telle option devrait cependant s'accompagner de dispositions visant à éviter de pénaliser les fédérations bénéficiant de faibles ressources propres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les relations de l'État avec le monde sportif doivent évoluer et se fonder sur une stratégie visant à rendre les fédérations plus autonomes et plus à même de promouvoir les objectifs partagés avec l'État. Cette orientation nécessite de revoir la répartition des subventions aux fédérations, ainsi que celle des conseillers techniques et sportifs, en les fondant sur des critères objectifs. Elle requiert également de faire évoluer les conventions d'objectifs.

L'État doit, par ailleurs, encourager les fédérations à développer leurs ressources propres afin d'accroître leur autonomie. Il doit enfin engager des réformes permettant de consolider les mécanismes de solidarité financière, afin de réaffirmer l'unité du sport.

La Cour formule les recommandations suivantes :

17. faire évoluer les relations entre l'État et le mouvement sportif :

- en redéfinissant les critères d'allocation des moyens financiers et en personnels ;*
- en généralisant la conclusion des conventions d'objectifs pluriannuelles, tout en laissant aux fédérations une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds alloués ;*

18. améliorer la gestion des conseillers techniques sportifs :

- en resserrant les missions des conseillers techniques sportifs sur des fonctions stratégiques et de coordination au niveau national ;*
- en réajustant en conséquence le nombre d'emplois de conseillers techniques sportifs, et en assurant un suivi effectif de leur activité ;*
- en redéployant les effectifs en tenant compte de l'évolution des besoins des fédérations et de leur capacité à recruter des cadres fédéraux ;*

- en faisant verser directement par l'Etat les indemnités de sujétion des conseillers techniques sportifs et en plafonnant les compléments de rémunération qui leur sont versés par les fédérations ;
 - en mettant fin au détachement de conseillers techniques et sportifs sur contrats de préparation olympique ;
19. réaffirmer l'autonomie du mouvement sportif et renforcer les solidarités en son sein :
- en incitant les fédérations à améliorer leur gestion, à développer leurs ressources propres et à moderniser leur gouvernance ;
 - en systématisant les mécanismes de solidarité financière entre les ligues professionnelles et les fédérations, dont ces dernières seraient in fine bénéficiaires ;
 - en envisageant de consolider la taxe « Buffet » par un élargissement de son assiette aux droits de retransmission cédés à des diffuseurs français par des détenteurs de droits situés à l'étranger ;
 - en examinant l'opportunité d'élargir son assiette à d'autres recettes commerciales.
-

Conclusion générale

La politique de l'Etat en faveur du sport qui mobilise des crédits importants (4,3 Md€ dont 3,5 Md€ pour le sport scolaire et universitaire), joue plus que jamais un rôle central en matière d'éducation, de cohésion sociale et de santé publique. Les défis auxquels elle doit faire face sont nombreux et ses résultats contrastés dans un contexte de crise économique et de contraintes accrues sur les finances publiques. Elle doit donc être profondément renouvelée dans ses deux dimensions, tant dans la promotion du sport pour tous que dans le soutien au sport de haut niveau.

Le rôle de régulateur de l'Etat est aujourd'hui mis à l'épreuve face au développement du dopage et au défi de la tricherie sportive, alors que certaines disciplines se professionnalisent et que se développent les paris sportifs. Dans le même temps, l'internationalisation du sport appelle une plus grande coopération internationale.

Par ailleurs, malgré des moyens financiers importants consacrés au développement de la pratique sportive, l'accès au sport se caractérise par de fortes inégalités. Le sport, en tant que marqueur de l'intégration, révèle l'exclusion des personnes handicapées et d'une grande partie des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS), de même que la place marginale des jeunes filles et des femmes dans les clubs. L'Etat ne parvient pas à inciter les fédérations et les clubs à développer une offre d'équipements et des conditions d'accueil et d'encadrement adaptées à une demande qui a évolué. L'intervention de l'Etat et du centre national pour le développement du sport (CNDS), son opérateur, se traduit, au contraire, par un saupoudrage qui risque de perpétuer les inégalités au lieu de les corriger.

Dans ces conditions, le fondement même d'une intervention de l'Etat dans le champ du sport pour tous se trouve mis en question : sa légitimité ne peut être réaffirmée que si son action est résolument réorientée vers les publics les plus éloignés de la pratique sportive et les territoires les moins bien équipés.

L'essentiel des moyens que l'Etat consacre au sport pour tous correspond à l'enseignement d'éducation physique et sportive (EPS). Or cet enseignement est déconnecté du mouvement sportif, en partie du fait du rattachement des enseignants de la discipline au ministère de l'éducation nationale. En outre, il est dépourvu d'objectifs clairs et évaluables, à l'exception de l'apprentissage de la natation qui doit être

acquis par tous dans le cadre de la scolarité obligatoire. Enfin, il n'est pas parvenu à créer une réelle culture du sport en France. Il est donc essentiel de favoriser les passerelles entre le sport à l'école et le sport en club. Une réflexion sur le sens et les objectifs de cet enseignement doit être ouverte. Une telle évolution requiert notamment de mieux coordonner les ministères des sports d'une part, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur d'autre part, qui s'ignorent largement aujourd'hui.

En ce qui concerne le sport de haut niveau, les résultats sont encourageants mais restent fragiles : ils sont moins bons si on les rapporte aux seuls titres olympiques obtenus, et le sport féminin est trop souvent en retrait ; les sports collectifs ont une représentation inégale dans les grandes compétitions ; les résultats obtenus aux jeux paralympiques sont mauvais. En outre, le sport de haut niveau, en se mondialisant et en se professionnalisant, évolue dans un contexte de concurrence internationale avivée. L'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'Etat. Cette amélioration passe par l'affirmation d'une stratégie mieux coordonnée entre les différents acteurs qui interviennent dans ce domaine, notamment l'Etat, les établissements publics nationaux et les fédérations sportives. Elle passe également par une plus grande concentration des moyens d'action humains, matériels et financiers et par une plus forte structuration du réseau du sport de haut niveau.

L'Etat, ainsi recentré sur son rôle de pilote et de stratège, doit pouvoir s'appuyer, pour la mise en œuvre de ses politiques, sur deux pôles correspondant à ses deux grands objectifs : un centre national pour le développement du sport (CNDS) réformé, instrument de la correction des inégalités dans l'accès au sport, et un institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) renforcé, pivot opérationnel de la politique du soutien au sport de haut niveau.

Enfin, la responsabilité de la réussite de la politique sportive incombe en grande partie aux fédérations sportives. Elles sont aujourd'hui trop dépendantes des subventions de l'Etat et des quelque 1 680 agents de l'Etat qui travaillent en leur sein. Elles doivent être davantage responsabilisées et gagner en autonomie. Le soutien apporté par l'Etat aux fédérations doit être plus sélectif et fondé sur des critères clairs. Les fédérations doivent, pour leur part, se professionnaliser, améliorer leur gestion et développer leurs ressources propres. Il leur faut notamment conserver et développer les actifs stratégiques que constituent les grandes manifestations sportives organisées en France, à l'image de ce qu'a réalisé le tennis avec les internationaux de Roland-Garros. Enfin, les disparités entre fédérations sont telles que les mécanismes de solidarité

financière existants tels que la taxe « Buffet » doivent faire l'objet d'une consolidation.

C'est donc bien à une forte réorientation de l'action de l'État que la Cour appelle au service de ses deux grands objectifs indissolublement liés que sont le sport pour tous et le sport de haut niveau.

Rappel des principales recommandations

Adapter le rôle de régulation de l'État :

- *définir des priorités resserrées pour les interventions de l'État s'inscrivant dans les objectifs du développement de la pratique sportive et de l'excellence du sport de haut niveau ;*
- *promouvoir la mise en place d'instruments internationaux coordonnés, notamment en matière de réglementation des paris sportifs et de contrôle des clubs professionnels ;*
- *développer des outils de mesure et d'analyse des dépenses sportives et des effets de la pratique du sport sur la santé, l'employabilité et la cohésion sociale.*

Développer une politique efficace de réduction des inégalités dans l'accès au sport :

- *mettre fin au subventionnement par le centre national pour le développement du sport des dispositifs sans lien avec le sport pour tous ;*
- *réformer les instruments d'intervention du centre national pour le développement du sport : pour la part territoriale, procéder à des appels à projets visant à accroître la pratique sportive chez les publics qui en sont le plus éloignés ; pour les subventions d'équipement, ne financer que des projets qui répondent à des situations de sous-équipement ;*
- *faire du sport scolaire et universitaire une composante du sport pour tous en promouvant les passerelles entre le sport à l'école et le sport en club.*

Accroître l'efficacité du dispositif du sport de haut niveau et renforcer sa structuration :

- *apporter une aide plus ciblée et sélective au sport de haut niveau, en reconnaissant un nombre plus restreint de disciplines soutenues par l'État, en concentrant les aides financières personnalisées et les aides à l'insertion professionnelle, et en évaluant leur impact ;*
- *développer et coordonner les contrats de performance conclus avec les établissements publics du réseau du sport de haut niveau ;*
- *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'État.*

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 ;*
- *envisager une consolidation de la « taxe Buffet » par l'élargissement de son assiette aux droits de retransmission cédés à des diffuseurs français depuis l'étranger.*

Annexes

Annexe n° 1 : liste des personnes auditionnées**Ministères et établissements publics nationaux :**

- Mme Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, assistée de M. Claude Jolly, adjoint au chef du service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, et de M. Richard Audebrand, chef du département de l'égalité des chances ;
- M. Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports, ancien directeur des sports et ancien directeur général du centre national pour le développement du sport ;
- M. Thierry Maudet, directeur général de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance, assisté de M. Claude Fauquet, directeur des politiques sportives, M. Michel Godard, chef de la mission sport de haut niveau, et de Mme Carole Jourdan, cheffe de la mission juridique, instances statutaires et relations collectives du travail ;
- M. Thierry Mosimann, directeur des sports, assisté de Mme Claudie Sagnac, sous-directrice de l'action territoriale, et de M. Christian-Lucien Martin, sous-directeur de la vie fédérale et du sport de haut niveau ;
- M. Julien Nizri, directeur général du centre national pour le développement du sport, assisté de Mme Gustin-Fall, secrétaire générale, et de Mme Muriel Hirt, chef du département des financements déconcentrés ;
- M. Guy Waïss, adjoint au directeur général pour l'enseignement scolaire, assisté de M. Roger Vrand, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives ;
- Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire générale des ministères sociaux, assistée de M. Eric Ledos, chargé de mission ;

Représentants du mouvement sportif :

- M. Bernard Amsalen, président de la fédération française d'athlétisme ;
- M. Noël Le Graët, président de la fédération française de football ;

- M. Denis Maseglier, président du comité national olympique et sportif français ;
- M. Jean-Jacques Mulot, président de la fédération française des sociétés d'aviron ;
- M. Jean-Luc Rougé, président de la fédération française de Judo et disciplines associées ;
- M. Patrick Wolff, président de l'association nationale des ligues de sport professionnel, assisté de M. Frédéric Besnier, directeur ;

Personnes entendues en raison de leur compétence :

- M. Wladimir Andreff, professeur émérite à l'université de Paris 1, président d'honneur de l'International Association of Sport Economics ;
- M. Michaël Attali, maître de conférences à l'université de Grenoble 1, laboratoire sport et environnement social (EA 3742) ;
- M. Christophe Blanchard-Dignac, président directeur général de La Française des Jeux ;
- M. Jean-Pierre Karaquillo, professeur agrégé de droit à l'université de Limoges, centre de droit et d'économie du sport ;
- M. Patrick Mignon, responsable du laboratoire de sociologie du sport, institut national du sport, de l'expertise et de la performance.

Par ailleurs, le président de l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES), M. Jacques Thouroude, et son directeur M. Cyril Cloup ont été entendus à deux reprises au cours de l'instruction.

**Annexe n° 2 : classement des fédérations en fonction du
nombre de licences/ATP (chiffres 2010)**

Fédérations	Rang (en fonction du nombre de licenciés)	Nombre de licenciés	Part des licences féminines
Fédérations unisports			
FF de football	1	2 107 924	3,2%
FF de tennis	2	1 134 571	30,5%
FF d'équitation	3	687 339	81,3%
FF de judo-jujitsu et disciplines associées	4	580 286	27,6%
FF de basketball	5	456 036	39,2%
...			
FF de pentathlon moderne	85	852	45,2%
FF de pulka et traîneau à chiens	86	725	38,2%
FF des sports de traîneau, de ski pulka, et cross canin	87	646	34,3%
FF de ballon au poing	88	492	5,9%
FF de giraviation	89	198	9,6%

Fédérations multisports et affinitaires			
FF d'éducation gymnastique et de gymnastique volontaire	1	516 645	92,8%
Union française des œuvres laïques d'éducation physique	2	382 994	nd
Fédération sportive et gymnique du travail	3	252 144	39,5%
Fédération sportive et culturelle de France	4	232 572	67,6%
...			
FF du sport adapté	11	35 811	35,4%
FF handisport	13	24 138	30,6%

Fédérations scolaires et universitaires			
Union nationale du sport scolaire	1	983 149	39,5%
Union sportive de l'enseignement du premier degré	2	866 314	50,8%
Union générale sportive de l'enseignement libre	3	813 823	48,7%
FF du sport universitaire	4	91 294	26,1%
Union nationale des clubs universitaires	5	81 244	36,7%

Source : Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Annexe n° 3 : taux de soutien et de dépendance des fédérations sportives olympiques

Fédération	2010	
	Taux de soutien	Taux de dépendance
ATHLETISME	26,82 %	46,81 %
AVIRON	53,99 %	68,46 %
BADMINTON	14,52 %	26,51 %
BASKET	11,63 %	27,08 %
BOXE	39,37 %	54,55 %
CANOE KAYAK	51,14 %	69,24 %
CYCLISME	22,68 %	35,37 %
EQUITATION	4,12 %	8,48 %
ESCRIME	52,16 %	67,53 %
FOOTBALL	1,48 %	3,83 %
GOLF	2,50 %	5,63 %
GYMNASTIQUE	26,63 %	48,33 %
HALTEROPHILIE	31,97 %	57,07 %
HANDBALL	22,98 %	37,55 %
HOCKEY	40,32 %	56,09 %
HOCKEY SUR GLACE	29,62 %	42,09 %
JUDO	13,13 %	25,53 %
LUTTE	55,93 %	73,65 %
NATATION	30,56 %	51,09 %
PENTATHLON MOD.	94,32 %	96,45 %
RUGBY	1,38 %	4,90 %
SKI	28,13 %	46,40 %
SPORTS DE GLACE	38,81 %	51,27 %
TAEKWONDO	32,48 %	45,90 %
TENNIS	0,74 %	2,78 %
TENNIS DE TABLE	31,46 %	52,88 %
TIR	27,08 %	40,09 %
TIR A L'ARC	26,02 %	47,82 %
TRIATHLON	18,85 %	37,79 %
VOILE	30,77 %	50,03 %
VOLLEY BALL	22,68 %	42,07 %

Source : Direction des sports - situation financière des fédérations sportives unisport (synthèse 2011) - retraitement Cour des comptes

Annexe n° 4 : résultats de la France aux jeux olympiques depuis 1960

JO d'été	Or	Argent	Bronze	Total	Classement
1960 – Rome	0	2	3	5	25
1964 – Tokyo	1	8	6	15	21
1968 – Mexico	7	3	5	15	6
1972 – Munich	2	4	7	13	17
1976 – Montréal	2	3	4	9	16
1980 – Moscou	6	5	3	14	7
1984 – Los Angeles	5	7	18	29	12
1988 – Séoul	6	4	6	16	9
1992 – Barcelone	8	5	16	29	9
1996 – Atlanta	15	7	15	37	5
2000 – Sydney	13	14	11	38	6
2004 – Athènes	11	9	13	33	7
2008- Pékin	7	16	18	41	10
2012- Londres	11	11	12	34	7

JO d'hiver	Or	Argent	Bronze	Total	Classement
1960 – Squaw valley	1	0	2	3	11
1964 – Innsbruck	3	4	0	7	5
1968 – Grenoble	4	3	2	9	3
1972 – Sapporo	0	1	2	3	16
1976 – Innsbruck	0	0	1	1	16
1980 – Lake Placid	0	0	1	1	18
1984 – Sarajevo	0	1	2	3	13
1988 – Calgary	1	0	1	2	11
1992 – Albertville	3	5	1	9	7
1994 – Lillehammer	0	1	4	5	17
1998 – Nagano	2	1	5	8	13
2002 – Salt Lake C.	4	5	2	11	6
2006 – Turin	3	2	4	9	10
2010 – Vancouver	2	3	6	11	12

*Source : comité national olympique et sportif français, consolidation
Cour des comptes*

**Annexe n° 5 : répartition des médailles entre sportifs masculins
et féminins aux jeux olympiques d'été depuis 1992**

	Hommes	Femmes	Total médailles
Barcelone 1992	22	7	29
Atlanta 1996	21	16	37
Sydney 2000	26	12	38
Athènes 2004	17	16	33
Pékin 2008	34	7	41
Londres 2012	19	15	34

Source : comité national olympique et sportif français

Annexe n° 6 : résultats financiers de la ligue 1 de football

En millions d'euros	2009/2010	2010/2011
Droits audiovisuels	606,7	607,5
Sponsors-pub	177,6	178,7
Recettes matches	138,2	131,5
Autres produits	149,1	122,8
Total recettes hors transfert	1 071,6	1 040,5
Résultats d'exploitation (hors transferts)	- 275,9	- 254,7
Résultat net	- 114	- 46,1
Dettes financières	94,3	87,216
Dettes sur mutations des joueurs	153,4	133,9
Autres dettes	362,3	390,4
Dettes totales clubs	610,0	611,5

Source : rapport d'activité de la Direction nationale de contrôle de gestion, compte des clubs professionnels de football, saison 2010-2011.

Annexe n° 7 : évolution globale des aides personnalisées (AP) aux sportifs de haut niveau (SHN)

Années	Nombre SHN bénéficiaires	Total AP versées en €	Evolution du financement des AP (en %)
1998	2 750	7 625 322	
1999	2 931	7 866 064	3,2
2000	2 935	8 177 670	4,0
2001	3 108	8 087 371	-1,1
2002	3 151	8 200 973	1,4
2003	3 113	8 424 482	2,7
2004	3 044	8 611 837	2,2
2005	3 136	8 590 740	-0,2
2006	3 221	9 059 392	5,5
2007	3 190	9 337 528	3,1
2008	3 047	9 176 662	-1,7
2009	3 248	9 267 484	1,0
2010	3 142	9 240 054	-0,3
2011	3 137	9 539 761	3,2

Source : direction des sports

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES

SOMMAIRE

Ministre de l'éducation nationale	179
Ministre des affaires sociales et de la santé	183
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	184
Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	185
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	191
Président du Comité national olympique et sportif français	192
Président de la Fédération française de tennis	194
Président de la Fédération française de rugby	195
Président de la Ligue nationale de rugby	201
Présidents de la Fédération française de rugby et de la Ligue nationale de rugby	206
Président de la Fédération française de football	212
Président de la Ligue de football professionnel	213
Président de la Fédération française de volley-ball	215
Président de la Fédération française du sport universitaire	216
Directeur général du Centre national pour le développement du sport	217
Directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance	224
Directeur de l'Union nationale du sport scolaire	227

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Vous m'avez fait part des conclusions tirées par la Cour d'une enquête qu'elle a conduite sur l'action des ministères concourant à la politique de l'Etat en matière de sport, en s'appuyant sur une série de contrôles organiques effectués sur la période récente, dont l'un relatif à l'union nationale du sport scolaire (UNSS).

Vous formulez quatre recommandations afin que le sport scolaire, qui mobilise des financements publics importants, soit reconnu comme une composante à part entière de la politique de l'Etat en faveur du sport pour tous :

- *définir des objectifs et suivre des indicateurs pour les activités physiques et sportives (APS) obligatoires et volontaire ;*
- *préciser la répartition des rôles entre le ministère et l'UNSS en matière de sport scolaire ;*
- *clarifier les conditions de participation des professeurs d'éducation physique et sportive aux APS dans le second degré,*
- *élaborer un document de politique transversale regroupant l'ensemble des moyens accordés au sport.*

Ces recommandations appellent de ma part, les conclusions suivantes.

En ce qui concerne la définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour les activités physiques et sportives, il faut rappeler que l'Education Physique et Sportive (EPS) est une discipline d'enseignement qui s'adresse à tous les élèves quelles que soient leurs aptitudes.

Elle permet de développer les conduites motrices et s'appuie, entre autres, sur la pratique d'activités physiques sportives et artistiques tout en permettant la construction de méthodes pour apprendre. Elle constitue donc un vecteur d'éducation efficace au même titre que les autres disciplines scolaires. Elle est surtout pour de nombreux élèves l'unique moment obligatoire d'activité physique.

De l'école primaire au baccalauréat, un élève aura pratiqué en moyenne 1 000 heures de sport et aura notamment appris à nager, compétence qui s'inscrit dans une politique de sécurité et de santé publique et qui est évaluée dans le cadre du socle commun. A la sortie du système scolaire, l'élève aura acquis les compétences et connaissances nécessaires pour se lancer dans de nouvelles pratiques sportives et gérer au mieux sa vie physique d'adulte. Cette discipline est obligatoire aux examens (DNB, CAP, BEP et baccalauréats).

L'appréciation de la Cour selon laquelle « les objectifs de l'EPS en tant que discipline d'enseignement, ne sont pas assortis d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des moyens financiers accordés par l'État » mérite d'être relativisée, l'EPS étant, à ce niveau, traitée comme toutes les autres disciplines d'enseignement, à l'exception du français et des mathématiques.

D'ailleurs, les résultats aux examens attestent de l'atteinte de ces objectifs et du niveau d'ensemble des élèves scolarisés : le pourcentage très faible (autour de 5 % pour le baccalauréat) d'élèves déclarés inaptes totaux aux examens et donc dispensés des épreuves d'EPS aux examens est ainsi révélateur du suivi de cet enseignement par la quasi-totalité des élèves.

S'agissant de la répartition des rôles entre l'éducation nationale et l'UNSS en matière de sport scolaire, le sport scolaire permet à tous les élèves volontaires de pratiquer davantage de sport et de s'investir dans le système associatif au sein des associations sportives (AS) d'école ou d'établissement. Au carrefour des enseignements obligatoires et des pratiques sportives au sein des clubs, ces AS sont regroupées dans des fédérations sportives scolaires, qui organisent des rencontres ou des compétitions entre les écoles et les établissements scolaires de l'échelle locale à l'échelle internationale. 2 600 000 élèves sont ainsi licenciés auprès de ces fédérations : 1 050 000 à l'UNSS, 800 000 à l'USEP et 750 000 à l'UGSEL.

Comme je l'indiquais dans ma réponse du 24 août 2012 au référé de la Cour sur « les activités sportives volontaires dans l'enseignement du second degré », des aménagements du dispositif doivent être mis en œuvre.

Le pilotage de l'Etat sera renforcé au moyen d'une convention d'objectifs signée entre mon département ministériel et l'UNSS. Cette convention permettra de clarifier les missions de l'UNSS et de préciser les indicateurs retenus pour vérifier l'atteinte des objectifs.

La direction nationale de l'UNSS sera accompagnée dans les efforts à entreprendre pour renforcer la clarification et la transparence de la gestion de l'association, pour faire suite aux observations de la Cour et aux recommandations de l'IGEN et de l'IGAENR dans leur rapport n° 2011-038.

A ce titre, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), qui assure la tutelle opérationnelle de l'association, renforcera le suivi du fonctionnement de l'UNSS.

En outre, le directeur de l'UNSS a reçu une lettre de mission et chaque académie s'est vue fixer un objectif quantitatif en matière de développement du sport scolaire.

Par ailleurs, vous souhaitez que soit clarifiée la participation des professeurs d'EPS aux activités sportives volontaires dans le second degré, avec « un contrôle effectif du service fait », et que soit examinée « la

possibilité de leur intervention dans les clubs affiliés aux fédérations dans le cadre des heures consacrés à la pratique sportive volontaire ».

Quant au contrôle du service fait des enseignants d'EPS dans le cadre de leur mission d'animation de l'AS, la DGESCO a sollicité les recteurs dans une récente note de service (DGESCO B-12, n° 2012-0021 du 7 mars 2012) afin de « veiller, dans le cadre d'un fonctionnement rationnel des associations sportives d'établissement à la bonne utilisation des heures consacrées à l'animation sportive et à prendre les mesures les plus opportunes en cas de faible activité de l'association ». Il appartient ainsi aux chefs d'établissement, présidents des AS, de vérifier l'effectivité des services effectués par les enseignants affectés dans leur établissement.

Le rôle essentiel d'impulsion et de conseil des corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux d'EPS, rappelé dans la circulaire du 18 août 2010 sur « le développement du sport scolaire », sera renforcé, notamment auprès des associations en difficulté. L'animation de l'AS rentrant dans le temps de service des enseignants, les inspections sur les créneaux horaires dévolus au sport scolaire seront accrues.

Le second point conduit à une réflexion sur l'ouverture de l'école au monde sportif associatif.

La convention cadre du 25 mai 2010 avec le Comité national olympique et sportif français et la circulaire sur le développement du sport scolaire du 18 août 2010 invitent à la construction de partenariats avec les clubs sportifs ou les instances départementales ou régionales des fédérations sportives. Le rapprochement entre le monde sportif et l'Ecole est ainsi encouragé, dans le respect toutefois de la réglementation et de la responsabilité pédagogiques des enseignants.

Comme le remarque la Cour, certains dispositifs (accompagnement éducatif, expérimentation « Cours le matin, Sport l'après-midi ») montrent la voie d'une ouverture possible. La circulaire sur les sections sportives scolaires du 19 septembre 2011 oblige même au partenariat avec un club ou une ligue dans l'activité pratiquée.

De nombreuses AS d'école ou d'établissement sont déjà liées à un club sportif local. Par convention, les modalités de partenariat sont alors définies dans l'intérêt des différentes parties et des élèves en dernier ressort. Dans le second degré, les enseignants d'EPS assurent leur temps d'animation sportive au profit de leurs élèves, adhérents de l'AS et licenciés à l'UNSS, ou d'élèves de plusieurs établissements dans le cas d'une structure district, et non au profit d'autres publics.

Du point de vue des finances publiques et du statut général de la fonction publique, la mobilisation de personnels enseignants du ministère de l'éducation nationale au profit de clubs sportifs, même en contrepartie de

l'apport d'expertise ou de mise à disposition d'équipements sportifs, paraît difficilement envisageable.

L'intervention de cadres sportifs diplômés au sein de l'Ecole existe dans un cadre strict destiné à garantir la responsabilité de l'enseignante et du chef d'établissement ; elle peut faire l'objet d'une certaine réticence de la part des enseignants d'EPS du fait de différences d'approche de la pratique sportive et de ses objectifs. Par ailleurs, le milieu sportif a depuis de nombreuses années mis l'accent sur le développement des viviers et la professionnalisation de l'encadrement des associations sportives.

Dès lors, la perspective d'une intervention dans le cadre de leurs obligations de service des enseignants d'EPS indifféremment dans un club ou dans leur AS ne me paraît pas tenir suffisamment compte des réalités de terrain et des règles statutaires ou de finances publiques.

Enfin, si l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT) peut constituer une excellente piste pour assurer l'information de la Représentation nationale sur l'effort budgétaire consacré au sport et les résultats qui en découlent, ce projet nécessite, outre une disposition législative dans une loi de finances, un travail de coordination préalable très significatif de la part des ministères concernés pour déterminer des objectifs communs, tant les champs couverts par les politiques publiques en matière sportive sont importants (économique, social, éducatif, santé publique).

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ**

Ce rapport aborde les questions de santé principalement sous deux aspects. Le premier confirme la place centrale et le rôle de régulateur de l'Etat en matière de lutte contre le dopage. Le second recommande d'améliorer le suivi médical des sportifs de haut niveau dont la responsabilité relève des fédérations sportives qui bénéficient pour ce faire de subventions du ministère chargé des sports. Ces politiques publiques sont plus particulièrement suivies par la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et nos services respectifs travaillent ensemble pour garantir la meilleure qualité de mise en œuvre.

Le rapport souligne les effets bénéfiques de la pratique sportive sur la santé, rejoignant ainsi la communication que j'ai faite avec la ministre chargée des sports au Conseil des ministres du 10 octobre 2012 sur la promotion et le développement de la pratique des activités physiques et sportives comme facteur de santé publique.

Le rapport encourage également l'Etat à poursuivre une politique visant à réduire les inégalités d'accès aux pratiques d'activités physiques et sportive. Cette proposition s'inscrit pleinement dans le cadre des politiques relatives à la cohésion sociale que je conduis en direction des familles les plus défavorisées et des personnes handicapées.

Enfin, la Cour propose de développer les outils de mesure et d'analyse des effets de la pratique sportive sur la santé et la cohésion sociale, proposition que je ne peux que partager.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE**

Vous m'avez fait part des conclusions d'une enquête de la Cour sur l'action des ministères concourant à la politique de l'Etat en matière de sport, qui s'est appuyée sur une série de contrôles récents, dont l'un relatif à la fédération française du sport universitaire (FFSU).

La Cour recommande de définir des objectifs et suivre des indicateurs pour les activités physiques et sportives et d'élaborer une charte du sport dans l'enseignement supérieur. Je souscris à ces préconisations.

L'élaboration d'une charte du sport dans l'enseignement universitaire devrait avoir pour effet de mieux fédérer les différents acteurs. De même, la création d'un guichet unique dans les établissements d'enseignement supérieur rendrait plus lisible et plus compréhensible l'organisation du sport universitaire pour les étudiants.

La convention pluriannuelle d'objectifs avec la FFSU, a inclus, comme le note le rapport, objectifs et indicateurs associés : le nombre d'étudiants participant aux compétitions est en augmentation régulière et l'objectif de 120 000 licenciés devrait être atteint en 2015.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Le rapport de la Cour des comptes comporte une analyse particulièrement riche et étayée de la politique du sport, ainsi que de nombreuses propositions de réformes et d'actions et constitue à ce titre une contribution très utile au moment où s'ouvrent deux chantiers :

- celui de la modernisation de l'action publique qui a été engagée par le Premier ministre afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique ;*
- celui de la refondation de la politique sportive, que je conduis, afin de définir un nouveau partenariat entre l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités territoriales, d'améliorer la politique sportive de haut niveau, de développer et de réduire les inégalités d'accès au sport, de renforcer son éthique et de promouvoir la santé par la pratique des activités sportives.*

Les analyses et les propositions de la Cour s'articulent autour de quatre axes : le rôle de l'Etat face aux évolutions du sport, le développement du sport pour tous, la politique du haut niveau et les relations avec les fédérations sportives.

1. Comme le souligne la Cour, la place de l'Etat au sein du système sportif français doit être adaptée à un environnement qui a fortement évolué depuis trente ans.

De nouveaux interlocuteurs sont apparus : les collectivités locales se sont imposées comme un acteur essentiel de la politique sportive, la place du secteur privé est grandissante. Le mouvement sportif s'est lui-même structuré et professionnalisé.

Les enjeux économiques du sport et du sport professionnel ont bouleversé la donne ancienne de l'amateurisme et du bénévolat.

L'Etat doit donc redéfinir son rôle.

Comme la Cour le propose, il m'apparaît indispensable de mettre en place une nouvelle instance de gouvernance du sport français associant l'ensemble des acteurs du sport à la définition des politiques sportives. C'est pourquoi, je mettrai prochainement en place un « Conseil national du sport ». Il prendra le relais du conseil national des activités physiques et sportives, supprimé en 2008 en raison de la lourdeur de son fonctionnement, et de la conférence nationale du sport, créée récemment en 2012, mais trop étroite dans sa représentation (notamment du fait de l'absence de la société civile ou des partenaires sociaux). Il pourra être complété par la mise en place d'instance de gouvernance et de concertation au niveau régional.

La Cour insiste par ailleurs - et je partage cette analyse - sur la nécessité de renforcer le rôle de régulation de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle un projet de loi de modernisation du sport sera finalisé à l'automne prochain.

Toutefois, et ainsi que le propose la Cour, ce cadre normatif doit être complété par des outils d'analyse et de mesure. Le ministère des sports dispose déjà d'instruments et de ressources méthodologiques avec la mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS), le recensement des équipements sportifs (RES) ou les diagnostics territoriaux approfondis (DTA). Il faudra aller plus loin :

- dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une réorganisation des missions d'étude, de recherche et de statistiques du ministère sera mise en œuvre afin d'éviter les doublons mentionnés par la Cour et de renforcer la compétence dans certains domaines (vie associative notamment) ;*
- compte tenu du développement des enjeux financiers afférents au sport professionnel, l'administration centrale du ministère en charge des sports se dotera, selon le même calendrier, d'un bureau du sport professionnel et de l'économie du sport ;*
- il conviendra également de construire des schémas régionaux du sport pour mettre en cohérence l'action de l'ensemble des acteurs de la politique du sport.*

Ces évolutions normatives et organisationnelles doivent enfin trouver un prolongement, comme le souligne la Cour, au niveau international. La France a toujours joué un rôle important et précurseur en ce domaine avec notamment la création d'organes indépendants de régulation (agence française de lutte contre le dopage en 2008 ; autorité de régulation des jeux en ligne en 2010). Elle continue à participer activement à la prise de conscience et à la définition des règles au niveau européen (Union européenne et Conseil de l'Europe) et international. Le ministère des sports participe au sein du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'une convention internationale contraignante contre les matchs arrangés et les paris truqués et appuie la contribution de l'UNESCO dans ce domaine.

2. La Cour recommande en deuxième lieu que l'Etat concentre sa politique en faveur du sport pour tous sur la réduction des inégalités d'accès à la pratique des activités physiques et sportives.

Elle propose donc de recentrer l'action du CNDS sur cette priorité et d'en réformer la politique de soutien aux clubs et aux équipements.

Je partage ces orientations.

Le CNDS a effectivement, au cours des dernières années, dérivé loin de ses missions d'origine en faveur du sport pour tous et pris en charge le

financement de grands événements internationaux et de grands équipements sportifs. Cette évolution a très sérieusement fragilisé sa situation financière.

2013 sera donc l'année du redressement du CNDS.

Financier tout d'abord afin d'assurer sa pérennité. Le financement par le CNDS des grands événements internationaux sera fortement réduit et sa participation au financement des grands équipements adaptée à ses ressources afin de préserver la capacité d'intervention du CNDS sur les territoires et en faveur des associations sportives.

Redressement des missions également vers la correction des inégalités d'accès à la pratique. J'ai d'ores et déjà demandé au directeur général du CNDS, dans le droit fil des recommandations de la Cour, de me proposer, au cours de l'année 2013, une réforme des critères et des modalités d'intervention du CNDS tant pour les subventions versées aux associations que pour les subventions d'équipement.

Ces profondes réformes du CNDS ne pourront toutefois pas s'accompagner à court terme d'une disparition du fonds de concours du CNDS au profit du programme 219. En effet, cette proposition de la Cour conduirait soit à réduire les ressources de ce programme de 19,5 M€, soit à conduire le CNDS à distribuer lui-même ces crédits aux fédérations. Or, il ne me semble pas opportun de créer deux guichets de subventionnement des fédérations : l'un au CNDS et l'autre à l'Etat.

De la même manière, il apparaît difficile de mettre fin à court terme au subventionnement par le CNDS du CNOSF en l'absence de financement alternatif. En revanche, il convient assurément - comme le propose la Cour - de conditionner et d'encadrer, par une convention de partenariat avec l'Etat, les modalités du subventionnement du comité.

Indépendamment du CNDS, la Cour regrette que le sport scolaire et universitaire, qui est une composante essentielle du sport pour tous, ne fasse pas l'objet d'une approche globale de l'Etat.

Des efforts en ce sens ont d'ores et déjà été engagés. Ils peuvent être accentués car je suis convaincue de la nécessité du décloisonnement entre les acteurs du sport scolaire et universitaire et les clubs sportifs, ainsi qu'entre les financeurs nationaux.

Le futur conseil national du sport se saisira de cette question afin notamment d'adapter les outils juridiques actuels (passerelles entre les diplômes des STAPS et les diplômes jeunesse et sport ; conventions d'objectifs avec l'union nationale du sport scolaire et la fédération française du sport universitaire ; circulaire interministérielle de 2006 pour l'aménagement de la scolarité pour les sportifs de haut niveau ; accompagnement éducatif...).

3. En matière de sport de haut niveau, la Cour souligne l'efficacité du modèle français mais invite à en renforcer l'efficience.

Par essence, la politique du sport de haut niveau se doit d'être constamment adaptée pour demeurer efficace et compétitive. Cela est encore plus nécessaire dans un contexte budgétaire marqué par le nécessaire redressement des finances publiques.

Le ministère chargé des sports a donc engagé une démarche d'évaluation de la politique du haut niveau de la France. Le bilan des Jeux olympiques et paralympiques de Londres, fédération par fédération et discipline par discipline, et l'évaluation des parcours de l'excellence sportive sont en cours d'élaboration.

Cette évaluation n'est pas encore achevée mais plusieurs orientations apparaissent d'ores et déjà :

- il est prévu de redéfinir en 2013 les critères présidant à la reconnaissance des disciplines reconnues de haut niveau ;
- le rôle de l'INSEP en tant qu'opérateur de la politique du haut niveau et d'animateur du réseau du haut niveau sera redéfini ;
- le dispositif d'accompagnement des sportifs de haut niveau sera renforcé ;
- la durée des contrats de performance des établissements publics sera alignée sur celle de l'olympiade et ces contrats d'objectifs et de performance de « seconde génération » intégreront les objectifs du « réseau du sport du haut niveau » ;
- une instance nationale de stratégie de la politique du haut niveau sera créée au sein du futur conseil national du sport et se substituera à la commission nationale du sport de haut niveau dans sa configuration actuelle.

Toutes ces évolutions, même si elles sont encore, pour certaines d'entre elles, en cours de finalisation, s'inscrivent dans la droite ligne des recommandations de la Cour. En revanche, je m'interroge sur la proposition de la Cour visant à restreindre le nombre de disciplines soutenues par l'Etat dans leur politique de haut niveau.

4. La Cour propose enfin de faire évoluer les relations entre l'Etat et les fédérations.

Elle organise ces recommandations autour de trois axes.

S'agissant en premier lieu des conventions d'objectifs

La Cour préconise d'en refondre les critères de répartition des crédits et d'en simplifier la gestion. Ces chantiers ont d'ores et déjà été engagés. En effet, les montants des conventions d'objectifs évolueront en 2013 de manière très différenciée et de nouvelles règles de gestion permettront, comme le

propose la Cour, une plus grande liberté d'utilisation des subventions sous réserve du bon emploi des fonds publics et d'une capacité d'évaluation a posteriori des actions financées.

Je m'interroge en revanche sur la recommandation visant à associer le CNDS et l'INSEP à la signature des conventions avec les fédérations. Cette procédure me paraît complexe à mettre en œuvre et une simple mesure de porter à connaissance me paraîtrait tout aussi efficace.

S'agissant en deuxième lieu des cadres techniques sportifs

Je partage le constat de la Cour selon lequel il faut améliorer la gestion des cadres techniques sportifs (CTS). C'est l'un des objectifs de la réorganisation de la direction des sports qui sera finalisée au début de l'année 2013.

Dans ce cadre, et dans le prolongement des recommandations de la Cour, le dossier de la répartition des effectifs par fédération devra être ouvert. Des effectifs cibles seront définis sur la durée de l'olympiade et entraîneront des redéploiements entre fédérations.

La question des missions des CTS ne devra pas être éludée mais je demeure attachée à ce que les CTS conservent la charge des trois missions qui leur sont actuellement dévolues : la formation, le développement du sport et le haut niveau. Limiter leur compétence au seul haut niveau serait, à mon sens, source de dysfonctionnement et, in fine, d'une plus faible efficience de la politique sportive. A l'inverse, je m'attacherai à consolider leurs missions de développement de la pratique sur les territoires.

La Cour fait une nouvelle fois le constat du positionnement juridique imprécis des cadres techniques sportifs. Le code du sport a pourtant donné une base légale à leur position et leur mission (Art. L. 131 12). Il n'y a donc pas lieu de mettre ces cadres à disposition des fédérations contre remboursement (au départ compensé par l'Etat) en application des articles 41 et 42 de la loi du 11 janvier 1984. Ce dispositif changerait la nature du lien unissant les CTS à l'Etat sans qu'il soit démontré que le nouveau dispositif est préférable à l'actuel.

Je partage en revanche la recommandation de la Cour selon laquelle le maintien du statut dérogatoire actuel des CTS doit s'accompagner d'une révision des modalités de versement de leurs indemnités. Celles-ci doivent être versées par l'Etat et non plus transiter par les fédérations. Je saisirai le ministre chargé du budget de propositions en ce sens.

S'agissant en troisième lieu du financement des fédérations.

La Cour souhaite que l'Etat incite les fédérations à améliorer leur gestion et à développer leurs ressources propres. Je ne peux que souscrire à cette recommandation et les services du ministère chargé des sports s'emploient d'ores et déjà à la mettre en œuvre en suivant attentivement

l'évolution des licenciés par fédération et en assurant un suivi particulièrement vigilant des fédérations financièrement les plus fragiles.

La Cour propose par ailleurs de renforcer les mécanismes de solidarité non seulement au sein des disciplines sportives, entre le sport professionnel et le sport amateur, mais également entre les disciplines sportives notamment en consolidant la taxe Buffet par un élargissement de son assiette. Ces recommandations recoupent les préoccupations du gouvernement. Le renforcement de la solidarité financière sera l'une des priorités du chantier de modernisation de l'action publique et du futur projet de loi de modernisation du sport.

Au total, le rapport public thématique de la Cour constitue une contribution particulièrement utile et riche en analyses et propositions à un moment charnière au cours duquel le gouvernement a l'ambition de refonder la politique sportive française. Il conforte d'ailleurs les choix que je porte de réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive, de renforcement de l'éthique dans le sport et d'une toujours plus grande efficience de la politique du sport de haut niveau.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Ma principale observation porte sur le fonds de concours versé par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) au ministère chargé des sports et destiné au financement d'actions en faveur du sport pour tous prises en charge par les fédérations sportives. La Cour estime que ce fonds est irrégulier. Elle propose de le remplacer par un financement direct du CNDS, qui impliquerait sa participation aux conventions pluriannuelles d'objectifs liant actuellement le seul ministère chargé des sports à ces fédérations.

Je ne partage pas votre constat et émets des réserves quant à la solution envisagée.

Le fonds de concours versé par le CNDS au ministère des sports est régulier dans la mesure où le conseil d'administration de l'établissement s'est toujours prononcé de manière libre tant sur son principe que sur son montant. Par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel que vous mettez en avant à l'appui de votre analyse ne peut s'appliquer au cas d'espèce puisque le juge constitutionnel visait un fonds de concours créé par la loi, qui revêtait ainsi un caractère opposable et unilatéral, incompatible avec la définition des fonds de concours reposant sur l'intention de la partie versante. En l'espèce, le fonds de concours n'a pas été créé par la loi mais par le conseil d'administration du CNDS qui l'a approuvé.

La solution alternative que vous proposez perturberait la répartition des compétences entre le CNDS et le ministère chargé des sports. Elle aurait pour conséquence de confier au mouvement sportif, représenté au conseil d'administration du CNDS, un pouvoir de décision sur les financements publics octroyés aux fédérations sportives. Cela paraît peu compatible d'une part avec les règles de prévention des conflits d'intérêts et, d'autre part, avec les recommandations de la Cour selon lesquelles l'action de l'Etat, et ses financements, ne sont justifiés que dans la mesure où ils permettent de remédier aux insuffisances du secteur privé pour qui le développement du sport chez les publics le plus éloignés des pratiques sportives n'est pas toujours une priorité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS

Puisque ce rapport porte sur la réorientation de l'action de l'Etat, il me semble que l'un des principaux défis auquel doit répondre le sport français est celui de sa gouvernance. Il convient de rappeler que, selon l'avis de la Commission générale de terminologie et de néologie, publié au Journal Officiel 22 avril 2009 : « la gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficience, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation et le partage des responsabilités ».

Une réflexion sur la gouvernance du sport paraît indispensable pour au moins deux raisons :

- tout d'abord, le modèle sportif français actuel a été construit dans les années 60, autour de deux acteurs : L'Etat d'une part et le mouvement sportif d'autre part (CNOSF, fédérations sportives, etc.). Or, de nouveaux acteurs sont apparus depuis lors : les collectivités territoriales (premier financeur public du sport devant l'Etat), les entreprises (sponsoring, mécénat, production de biens et de services sportifs, etc.), l'Union Européenne (reconnaissance récente d'une compétence Sport), etc. ;*
- ensuite, le contexte économique général, les contraintes pesant sur les finances publiques et la Révision Générale des Politiques Publiques, nous obligent nécessairement à faire preuve d'imagination pour repenser ce modèle. Ainsi, quatre acteurs majeurs paraissent devoir être associés à ces réflexions engagées : le mouvement sportif, l'Etat, les collectivités territoriales et le monde de l'entreprise.*

Une gouvernance renouvelée du sport français, davantage partagée, repose, selon nous, sur deux mécanismes :

- la mise en place d'instances de concertation au niveau national et au niveau des territoires. Elles doivent ainsi permettre aux acteurs concernés d'échanger sur leurs stratégies et leurs actions, et de parvenir à une meilleure articulation et une plus grande cohérence de l'ensemble ;*
- l'identification d'un chef de file sur les différentes thématiques relatives au sport : relations internationales sportives, sport de haut-niveau, sport pour tous, etc. L'identification d'un chef de file n'exclut pas l'intervention des autres acteurs, mais elle permet que soit identifié celui qui impulse, fédère et coordonne.*

C'est sur la base de cette double approche que le CNOSF a réalisé une plateforme dans le cadre de l'élection à la Présidence de la République en mai 2012, et ce, afin d'être davantage responsabilisé dans certains domaines. La réponse de Monsieur François Hollande avait reconnu la nécessité pour le Comité national olympique et sportif français de prendre davantage de responsabilités, notamment en ce qui concerne les relations sportives internationales, le sport de haut-niveau et les candidatures aux grandes manifestations.

Or, le projet de rapport de la Cour des comptes propose de « définir des priorités resserrées des interventions de l'Etat s'inscrivant dans les objectifs du développement de la pratique sportive et de l'excellence du sport de haut-niveau ».

Compte tenu des explications et des arguments développés ci-dessus, il nous semble opportun que le mouvement sportif soit reconnu comme étant le chef de file sur le sport de haut niveau. A ce titre, et en collaboration avec les autres acteurs, son rôle pourrait être le suivant afin de développer la performance du sport de haut-niveau :

- accompagner le mouvement sportif, sous forme d'ingénierie, en ce qui concerne la stratégie et les actions en matière de haut-niveau, notamment pour la définition du Parcours de l'Excellence Sportive (PES) ;*
- favoriser le partage et la capitalisation d'informations et d'expériences entre toutes celles et ceux qui interviennent dans le sport de haut-niveau : équipes techniques, entraîneurs de clubs, professionnels du secteur médical, professionnels du secteur de la recherche, etc. ;*
- assurer le suivi socioprofessionnel des athlètes: détection, formation, mise en place du double projet (sportif et professionnel), reconversion, placement, ... Le CNOSF mène déjà des projets en la matière.*

L'attribution au CNOSF du rôle de chef de file en matière de sport de haut-niveau serait cohérente avec les responsabilités qui lui seront confiées dans deux autres secteurs: les relations internationales sportives et l'accueil de grandes manifestations en France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE TENNIS

Après examen des pièces transmises, nous souhaitons porter à votre connaissance quelques précisions sur le paragraphe intitulé « L'exemple de la Fédération française de Tennis » figurant dans le Chapitre I, III - Un rôle de régulation confronté à de nouveaux enjeux, B-3.

En application des dispositions de la loi du 12 mai 2010, la Fédération française de Tennis a signé, à date, 26 contrats avec des opérateurs de paris en ligne agréés portant sur les éditions 2012, 2013 et 2014 des tournois qu'elle organise (Internationaux de France de Roland Garros, Open de Paris et les rencontres de Coupe Davis et de Fed Cup ayant lieu en France).

En outre, parmi les mesures mises en place par la Fédération française de tennis au titre de la préservation de l'éthique figurent l'enregistrement de tous les matches concernés, la désignation tardive des arbitres, la prévention des conflits d'intérêts mais également la surveillance des sites de paris en ligne et la mise en place d'une cellule de surveillance.

S'il est établi que la majorité des mesures mises en place permettent de limiter les risques liés aux paris enregistrés en France uniquement, il n'en va pas de même avec le dispositif de surveillance susmentionné.

Ce dispositif, qui a été élaboré par la Fédération française de tennis en collaboration avec la société Sportradar, génère des alertes en cas de fluctuation de cotes suspecte sur les sites de paris agréés mais principalement sur des sites étrangers, ce qui permet à la Fédération française de tennis d'apprécier les risques de matches truqués.

Enfin, il conviendrait de préciser que la Fédération française de tennis, si elle a pu par le passé conduire des actions judiciaires contre des sites étrangers (Unibet - CA Paris 14 octobre 2009), n'a pas vocation à engager seule des procédures longues et coûteuses contre les sites illégaux à l'étranger.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY

Vous trouverez, ci-après, les éléments de réponse que je souhaite porter à votre connaissance.

Sur la conduite générale de la Fédération Française de Rugby, sur la régulation des activités physiques et sportives, ses enjeux économiques et la mise en place des politiques publiques, la Fédération a lancé au mois de mars dernier, les Assises Nationales du Rugby avec pour objectifs :

- inventer le Rugby pour les 15 ans à venir ;*
- regrouper dans un même lieu pendant trois jours, dans un objectif partagé, les acteurs de notre discipline dans toutes les catégories du jeu, de la 4ème série à l'Équipe de France, du joueur au dirigeant, du rugby des villes au rugby des champs. Cinq grands thèmes ont été déclinés rappelant pour l'essentiel :*
 - les Équipes de France et l'excellence sportive ;*
 - l'organisation et les relations institutionnelles du rugby Français ;*
 - le développement des ressources et le rayonnement économique du rugby Français ;*
 - le Club et le développement de la pratique rugbystique en France ;*
 - le jeu, les valeurs et les acteurs du Jeu.*

Un livre blanc a été réalisé à l'issue de ces assises.

Ce document s'est voulu attrayant, véritable outil de travail projetant le rugby français vers l'avenir sans pour autant renier le passé, ni les nécessaires évolutions engagées par notre discipline.

Le développement du sport pour tous, suppose que l'on décline l'ensemble du dispositif que conduisent les fédérations sportives dans le cadre d'une délégation de puissance publique que l'Etat leur confère et en relation avec le Comité National Olympique et Sportif Français.

Pour le plus de clarté, je vais reprendre les quatre chapitres objet de votre rapport.

○ Le Rôle de l'Etat : son action se traduit par les moyens mis en œuvre et par la propension à cibler ses aides pour notamment relever les grands défis de notre temps.

Le rugby bénéficie d'une convention d'objectifs annuelle liée pour partie à la poursuite de ses objectifs avec la mise à disposition précieuse de cadres techniques.

Le recours à l'Etat ayant été par ailleurs sollicité pour la création du Centre National de Rugby utilisé aujourd'hui non seulement par les équipes nationales, mais aussi par les équipes des clubs, les séminaires, les stages d'initiations, les fédérations sportives, les associations pour les jeunes des quartiers défavorisés et aussi par les services de l'Etat.

Je mentionnerai, pour mémoire la convention d'utilisation du Stade de France signée sur les conseils de l'Etat pour une durée de 15 ans (1995-2013)

○ Le sport pour tous :

Le rôle spécifique important que l'Etat joue doit être adapté à l'évolution des enjeux. On relève aujourd'hui au niveau de notre discipline la mise en place d'actions sécuritaires systématiques, la prise en compte de l'importance que constitue aujourd'hui le développement durable et les économies d'énergies mais aussi la protection de la santé des joueurs qu'ils appartiennent à l'élite ou au sport de masse.

L'accès au sport pour tous se caractérise par l'efficacité des moyens mis en œuvre pour corriger les inégalités.

- A cet égard, un large éventail de possibilités est offert par la FFR :*
- les filières d'accessibilité pour les jeunes joueurs ;*
- les programmes de détection ;*
- les compétitions fédérales jeunes ;*
- développer l'implantation des clubs dans le nord de la France ;*
- favoriser le développement des écoles de Rugby et renforcer leur rôle social ;*
- faire des nouvelles pratiques un vecteur essentiel du sport pour tous avec le Rugby à Toucher et le Beach Rugby ;*
- favoriser les passerelles entre les pratiques affinitaires et les clubs ;*
- renforcer la présence du rugby dans les quartiers défavorisés et dans les banlieues difficiles par des actions d'envergure ;*
- préserver la santé du joueur par des actions sécuritaires et la lutte contre le dopage.*

Dans un souci permanent d'efficacité, et aussi pour répondre à une attente grand public, la FFR a créé une filiale, FFR-développement, qui a pour activité principale la vente des produits liés à l'équipe de France (maillots, survêtements, écharpes...) ainsi que la commercialisation de produits dérivés (porte-clefs, stylo, mini-ballon...), cette activité bien que marginale aujourd'hui, devrait dans un proche avenir se développer et atteindre un régime de croisière dans les deux années à venir.

○ *Le sport de haut niveau, au-delà des résultats globalement satisfaisants, suppose que des gains d'efficience soient impérativement recherchés pour optimiser les moyens alloués et contribuer à l'amélioration des résultats. C'est ainsi que la Fédération Française de Rugby s'est dotée d'outils et des moyens performants. Les procédures d'agrément des centres de formation des clubs professionnels ont été mises en place en 2004.*

La création en 2000 du Pôle de France avec une implantation fixe au Centre National de Rugby à Marcoussis dans l'Essonne en 2002. L'ouverture en 2005 du 10ème pôle espoirs.

La volonté de poursuivre le développement du rugby féminin, avec, comme pour les garçons la création de filières de formation, la mise en place de pôles espoirs et de centres élites féminins, puis le développement des compétitions et l'augmentation du nombre de Clubs.

Le projet olympique qui concerne le Rugby à 7 hommes et femme en prévision des jeux olympiques du Brésil 2016. L'Équipe de France est engagée dans le circuit annuel mondial constitué de 10 tournois répartis dans les deux hémisphères. L'ambition de la FFR est de disposer en vue des jeux, d'une équipe professionnelle de Rugby à 7 avec les joueurs directement salariés. L'Etat n'est pas resté insensible à ce projet.

L'Équipe de France à 15 fait l'objet d'une attention toute particulière, elle dispose notamment d'un centre d'entraînement doté des derniers cris de la technique sportive.

Le statut et la charte du joueur de haut niveau sont régulièrement actualisés.

Enfin, le Rugby Handisport a fait son apparition aux jeux olympiques de Pékin d'abord puis de Londres ensuite ce qui complète aujourd'hui la palette de nos activités.

○ *Perspectives de l'évolution et mécanisme de solidarité.*

Il convient de tirer les conséquences des chapitres précédents pour tracer les perspectives d'une évolution nécessaire au niveau du soutien du mouvement sportif et du renforcement des mécanismes de solidarité.

La modernisation de l'organisation territoriale du rugby permet aujourd'hui à l'ensemble des composantes de notre discipline de trouver sa place. Cette déclinaison renforce, et c'était l'objectif, les liens entre le secteur professionnel et le secteur amateur.

Le statut du bénévole rendra leur place à tous ceux qui œuvrent bénévolement depuis de nombreuses années. Cette identification, trouve depuis quelques décennies un nouvel écho avec le recours aux volontaires lors des grandes manifestations sportives.

De grandes évolutions se profilent à l'horizon de la FFR.

La reconnaissance et la place de la France au niveau international que ce soit parmi les instances internationales ou dans le classement IRB de l'Equipe de France, aujourd'hui 4ème au niveau mondial, place qui lui permet d'être tête de série lors du tirage au sort des poules de la Coupe du Monde 2015.

La mise en place d'une nouvelle gouvernance plus proche du terrain, des enjeux économiques, politiques et sociaux.

C'est enfin l'ambition de se doter d'un stade qui verra la FFR disposer de sa propre enceinte de jeu. Ce projet de construction s'inscrit dans une vision à long terme et répond à deux grands besoins. Garantir l'indépendance logistique de la FFR notamment pour les rencontres du 15 de France, et doter la Fédération des moyens nécessaires pour assurer le développement du Rugby, mener à bien ses missions de service public et aussi, ce sont des valeurs du Rugby, échanger et partager dans une atmosphère conviviale.

C'est un projet pour l'ensemble de la famille du Rugby

○ *Sur le développement financier, on peut apporter quelques précisions : Certains flux financiers sont indiqués comme provenant de la LNR au profit de la FFR et plus particulièrement les lignes « FFR But », « Finale FFR », « ERC FFR ». Comme le libellé de ces lignes l'indique il s'agit de ressources fédérales laissées au profit de la LNR par la FFR et non le contraire, soit :*

« FFR But » : il s'agit de la part conservée par la FFR du contrat sponsor maillot des arbitres de la Fédération Française de Rugby. La part laissée par la FFR à la LNR est nettement plus importante et n'apparaît pas dans votre tableau,

« Finale FFR » : la finale du championnat de France appartient à la FFR qui a décidé de la co-organiser avec la LNR. La FFR a décidé d'attribuer 60 % des ressources nettes à la LNR. Il faudrait donc remonter cette ligne dans les ressources affectées par la FFR à la LNR et indiquer le montant de 60 % au profit de la LNR, la FFR conservant les 40 % restant.

« ERC FFR » : la FFR est actionnaire de l'ERC et a demandé en tant qu'actionnaire de l'ERC que les ressources versées par l'ERC à la FFR le soient directement à la LNR. Par ailleurs la FFR a décidé de ne conserver que 10 % des sommes attribuées à la FFR, la LNR bénéficiant de 90 % de ces sommes. Il s'agit donc bien d'une ressource qui va de la FFR à la LNR et non le contraire.

La reclassification de l'ensemble de ces ressources présente un transfert des ressources financières beaucoup plus important de la FFR à la LNR que le contraire. Ceci est d'ailleurs conforme à la réalité économique du rugby.

L'ensemble des ressources de la FFR s'analyse de la façon suivante :

<i>Partenariat</i>	<i>51 %</i>
<i>Billetterie</i>	<i>18 %</i>
<i>Cotisations</i>	<i>16 %</i>
<i>IRB 2011</i>	<i>7 %</i>
<i>LNR</i>	<i>4 %</i>
<i>CNR</i>	<i>2 %</i>
<i>ERC</i>	<i>1 %</i>
<i>Subvention ministère</i>	<i>1 %</i>

Ces pourcentages s'appliquent sur un budget de 100 M€.

Sur les paris sportifs en ligne, indépendamment des ressources qu'ils procurent au rugby et qui sont pour le moins à la marge, toutes les composantes du rugby français ont été sensibilisées aux risques et aux dangers liés aux actions contraires à l'esprit du jeu et aux dérives frauduleuses (cf. plaquette « paris sportifs, pour une vigilance collective ») à laquelle la FFR a participé activement à sa réalisation.

Sans qu'il y ait de relations financières directes, l'attention de la Cour peut être attirée sur un projet de délibération du CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) concernant l'utilisation gratuite de brefs extraits des compétitions sportives par les services audiovisuels.

Cette publication fait suite à la loi n° 2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs qui a modifié l'article L. 333-7 du code du sport en confiant la compétence au CSA de définir l'encadrement du « droit du public à l'information ».

En application de cette nouvelle compétence le CSA avait ouvert, le 4 avril 2012, une consultation publique qui a été clôturée le 8 mai 2012.

Les acteurs du monde sportif (Fédération Française de Tennis, Fédération Française de Rugby, les ligues professionnelles, notamment via l'Association Nationale des Ligues de Sport Professionnel) ont participé à cette consultation en exprimant une même position : le maintien du cadre actuel du « droit de citation » qui assure un équilibre satisfaisant entre les exclusivités concédées aux télévisions et l'exploitation gratuite d'extraits pour garantir le « droit du public à l'information ».

Le Comité National Olympique Sportif Français (CNOSF), comme le dispose la loi, a fait part de sa position, au nom du sport français, en demandant également de conserver l'équilibre actuel. La ministre des sports a été informée de cette situation.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA LIGUE NATIONALE
DE RUGBY**

Nos observations portent sur deux parties de cet extrait :

« Partie II-B-I- Les solidarités au sein des fédérations doivent être renforcées au profit du sport amateur »

Le projet de rapport indique que les flux financiers entre la Fédération Française de Rugby et la Ligue Nationale de Rugby seraient favorables à la LNR, et conclut que « le ministère chargé des sports devrait engager une réflexion sur les dispositions pouvant permettre aux fédérations en application du principe de solidarité, d'être bénéficiaires nettes dans leurs flux financiers avec les ligues [...] ».

Nos observations portent sur deux points.

1) Les chiffres présentés dans le projet de rapport ne nous apparaissent pas traduire la réalité des flux financiers entre la FFR et la LNR.

Certaines sommes ne sont en effet pas prises en compte. Il s'agit :

- de la contribution de la LNR au financement des compétitions « jeunes » ;*
- de la prise en charge par la LNR des frais liés à l'arbitrage dans les compétitions professionnelles (financement de stages et du matériel de communication, indemnités et frais des arbitres évoluant dans les compétitions professionnelles), ainsi que d'autres frais liés à l'intervention dans les compétitions professionnelles de délégués fédéraux dans le domaine de la sécurité, deux domaines qui sont des compétences fédérales ;*
- de la contribution du secteur professionnel à la Fondation de solidarité Albert Ferrasse.*

Ces différentes sommes nous semblent pourtant devoir être prises en compte dans l'analyse des flux financiers entre la FFR et la LNR.

Ainsi, sur la période couvrant les saisons 2005/2006 à 2009/2010 qui est analysée dans le projet de rapport, les flux se présentent comme suit¹¹⁹ :

en K€	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	TOTAL 2005/2006 à 2009/2010
<i>1/ Versements de la LNR à la FFR</i>						
5 % TV/Marketing	1307	1433	1670	1820	1 888	8 118
Arbitrage (forfait)	183	183	280	280	280	1 206
40 % Finale TOP 14	715	782	753	694	794	3 738
10 % Coupes d'Europe	548	737	749	677	877	3 588
Contribution compétitions jeunes	-	200	200	200	350	950
Fondation Ferrasse	320	399	425	466	667	2 277
Arbitrage : indemnités et frais	1223	1238	1290	1446	1475	6 672
Frais divers (stages et matériel arbitres ; délégués sécurité)	44	78	17	348	331	818
TOTAL	4340	5050	5384	5931	6662	27 367
<i>2/ Versements de la FFR à la LNR</i>						
Contribution	2 717	2 752	2 604	2 733	4 400	15 206
Contribution exceptionnelle Coupe du Monde 2007 (*)			12 000			12 000
3/ Différentiel LNR - FFR	-1623	-2298	9 220	-3198	-2 262	-161

(*) Contribution versée sur plusieurs saisons mais inscrite dans le tableau ci-dessus au titre de la saison de la Coupe du Monde.

La période analysée ci-dessus couvre la précédente convention entre la FFR et la LNR et la première saison (2009/2010) de la convention en cours d'exécution qui porte sur la période

¹¹⁹ Les flux non pris en compte dans le projet de rapport figurent en gras.

En retenant les trois autres saisons de cette convention en cours d'exécution, il ressort que les flux financiers ont évolué dans un sens favorable à la FFR par rapport à la précédente période :

en K€	2010/2011	2011/2012	2012/2013 (*)	TOTAL 2010/2011 à 2012/2013
<i>1/ Versements de la LNR à la FFR</i>				
5 % TV/Marketing	1 940	2 050	1 950	5 940
Arbitrage (forfait)	280	280	280	840
40 % Finale TOP 14	729	723	717	2 169
10 % Coupes d'Europe	1 091	1 022	877	2 990
Contribution compétitions jeunes	350	350	350	1 050
Fondation Ferrasse	701	690	550	1 941
Arbitrage : indemnités et frais	1559	1 742	1800	5 101
Frais divers (stages et matériel arbitres ; délégués sécurité)	286	307	350	943
TOTAL	6936	7164	6874	20 974
<i>2/ Versements de la FFR à la LNR</i>				
Contribution de la FFR	3 500	8 500	4 600	16 600
3/ Différentiel LNR - FFR	-3 436	1 336	-2 274	-4 374

(*) prévisionnel

En prenant en compte la saison 2009/2010 pour couvrir l'ensemble de la durée de la convention, le différentiel s'établit à – 6 636 K€.

Il convient par ailleurs de souligner, parmi les mesures de solidarité, que les cotisations d'assurance individuelle attachées à la licence fédérale sont sensiblement plus élevées pour les joueurs et entraîneurs évoluant au sein des deux divisions professionnelles que pour les autres catégories de joueurs et entraîneurs.

2) Pour ce qui concerne le rugby, la contribution fédérale est liée à l'impact sur les compétitions de clubs des compétitions internationales auxquelles participent les équipes de France.

En l'espèce, dans notre discipline, cet impact est majeur :

- pour des raisons de préservation de la santé des joueurs, le rugby ne permet pas de programmer régulièrement des matchs tous les 3 jours comme cela se pratique dans les autres disciplines. La règle générale est que les joueurs ne disputent qu'un seul match par semaine, en l'occurrence le week-end.*
- dès lors, la programmation des matchs internationaux se traduit mécaniquement soit par la non-programmation du championnat de France pendant la semaine et le week-end concernés, soit par la programmation pendant ces périodes de rencontres de championnat se déroulant alors sans les joueurs sélectionnés en équipe nationale.*
- la Coupe du Monde de rugby est programmée tous les 4 ans en septembre/octobre, à une période où se déroule normalement le championnat de France.*

Compte tenu du maintien, lors des saisons de Coupe du Monde, des autres compétitions internationales (Tournoi des 6 Nations, Tests matchs de juin), l'organisation du championnat de France professionnel et l'économie des clubs s'en trouvent fortement affectée. Ainsi, lors de la dernière saison de Coupe du Monde en 2011/2012 :

- le nombre de jours de mise à disposition des joueurs en équipe de France s'élève à 160 jours, soit 50 % du temps pendant lequel les joueurs peuvent prendre part aux compétitions (après déduction des périodes incompressibles de repos). Les clubs continuent à assurer pendant ces périodes de mise à disposition les rémunérations de ces joueurs et les charges correspondantes (représentant sur la période un montant de l'ordre de 5 millions d'euros).*
- les clubs ont disputé 10 des 26 journées du championnat sans leurs joueurs internationaux.*

Il en résulte que, tant en 2007/2008 (Coupe du Monde organisée en France) qu'en 2011/2012 (Coupe du Monde organisée en Nouvelle Zélande),

la contribution versée par la FFR a été sensiblement plus élevée que lors des autres saisons.

Il ressort de ces éléments que les flux financiers entre fédération et ligue, et notamment la contribution fédérale, ne peuvent être analysés que dans le cadre du contexte sportif et économique propre à chaque discipline.

La proposition avancée dans le projet de rapport tendant à ce que le ministère chargé des sports engage « une réflexion sur les dispositions pouvant permettre aux fédérations en application du principe de solidarité, d’être bénéficiaires nettes dans leurs flux financiers avec les ligues [...] » occulte cet élément essentiel et nous apparaît dès lors tout à fait inappropriée.

« 2- Les solidarités entre disciplines : assurer la pérennité de la taxe Buffet »

Le projet de rapport envisage différentes pistes de consolidation – voire d’augmentation – du produit de la « taxe Buffet » s’appliquant aux droits de retransmission audiovisuelle.

Dans un contexte où les différents ayants-droits rencontrent d’importantes difficultés pour préserver le montant de leurs droits audiovisuels, toute augmentation du taux viendrait pénaliser encore davantage les clubs français dans le contexte européen fortement concurrentiel.

Il en irait de même de l’élargissement de l’assiette aux contrats relatifs à la concession de droits de sponsoring des fédérations et ligues.

La LNR est donc opposée à ces deux propositions.

Telles sont les observations que la Ligue Nationale de Rugby souhaitait formuler sur le projet de rapport que vous avez bien voulu nous adresser.

Je reste bien entendu à votre disposition pour m’en entretenir avec vous et vos services de vive voix.

**RÉPONSE COMMUNE DES PRÉSIDENTS DE LA FÉDÉRATION
FRANÇAISE DE RUGBY ET DE LA LIGUE NATIONALE DE
RUGBY**

La FFR et la LNR sont toutes deux d'accord sur les montants des différentes sommes qui vous ont été communiqués. Elles ont en revanche une divergence d'analyse sur la façon de comptabiliser certaines d'entre elles.

1) Les montants ci-dessous font l'objet d'un accord entre la FFR et la LNR quant à leur prise en compte dans les flux financiers à considérer entre les deux institutions :

en K€	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Total
1/ Versements de la LNR à la FFR						
5 % TV/Marketing	1 433	1 670	1 820	1 888	1 940	8 751
Contrat Maillot Arbitre	183	280	280	280	280	1 303
Contribution compétitions jeunes	200	200	200	350	350	1 300
TOTAL	1 816	2 150	2 300	2 518	2 570	11 354
2/ Versements de la LNR à la FFR pour la Fondation Ferrasse						
Fondation Ferrasse	399	425	466	667	701	2 658
3/ Versements de la FFR à la LNR						
Contribution	2 752	2 604	2 733	4 400	3 500	15 989
Contribution exceptionnelle RWC 2007		12 000				12 000
TOTAL	2 752	14 604	2 733	4 400	3 500	27 989

2) S'agissant des autres sommes, l'analyse de la FFR et de la LNR est effectivement divergente :

Position de la FFR :

L'article L. 333-1 du Code du sport dispose que « les fédérations sportives, ainsi que les organisateurs de manifestations sportives mentionnées à l'article L. 331-5, sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent ».

La LNR est une ligue professionnelle qui a été constituée par la FFR dans le cadre des dispositions de l'article L. 132-1 du code du sport.

L'article R. 132-9 précise que « les relations de la fédération et de la ligue professionnelle sont fixées par une convention qui précise la répartition de leurs compétences et les conditions dans lesquelles la fédération et la ligue exercent en commun les compétences mentionnées à l'article R. 132-11 ».

Dans le cadre de la dernière convention conclue entre la FFR et la LNR le 16 septembre 2009 et qui expire le 30 juin 2013, la LNR a reçu délégation de la FFR, pour gérer les activités à caractère professionnel du Rugby à XV masculin et dans ce cadre, organiser les compétitions nationales professionnelles de Rugby à XV.

Cette convention précise les relations entre la FFR et la LNR et confirme dans son article 28, le principe de propriété par la FFR des droits d'organisation des compétitions nationales de Rugby à XV, y compris professionnelles conformément à l'article L. 333-1 susmentionné.

S'agissant de la finale, l'article 1^{er} de la convention qui indique l'étendue de la délégation accordée par la FFR à la LNR précise que la LNR est chargée d'organiser le championnat de France Professionnel de 1^{ère} division qui « doit s'achever par une finale, organisée conjointement par la FFR et la LNR (...) ».

La finale ne saurait donc être considérée comme concédée en totalité et la part attribuée à la FFR (40 % de la recette nette) est donc une ressource appartenant directement à la FFR et non relevant d'une contribution quelconque de la LNR. Peu importe que les recettes soient intégralement reçues initialement par la LNR ou que la manifestation soit déclarée par cette dernière.

La recette nette de la finale est ainsi répartie entre les deux entités :

<i>Recette Nette Totale</i>	<i>1 955</i>	<i>1 882</i>	<i>1 735</i>	<i>1 985</i>	<i>1 823</i>	9 380
<i>FFR 40 %</i>	<i>782</i>	<i>753</i>	<i>694</i>	<i>794</i>	<i>729</i>	3 752
<i>LNR 60 %</i>	<i>1 173</i>	<i>1 129</i>	<i>1 041</i>	<i>1 191</i>	<i>1 094</i>	5 628

S'agissant des recettes liées au Coupes d'Europe. European Rugby Cup est une société commerciale fondée en 1995 par les fédérations participantes aux compétitions européennes. En 2007, la FFR a décidé de céder une partie de ses actions à la LNR pour permettre à cette dernière de participer à l'actionnariat au sein de cette société. La FFR reste cependant actionnaire de la société ERC à hauteur de 8,66 %, contre 8 % pour la LNR. Les 10 % du montant reversé par ERC à la France qui restent à la FFR,

fusse par l'intermédiaire de la LNR, ne sauraient être considérés comme une contribution du secteur professionnel à l'égard de la FFR.

La contribution financière reversée par l'ERC à la France est de :

<i>ERC à la France</i>	<i>7 370</i>	<i>7 490</i>	<i>6 770</i>	<i>8 770</i>	<i>10 910</i>	<i>41 310</i>
<i>FFR 10 %</i>	<i>737</i>	<i>749</i>	<i>677</i>	<i>877</i>	<i>1 091</i>	<i>4 131</i>
<i>LNR 90 %</i>	<i>6 633</i>	<i>6 741</i>	<i>6 093</i>	<i>7 893</i>	<i>9 819</i>	<i>37 179</i>

La LNR présente dans la liste de ses versements effectués à la FFR, les remboursements des frais que les officiels de matchs engagent dans le cadre de leur mission d'arbitrage sur les matches des compétitions professionnelles. En aucun cas ces sommes ne peuvent être considérées comme une contribution du secteur professionnel au monde amateur. Il ne s'agit que du remboursement de frais engagés pour l'organisation des compétitions professionnelles.

De même les frais divers (stages et matériel arbitres ; délégués sécurité) remboursés par la LNR à la FFR ne représentent que le remboursement de frais réellement engagés et non d'un profit quelconque pour la FFR.

La LNR présente aussi sa contribution à la Fondation Ferrasse soit sa participation volontaire à la solidarité aux grands blessés du rugby, comme une contribution à la FFR. La Fondation Ferrasse n'est en aucun cas une filiale de la FFR mais une entité indépendante de la FFR sous l'égide de la Fondation de France. Les fonds bien que versés techniquement à la FFR sont entièrement reversés aussitôt perçus par la FFR à la Fondation Ferrasse. On ne peut ainsi assimiler les fonds versés par la LNR à la Fondation Ferrasse comme une contribution au rugby amateur.

Il ressort ainsi de l'analyse des flux nets entre la FFR et la LNR d'une contribution effective de la FFR à la LNR de 16,6 M€ sur la période allant de la saison 06/07 à la saison 10/11, soit en détail :

en K€	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Total
1/ Versements de la LNR à la FFR						
5 % TV/Marketing	1 433	1 670	1 820	1 888	1 940	8 751
Contrat Maillot Arbitre	183	280	280	280	280	1 303
Contribution compétitions jeunes	200	200	200	350	350	1 300
TOTAL	1 816	2 150	2 300	2 518	2 570	11 354
2/ Versements de la FFR à la LNR						
Contribution	2 752	2 604	2 733	4 400	3 500	15 989
Contribution exceptionnelle RWC 2007		12 000				12 000
TOTAL	2 752	14 604	2 733	4 400	3 500	27 989
SOLDE	- 936	- 12 454	- 433	- 1 882	- 930	- 16 635

Position de la LNR :

• La LNR considère que les sommes revenant, en application de la convention FFR/LNR, à la FFR au titre (i) de la recette billetterie de la finale du TOP 14 et (ii) des sommes reçues de l'ERC concernant les Coupes d'Europe, ne peuvent être considérées que comme des versements de la LNR à la FFR au titre de la solidarité avec le rugby amateur. C'est d'ailleurs ainsi que les présente la Cour dans son avant-projet de rapport.

Il s'agit en effet dans les deux cas de prélèvements en faveur de la FFR sur des ressources générées par les compétitions auxquelles participent les clubs professionnels membres de la LNR.

En ce qui concerne la finale du TOP 14, si le match est au plan matériel co-organisé par la FFR et la LNR, elle fait partie intégrante du championnat professionnel dont l'organisation et la gestion sont déléguées à la LNR. La finale « n'appartient » donc pas davantage à la FFR que les 186 autres matches de ce championnat. La FFR ne tient d'ailleurs pas le même raisonnement s'agissant des droits audiovisuels et marketing relatifs à

cette finale, qui sont intégrées à l'assiette sur laquelle s'applique le prélèvement de 5 % en sa faveur.

La LNR tient par ailleurs à signaler, même si ce point est au final indifférent quant à la qualification de la part revenant à la FFR, que dans le cadre de la nouvelle convention FFR/LNR applicable depuis la saison 2009/2010, la LNR est l'entité qui déclare la manifestation et encaisse l'intégralité des produits correspondants avant versement à la FFR de la part lui revenant.

En ce qui concerne les sommes reçues de l'ERC concernant les Coupes d'Europe, il s'agit de sommes destinées aux clubs qui participent à ces compétitions et grâce auxquels son organisateur, l'ERC, peut générer des ressources. Les 10 % revenant à la FFR constituent donc un prélèvement sur des sommes destinées aux clubs professionnels en contrepartie de leur participation à ces compétitions.

La FFR indique qu'elle est actionnaire de la société ERC. La LNR l'est également depuis 2007 à une hauteur similaire à la FFR mais cette considération « organisationnelle » nous paraît (de même que le fait que depuis 2007 la LNR perçoit directement l'intégralité des sommes versées par l'ERC et reverse ensuite à la FFR la part lui revenant) en toute hypothèse indifférente à la qualification des flux entre institutions.

- La LNR considère qu'il convient également de prendre en compte dans l'analyse des flux financiers avec la FFR les frais liés à l'arbitrage dans les compétitions professionnelles (financement de stages et du matériel de communication, indemnités et frais des arbitres évoluant dans les compétitions professionnelles), ainsi que ceux liés à l'intervention dans de délégués fédéraux dans le domaine de la sécurité.

Il s'agit en effet de compétences fédérales dont la LNR assure le financement.

L'argument consistant à ne pas prendre en compte ces montants au motif qu'il y a une charge correspondante du même montant supportée par la FFR devrait alors amener par cohérence à déduire des contributions versées par la FFR à la LNR le montant des salaires et charges des joueurs de l'équipe de France pour la période pendant laquelle ils sont mis à disposition de la Fédération tout en continuant à percevoir de leur club l'intégralité de leur rémunération.

Il conviendrait alors de déduire des sommes versées par la FFR, le montant des rémunérations des joueurs de l'équipe de France assumées par les clubs pendant les périodes de mise à disposition en équipe de France, soit :

Un montant moyen pouvant être estimé à 2,5 millions d'euros de pour chacune des saisons 2006/2007, 2008/2009, 2009/2010 et 2010/2011.

Un montant de l'ordre de 5 millions d'euros pour la saison 2007/2008 (saison de Coupe du Monde).

Ainsi, la LNR considère que les flux à prendre en compte sur la période 2006/2007 à 2010/2011 se présentent comme suit (ces données ne prennent pas en considération les montants des rémunérations des joueurs internationaux indiquées ci-dessus) :

en KE	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	TOTAL 2006/2007 à 2010/2011
1/ Versements de la LNR à la FFR						
5 % TV/Marketing	1 433	1 670	1 820	1 888	1 940	8 751
Arbitrage (forfait)	183	280	280	280	280	1 303
40 % Finale TOP 14	782	753	694	794	729	3 752
10 % Coupes d'Europe	737	749	677	877	1 091	4 131
Contribution compétitions jeunes	200	200	200	350	350	1 300
Fondation Ferrasse	399	425	466	667	701	2 658
Arbitrage : indemnités et frais	1 238	1 290	1 446	1 475	1 559	7 008
Frais divers (stages et matériel arbitres ; délégués sécurité)	78	17	348	331	286	1 060
TOTAL	5 050	5 384	5 931	6 662	6 936	29 963
2/ Versements de la FFR à la LNR						
Contribution	2 752	2 604	2 733	4 400	3 500	15 989
Contribution exceptionnelle Coupe du Monde 2007		12 000				12 000
3/ Différentiel LNR - FFR	- 2 298	9 220	- 3 198	- 2 262	- 3 436	- 1 974

Nous vous joignons pour votre parfaite information la copie de la convention entre la FFR et al LNR actuellement en cours d'exécution (période 2009/2010 à 2012/2013) et notamment son annexe financière.

Nous espérons avoir répondu à votre sollicitation et les directions de la FFR et de la LNR restent à la disposition de la Cour sur ce dossier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL

Dans son rapport, la Cour relève qu'il est nécessaire de repenser les solidarités financières pour tenir compte notamment d'une baisse tendancielle des droits audiovisuels liée aux évolutions conjoncturelles - illustrées par exemple par la baisse des droits de la LFP pour la période 2012 2016 - et structurelles du marché - illustrées ici par la centralisation des droits de retransmission des rencontres qualificatives pour l'EURO 2016.

Pour répondre à la baisse prévisible de ces ressources, la Cour préconise d'augmenter le taux de la taxe dit « Buffet » ou bien d'élargir son assiette, voire de mettre en place une nouvelle contribution assise sur les recettes commerciales autres que les droits audiovisuels.

En tant que représentant de l'ensemble du monde du Football, je souhaiterais simplement faire observer que le Football est le contributeur le plus important de la taxe Buffet - sa participation représente 90 % des recettes que cette taxe rapporte à l'Etat -, que notre discipline, que ce soit son secteur amateur ou professionnel, est touchée comme les autres acteurs de l'économie par la récession actuelle et participe comme tous à l'effort demandé par nos dirigeants ; par ailleurs, certaines mesures particulières, décidées récemment, telles que la suppression du droit d'image collective-des sportifs ou l'imposition des hauts revenus à hauteur de 75 % se répercutent-aussi sur la situation financière de nos clubs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA LIGUE DE FOOTBALL
PROFESSIONNEL**

En ce qui concerne la LFP, il me paraît d'ores et déjà nécessaire d'attirer votre attention sur les chiffres que vous entendez publier et notamment le montant de l'endettement des clubs de Ligue 1.

Vous estimez ce chiffre au 30 juin 2010 à 611 M€ en retraitant les données publiées par la DNCG. Ce chiffre de 611, si nous comprenons vos calculs, correspond en réalité à la somme des dettes financières, dettes sur mutations de joueurs et autres dettes.

Or, si les dettes financières s'élèvent bien à 94,3 M€ et correspondent à des sommes que les clubs devront rembourser à des organismes prêteurs (encore que les clubs disposaient à la même date d'une trésorerie excédentaire de 112,4 M€, supérieure au montant de leur dette financière, donc), les montants de dettes sur mutations de joueurs (153,4 M€) et d'autres dettes (362,3 M€) ne représentent pas un endettement à proprement parler, mais davantage de simples montants en décalage de paiement et dont le règlement différé, intervenant après la clôture comptable du 30 juin, fait figurer les montants en dettes.

Concernant, les dettes sur mutations de joueurs, il s'agit d'une simple dette fournisseur (crédit accordé pour le paiement des indemnités de mutation par d'autres clubs). Il convient de rapporter ce chiffre au montant des créances sur mutations (135,3 M€), sensiblement équivalent pour mesurer la dette nette.

D'autre part, le risque pour les clubs français serait qu'une partie significative de ces créances débouchent sur des impayés. Or, la grande majorité de ces créances sont vis-à-vis d'autres clubs français ou de grands clubs européens, les impayés sont donc extrêmement rares et font l'objet de recours à l'UEFA ou à la FIFA, le cas échéant.

Concernant les autres dettes, il s'agit essentiellement de décalages de dettes fiscales et sociales (paiements des salaires et des charges sociales du mois de juin effectués début juillet), comme c'est le cas dans toutes les entreprises. Ces paiements ont lieu le mois suivant et sont suivis à la fois par la DNCG dans le cadre de son activité de régulation économique des clubs et l'UEFA dans le cadre du Fair Play Financier pour les clubs concernés. Aucun impayé ni même retard de paiement significatif n'est à signaler sur ces postes. Viennent s'y ajouter des dettes commerciales fournisseurs comme pour toute entreprise, à comparer avec les créances clients que les clubs accordent dans le cadre de leur activité commerciale. Leur montant est sensiblement équivalent.

Au final, seule la dette financière (ici de 94,3 M€) est réellement représentative de l'endettement des clubs et non le fait de simples décalages de paiements. Il est à noter qu'elle est la plus faible et de loin des grands championnats européens (estimations : Angleterre et Espagne : environ 3 Mds€, Italie : 2,3 Mds€, Allemagne : 645 M€).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA DÉDÉRATION FRANÇAISE
DE VOLLEY-BALL**

« La situation financière concernant le paiement des licences est un problème récurrent qui nous pose un véritable problème de trésorerie. En effet, la collecte de la part fédérale est laissée à la charge des Ligues ou des Comités Départementaux qui nous la reversent avec un certain retard. La solution à ce problème pourrait être un paiement à la Fédération par les clubs, à la saisie de la licence.

Concernant les procédures budgétaires, celles-ci sont à revoir et à parfaire.

En 2012, la Fédération Française de Volley-Ball a acquis un logiciel de facturation « GESCOM » et une mise à jour de SAGE « EDITIONS PILOTEES » qui permet de suivre les consommations budgétaires.

Ces deux logiciels ne sont pas encore opérationnels à ce jour et ce par manque de temps et de formation ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE
DU SPORT UNIVERSITAIRE**

Notre Fédération n'étant mentionnée que très occasionnellement, je n'ai pas d'observation à formuler autre que le fait que le sport pour tous et sport de haut niveau sont précisément les deux axes d'activité de notre fédération dans le monde universitaire.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL
POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT**

De manière générale, je partage totalement les conclusions de la Cour quant à la nécessité de recentrer l'établissement sur son rôle de correction des inégalités d'accès à la pratique sportive en optimisant ses méthodes et en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales, premiers financeurs publics du sport en France. Toutefois, je souhaiterais émettre un avis plus réservé sur certains éléments de constat de la situation actuelle et sur certaines des pistes proposées.

Situation financière du CNDS

La cour souligne la nécessaire vigilance sur les comptes de l'établissement. Le CNDS partage tout à fait cette exigence, qui justifie d'ailleurs les nombreux audits et contrôles de l'établissement (MAEC, Cour des comptes, IGF/IGJS, CEGFIP). C'est pourquoi, depuis sa création, et en anticipation des règles applicables en 2016 aux opérateurs, le CNDS pratique un suivi pluriannuel des dépenses en AE/CP.

Ainsi, au moins deux fois par an, la trajectoire budgétaire pluriannuelle est présentée aux administrateurs après avoir fait l'objet d'analyses et de validations formelles par les tutelles, direction des sports et direction du budget.

Le CNDS ayant bénéficié comme de nombreux opérateurs du dynamisme des recettes affectées (indexées sur l'inflation jusqu'en 2012) et des recettes complémentaires sur les Paris sportifs, la tentation a été grande, comme le souligne la Cour, de lui faire financer certains projets qui ne relèvent pas du sport amateur ni des missions premières de l'établissement. Si l'on ne peut que souscrire à une clarification pérenne des rôles et missions de chacun, il convient toutefois de nuancer les engagements pris à ce titre.

Concernant les Arénas, les dispositifs spécifiques de labellisation et de subventionnement dérogatoires ont été supprimés lors du CA du 13 novembre dernier. Le seul engagement comptable au titre des Arénas s'élève donc désormais à 2,5 M€ pour la grande salle de Brest.

Concernant l'Euro 2016, si la somme des promesses politiques faites depuis 2008 s'élève bien à 160 M€, les comptes du CNDS approuvés le 13 novembre 2012 identifient les engagements juridiques de l'établissement à hauteur de 118 M€. Cette somme est couverte par les prélèvements complémentaires sur la FDJ (120 M€). Le montant maximal des subventions qui pourraient encore être attribuées s'élève à 42 M€ pour les stades de Lyon, Paris et Lens, projets qui ont connu de grandes modifications depuis

2008, que ce soit en termes de travaux, de porteur de projet ou de mode de financement, certains ayant parfois été présentés comme 100 % privés.

Ces financements reposent d'ailleurs avec acuité la question des subventions dans le cadre de "stipulations pour autrui", explicitement prévues par le code du sport pour les contrats de plan Etat/région. Ils sont une source importante de financement par le CNDS de projets ne relevant pas du sport pour tous (Creps de Voiron, de Dinar, Institut du haut niveau de Guyane...)

Au total, les comptes approuvés le 13 novembre 2012 prévoient que les engagements restant à couvrir - la "dette de l'établissement" - s'élèveront fin 2012 à 300 M€ pour les subventions d'équipement, Euro 2016 inclus (soit 785 261 662 € engagés depuis la création de l'établissement moins 484 984 345 € de crédits de paiements consommés à fin 2012). Ces engagements sont payables sur six ans, soit une annuité moyenne de 50 M€ gagée sur les recettes futures de l'établissement.

Enfin, il est indéniable que malgré les remarques de la Cour et les souhaits de la direction des sports, la situation des comptes publics n'a pas permis de rebudgétiser le fonds de concours de 19,5 M€. Sur ce point, je ne partage pas les préconisations de la Cour. La signature des conventions d'objectifs par le CNDS rétablirait certes le droit budgétaire, mais de façon purement formelle, l'établissement n'ayant aucunement les moyens humains de s'impliquer dans le suivi des conventions d'objectifs, en doublon du travail déjà effectué par sa tutelle. Mais surtout, cela ne répondrait pas au recentrage du CNDS sur le sport pour tous.

En effet, si le fonds de concours est affecté aux actions relevant du sport pour tous dans les conventions d'objectifs des fédérations, cela n'a pas conduit pour autant à une hausse de cette action mais à des redéploiements internes au sein du programme sport. Ainsi, comme l'indiquent les projets annuels de performance, les prévisions de financement de la partie "promotion du développement du sport" des conventions d'objectifs sont passées de 21,11 M€ en 2007 à 2,05 M€ en 2013 (avec donc un complément de 19,5 M€ du fonds de concours.)

Ainsi, à travers la non budgétisation du fonds de concours, ce sont 60,8 M€ qui ont été soustraits au développement du sport pour tous par le CNDS entre 2009 et 2012 et 78 M€ de plus qui le seront d'ici à 2016, soit 138,8 M€ au total.

Le conseil d'administration ayant approuvé à l'unanimité des comptes à l'équilibre pour la période 2012-2016 lors du CA du 22 mars 2012 en tablant sur une suppression du fonds de concours en 2013 (DM 2012-1/délibération 2012-09), le plan de redressement des comptes de l'établissement a donc eu notamment pour objet de dégager 19,5 M€ par an au profit du fonds de concours et aux dépens de la part territoriale et des crédits régionalisés d'équipement.

C'est pourquoi, contrairement aux préconisations de la Cour, je continue de souhaiter que le fonds de concours soit rebudgétisé dès que la situation des finances publiques le permettra.

Aides aux associations sportives

La Cour estime que le système de soutien aux associations par le CNDS est inefficace en raison de la reconduction des subventions et de leur "saupoudrage". Elle préconise de privilégier des appels d'offres thématiques avec des subventions d'un montant minimal de 5 000 €.

Le CNDS estime aussi que l'intervention de l'État ne doit plus être un soutien récurrent au fonctionnement général des associations mais bien un levier de développement de projets spécifiques et de transformation de l'offre d'animation sportive. Un tel ciblage n'est pour autant pas incompatible avec le maintien d'un lien direct entre l'État et des clubs sportifs, sous réserve de disposer des systèmes d'observation, d'accompagnement et d'évaluation efficaces et au coût maîtrisé. Pourquoi alors viser impérativement une diminution drastique d'associations aidées ? Le nombre de clubs subventionnés par le CNDS est déjà passé de 37 500 en 2008 à 28 700 en 2011, soit - 23,5 % en quatre ans quand la subvention moyenne augmentait elle de 29 %, passant de 1 854 € à 2 397 €. Cette rationalisation était nécessaire mais sa poursuite est-elle le socle de notre politique publique de développement du sport pour tous ? Vouloir aider en priorité les plus fragiles en cessant toute aide aux plus petits pose question.

Aujourd'hui, seuls 15 % des bénéficiaires du CNDS reçoivent une subvention supérieure à 5 000 € et il s'agit essentiellement de structures départementales et régionales. Or, le maillage, déjà lacunaire, du tissu associatif en milieu rural ne repose pas exclusivement, loin s'en faut, sur de grosses associations structurantes à même de justifier un projet susceptible de recevoir 5 000 €.

Par ailleurs, dans ce schéma, le financement direct des petits clubs ne relèverait plus sauf exception que des communes, premiers financeurs publics du sport en France. Comment garantir alors que tous les exécutifs locaux partageront nos objectifs de développement de la pratique sportive pour les personnes qui en sont le plus éloignées ? Certains ne seront-ils pas, par exemple, insensibles à la question du développement du sport pour les jeunes issus de l'immigration ou à la lutte contre les discriminations dans le sport ?

Pour les petits clubs, les comités régionaux et départementaux sportifs pourraient bien sûr accroître leur rôle de "tête de réseau". Cela pose toutefois la question des reversements de subvention. Et surtout, leur objectif premier sera-t-il de corriger les inégalités d'accès à la pratique sportive ou d'accroître leur nombre de licenciés pour des publics traditionnels ? Ces structures ne devront-elles pas aussi au préalable poursuivre leurs efforts, indéniables, pour intégrer toute la richesse de la diversité dans leurs

instances de gouvernance, ne serait-ce qu'en termes d'égalité homme-femme ?

Les représentants du mouvement sportif et des collectivités territoriales au conseil d'administration du CNDS ont d'ailleurs régulièrement fait part de leur opposition à un relèvement continu du seuil des subventions. Dans le cadre actuel, les financements du CNDS sont en effet souvent perçus comme un gage de crédibilité du projet associatif sportif et comme un relais essentiel à l'action de l'État.

Le CNDS a donc résolument un rôle à jouer, complémentaire à celui des collectivités, pour corriger les inégalités d'accès à la pratique sportive en ciblant spécifiquement certains publics, territoires et thématiques, en accompagnant la transformation de l'offre sportive et en faisant rayonner les valeurs d'équité républicaine sur tout le territoire. Pourra-t-on atteindre cet objectif en abandonnant majoritairement le soutien direct de l'Etat aux clubs, qui sont pourtant le premier niveau de mise en œuvre concrète et immédiate des actions de développement ?

De plus, la Cour relève que les subventions du CNDS ne représentent parfois que 10 à 15 % du budget de l'association. C'est exact mais c'est bien parce que, comme le souhaite la Cour, le CNDS ne soutient pas le fonctionnement général de l'association mais bien des projets spécifiques qu'elle aura développés. Ce calcul moyen ne doit donc pas faire oublier que, sur les actions qu'il soutient, le CNDS pratique régulièrement des taux compris entre 50 et 100 %.

Pour autant, l'un des objectifs essentiels assignés au CNDS est bien d'accompagner les associations sportives vers une meilleure structuration et professionnalisation.

Lors de son contrôle du CNDS effectué en 2010- 2011, la Cour avait déjà fait part de ses remarques quant au nombre élevé de subventions attribuées par l'établissement et à la nécessité d'un recentrage. Je regrette que les travaux conduits depuis plus de 18 mois avec ses tutelles, la Direction générale de la modernisation de l'Etat et de nombreux services déconcentrés n'aient pas été mentionnés car ils visent précisément à mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour début 2011.

Ainsi, l'établissement a totalement repensé son processus de subventionnement. Les circulaires soulignent l'importance de l'observation des territoires pour déterminer de véritables stratégies d'interventions ciblées sur la correction des inégalités, au travers d'appels d'offre. Le subventionnement, l'accompagnement et l'évaluation découlent naturellement de ces stratégies élaborées au niveau de chaque région, en concertation avec le mouvement sportif et les collectivités.

Les dernières circulaires pour 2013 laissent ainsi aux préfets de région le soin d'élaborer en commissions territoriales leurs stratégies

d'intervention et d'identifier leurs cibles d'actions prioritaires. La plus grande liberté de mise en œuvre va de pair avec de plus grandes exigences en matière d'évaluation. L'ensemble nécessite bien sûr que le CNDS poursuive le travail d'appui et de formation aux services déconcentrés, porteurs de changement et d'améliorer les outils : demande de subvention dématérialisée et dossier simplifié notamment.

La Cour a aussi abordé le domaine essentiel du sport scolaire. L'actualisation des chiffres (nombre de modules, consommation des crédits) mais aussi l'analyse qualitative des opérations conduites montrent que le dispositif de l'accompagnement éducatif a désormais trouvé toute sa place comme passerelle entre le monde scolaire et les clubs sportifs. Un tel lien est primordial pour éviter l'abandon massif de la pratique licenciée par les jeunes une fois leurs études terminées. L'organisation concertée mise en place au niveau territorial entre le champ sportif et le champ scolaire pourrait servir d'exemple lors de futures expérimentations.

Subvention aux équipements sportifs

La Cour évoque la nécessité de refonder les dispositifs et modalités de soutien estimant à nouveau que les dispositifs actuels sont peu lisibles et ne contribuent pas à corriger les inégalités d'accès aux équipements sportifs

Le CNDS partage totalement ces objectifs de correction des disparités territoriales de l'offre d'équipements sportifs (source d'inégalité de pratiques sportives) et de cohérence des choix stratégiques d'aménagement du territoire dans le domaine sportif. Le CNDS doit donc affiner l'identification des besoins au moyen d'outils de recensement et de diagnostic, en s'appuyant sur des schémas de cohérence territoriaux et des plans de développement. Le CNDS pourra ainsi contribuer à une réadaptation du parc des équipements sportifs au niveau territorial et national au regard des objectifs fédéraux et du droit d'accès pour tous aux équipements sportifs.

Comme le souligne la Cour, des efforts importants doivent encore être faits. Toutefois, ces chantiers ont été ouverts dès 2011, sur la base notamment des préconisations de la Cour.

La Cour a pointé l'insuffisante motivation des avis des fédérations sportives. Le CNDS encourage pourtant la réalisation de schémas stratégiques de développement des infrastructures sportives. A ce jour, les fédérations les plus importantes, tant en nombre de pratiquants qu'en termes de subventions accordées (football, rugby, judo, athlétisme, natation, gymnastique, basket-ball, handball,...) ont élaboré des réflexions approfondies voire ont mis en place de véritables schémas directeurs d'équipements sportifs et ont commencé à prendre en compte une vision générale des manques de la discipline concernée. Ce sont ainsi plus de 80 % des équipements financés par le CNDS qui sont concernés et pour lesquels les choix peuvent s'appuyer sur un travail préalable d'objectivation de la

stratégie fédérale. Ces analyses sont croisées avec celles liées à l'aménagement du territoire dans le domaine sportif.

La Cour pourra aussi relever le lancement d'appels à projets spécifiques pour des territoires carencés : 10 M€ pour les zones urbaines sensibles en 2009, 9 M€ pour la Seine Saint Denis et 8 M€ pour la Guyane en 2011.

Enfin, la Cour souligne que seuls 35 % des équipements financés en 2011 sont situés dans des départements carencés. Sans doute, mais le département est-il la bonne échelle lorsqu'il s'agit de contribuer au maillage du territoire par des équipements sportifs rapidement accessibles ? Ainsi, toujours suite aux recommandations de la Cour, le CNDS a enrichi ses outils d'analyse par la densité moyenne d'équipements sportifs dans un rayon de 10 km autour de l'EPCI concerné. La part des financements consacrés en 2011 par le CNDS aux EPCI ayant une densité d'équipement inférieure à la moyenne nationale atteint alors 50 %. Les analyses portent aussi par discipline, au risque sinon de refuser de financer une piscine parce qu'il y aurait déjà un terrain de tennis non loin. Pour les piscines, ce taux est passé de 39 % en 2009 à 54 % en 2011.

Lors de leur examen au niveau national, les projets sont par ailleurs situés sur une cartographie issue du RES pour faire ressortir les carences ou les éventuelles redondances. De plus, en matière de dépense subventionnable, le CNDS peut s'appuyer sur les études réalisées depuis 2011 sur les coûts moyens par type d'équipements afin de mieux cibler la détermination de l'aide octroyée dans un souci de transparence et d'équité entre porteurs de projets. Une refonte du comité de programmation, telle que préconisée par la Cour, permettra peut-être de mieux prendre en compte tous ces outils destinés à objectiver les choix.

Gouvernance élargie aux différents acteurs du sport

Comme la Cour le souligne, une gouvernance renouvelée au niveau régional donnerait une meilleure lisibilité aux interventions visant la réduction des inégalités sociales et économiques d'accès aux pratiques sportives et de loisirs, la professionnalisation des acteurs, l'animation des territoires et l'impulsion de dynamiques communes. Le CNDS est donc très favorable à une structuration de la concertation territoriale, sur des champs bien plus vastes que ceux traités au sein des commissions territoriales du CNDS, permettant d'inscrire le sport dans le projet de territoire et d'élaborer les volets « sport » des différents grands schémas stratégiques régionaux.

Le CNDS est donc aussi bien sûr tout à fait favorable à une meilleure prise en compte des collectivités territoriales dans ses commissions. Une modification du code du sport pourrait d'ailleurs opportunément y prévoir des obligations de parité ainsi qu'au sein du conseil d'administration.

CONCLUSION

Le CNDS a résolument un rôle à jouer, complémentaire à celui des collectivités, pour corriger les inégalités d'accès à la pratique sportive en ciblant spécifiquement certains publics, territoires et thématiques, en accompagnant la transformation de l'offre sportive et en faisant rayonner les valeurs d'équité républicaine sur tout le territoire.

Comme suite au précédent rapport de la Cour portant sur sa gestion, le CNDS prendra donc en compte la plupart des conclusions de ce rapport pour mieux cibler ses interventions en faveur de la correction des inégalités d'accès à la pratique sportive et améliorer ses performances de gestion, de contrôle et d'évaluation.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT
NATIONAL DU SPORT, DE L'EXPERTISE ET DE LA
PERFORMANCE**

Le projet de rapport public thématique intitulé " Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État ", que la Cour se propose de publier prochainement, appelle de ma part, en ma qualité de Directeur Général de l'INSEP, au-delà d'un ensemble de demandes de rectifications, précisions et ajouts, indispensables à l'exactitude matérielle et à la bonne compréhension du texte, la réponse suivante.

Il n'est pas, à l'analyse de l'INSEP, opportun que les aides personnalisées (AP) et les Conventions d'Insertion Professionnelle (CIP) doivent, très prioritairement, pour ne pas dire quasi exclusivement, bénéficier (qu')à l'élite (et tout particulièrement aux sportif(ve)s de haut niveau classé(e)s « Elite »). Ce « principe » mérite un examen très attentif. Les aides (AP ; CIP) doivent effectivement être mieux " ciblées " (quantitativement et qualitativement). Mais il est impératif de tenir le plus grand compte de la (des) réalité(s) des différentes disciplines sportives. Il ne sert à rien, voire même il pourrait être " contre-productif ", en regard de l'objectif de performance sportive nationale, d'aboutir à un dispositif de cumul d'aides par des sportif(ve)s de haut niveau (les mêmes, peu nombreux) qui disposent d'aides parfois importantes et, en tout état de cause, diversifiées (État, Collectivités Territoriales, sponsors, équipementiers, fédérations, ...). Ce qui est essentiel c'est, d'une part, que ces aides soient mieux " ciblées " et, d'autre part, que les aides allouées permettent d'ouvrir le " compteur retraite ", car elles sont déclarées.

Par ailleurs, les responsabilités et compétences très significativement accrues dévolues à l'INSEP au titre des dispositions du décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009 (passage d'EPA à EPSCP) et, plus particulièrement, celles liées à l'animation du Réseau National du Sport de Haut Niveau (RNSHN), constitué des 3 Écoles Nationales, des 16 CREPS et des autres structures [publiques et privées] constitutives des parcours de l'excellence sportive [PES] ont, très profondément, " bouleversé la donne " en matière d'organisation, de fonctionnement, de budget et de finances.

L'établissement est, et demeure, en effet, aujourd'hui, d'une part, centré sur ses " activités historiques ", même si celles-ci ont connu de très profondes et récentes évolutions et adaptations (27 Pôles France, près de 600 sportif(ve)s de haut niveau, 600 cadres en formation à l'année, ...) sur son site (28 hectares situés au 11 avenue du Tremblay, 75012 PARIS).

L'INSEP est, d'autre part, au titre de l'animation du Réseau National du Sport de Haut Niveau (RNSHN), missionné pour intervenir " hors ses murs" en direction et au bénéfice d'acteurs [publics et privés] qui ne contribuent pas, dans les faits, au financement, réel, de son organisation, de son fonctionnement et des services [dits] " traditionnels " qu'il assure. La finalisation, et surtout la mise en œuvre, opérationnelle et quotidienne, d'un " modèle économique sportif durable " (MESD) de l'INSEP est donc centrale.

Or, cela ne va pas de soi, d'une part, parce que les autres Établissements Publics Nationaux du Ministère chargé des Sports (Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative) [Écoles Nationales, CREPS] mettent, fréquemment, en avant la notion de gratuité des prestations (qui leur seraient naturellement " dues ", dans le cadre de " la fonction réseau ") ; d'autre part, parce que des fédérations sportives, en particulier au sein de celles qui sont accueillies à l'INSEP, ont tendance à considérer qu'elles payent déjà (et n'ont plus à le faire) puisqu'elles acquittent, à tout le moins, pour une part importante, au nom et pour le compte de " leurs " sportifs et sportives accueilli(e)s au sein des [27] Pôles France de l'INSEP, le prix des " pensions ". Les explications fournies par l'INSEP [consistant à rappeler que le prix des " pensions " - payées par les fédérations pour le compte des sportif(ve)s de haut niveau - a pour objet et effet de couvrir les prestations dues à ce titre par l'établissement à ces mêmes sportif(ve)s de haut niveau accueilli(e)s] et qu'elles ne les couvrent d'ailleurs qu'à hauteur d'à peine 10 %, sont assez vite " dépassées " par des fédérations qui estiment être en droit de réclamer des services au-delà des prestations dues, stricto sensu, aux sportif(ve)s de haut niveau (accueilli(e)s au sein des Pôles France).

C'est dans ce contexte que l'INSEP a fait réaliser deux audits (le premier en 2009 par le cabinet Ernst and Young et le second en 2011 par le cabinet Bea ring Point) ; tous deux ont très bien mis en exergue l'impératif de parfaitement identifier, aujourd'hui (et...demain), sur une base analytique, les prestations constitutives du forfait et celles ... qui n'étaient (et ne sont) pas dans le forfait. L'INSEP s'attache à mettre en œuvre ces préconisations. L'exercice reste, cependant, complexe avec plusieurs fédérations, et, tout particulièrement, celles bénéficiaires de Pôles France implantés au sein de l'établissement.

Par ailleurs, les initiatives prises par l'INSEP pour " donner corps " au RNSHN dans les domaines de la recherche, de la formation, du médical,... et qui " engendrent " coûts et [normalement] prix, sont, et restent, des sujets très délicats dans leur " maniement " avec les directeur(trice)s des autres Établissements Publics Nationaux du Ministère chargé des Sports. L'INSEP a, sans conteste, effectué, depuis quelques années et notamment depuis les trois dernières années, de très significatifs progrès en la matière. Ils demeurent, cependant, encore insuffisants en regard des enjeux et de l'évolution du contexte économique (nécessité d'une maîtrise accrue de la

dépense publique et besoin de dégager des ressources propres supplémentaires pour faire face à de nouveaux coûts).

Au total, le sujet (au demeurant délicat...) du modèle économique, support de l'activité et du fonctionnement du Réseau National du Sport de Haut Niveau (RNSHN) qui fait de l'INSEP un "centre [de] ressources" et une "tête de réseau" (RNSHN), n'a pas été traité à la mise en place des dispositions du décret du 25 novembre 2009. Il y a eu, au même moment, double extension du périmètre de responsabilités de l'INSEP : au titre de l'animation du RNSHN et au titre de l'intégration des responsabilités entièrement dévolues à la Préparation Olympique et Paralympique (POP). Les crédits spécifiquement et antérieurement identifiés au bénéfice de la POP par le Ministère chargé des Sports ne le sont plus aujourd'hui... L'INSEP a donc été contraint, en même temps qu'il réfléchissait à de (ses) nouveaux équilibres liés à la très nette évolution et amélioration de son offre interne, a, simultanément, dû penser une dimension complémentaire tournée vers l'extérieur (RNSHN et ex actions menées par la POP). Ce modèle global, dit "modèle économique sportif durable" (MESD) appelle sans conteste, au-delà du volontarisme, de l'inventivité ou des méthodes propres à l'INSEP, une(des) intervention(s) de cadrage du Ministère chargé des Sports.

Il est, en conclusion, et à l'expérience, nécessaire que la Tutelle intervienne pour "fixer les règles du jeu", tout particulièrement, mais pas seulement, dans les relations qui doivent s'établir au sein de la "sphère publique", la légitimité stratégique et technique de l'INSEP n'étant pas, à elle seule, suffisante pour faire évoluer certaines approches.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE
DU SPORT SCOLAIRE**

1) Une insuffisante distinction, dans le rapport, de l'organisation et des missions du « sport scolaire » et du ministère de l'éducation nationale.

OBSERVATION : en ce qui concerne l'organisation, on notera cependant une certaine cohérence des textes qui sont applicables.

Le code de l'éducation renvoie pour ce qui les concerne les associations sportives scolaires, aux dispositions du code du sport en son article L. 552- 4 : « Les associations sportives scolaires et les fédérations sportives scolaires sont soumises aux dispositions du code du sport ».

En miroir, le code du sport dispose en son article L. 121-2 que « Les associations sportives scolaires et universitaires sont soumises aux dispositions du présent code ainsi qu'aux livres V et VIII du code de l'éducation ».

2) Cette situation aboutit à un fonctionnement peu en rapport avec les principes habituels de la liberté associative.

OBSERVATION : Sur la question de la gouvernance, le R. 552-2 du code de l'éducation établit la présidence de droit, et déroge ainsi aux dispositions du code du sport imposant aux associations et fédérations souhaitant obtenir un agrément des modalités d'élections internes.

On notera à cet égard que le L. 552-2 du code de l'éducation dispose que les associations sportives d'établissement ne sont pas soumises à l'obtention d'un agrément pour bénéficier de l'aide de l'Etat.

Ces principes dérogatoires de gouvernance sont aussi applicables aux fédérations scolaires, comme le stipule l'article L. 131-4 du code du sport : « A l'exception des fédérations sportives scolaires et universitaires, les fédérations sportives sont dirigées par une ou plusieurs instances élues par les membres de la fédération ».

On notera :

- d'une part qu'il n'y a pas en l'espèce de contradiction avec la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, en ce que celle-ci n'impose pas un mode particulier d'accès à la gouvernance ;*
- d'autre part que cette architecture juridique est une forme de réponse à la nécessaire implication et au contrôle du ministère de tutelle, appelé par la Cour des comptes.*

3) Aucun texte ne définit de façon précise la répartition des rôles et des objectifs entre l'éducation nationale, l'UNSS et les associations qui lui sont affiliées.

OBSERVATION : On notera que si le lien entre le ministère des sports, les fédérations sportives et les clubs n'est constitué, via le code du sport, que par un dispositif visant à encadrer les fonctionnements statutaires et juridiques, les fédérations scolaires, les associations sportives d'établissement ainsi que leurs fédérations sont soumises dans leurs missions mêmes et leurs objectifs, aux directives du ministère de tutelle, via les circulaires et notes de service relatives au sport scolaire.

Ainsi, plusieurs textes permettent la cohérence des rôles et des objectifs entre l'éducation nationale, l'UNSS et les associations sportives, et mettent ainsi en exergue le contrôle du ministère de tutelle :

- la note de service de décembre 1987,
- la circulaire d'avril 2002,
- la circulaire d'août 2010 relative au développement du sport scolaire,
- la note du 24 août 2011 relative aux élections aux instances départementales, régionales et nationales de l'UNSS,
- la lettre du 7 mars 2012 aux Recteurs relative à l'augmentation du nombre de licenciés à l'UNSS,
- l'arrêté du 13 janvier 2012 relatif aux modalités d'organisation du CCF EPS au baccalauréat 2013 (article 18),
- la circulaire de mai 2012 relative à l'évaluation de l'EPS au baccalauréat de l'enseignement général et technologique (point 3, le haut niveau du sport scolaire),
- le vadémécum des pratiques sportives à l'école,
- parution au Bulletin officiel de l'éducation nationale des postes de directeur de l'UNSS.

4) Les modalités d'intervention des enseignants d'éducation physique.

OBSERVATION : si la durée consacrée n'est effectivement exprimée par les règlements (1), la participation elle-même des enseignants dans le cadre de leur service trouve cependant référence dans deux textes :

- le décret n° 80-627 du 4 août 1980 relatif au statut particulier des professeurs d'éducation physique et sportive : « Ils participent à la formation, l'entraînement et l'animation sportive ».
- l'article R. 552-2 du code de l'éducation, transfert du décret n° 86-495 du 14 mars 1986, qui dispose en son article 4 : « L'animation de l'association est assurée par les enseignants d'éducation physique et sportive de l'établissement ».

On ajoutera à la note de service du 1^{er} décembre 1987, un rappel du « forfait » dans la circulaire du 25 avril 2002 et celle du 18 août 2010, enfin dans le règlement intérieur de l'UNSS à la fois dans son préambule et dans son article III. 3. 22.

On en trouve une explication « historique » dans la note de service n° 84-309 du 7 août 1984 désormais abrogée.

5) Des objectifs et indicateurs insuffisants pour le sport scolaire

Pas d'observation sur la situation constatée.

Néanmoins, nous informons la cour que le ministère de l'éducation nationale et l'UNSS ont décidé de bâtir pour 2013 un conventionnement pluriannuel visant à décliner des objectifs partagés évaluables, aux termes desquels la subvention du ministère sera annuellement accordée.

Cette convention s'appuiera notamment, en terme d'objectifs, sur le « plan national de développement scolaire », issu des débats auxquels ont participé tous les acteurs, dirigeants et administrateurs de l'UNSS.

Egalement destinataire du projet d'observation de la Cour, le Ministre de l'économie et des finances ne lui a pas adressé de réponse.

DESTINATAIRES N'AYANT PAS REPONDU

- *le ministre de l'économie et des finances*