

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le soutien de l'État aux fédérations sportives,

Par M. Didier GUILLAUME,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	7

INTRODUCTION REPENSER LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DU SPORT

1. Un ministère des sports à identifier.....	9
2. Un rôle plus important à accorder au mouvement sportif dans la définition de la politique nationale du sport	10
3. Les compétences des collectivités territoriales en voie de clarification.....	12
4. Des directions régionales de la jeunesse et des sports à repenser	13

PREMIÈRE PARTIE RESPECTER L'AUTONOMIE DU MOUVEMENT SPORTIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

A. LE CONSTAT : UN SYSTÈME DÉPASSÉ DE SUBVENTIONNEMENT CIBLÉ.....	15
1. Des subventions dont les montants, hétérogènes, sont en baisse	15
2. Des subventions annuelles allouées sur la base de conventions d'objectifs et de moyens pluriannuels.....	18
3. Des subventions ciblées sur quatre actions... ..	19
4. ... et vérifiées sur la base d'un contrôle analytique qui reste poussé	21
B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : FAIRE DAVANTAGE CONFIANCE AU MOUVEMENT SPORTIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SUBVENTIONS.....	23
1. Prévoir une concertation avec le mouvement sportif, sous l'égide du CNOSE, avant de déterminer la répartition de l'enveloppe	23
2. Garantir une visibilité pluriannuelle sur une partie des actions subventionnées de chaque fédération.....	24
3. Établir une subvention globale sur la base d'objectifs et d'indicateurs de performance	25
4. Assurer un double contrôle de l'utilisation des subventions, par le respect de l'atteinte des objectifs et par un audit financier périodique.....	26
5. Conserver des subventions ciblées et un contrôle analytique pour les fédérations en situation financière fragile.....	27

DEUXIÈME PARTIE
CLARIFIER LA SITUATION DES CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS

A. LE CONSTAT : DES CONSEILLERS INDISPENSABLES TRIBUTAIRES D'UNE GESTION PARADOXALE.....	29
1. Des conseillers indispensables à l'animation du sport de haut niveau dans les territoires	29
2. Une répartition qui évolue lentement, dans le cadre d'une légère réduction du nombre de conseillers.....	31
3. Un statut ambivalent, une gestion des ressources humaines éclatée	32
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU MAILLAGE DES CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS.....	33
1. Une proposition écartée : supprimer le statut des CTS pour confier aux fédérations des subventions supplémentaires équivalentes	33
2. Clarifier le statut des conseillers techniques sportifs sous contrat de droit public.....	34
3. Continuer d'adapter le nombre des conseillers techniques sportifs, en préservant les petites fédérations.....	35
4. Permettre la mise à disposition de fonctionnaires à titre gratuit en tant que présidents de fédérations sportives	36
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 39
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 49

SYNTHÈSE

L'aide direct de l'État aux fédérations est composée de deux aspects : les **subventions financières** d'une part, d'un montant d'environ 78 millions d'euros par an, et l'**affectation de conseillers techniques sportifs** rémunérés par l'État auprès des fédérations d'autre part, au nombre d'environ 1 620.

Ce système d'appui de l'État aux fédérations sportives constitue l'outil par lequel l'État peut orienter les actions du mouvement sportif dans le sens de la **politique nationale du sport** qu'il cherche à mettre en œuvre. Cependant, **orientation ne doit pas signifier tutelle : le présent rapport a pour objet de formuler des propositions en vue de renforcer l'autonomie du mouvement sportif dans la gestion des ressources confiées par l'État, sans renoncer pour autant au contrôle de ce dernier.**

Les aides financières de l'État sont attribuées aux fédérations sur la base des conventions d'objectifs pluriannuelles, dans le cadre de quatre actions au sein desquelles sont précisés les plans d'actions qui doivent être mis en œuvre par les fédérations. La subvention est cependant principalement orientée vers le sport de haut niveau. En outre, son montant varie d'une année sur l'autre, de même que la nature des plans d'action demandée par la direction des sports. Malgré des assouplissements récents, le contrôle reste un contrôle de nature strictement comptable sur le montant des subventions utilisées par sous-action.

En conséquence, le présent rapport propose plusieurs évolutions en faveur d'une plus grande autonomie du mouvement sportif. Tout d'abord, les conventions pluriannuelles, qui devraient épouser la durée de l'olympiade, pourraient se limiter à **deux actions**, dont l'une serait le sport de haut niveau, permettant ainsi une **plus grande flexibilité de gestion aux fédérations**. Un socle de subvention, de l'ordre de 80 %, serait sanctuarisé dans le montant prévu dans la convention pluriannuelle, afin de donner une **plus grande visibilité aux fédérations sur leurs ressources et leurs programmes de développement**. Enfin, le contrôle pourrait évoluer vers un contrôle comptable non systématique et des **audits financiers réguliers, couplés à un renforcement de l'évaluation de la performance**.

Les **conseillers techniques sportifs** représentent un appui de l'État qui, valorisé en masse salariale, est plus important que les subventions financières (120 millions d'euros). Il est d'ailleurs jugé crucial par la plupart des fédérations, en particulier les plus petites. Inégalement réparti entre les fédérations, **le nombre de CTS a évolué plus lentement que les subventions sur la période récente**, en raison notamment de la rigidité liée aux spécialisations disciplinaires. En conséquence, le présent rapport propose de **diminuer le nombre de CTS affectés dans les fédérations qui**

disposent des ressources propres les plus importantes, et d'accélérer leur redéploiement sur d'autres fédérations et d'autres disciplines.

Enfin, le rapport, constatant que la présidence d'une fédération sportive est une activité à temps plein et que cette activité est effectuée dans le sens du service public dont les fédérations sont délégataires, propose que **les fonctionnaires qui accèdent à cette responsabilité puissent être mis à disposition des fédérations sportives à titre gratuit.**

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : afin d'associer le mouvement sportif, prévoir une concertation avec les fédérations, sous l'égide du CNOSF, avant de déterminer la répartition de l'enveloppe budgétaire globale des subventions de chaque campagne de conventions d'objectifs.

Proposition n° 2 : afin d'aligner le conventionnement sur le programme sportif de la fédération, mettre en place des conventions d'objectifs pluriannuelles qui couvrent, en principe, la durée de l'olympiade.

Proposition n° 3 : afin d'augmenter la visibilité des fédérations sur les subventions de l'État, garantir un montant de subvention sur une partie des actions de la convention d'objectifs, de l'ordre de 80 % du montant total.

Proposition n° 4 : afin d'accroître la liberté de gestion des crédits des fédérations, prévoir une subvention de l'État divisée en deux actions, contre quatre actuellement.

Proposition n° 5 : afin de ne pas pénaliser les petites fédérations dans le cadre du redéploiement des conseillers techniques sportifs, concentrer et accélérer la diminution du nombre de CTS dans les fédérations disposant des ressources propres les plus importantes.

Proposition n° 6 : afin de renouveler les équipes d'encadrement des fédérations, examiner la possibilité de renforcer les mobilités de conseillers techniques sportifs dans d'autres disciplines que celles dans lesquelles ils sont spécialisés.

Proposition n° 7 : afin de faciliter l'exercice du mandat de président de fédération par des fonctionnaires, permettre la mise à disposition à titre gratuit pour les présidences de fédérations sportives.

INTRODUCTION

REPENSER LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DU SPORT

« Ce que je sais de plus sûr à propos de la moralité et des obligations des hommes, c'est au sport que je le dois »¹. Cette formule d'Albert Camus – qui a été, jusqu'à la découverte de sa tuberculose, gardien de but du Racing universitaire Algérois – met en exergue le rôle majeur que le sport peut et doit jouer dans la formation de la jeunesse et dans l'apprentissage des règles, des contraintes, mais aussi des joies de la vie en société.

Dans un contexte de **mobilisation nationale en faveur de la jeunesse et de la consolidation des valeurs de notre société, la politique sportive doit constituer une priorité d'action**, dont les avantages ne relèvent pas seulement de la santé ou des loisirs de nos concitoyens, mais plus encore de la cohésion sociale.

Au sein de cette politique, **les fédérations sportives jouent un rôle de premier plan**, en animant un réseau d'associations, de bénévoles et de pratiquants unique par son ampleur et par sa vitalité. **La puissance publique apporte une aide précieuse à ce réseau** ; les aides de l'État aux fédérations nationales, sous la forme de subventions ou de moyens humains affectés, qui font l'objet du présent rapport, ne constituent à cet égard que la partie la plus visible d'un **dispositif de financement public du sport** qui, à côté des ministères de l'éducation nationale et du sport, rassemble le Centre national pour le développement du sport (CNDS) et, surtout, les collectivités territoriales pour le développement des équipements sportifs locaux et des clubs.

Le présent rapport a pour objet de dresser quelques constats et de proposer certaines pistes d'évolution en matière d'aides de l'État aux fédérations sportives. Cependant, votre rapporteur spécial estime utile, en introduction, de poser un certain nombre de **principes qui devraient guider notre gouvernance publique du sport**.

1. Un ministère des sports à identifier

La France dispose, depuis sa création par Léo Lagrange sous le Front populaire en 1936, d'un ministère des sports dont la mission consiste à définir la politique publique en faveur du sport et à déterminer les règles et le financement alloué au mouvement sportif.

¹ Albert Camus, entretien publié en 1953 dans le bulletin du Racing universitaire d'Alger.

Au regard de l'importance, précédemment rappelée, du sport en tant qu'outil en soi de la promotion des valeurs de la vie en société, **votre rapporteur spécial est favorable à la mise en place durable d'un ou d'une ministre des sport de plein exercice**. En effet, le rattachement du ministre ou du secrétaire d'État au sport à un autre ministre, qu'il s'agisse, comme aujourd'hui, de la ville, de la jeunesse et des sports, ou de l'Éducation nationale ou de tout autre ministère, nuit à la lisibilité de l'action politique menée. Il fait dépendre de telle ou telle autre action publique – la politique de la ville, la formation de la jeunesse, la santé, etc. – une politique sportive par définition transversale, qui doit contribuer, sans en exclure aucune, à chacune de ces politiques publiques. Ce **caractère transversal du sport** est d'ailleurs identifié à l'article L. 100-1 du code du sport, qui inaugure ce dernier : *« 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 »*.

Aussi, du point de vue de la nécessaire transversalité de l'action menée, de la cohérence des orientations données au mouvement sportif ou de la personnalisation, aux yeux du public, de la promotion du sport et des objectifs qui lui sont fixés, il est donc souhaitable que le Gouvernement comprenne un seul ministre de plein exercice chargé des sports.

2. Un rôle plus important à accorder au mouvement sportif dans la définition de la politique nationale du sport

Le « **mouvement sportif** » rassemble les associations sportives, les clubs – professionnels ou amateurs –, et les fédérations, ainsi que le comité national olympique et sportif. Ce mouvement, s'il est dispersé par le nombre de ses acteurs et hétérogène par leur taille et leurs objectifs, présente une caractéristique commune : une mission de développement de la pratique et de l'excellence sportive.

Pour exercer cette mission, le mouvement sportif dispose d'un **réseau qui irrigue le territoire national**, présent, souvent avec l'aide de bénévoles passionnés, aussi bien dans les centres villes, dans les quartiers sensibles, dans les espaces péri-urbains ou les espaces ruraux.

L'article L. 100-2 du code du sport prévoit ainsi que les associations et fédérations sportives, aux côtés de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des entreprises et des institutions sociales, *« contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives »*. Il prévoit par ailleurs que ces associations et fédérations sportives, aux côtés du seul État, *« assurent le développement du sport de haut niveau »*, avec le concours des collectivités territoriales.

Pourtant, **le mouvement sportif apparaît parfois comme placé dans une position de quasi-tutelle vis-à-vis de l'État**. Peu associé à la définition des objectifs de la politique du sport, il découvre chaque année, plus qu'il n'y participe, le montant de la subvention qui lui est allouée et les actions qu'elle doit financer. Certaines des personnes entendues par votre rapporteur spécial ont souligné que la convention d'objectifs et de moyens était moins conclue en concertation entre l'État et la fédération concernée qu'imposée par l'État.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité absolue qu'il y a, pour l'État, à indiquer et à contrôler l'utilisation qui peut être faite de l'argent public apporté sous la forme d'une subvention.

Cependant, **une meilleure association du mouvement sportif dans la définition de la politique du sport devrait être recherchée, pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action menée**. Plusieurs propositions du rapport vont dans ce sens, en particulier la mise en œuvre d'une consultation systématique du comité national olympique et sportif français (CNOSF) avant la répartition des subventions aux fédérations ; une plus grande liberté de gestion de l'enveloppe d'aide allouée en fonction d'objectifs définis par le ministère des sports ; une plus grande clarification des conditions de gestion des conseillers techniques sportifs au sein des fédérations. D'autres évolutions, qui dépassent le cadre du présent rapport, pourraient être envisagées, en particulier une association plus étroite du mouvement sportif à la définition des actions et des investissements financés par le CNDS.

Pour assurer un rôle dans la définition de la politique sportive plus en adéquation avec les moyens et l'action de terrain du mouvement sportif, ce dernier devra **relever le défi du rassemblement**. En effet, le mouvement sportif français se caractérise par une relative dispersion, que ne peut parfaitement pallier le CNOSF, structure légère dont les interventions dans les orientations et les relations avec l'État de chacune des fédérations sont limitées. Votre rapporteur spécial regrette cette **vision cloisonnée**, qui se manifeste notamment par le faible nombre des rendez-vous sportifs où se retrouvent les dirigeants et les sportifs de plusieurs fédérations et disciplines.

À cet égard, votre rapporteur spécial espère, à l'instar des propos tenus par le président Denis Masseglia lors de son audition, que **la candidature de la ville de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 soit l'occasion d'un rassemblement de tout le mouvement sportif** autour d'une cause commune, à savoir l'obtention des Jeux puis la réussite de leur organisation et de leur déroulement pour le sport de haut niveau français.

3. Les compétences des collectivités territoriales en voie de clarification

La politique sportive fait partie des politiques publiques qui, au terme de plusieurs vagues de décentralisation et de répartition des compétences, continuent d'être portées par l'État et par chaque niveau de collectivités territoriales. Sans doute en raison de leur transversalité, mais aussi de leur importance pour la vitalité d'un territoire localement, le sport, la culture et le tourisme sont les trois principaux domaines où, d'après le rapport public de la Cour des comptes de 2013, « *dès l'origine de la décentralisation et malgré des dispositions particulières, les interventions de toutes les collectivités et de l'État se sont cumulées ou conjuguées* » et pour lesquels elle constate « *une confusion des interventions de l'État et des collectivités dans des domaines de compétences partagées, conduisant à des doublons, une complexité de gestion, et une dilution des responsabilités* »¹.

Chaque niveau de collectivité joue ainsi un rôle dans la politique sportive : le pilotage général, le sport de haut niveau et le contrôle (en termes de santé et de sécurité) des activités sportives pour l'État et ses opérateurs ; les équipements sportifs des lycées et le subventionnement du tissu associatif sportif régional pour la région ; les équipements sportifs des collèges, le subventionnement des comités départementaux olympiques et sportifs et des fédérations sportives départementales et l'encadrement du sport nature pour les départements ; enfin, les équipements sportifs de proximité, la sécurité des installations et, là aussi, le subventionnement des associations sportives communales pour les communes ou leurs groupements.

À cet égard, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de l'État dite Notre, tout en recherchant une spécialisation des collectivités territoriales, a prévu, à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que « *les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ». Ainsi, le sport est une compétence qui, à défaut d'être générale, reste partagée entre les niveaux de collectivités. En outre, il convient de souligner que la loi Notre, tenant compte des doublons produits par la multiplication des sources de subventions possibles et la complexité qu'elle introduit pour les associations qui les recherchent, a prévu la possibilité pour les collectivités, à l'article L. 1111-8-2 du CGCT, qu'il puisse être mis en place un **guichet unique** assumé par l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI avec lequel les autres personnes publiques concluent des conventions lui déléguant la compétence de subventionnement.

¹ Rapport de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État, juillet 2013.

En tout état de cause, **la diversité des niveaux de collectivités publiques qui interviennent en matière sportive constitue un avantage pour l'animation d'un réseau associatif sportif** lui-même caractérisé par une très grande diversité de taille et de moyens, en permettant au mouvement sportif de travailler et nouer des partenariats avec chaque niveau de collectivité, en fonction de ses besoins et de son envergure.

4. Des directions régionales de la jeunesse et des sports à repenser

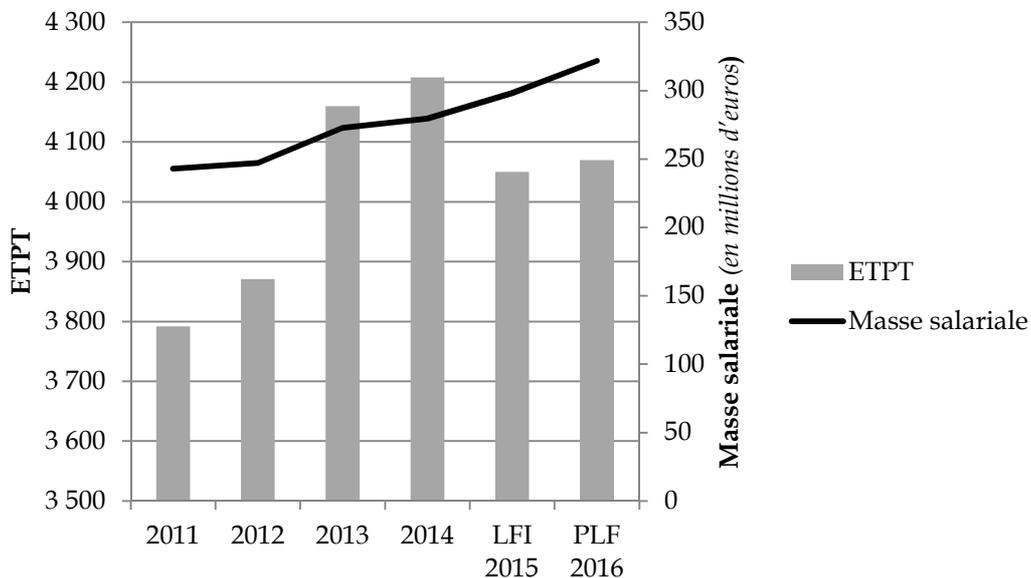
Le ministère des sports s'appuie sur une administration centrale (direction des sports) et sur des services déconcentrés dans les régions et les départements (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et directions départementales interministérielles au niveau départemental).

Si la mission « sport » est bien isolée au sein de la direction nationale, elle est en revanche **associée ou mutualisée avec d'autres missions au niveau régional et, plus encore, au niveau départemental**. À cet égard, **les données dont disposent votre rapporteur spécial ne permettent pas d'identifier les effectifs et les dépenses associées de l'administration des sports au sens strict**. D'un point de vue budgétaire, ces moyens sont en effet communs à la jeunesse et au sport ; cette situation reflète d'ailleurs la réalité des missions effectuées par ces agents sur le terrain.

Les effectifs des directions de la jeunesse et des sports (administration centrale et services déconcentrés) ont augmenté sur la période 2011-2014, passant de 3 792 équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2011 à 4 208 ETPT en 2014. En 2015 et 2016, ce mouvement s'inverse, les directions devant retrouver un niveau de 4 070 ETPT en 2016. Dans le même temps, sous l'effet du glissement vieillesse-technicité notamment, les dépenses de masse salariale ont sensiblement augmenté, pour atteindre 321,9 millions d'euros en 2016 contre 243 millions d'euros en 2011, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Il convient de souligner que les plafonds d'emploi et les dépenses de personnel concernés ne relèvent pas de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », mais du programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Évolution des effectifs et de la masse salariale des directions de la jeunesse et des sports



Source : commission des finances, d'après les données de la direction des finances, des achats et des services du ministère des affaires sociales

Au total, cette évolution – qui contraste avec l'évolution de réduction continue d'effectifs connue par d'autres administrations – illustre **le choix qui a été fait de conserver un réseau plutôt dense en matière de conduite de la politique sportive nationale, en lien avec la priorité donnée par le Gouvernement à la jeunesse.**

La Cour des comptes, dans son rapport de 2013 précité, avait proposé quelques pistes de réduction des missions de l'État en matière sportive, qui pourraient permettre une baisse des effectifs ; elle posait notamment la question de la pertinence du maintien d'un corps d'inspecteurs de la jeunesse et des sports qui vérifie le respect des normes des équipements sportifs, mission qui, selon la Cour des comptes, pourrait être effectuée par des opérateurs privés agréés, voire par les fonctionnaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Par ailleurs, elle soulignait la confusion entre les conseillers d'animation sportive, relevant des collectivités, et les conseillers techniques sportifs, relevant de l'État, et appelait à une clarification. Elle en concluait que « *l'action propre des services déconcentrés devrait porter, pour l'essentiel, sur les politiques de certification et la lutte contre le dopage* ».

Votre rapporteur spécial préconise, à terme, de tendre vers un ministère des sports conçu comme une administration « d'état-major », chargé de piloter la politique du sport à travers des priorités nationales telles que le sport de haut niveau, le sport pour tous, la santé, tandis que la mise en œuvre de cette politique sur le terrain pourrait davantage être confiée au mouvement sportif, en concertation avec les collectivités territoriales.

PREMIÈRE PARTIE

RESPECTER L'AUTONOMIE DU MOUVEMENT SPORTIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

L'aide directe de l'État aux fédérations se compose de **deux outils** : le premier est le **subventionnement**, par le biais des conventions d'objectifs passées entre l'État et chaque fédération ; le deuxième est **l'affectation de cadres techniques sportifs (CTS) de l'État auprès des fédérations**. En valorisation, **cette affectation de moyens humains représentent une aide plus importante (112 millions d'euros, contre 77 millions d'euros pour les subventions) et considérée souvent comme encore plus cruciale que l'aide financière par nombre de fédérations**. Cette aide en moyens humains fera, en conséquence, l'objet de la seconde partie du présent rapport.

A. LE CONSTAT : UN SYSTÈME DÉPASSÉ DE SUBVENTIONNEMENT CIBLÉ

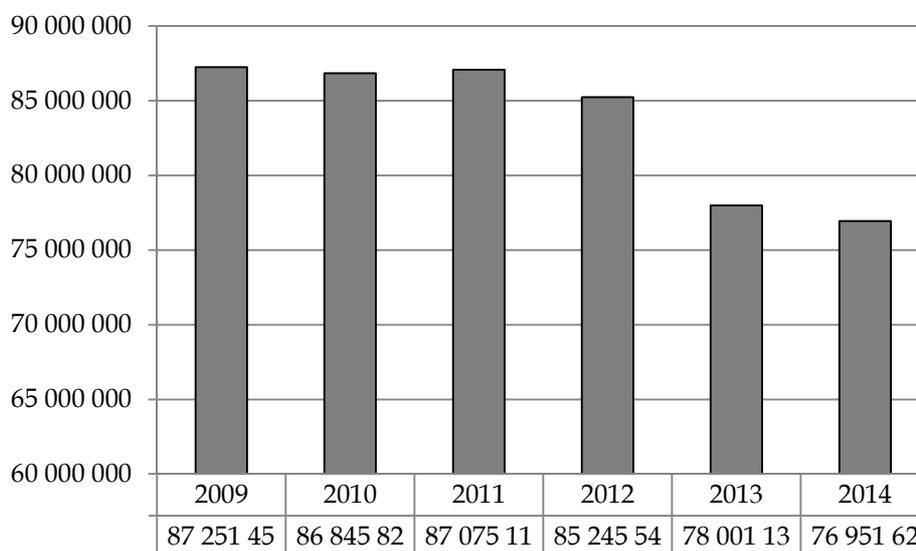
1. Des subventions dont les montants, hétérogènes, sont en baisse

Les subventions de l'État aux fédérations sportives totalisent un **montant de 76,9 millions d'euros en 2014**, indemnités aux conseillers techniques sportifs comprises, après application de la réserve de précaution. Ce montant comprend également les subventions au sport pour tous, qui sont versés par le Conseil national pour le développement du sport (CNDS) sous la forme de fonds de concours, soit 19,5 millions d'euros.

Ce montant est **en baisse régulière depuis 2011, où il s'établissait à 87 millions d'euros**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Évolution des subventions de l'État aux fédérations sportives

(en euros)



Source : Commission des finances, d'après les données de la direction des sports

Ce montant global est réparti entre **31 fédérations olympiques (pour 61,6 millions d'euros)** et **62 fédérations non olympiques (pour 13,4 millions d'euros)**. Parmi les fédérations olympiques, les montants de subventions sont très hétérogènes, allant de 0,6 million d'euros pour la fédération française de golf¹ à 4,4 millions d'euros pour la fédération française de ski.

Plusieurs facteurs expliquent l'hétérogénéité de ces montants :

- le **nombre de licenciés des fédérations** ;
- la **présence ou non d'un sport professionnel générant d'importants revenus**. À cet égard, la subvention de la fédération de football, dont le budget est d'environ 184 millions d'euros, a connu une importante baisse depuis 2012 car les ressources propres de la fédération issues du football professionnel sont à même d'assurer le développement de la discipline. De même, la fédération française de tennis, propriétaire et organisatrice de l'un des quatre tournois majeurs du tennis professionnel (Roland-Garros), dispose d'importantes ressources propres (sponsors, billetterie) qui rendent la subvention de l'État relativement marginale ;
- le **nombre de disciplines olympiques que rassemble la fédération**. Par exemple, la fédération française de ski rassemble neuf

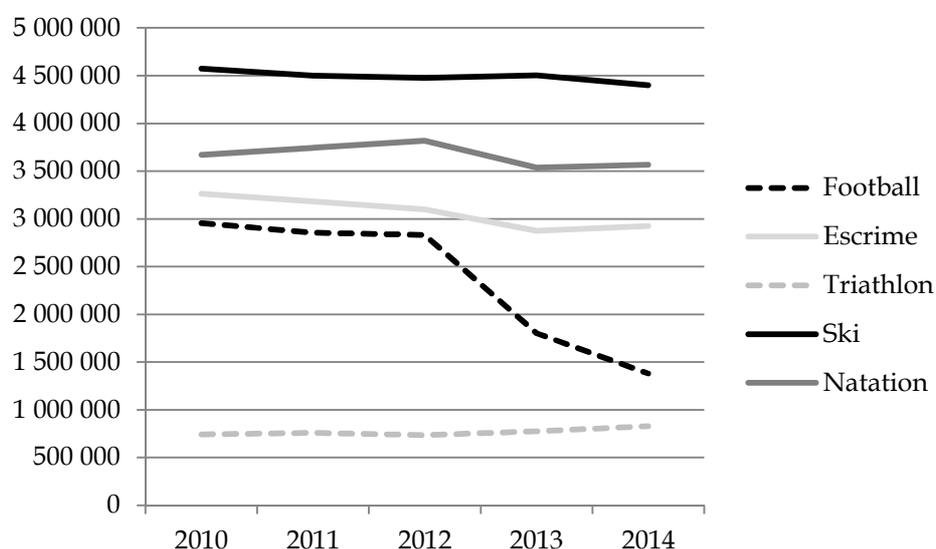
¹ Le golf n'est redevenu discipline olympique qu'en 2009 ; le golf sera donc à nouveau présent aux jeux olympiques à Rio en 2016, pour la première fois depuis les jeux olympiques de Saint-Louis en 1904. La fédération française de golf, questionnée par votre rapporteur spécial, a souligné qu'elle regrettait que la qualification olympique n'ait pas eu d'incidence sur le montant de la subvention de l'État.

disciplines olympiques, ce qui contribue à justifier l'important niveau de subventionnement en valeur absolue ;

- la **situation financière de la fédération**. Par exemple, les fédérations qui présentent une situation financière fragile ou dégradée¹ sont accompagnées par l'État et voient le plus souvent leur subvention maintenues, dans le cadre d'un suivi plus important et plus régulier de la part de la direction des sports. C'est le cas, par exemple, de la fédération française d'escrime depuis 2013.

Évolution de la subvention de l'État attribuée à cinq fédérations olympiques

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les données de la direction des sports

Il en résulte des **taux de soutien**, définis comme la part de la subvention de l'État dans le budget de la fédération, très hétérogènes entre les fédérations. Ce taux varie de 1 % pour le football à 53 % pour l'aviron et le canoë-kayak.

De façon générale, **le montant des subventions des fédérations disposant des ressources propres les plus importantes (notamment celles de football, rugby, tennis et équitation) ont diminué sur la période récente :**

- la subvention allouée en 2014 à la fédération française de football (FFF) est de 1,4 million d'euros contre 1,8 million d'euros en 2013 (soit - 22 %). La fédération avait déjà connu une baisse de 37,5 % en 2013

¹ La solidité financière est établie par le ratio entre le montant des fonds propres et le total du bilan de la structure. La situation financière de la fédération est appréciée comme dégradée lorsque la valeur de ce ratio est négative, ou comme fragile lorsqu'elle est située entre 0 % et 10 %.

par rapport à 2012. Depuis 2006, la FFF a vu ses subventions être divisées de moitié ;

- la subvention allouée en 2014 à la fédération française d'équitation est de 1,3 million d'euros, stable par rapport à 2013 en raison des jeux équestres mondiaux), étant entendu qu'elle avait connu une baisse de 24 % en 2013 par rapport à 2012 ;

- la subvention allouée en 2014 à la fédération française de rugby baisse de 5,6 % et atteint environ 1 million d'euros, après une baisse de 9,4 % en 2013 par rapport à 2012 ;

- la subvention allouée en 2014 à la fédération française de tennis est d'environ 1 million d'euros, stable par rapport à 2013, après une baisse de 21,6 % en 2013 par rapport à 2012.

Ces quatre fédérations représentent 37 % des licenciés et 7 % des subventions allouées aux fédérations. La fédération française de football, qui présente le taux de soutien le plus faible (1 %), a toutefois indiqué à votre rapporteur spécial que « *l'utilité des aides de l'État est indéniable et elle dépasse le cadre du symbolisme* ».

2. Des subventions annuelles allouées sur la base de conventions d'objectifs et de moyens pluriannuels

Les fédérations sportives sont des associations dont le statut est reconnues par le code du sport et qui sont **déléataires d'une mission de service public**. Cette délégation est encadrée par une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (COM), qui définit les relations entre l'État et la fédération.

Les conventions actuellement en cours de mise en œuvre embrassent la **période 2014-2017**. Elles comprennent notamment :

- un article 1^{er} qui définit les objectifs fixés par l'État à la fédération (excellence sportive, sport santé, sport pour tous, formation, sincérité des compétitions, etc.) ;

- des articles 3 et 4 qui donnent une estimation du montant de la subvention de l'État sur l'ensemble de la période, ainsi qu'une estimation du montant de la subvention pour chacune des annuités.

- des articles 6 et 7 qui précisent les engagements pris par la fédération, notamment en termes de transmission de documents financiers, permettant à l'État d'assurer le contrôle de l'utilisation de la subvention.

Pour déterminer le montant de la subvention sur l'ensemble de la période, l'État a procédé, en amont de la campagne des conventions 2014-2017, à un **regroupement des « fédérations ayant des points communs (...) au sein de familles ou communautés à partir d'indicateurs de développement, de performance sportive et de santé financière** ». Ainsi, cinq familles ont été

identifiées parmi les fédérations unisport et sept parmi les fédérations multisports. Cette méthodologie avait pour objet d'harmoniser le montant de la subvention en fonction des caractéristiques des fédérations.

Il convient de souligner que **les montants annuels de chaque convention d'objectifs sont simplement estimés** : ils ne remettent pas en cause le principe d'une procédure annuelle de fixation de la subvention, qui a lieu entre novembre et février, et qui est rythmée par l'envoi des priorités ministérielles par les ministres chargés du sport et par la préparation conjointe d'une réunion entre la direction des sports et la direction technique nationale de chaque fédération. La direction des sports rencontre ensuite chaque fédération au cours d'une réunion où les fédérations présentent à la fois les actions effectuées l'année précédente, la situation financière, et les actions projetées.

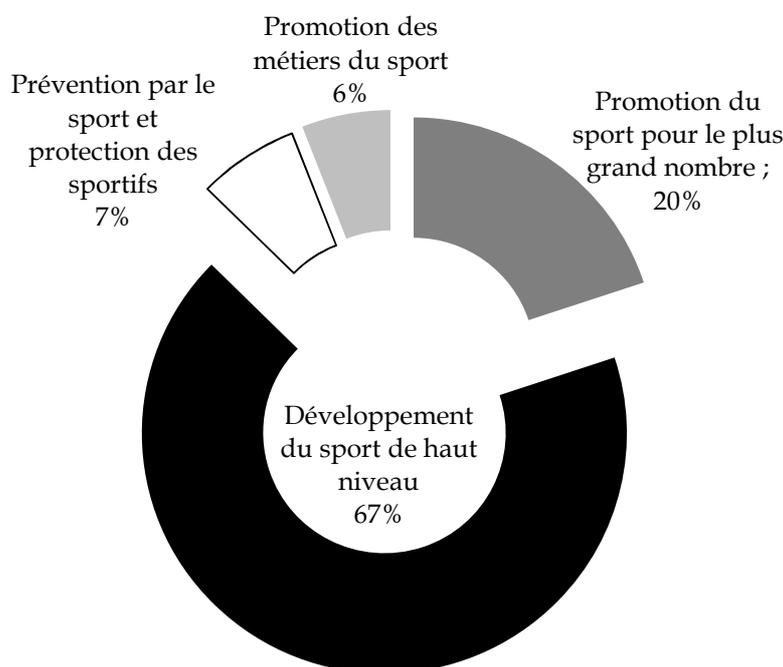
3. Des subventions ciblées sur quatre actions...

Les subventions de l'État aux fédérations sportives sont inscrites au sein des quatre actions du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », à savoir :

- promotion du sport pour le plus grand nombre ;
- développement du sport de haut niveau ;
- prévention par le sport et protection des sportifs ;
- promotion des métiers du sport.

L'action 2 « Développement du sport de haut niveau » représente environ les deux tiers de la subvention, soit 58,3 millions d'euros en 2014, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Répartition des subventions aux fédérations par action



Source : commission des finances, d'après les données de la direction des sports

À cet égard, il convient de souligner que la « concentration » de la subvention de l'État sur le sport de haut niveau et, en particulier, sur les disciplines olympiques, résulte d'une **orientation claire de la part de l'État depuis plusieurs décennies, ainsi que du ministère des sports dans le cadre du cycle de conventions d'objectifs et de moyens 2014-2017**. Ainsi, le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial, dans le cadre des réponses au questionnaire, que *« de nombreux indices montrent qu'au plan international, le rayonnement de la France passe principalement par la réussite des équipes de France aux Jeux olympiques et paralympiques et par les résultats de quelques grandes équipes nationales »*.

Deux conséquences en ont été tirées sur le montant des subventions : d'une part, *« sanctuariser, au niveau national, le montant des moyens alloués par l'État au titre de l'action 2 (haut niveau) des CO contractualisées avec [les fédérations olympiques] »* ; d'autre part, *« privilégier les fédérations olympiques et paralympiques historiquement pourvoyeuses de médailles »*.

Au sein de chaque action, les « sous-actions » financées par la subvention sont précisées. Par exemple, le tableau prévisionnel de financement 2014-2017 de la fédération française de ski s'établit comme suit :

**Tableau prévisionnel de financement par l'État de la fédération française de ski
pour la période 2014-2017**

en euros

Fédération française de ski	11555500
Action 1	954500
Programmes d'échanges internationaux	15000
Promotion des pratiques sportives pour tous	73500
Structuration fédérale	866000
Action 2	9679000
Aides personnalisées (AP)	360000
Collectif SENIOR - Stages et compétitions	8649000
Indemnités de sujétions des CTS (ICTS)	190000
Parcours de l'excellence sportive (PES)	480000
Action 3	837000
Accompagnement sanitaire préventif	470000
Prévention dopage	4000
Protection de la santé du pratiquant (SMR)	363000
Action 4	85000
Formations fédérales	85000

Source : direction des sports

Dans son rapport public thématique de 2013 sur le sport pour tous et le sport de haut niveau, **la Cour des Comptes avait recommandé de faire évoluer les relations entre l'État et le mouvement sportif, notamment en laissant aux fédérations une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds alloués¹.**

Le ministère a partiellement mis en œuvre cette recommandation en décidant, à compter de la campagne 2013, de procéder à une **simplification des procédures dans l'exécution et le suivi des conventions d'objectifs, en particulier en permettant une fongibilité des crédits au sein de chaque action**, entre les différents plans d'action, « *sous réserve que la direction des sports en ait été informée et que les plafonds par action budgétaire soient respectés* ».

4. ... et vérifiées sur la base d'un contrôle analytique qui reste poussé

La convention d'objectifs et de moyens fixe des **objectifs partagés entre la fédération et le ministère** ; sur cette base, elle fournit des

¹ Rapport public thématique « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat », janvier 2013.

indicateurs de performance. Chaque année, la mise en œuvre des actions du plan d'actions et l'atteinte des objectifs font l'objet d'un contrôle par la direction des sports ; les financements sont reconduits ou amendés en fonction de l'évaluation de l'utilisation des crédits par la fédération l'année précédente.

En pratique, le contrôle de l'administration porte surtout sur le respect de l'utilisation prévue par la convention d'objectifs et de moyens. L'administration exerce notamment un contrôle du coût réel du programme d'actions qu'elle prévoit. Chaque convention prévoit que *« l'administration contrôle, à l'issue de la convention, que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre du programme d'action. Le ministère peut exiger le remboursement de la quote-part équivalente de la contribution financière »*.

Par ailleurs, le ministère exerce son **contrôle financier annuel, à travers la transmission de la comptabilité analytique de chaque fédération.**

Au total, la Cour des comptes relevait, dans son rapport public thématique de 2013 précité, que *« selon une évaluation effectuée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la jeunesse et des sports, "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 »*.

Il est vrai que, depuis la publication du rapport de la Cour des comptes, **le suivi des conventions par les objectifs a été renforcé.** Ainsi, la fédération de roller sports, qui est l'une des fédérations non olympiques bénéficiant des subventions de l'État les plus importantes, a souligné dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial qu'elle avait constaté cette évolution, *« à savoir un contrôle financier plus souple qui a été remplacé par une évaluation à la fois qualitative et quantitative des actions conduites en fonction des objectifs partagés en début d'olympiade »*.

En outre, **le suivi comptable s'est trouvé allégé, d'un point de vue administratif, par la mise en place d'un portail Internet des fédérations** qui facilite la communication de documents et d'informations entre la direction des sports et les fédérations.

Cependant, les principes qui régissent les relations entre l'État et les fédérations et, en particulier, l'annualité de la subvention sur la base d'une évaluation comptable de l'utilisation de la dotation de l'année précédente, n'ont pas été remis en cause.

*

Au total, le système d'aide de l'État aux fédérations a fait ses preuves et permet une homogénéisation de la mise en œuvre des orientations de l'État au sein de l'ensemble des fédérations. Cependant, face à la critique, portée par certains, d'un système qui reste bureaucratique,

voire chronophage, malgré les évolutions récentes, votre rapporteur spécial propose d'aller plus avant dans l'allègement de certaines contraintes, tout en conservant à l'État la capacité de fixer des lignes directrices et d'en contrôler les effets.

B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : FAIRE DAVANTAGE CONFIANCE AU MOUVEMENT SPORTIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SUBVENTIONS

1. Prévoir une concertation avec le mouvement sportif, sous l'égide du CNOSE, avant de déterminer la répartition de l'enveloppe

L'hétérogénéité des subventions de l'État entre les différentes fédérations s'explique par plusieurs facteurs objectifs (cf. *supra*). Toutefois, **le caractère strictement bilatéral de la négociation de chaque convention, entre l'État et chaque fédération individuellement, semble parfois nuire à la compréhension des niveaux de subventionnement, des taux de soutien et, in fine, de l'action sportive des fédérations par leurs consœurs.** Les réponses des fédérations au questionnaire de votre rapporteur spécial témoignent d'un sentiment d'« injustice » lié au montant de la subvention par rapport à celui d'autres fédérations considérées comme semblables, qui est partagé par plusieurs fédérations.

Ainsi, en lien avec cet objectif précédemment avancé d'un rassemblement du mouvement sportif, **votre rapporteur spécial préconise ainsi que le comité national olympique et sportif français (CNOSE) soit consulté en amont de la campagne de conventions d'objectifs.** Assurant à la fois le relai et la synthèse des préoccupations du mouvement sportif, le CNOSE pourrait apporter un éclairage utile sur les conditions de répartition de l'enveloppe budgétaire, mais aussi sur les objectifs qui peuvent être fixés à moyen terme pour les différentes fédérations.

Il ne s'agit pas de faire en sorte que le CNOSE « valide » les conventions d'objectifs, qui restent un instrument entre l'État délégrant et la fédération délégataire. Il s'agit seulement, à travers une consultation préalable, de **renforcer la cohésion du mouvement sportif autour de ses relations, prises globalement, avec l'État.** Au regard de l'importance des valeurs olympiques dans la tradition desquelles s'inscrivent profondément les fédérations sportives, votre rapporteur spécial estime que le CNOSE devrait, à l'occasion des conventions d'objectifs, constituer un interlocuteur privilégié de l'État au nom de toutes les fédérations.

Proposition n° 1 : afin d'associer le mouvement sportif, prévoir une concertation avec les fédérations, sous l'égide du CNOSEF, avant de déterminer la répartition de l'enveloppe budgétaire globale des subventions de chaque campagne de conventions d'objectifs.

2. Garantir une visibilité pluriannuelle sur une partie des actions subventionnées de chaque fédération

Pluriannuelle, la convention d'objectifs indique un montant global de financement pour l'ensemble de la période, ainsi que des montants annuels. Cette enveloppe globale, de même que les annuités, ne sont en réalité que des **estimations**. La détermination de la dotation annuelle dépendra en réalité, sur cette base, de deux principaux éléments : d'une part l'enveloppe globale d'aide aux fédérations dont disposera le ministère, en fonction des arbitrages interministériels rendus dans le cadre de la préparation du budget annuel ; d'autre part, l'évaluation de l'utilisation des dotations de l'année précédente.

En outre, **les conventions pluriannuelles sont établies sur des durées qui ne correspondent pas à l'olympiade**. Par exemple, les conventions actuellement en cours de mise en œuvre couvrent les années 2014-2017, alors que les fédérations olympiques ont une stratégie de développement organisée sur quatre ans, autour de l'objectif olympique.

En conséquence, **votre rapporteur spécial préconise d'améliorer le conventionnement pluriannuel autour de deux axes :**

- prévoir, à tout le moins pour les fédérations olympiques, des conventions pluriannuelles qui couvrent la durée de l'olympiade. La plupart des fédérations entendues ou questionnées par votre rapporteur spécial ont en effet souhaité avoir une visibilité de conventionnement et de financement sur cette durée¹. En outre, l'importance de l'action « Sport de haut niveau » et, au sein de cette dernière, l'importance accordée aux médailles olympiques justifient également, du côté de l'État, d'assurer cette adéquation entre olympiade et conventionnement.

- offrir une plus grande visibilité sur le montant de subvention accordée sur une partie des actions de la convention pluriannuelle, de l'ordre de 80 %. C'est notamment le cas du sport de haut niveau pour la plupart des fédérations olympiques : dès lors que la convention serait établie pour la durée de l'olympiade et que les principaux objectifs de performances en la matière ne peuvent être mesurés qu'à l'aune des jeux olympiques, le montant de la subvention pour le sport de haut niveau ne devrait pas évoluer sensiblement au cours de la mise en œuvre de la convention.

¹ Fédérations de basket-ball, de badminton, d'aviron, de motocyclisme, de roller sports, de ski, de sport automobile, de golf, de tir à l'arc, de triathlon,

De la même manière, pour les autres actions, **une prévisibilité sur un socle de sous-actions et de projets serait la bienvenue**. Ainsi, la fédération de roller sports a indiqué, dans sa contribution que « *les fédérations (celles qui n'ont pas de moyens considérables) souffrent trop des politiques publiques qui sont lancées selon "l'actualité du moment". Il nous faut du temps pour bâtir un programme d'actions et le mettre en œuvre* ».

Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe d'annualité budgétaire, dont les fédérations sont pleinement conscientes et respectueuses, et qui doit s'appliquer aux subventions des fédérations comme à l'ensemble des politiques publiques. Cependant, il s'agit d'**assurer une visibilité de financement de l'État sur un socle d'actions pérennes**, l'État conservant une marge de manœuvre budgétaire de l'ordre de 20 %, pour financer certaines priorités politiques ponctuelles.

Il convient de souligner qu'en fonction des spécificités de chaque fédération, l'olympiade d'été pourrait ne pas être la référence à suivre. Par exemple, l'olympiade d'hiver pour la fédération de ski ou les échéances des mondiaux pour les fédérations de football ou de rugby pourraient être plus opportunes.

Proposition n° 2 : afin d'aligner le conventionnement sur le programme sportif de la fédération, mettre en place des conventions d'objectifs pluriannuelles qui couvrent, en principe, la durée de l'olympiade.

Proposition n° 3 : afin d'augmenter la visibilité des fédérations sur les subventions de l'État, garantir un montant de subvention sur une partie des actions de la convention d'objectifs, de l'ordre de 80 % du montant total.

3. Établir une subvention globale sur la base d'objectifs et d'indicateurs de performance

Le constat établi par la Cour des comptes en 2013 reste vrai : les fédérations sportives sont soumises à une **subvention « compartimentée » entre quatre actions**, elles-mêmes composées de plusieurs sous-actions (ou « plans d'action ») ; la fongibilité n'est possible qu'entre les crédits d'une même action. La Cour des comptes soulignait que « *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 capacité de choisir les modalités d'allocation des crédits* ».

Dans le même esprit, **votre rapporteur spécial préconise que la subvention de l'État soit désormais divisée en deux actions, contre quatre actuellement : la première correspondrait au sport de haut niveau. La deuxième correspondrait au sport pour tous.** Chaque action serait composée de plusieurs sous-actions, associées à des objectifs de performances, pour lesquelles la fédération disposerait d'une importante liberté de gestion. En fonction de l'atteinte des objectifs, le montant de cette subvention pourrait évoluer d'une année sur l'autre sur la partie variable, et surtout d'une olympiade à l'autre, au moment du renouvellement de la convention.

En effet, en tout état de cause et quelles que soient les prescriptions du ministère, **toutes les fédérations sportives mènent des actions en faveur de l'insertion des populations fragiles, à destination du sport féminin, ou en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.** La prescription d'un programme précis et spécifique à destination de chacun des publics prioritaires (femmes, handicapés, quartiers de la politique de la ville, etc.) peut donc apparaître **superflue**. D'ailleurs, plusieurs présidents de fédérations entendus par votre rapporteur spécial ont indiqué que cette détermination d'actions spécifiques au sein de la convention conduisait en réalité les fédérations à « requalifier » ou à présenter sous un certain angle des projets qu'ils avaient, en tout état de cause, l'intention de mettre en œuvre au cours de l'exercice.

Proposition n° 4 : afin d'accroître la liberté de gestion des crédits des fédérations, prévoir une subvention de l'État divisée en deux actions, contre quatre actuellement.

4. Assurer un double contrôle de l'utilisation des subventions, par le respect de l'atteinte des objectifs et par un audit financier périodique

Cependant, une telle liberté de gestion dans l'utilisation des deux enveloppes que préconise de mettre en place votre rapporteur spécial doit s'accompagner d'une **refonte de la procédure de contrôle des fédérations par l'État**, autour de deux axes :

- un **relatif allègement du contrôle comptable**. En effet, dès lors que la reconduite ou non de la subvention dépend non pas de l'utilisation à l'euro près de l'enveloppe de l'année précédente sur telle ou telle sous-action, mais sur l'atteinte d'un objectif, le contrôle comptable systématique perd une partie de sa justification. Aussi votre rapporteur spécial propose-t-il d'alléger le contrôle comptable, en le limitant à un **audit financier périodique permettant à chaque fédération d'être contrôlée au moins une**

fois par olympiade. Cet allègement réduirait le caractère parfois bureaucratique des relations entre l'État et les fédérations sportives, améliorant ainsi la productivité des agents du ministère, sans pour autant remettre en cause le principe d'un contrôle de l'État déléguant sur les fédérations délégataires ;

- un **renforcement des objectifs fixés, de leurs indicateurs de réussite et, surtout, des conséquences qui s'attachent à leur réussite ou à leur échec.** En effet, comme l'a souligné la fédération française de triathlon, « *l'atteinte ou non des objectifs n'est pas suffisamment en corrélation avec la subvention accordée où le poids de l'histoire reste trop prégnant* ».

Il convient de souligner qu'**il ne s'agit pas, au contraire, de renoncer à un contrôle de l'utilisation de la subvention de l'État.** Les fédérations sont, pour la plupart, elles-mêmes attachées à ce contrôle, qui est le reflet et la garantie de leur qualité de délégataire d'une mission de service public. Cependant, une évolution permettant un contrôle comptable plus allégé associé à un contrôle par l'atteinte des objectifs et l'évaluation de la performance est souhaitée par la plupart des fédérations rencontrées ou sollicitées dans le cadre du questionnaire de votre rapporteur spécial¹. Cette position générale des fédérations est bien résumée par la fédération de golf, qui a indiqué à votre rapporteur spécial : « *Nous trouvons parfaitement normal "le contrôle de l'État" s'agissant de l'utilisation des deniers publics et ne considérons pas comme intrusif la démarche de suivi du ministère des sports. Toutefois nous ne serions pas hostiles à la mise en œuvre d'une évaluation de la performance de notre fédération fondée sur la définition mutuelle d'objectifs plus généraux.* »

5. Conserver des subventions ciblées et un contrôle analytique pour les fédérations en situation financière fragile

La solidité financière d'une fédération est établie par le ratio entre le montant des fonds propres et le total de son bilan. La situation financière de la fédération est considérée comme « **dégradée** » lorsque la valeur de ce ratio est négative, et comme « **fragile** » lorsqu'elle est située entre 0 % et 10 %. Sur la base de cette définition, l'on recense en 2014 quinze fédérations concernées (six fédérations en situation dégradée et neuf fédérations en situation fragile). Financièrement accompagnées, les fédérations qui présentent une telle situation financière font l'objet de réunions plus régulières, consacrées aux finances fédérales, avec la direction des sports.

Parmi les fédérations concernées, votre rapporteur spécial a rencontré la présidente de la fédération française d'escrime Isabelle Lamour. Il a pu constater l'implication de la direction fédérale dans l'assainissement

¹ Par exemple les fédérations de basket-ball, de tennis, de parachutisme, de motocyclisme, de sport automobile, de football.

des finances fédérales tout autant que dans le développement d'un projet sportif permettant à la France de reconquérir son rang au niveau international à Rio en 2016. **L'accompagnement, tant financier qu'humain, de la fédération par l'État est perçu comme un élément clé de la réussite du redressement financier et sportif de la fédération.**

En conséquence, **votre rapporteur spécial propose que le contrôle analytique annuel systématique continue d'être appliqué par l'État en ce qui concerne les fédérations dont la situation financière est fragile ou dégradée.**

En outre, en instaurant cette distinction dans les modalités du contrôle de l'État entre les fédérations en situation financière normale et celles en situation financière fragile ou dégradée, la proposition donnerait une **incitation supplémentaire aux fédérations à parvenir à un budget équilibré et à développer leurs ressources propres**, dès lors qu'il s'agirait du gage d'une plus grande liberté de gestion dans l'enveloppe financière de l'État.

DEUXIÈME PARTIE CLARIFIER LA SITUATION DES CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS

A. LE CONSTAT : DES CONSEILLERS INDISPENSABLES TRIBUTAIRES D'UNE GESTION PARADOXALE

1. Des conseillers indispensables à l'animation du sport de haut niveau dans les territoires

L'article L. 131-12 du code du sport prévoit 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 [CTS]* ». Leur statut est précisé par l'article, de nature réglementaire, R. 131-16 du même code qui prévoit, notamment, **quatre catégories de CTS** : directeur technique national, entraîneur national, conseiller technique national ou conseiller technique régional. Ces CTS ont principalement pour mission le développement, au sein des fédérations sportives auprès desquelles ils interviennent, du sport de haut niveau, par la détection des jeunes talents, la formation, et le perfectionnement des élites.

Article R.131-16 du code du sport

« Les missions de conseillers techniques sportifs susceptibles d'être exercées auprès des fédérations sportives au titre du deuxième alinéa du V de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 susvisée sont celles de directeur technique national, d'entraîneur national, de conseiller technique national ou de conseiller technique régional.

« Ces missions portent en priorité sur le développement des activités physiques et sportives, et en particulier sur la pratique sportive au sein des associations sportives ainsi que sur la détection de jeunes talents, le perfectionnement de l'élite et la formation des cadres, bénévoles et professionnels.

« La mission de directeur technique national est de concourir à la définition de la politique sportive fédérale, de veiller à sa mise en oeuvre et de contribuer à son évaluation. Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, il dirige et anime la direction technique nationale de la fédération.

« La mission de l'entraîneur national est d'encadrer les membres des équipes de France et de participer à l'animation de la filière d'accès au sport de haut niveau de la fédération.

« Les missions de conseiller technique national et de conseiller technique régional sont respectivement de mener, l'un au niveau national et l'autre au niveau territorial, 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.

« Les personnels exerçant ces missions sont chargés de mettre en œuvre la politique sportive définie par la fédération.

« Cette politique fait l'objet d'une contractualisation entre la fédération et l'État dans le cadre de la convention d'objectifs mentionnée à l'article R. 411-1. Les personnels exerçant les missions de conseillers techniques sportifs restent soumis durant toute la durée de l'exercice de leurs missions, selon les cas, à l'autorité du ministre chargé des sports ou du chef de service déconcentré. »

Au total, ce sont **1 623 agents de l'État qui interviennent, en 2015, auprès des fédérations en qualité de conseillers techniques sportifs**. Leur rémunération brute s'élevant en moyenne à 69 360 euros, les CTS représentent une **aide de l'État qui peut être valorisée à environ 112,6 millions d'euros – soit davantage que les subventions directes**.

Les fédérations rencontrées par votre rapporteur spécial ont d'ailleurs toutes **souligné l'importance de ce vivier pour le fonctionnement de la fédération et le développement de son haut niveau**. C'est en particulier le cas des petites fédérations, notamment les fédérations non olympiques comme la pelote basque, ou des fédérations dont les ressources propres sont limitées, comme l'escrime. Cependant, même les fédérations les plus importantes sont attachées aux CTS placés par l'État auprès d'elles : ainsi, la fédération française de football considère ainsi que le nombre de ses CTS, au regard du nombre de licenciés et de la vitalité de son réseau, est *« inexplicablement injuste »*.

Parmi les CTS figure une catégorie spécifique constituée des **cadres sous contrats de droit public, soit contrat de préparation olympique (CPO) soit contrat de haut niveau**. Ces contrats concernent l'encadrement national des fédérations (DTN, DTN adjoint, EN). Ce statut, qui concerne aujourd'hui environ 400 agents, avait notamment pour objet, à l'origine, de permettre aux fédérations de disposer de cadres pour la préparation des athlètes sur la durée de l'olympiade, tout en permettant une rémunération plus importante (le contrat prévoit une augmentation de 15 % de la rémunération par rapport à la rémunération de base du fonctionnaire). **L'extension et les conditions de mise en œuvre de ces contrats**, y compris sous la forme de détachement du ministère des sports vers ce même ministère, a fait l'objet de certaines critiques de la part de la Cour des comptes dans son rapport de 2013 précité, qui considérait qu'une telle procédure de détachement nécessitait une base législative manquante (cf. *infra*).

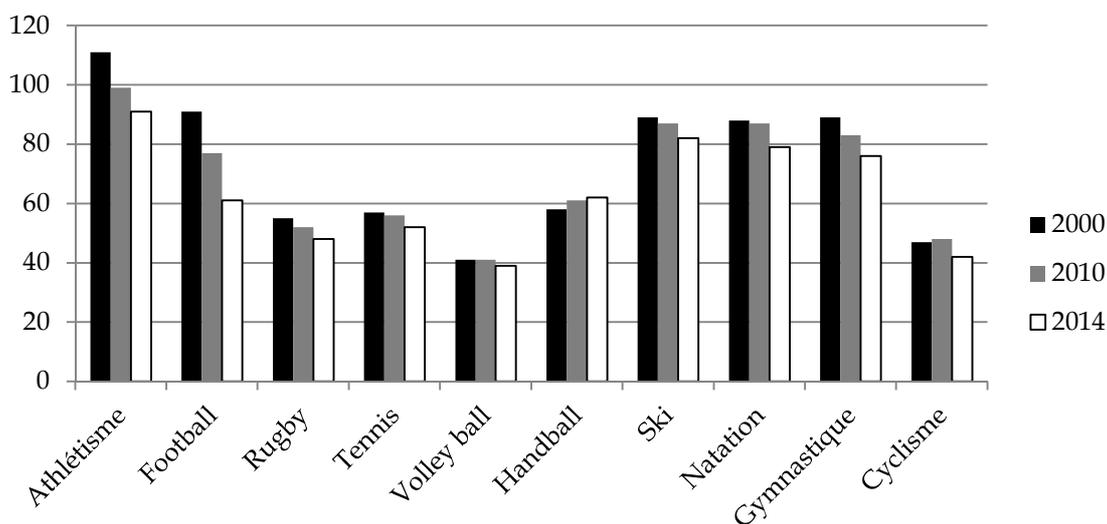
2. Une répartition qui évolue lentement, dans le cadre d'une légère réduction du nombre de conseillers

Globalement, le nombre de CTS a toutefois connu une **légère diminution sur la période récente**. Ils sont ainsi passés de 1 680 en 2012 à 1 622 en 2014 (- 3,45 % en trois ans).

Cette diminution s'est **concentrée sur les fédérations pour lesquelles les ressources propres et le développement du sport professionnel permettent le recrutement de conseillers fédéraux pris en charge directement par les fédérations**. C'est notamment le cas de l'athlétisme et du football, dont le nombre de CTS est passé respectivement de 111 et 91 en 2000 à 91 et 61 en 2014.

Le graphique ci-dessous illustre cette évolution pour les fédérations disposant des plus gros contingents de CTS, ainsi que celles qui présentent un sport professionnel relativement développé. À la lecture de ces données, **on peut s'étonner de la diminution relativement faible des CTS de certaines fédérations qui présentent pourtant des leviers de financement alternatifs, comme le rugby ou le tennis**. Même la fédération de football, qui est de loin la fédération sportive disposant des ressources propres les plus importantes, a encore en 2014 61 CTS, soit significativement plus que la moyenne des fédérations.

Évolution du nombre de CTS placés auprès des fédérations sportives depuis 2000



Source : commission des finances, d'après les données de la direction des sports

Cette situation reflète le constat dressé il y a trois ans par la Cour des comptes qui avait souligné, dans son rapport précité, 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

notait, à cet égard, la rigidité des affectations, les CTS étant souvent recrutés pour leur expertise dans une discipline, rendant difficiles les redéploiements.

3. Un statut ambivalent, une gestion des ressources humaines éclatée

Le statut des CTS est ambivalent. N'étant pas mis à disposition des fédérations, ils restent donc **hiérarchiquement rattachés soit au directeur des sports (pour les conseillers sous contrats) soit aux directions régionales de la jeunesse et des sports (pour les autres conseillers)**. Fonctionnellement, ils sont soit suivis par le directeur technique national s'agissant des cadres techniques nationaux (CTN et ETN), soit par les directions régionales de la jeunesse et des sports s'agissant des conseillers techniques régionaux.

Le maintien de l'autorité hiérarchique de l'État s'explique aisément par la fonction historique des CTS, qui est de mettre en œuvre la politique nationale du sport auprès des fédérations, de constituer des relais de l'action de l'État dans les fédérations. Toutefois, la durée de leur intervention, ainsi que le suivi très limité de leur action par l'autorité hiérarchique rendent **difficile l'exercice réel d'une gestion des ressources des CTS par leur autorité hiérarchique.**

Afin de renforcer et homogénéiser le suivi des CTS par leur autorité hiérarchique, un arrêté du 30 avril 2012¹¹ a créé un « **centre de gestion opérationnelle des conseillers techniques sportifs** » **sous la forme d'un service à compétence nationale**, qui a pour mission d'assurer le suivi de la répartition par fédération sportive des effectifs de CTS et contribue à la programmation des recrutements de ces agents. Il propose, en liaison avec l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), les orientations et les objectifs de formation initiale et continue des CTS. Il assure, enfin, un accompagnement des carrières des CTS.

Cependant, d'après les présidents de fédérations rencontrés par votre rapporteur spécial, **la gestion des CTS demeure un point de difficulté, voire, parfois, d'incompréhension entre les fédérations et l'État.** Certaines fédérations sportives regrettent d'être mises, du fait du statut des CTS, dans **l'incapacité de gérer leur carrière sur le long terme ou de demander des comptes aux CTS sur l'exercice de leurs missions.** C'est notamment le cas des fédérations les plus importantes, comme celle de natation, ou encore celle de tennis dont le directeur général rencontré par votre rapporteur spécial, a indiqué que la différence de statut entre les CTS et les autres cadres de la fédération avait rendu impossible la mise en place par la fédération d'un management fondé sur l'évaluation et les primes à la performance. C'est également le cas de fédérations de taille plus réduite et

¹¹ Arrêté du 30 avril 2012 portant création d'un service à compétence nationale au sein de la direction des sports dénommé « centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs ».

non olympique, comme celle de parachutisme ou celle de motocyclisme, qui a indiqué que « *une clarification de leur statut serait souhaitable notamment en matière de droit du travail* ».

En outre, **les fédérations sont souvent critiques sur le renouvellement limité des CTS et en particulier des CTR**, intervenant dans une discipline et sur un poste ou un territoire depuis des années.

Reflet de leur statut dérogatoire, la rémunération des CTS est composée de trois éléments : un traitement de base en tant que professeur de sport ; un complément subventionné, versé par l'État sur les crédits du programme 219 (3,04 millions d'euros en 2014) ; éventuellement, un complément versé par les fédérations, dont le montant n'est jusqu'à aujourd'hui pas plafonné.

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU MAILLAGE DES CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS

1. Une proposition écartée : supprimer le statut des CTS pour confier aux fédérations des subventions supplémentaires équivalentes

Afin de donner aux fédérations la possibilité de gérer de façon autonome leurs effectifs de conseillers techniques, **il est parfois proposé de supprimer le statut des conseillers techniques sportifs de l'État, et de remplacer cette formule dérogatoire par l'allocation de subventions équivalentes aux fédérations**. Ces dernières pourraient, grâce à ces subventions supplémentaires, rémunérer des conseillers sportifs qu'elles recruteraient et qu'elles gèreraient.

Cependant, **cette proposition est écartée par la plupart des fédérations, autant que par votre rapporteur spécial pour trois principales raisons**.

La première tient à **l'attachement des fédérations à ce vivier d'expertise que constituent les CTS agents de l'État** ; en particulier, les petites fédérations peuvent craindre de ne pas réussir à attirer des agents de la même qualité en l'absence de cette affectation par l'État et du statut protecteur de CTS. De même, les CTS sont eux-mêmes attachés à leur statut de fonctionnaire du ministère des sports.

La deuxième raison a trait à **la crainte, exprimée par la plupart des fédérations rencontrées par votre rapporteur spécial, qu'une subvention, initialement équivalente à la valorisation des effectifs de CTS placés auprès de chaque fédération, fasse par la suite l'objet d'une diminution ou d'un « rabot », plus facilement que des postes**. La rigidité mentionnée

précédemment est, du point de vue des fédérations, une forme de garantie sur la préservation des moyens qui leur sont affectés par l'État.

Enfin, la troisième raison tient à **l'intérêt que présente le statut des CTS du point de vue du lien qu'il permet d'assurer entre les fédérations délégataires de missions de service public et le ministère délégué**, chargé de piloter la politique nationale sportive. Même si ce statut et la nature du lien entre le ministère et les CTS peuvent être amenés à évoluer, il convient de ne pas le rompre totalement, car ce lien assure une qualité et une homogénéité minimale de l'encadrement sportif des fédérations, ainsi qu'un relai de l'État au sein des fédérations.

L'idée de prévoir une mise à disposition par l'État à titre gracieux, outre qu'elle pose les mêmes problèmes du point de vue du positionnement hiérarchique, n'est pas possible dans le cadre actuel fixé par l'article 61-1 de la loi de 1984 sur le statut des fonctionnaires de l'État¹.

2. Clarifier le statut des conseillers techniques sportifs sous contrat de droit public

Une clarification du statut des CTS est globalement attendue par les fédérations. Par exemple, la fédération française de ski a indiqué à votre rapporteur spécial qu'elle souhaitait que « *la situation de lien hiérarchique ou fonctionnel soit plus clairement définie entre l'État, la direction régionale et la fédération de rattachement* ».

À cet égard, un premier pas sur la voie d'une clarification a été franchi par l'adoption d'un amendement au Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de notre collègue député Bruno Le Roux visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale. **Cet amendement portant article additionnel 15 C, adopté à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Lozach, vise en effet à procéder à certaines modifications s'agissant du statut des CTS prévu à l'article L. 131-12 du code du sport.**

Tout d'abord, l'article vise à **rappeler que les CTS demeurent « sous l'autorité hiérarchique exclusive du ministre chargé des sports ou du chef de service déconcentré dont ils relèvent »**, en excluant tout lien de subordination vis-à-vis de la fédération auprès de laquelle ils interviennent. Il s'agit là d'un rappel du droit existant, qui témoigne cependant des tensions qui traversent la gestion quotidienne de ces agents.

Ensuite, cet article a prévu que ces agents « *lorsqu'ils exercent les missions de directeur technique national, de directeur technique national adjoint ou d'entraîneur national peuvent être détachés sur contrat de droit public* ». Ainsi, cet article met fin à l'irrégularité relevée par la Cour des comptes, en

¹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

permettant à ces agents d'être **détachés au sein de leur propre administration, dans le cadre d'un contrat de droit public**. Ce faisant, elle **garantit la possibilité, pour l'État, de verser un complément de rémunération qui doit permettre d'assurer l'attractivité des équipes de France pour ces dirigeants et entraîneurs**, dans un contexte très concurrentiel au niveau international.

3. Continuer d'adapter le nombre des conseillers techniques sportifs, en préservant les petites fédérations

Le ministère des sports, en lien avec les fédérations qui accueillent les CTS, met en œuvre depuis plusieurs années un programme de **redéploiement des CTS** qui se traduit par une diminution lente du nombre de CTS dans les fédérations les plus riches, au premier rang desquels la fédération française de football.

Votre rapporteur spécial préconise à cet égard deux évolutions.

D'une part, il propose une **accélération de la mise en œuvre de ce redéploiement**. Certaines fédérations ont les moyens d'assurer un encadrement technique de qualité avec un nombre significativement plus réduit de CTS.

Le maillage du territoire en ligues et clubs et, au sein de ces structures, en personnel éducatifs et de formation, garantit la qualité de l'encadrement même sans CTS au niveau des régions. Conserver quelques CTS dans ces fédérations, notamment au niveau de l'encadrement national, est une nécessité pour garantir la mise en œuvre de la politique sportive nationale au sein de la fédération. En revanche, les conseillers techniques territoriaux peuvent être financés et gérés directement par les fédérations.

Proposition n° 5 : afin de ne pas pénaliser les petites fédérations dans le cadre du redéploiement des conseillers techniques sportifs, concentrer et accélérer la diminution du nombre de CTS dans les fédérations disposant des ressources propres les plus importantes.

D'autre part, afin d'accélérer ce redéploiement, votre rapporteur spécial préconise de **renforcer les passages des CTS d'une fédération à une autre, d'une discipline à une autre**. En effet, l'argument de la spécialisation des CTS sur une seule discipline ne tient que très partiellement. D'une part, les formations dont les CTS peuvent bénéficier leur permettent d'élargir le spectre des disciplines dans lesquelles ils pourraient intervenir. D'autre part et surtout, les enseignements tirés de la pratique d'une discipline sont utiles à d'autres disciplines. Là encore, **le mouvement sportif français gagnerait à**

être plus rassemblé, pour aller au-delà des spécialisations disciplinaires, alors que les échanges entre sports sont bénéfiques au développement de chaque filière. À cet égard, la réussite de Ghani Yalouz en tant que directeur technique national de la fédération française d'athlétisme, après avoir été champion de lutte gréco-romaine et directeur technique national de cette fédération, constitue une preuve éclatante de l'intérêt qu'il y a à accroître les échanges de compétences entre les disciplines.

L'échange de cadres entre disciplines est **peu ancré dans les équipes et les pratiques** des fédérations. La direction des sports s'y attache depuis peu, à travers notamment une formation initiale statutaire qui a été enrichie pour préparer les esprits à une ouverture sur d'autres postes au cours de la carrière, ainsi que des entretiens de positionnement professionnel au cours de la carrière. Par ailleurs, quelques échanges ou repositionnements ont été effectués au sein des cadres nationaux de certaines fédérations. Cependant, **ces efforts ponctuels devraient être généralisés, et étendus aux cadres territoriaux.**

Proposition n° 6 : afin de renouveler les équipes d'encadrement des fédérations, examiner la possibilité de renforcer les mobilités de conseillers techniques sportifs dans d'autres disciplines que celles dans lesquelles ils sont spécialisés.

Aussi, votre rapporteur spécial invite le ministère des sports à accélérer le redéploiement des CTS entre les fédérations, dans le double souci de réduire le nombre de CTS des fédérations les plus riches et d'accroître la mobilité et les échanges de compétences entre disciplines, malgré les spécialisations initiales des effectifs.

4. Permettre la mise à disposition de fonctionnaires à titre gratuit en tant que présidents de fédérations sportives

Au-delà des conseillers techniques sportifs, et en nombre significativement plus réduit, les fédérations bénéficient également d'un appui de l'État d'une autre nature, plus indirecte et ponctuelle, à travers le **travail effectué par certains fonctionnaires élus à leur présidence.**

Ainsi, d'après les données de la direction des sports, **15 fédérations sont aujourd'hui présidées par des fonctionnaires de l'État**, issus non seulement de l'administration des sports ou de l'éducation nationale, mais de l'ensemble des administrations de l'État. Ils bénéficient alors, soit d'une mise à disposition contre remboursement de leur rémunération par la

fédération, soit d'un aménagement de leur temps de travail, notamment s'agissant des professeurs.

Or, **la mission de président de fédération est une tâche à plein temps** ; en outre, au regard des missions remplies par les fédérations délégataires de service public, elle constitue également **l'une des facettes possibles de l'action publique et du service de l'intérêt général qui sont attendus d'un fonctionnaire**. En conséquence, les difficultés, soit financières, soit de statut, qui sont parfois rencontrées dans la mise à disposition de fonctionnaires comme présidents de fédérations sont regrettables. Elles le sont d'autant plus que les sommes qui permettent de rembourser l'administration d'origine du fonctionnaire sont payées par la fédération avec la subvention versée par l'État.

En conséquence, afin de simplifier et de faciliter la possibilité pour un fonctionnaire d'être mis à disposition d'une fédération comme président, **votre rapporteur spécial propose de permettre une telle mise à disposition à titre gratuit**.

Cela implique une **modification de l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État**, qui prévoit que la mise à disposition ne peut être effectuée à titre gratuit que lorsqu'elle intervient dans trois cas : « *auprès d'une administration de l'État ou auprès d'un de ses établissements publics administratifs* » ; auprès « *d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré* » ; auprès, enfin, « *d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement mentionné à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée*. »¹

Proposition n° 7 : afin de faciliter l'exercice du mandat de président de fédération par des fonctionnaires, permettre la mise à disposition à titre gratuit pour les présidences de fédérations sportives.

¹ Dans ce dernier cas, l'article prévoit toutefois que « cette dérogation ne peut durer plus d'un an et ne peut porter que sur la moitié au plus de la dépense de personnel afférente ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et a entendu une communication sur son contrôle sur le soutien financier de l'État aux fédérations sportives.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – L'examen de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et le rapport de contrôle budgétaire sur les aides de l'État aux fédérations sportives prennent, à la lumière des événements récents, un relief particulier : nous devons réhabiliter le sport comme vecteur d'intégration dans une société inclusive.

Si l'éducation nationale, l'enseignement supérieur, la culture et les collectivités territoriales jouent également un rôle majeur dans ces politiques transversales, cette mission comprend les subventions les plus directement orientées vers la promotion de la jeunesse, du sport, de la vie associative et des valeurs de solidarité : subventions aux fédérations sportives, promotion du sport pour tous, subventions aux associations accompagnant les jeunes, financement du service civique, devenu universel au 1^{er} juin de cette année.

Avec une dotation globale de 621,6 millions d'euros en crédits de paiement, la mission, composée de deux programmes, connaît une augmentation de 32,8 %, due à la montée en charge du service civique, dont les crédits passent de 148,6 à 300,4 millions d'euros. Hors service civique, les crédits sont stables : + 0,3 %.

Le programme 219 « Sport » ne représente qu'une petite partie du soutien public au sport, estimé à 12 milliards d'euros et porté principalement par les collectivités territoriales. La principale dépense est constituée des subventions aux fédérations sportives, pour 78,7 millions d'euros, dont 19,5 millions en provenance du fonds de concours du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Ce montant important permet aux fédérations d'éduquer, d'animer et de diffuser. Je propose cependant d'augmenter cette dotation. Pour une raison forme, d'abord : les fédérations que j'ai rencontrées dans le cadre de mon contrôle m'ont toutes dit qu'une visibilité pluriannuelle leur était indispensable. Une raison de fond, ensuite. « Ce que je sais de plus sûr à propos de la moralité et des obligations des hommes, c'est au sport que je le dois », écrit Albert Camus. Les associations sportives locales ont un rôle majeur à jouer auprès des jeunes pour parler de laïcité et faire fi du communautarisme. Je salue l'engagement des éducateurs, des entraîneurs et des bénévoles qui, dans tous les départements, travaillent à l'intégration des jeunes.

Je vous propose donc un amendement pour abonder de 4,8 millions d'euros les crédits du programme 219 à destination des fédérations sportives, soit le montant prévisionnel de la réserve de précaution. Il est en effet possible de retrancher ce montant des 300 millions destinés au service civique. Je ne suis pas certain que le Gouvernement me suivra, mais qui ne tente rien n'a rien !

Sur le programme 219, je note deux budgétisations à mettre au crédit du Gouvernement : d'abord, la prise en charge, pour 4,3 millions d'euros, des cotisations retraite des sportifs de haut niveau, ainsi que de la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles de ces mêmes sportifs. Les deux-tiers des sportifs de haut niveau ont en effet un revenu équivalent à celui du revenu moyen des Français, beaucoup sont en souffrance. Ne croyons pas que tous ont des salaires de footballeurs.

M. Michel Bouvard. – Les skieurs, par exemple.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – D'autre part, ce projet de loi de finances prévoit une dotation de 5 millions d'euros pour le financement des primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques de Rio en 2016. Espérons que nous glanerons plus de médailles qu'à Londres et que cette dotation se révèlera insuffisante !

À côté du programme 219, le Gouvernement assure également, *via* le CNDS, le financement de dépenses exceptionnelles, mais nécessaires : la construction et la rénovation des stades en vue de l'Euro 2016, ainsi que le financement en 2016 de la part de l'État dans le projet de candidature de la ville de Paris aux Jeux de 2024, pour 10 millions d'euros.

Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » se caractérise par le doublement des crédits destinés au service civique : cette augmentation financera 110 000 missions de jeunes en 2016, avant les 150 000 jeunes prévus en 2017. Cette montée en charge est importante : elle mobilisera les jeunes, mais aussi les organismes d'accueil privés et publics, des associations et des collectivités. L'amendement que je propose, même s'il réduit la subvention de l'Agence de service civique, n'oppose pas le sport au service civique : au contraire, il donnera aux fédérations les moyens de se mobiliser en faveur de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes.

Hors service civique, le programme connaît des évolutions internes notables. L'Institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (Injep) disparaîtra au 1^{er} janvier, une partie de ses activités étant reprise par une direction ministérielle, tandis que les activités de l'agence Erasmus+ Jeunesse & Sport seront reprises par l'Agence de service civique.

Enfin, d'autres crédits participent à l'effort de réduction des dépenses publiques : ainsi en est-il du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), dont la dotation passe de 10,3 à 9,6 millions d'euros, du soutien national aux associations agréées Jeunesse et éducation populaire, dont les crédits passent de 8,6 à 7,9 millions d'euros, du Fonds de

coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), dont les crédits passent de 31,7 à 30,7 millions d'euros.

Ce budget est responsable, car il participe à la maîtrise des dépenses sur les lignes où cela est possible, et fixe les priorités. Il est cohérent car, grâce au service civique, il favorise l'engagement citoyen de notre jeunesse.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous propose de présenter immédiatement votre rapport de contrôle budgétaire.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – J'ai pris le relais de Claude Raynal sur cette mission lorsque j'ai intégré notre commission. L'État accorde chaque année 78 millions d'euros de subventions aux fédérations sportives et leur confie 1 620 conseillers techniques sportifs, soit une aide en moyens humains d'environ 120 millions d'euros. Ce soutien est légitime car les fédérations sportives sont délégataires d'une mission de service public. J'ai rencontré une dizaine de présidents de fédérations et nous avons envoyé un questionnaire à une quinzaine d'autres. Tous nous ont dit que le soutien de l'État était légitime, même si les plus grandes fédérations n'en ont pas besoin ; pour les plus petites, il est indispensable. Ce soutien n'est pas homogène car l'aide varie en fonction des fédérations. Si la fédération de football n'a sans doute pas besoin d'aide, elle doit, en tant que délégataire de service public, suivre les orientations fixées par l'État. Il est donc légitime de conserver un socle minimum d'aide, en contrepartie du droit de regard et d'orientation de l'État sur les activités des fédérations.

Enfin, les subventions aux fédérations sportives sont encadrées par une procédure trop bureaucratique. La subvention est fléchée sur quatre actions comprenant chacune des sous-actions, et comprend un plan d'actions. Des objectifs de performance sont fixés, mais l'atteinte de ces objectifs n'a aucune incidence sur la subvention accordée. Il conviendrait donc de donner plus de flexibilité aux fédérations sportives : les subventions dépendraient de deux actions seulement et les fédérations pourraient gérer leurs crédits plus librement. Il faut accorder au mouvement sportif plus d'autonomie : toutes les fédérations réalisent des actions en faveur des jeunes en difficulté, en faveur des quartiers, etc. Il n'y a pas un club qui refuse un jeune dont les parents ne peuvent pas payer la cotisation.

Le contrôle de l'État doit être maintenu mais plutôt qu'un simple contrôle comptable annuel, je préférerais un audit complet de la fédération, en profondeur, une fois par olympiade.

Ensuite, donnons aux fédérations plus de visibilité sur leurs subventions : la convention d'objectifs est signée sur quatre ans, mais le montant des subventions est annuel. Il serait utile d'assurer, pour la durée de l'olympiade, une base de subvention stable de 75 % à 80 %. Chaque année, nous n'interviendrions que pour la part restante. Les présidents et les trésoriers de fédérations se plaignent de l'absence de visibilité. Certes, les grosses fédérations n'en ont que faire, mais les plus petites, si.

Mon rapport traite aussi des 1 620 conseillers techniques sportifs, qui sont inégalement répartis entre les fédérations. Les grandes fédérations voudraient pouvoir les rémunérer pour en disposer, tandis que les petites n'en ont pas les moyens. Si nous acceptons les demandes des premières, l'État n'aurait plus son mot à dire. Je préconise en revanche de réorienter les CTS vers les fédérations dont les ressources sont faibles. Pour faciliter ce redéploiement, il faut briser le tabou des spécialisations disciplinaires – ce que je prône, de façon plus générale, dans toute la fonction publique. Les CTS ne peuvent rester quarante ans au même poste. Il faut permettre à ces cadres de multiplier les expériences professionnelles, c'est un enrichissement.

Enfin, la présidence d'une fédération sportive est un travail à plein temps. Beaucoup sont fonctionnaires ou retraités. Je propose donc que la mise à disposition des fonctionnaires soit faite à titre gratuit.

La gouvernance publique du sport doit évoluer. Cela suppose un renforcement de l'autonomie et de la responsabilisation du mouvement sportif, tout en conservant à l'État son rôle d'impulsion stratégique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'approuverai ces crédits. Dans le contexte actuel, ces missions sont essentielles. Il est important de leur consacrer des moyens budgétaires, à l'image de ce que la mission prévoit pour le service civique.

M. Marc Laménie. – Je félicite le rapporteur pour son sens de la pédagogie. Quel est le statut de l'Agence pour le service civique ? Son fonctionnement aura certainement un coût. Je me félicite que l'on consacre plus de 301 millions d'euros au service civique : cela participe de la prévention. Le sport est un vecteur social important qui fonctionne surtout grâce au bénévolat et à l'implication des collectivités territoriales.

M. Jean-Claude Boulard. – Notre rapporteur a eu raison de saluer le travail des petits clubs et des associations. Je serai cependant d'un avis plus nuancé sur le train de vie des fédérations. Le prix des dîners de gala est effarant. Nous ne pratiquons plus ce type de dépenses. Les fédérations vivent très bien, au-delà de ce qui est raisonnable. Le prélèvement des fédérations sur les licences est devenu insupportable aux clubs qui n'y trouvent aucune contrepartie.

M. Vincent Delahaye. – Absolument.

M. Jean-Claude Boulard. – Plus grave, les fédérations développent à l'excès leur activité normative. La multiplication et l'instabilité des normes a un coût budgétaire. Il est inacceptable d'avoir délégué ce droit aux fédérations. J'avais demandé à la fédération de football de décréter une pause pendant la période de repli de nos dotations. En basket, le changement des dimensions du tir à trois points a représenté des millions d'euros de travaux. Il est temps de prendre ce sujet à bras de corps.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Amendement !

Mme Marie-France Beaufile. – Je vis les mêmes situations sur le terrain. Si l'on transfère de nouveaux moyens aux fédérations, quelles exigences leur imposera-t-on en contrepartie ? Dans certaines disciplines, les associations sportives sont très critiques quant au soutien et à l'accompagnement qu'elles reçoivent de la part des fédérations. Les cotisations ne font qu'augmenter et ce sont des bénévoles qui continuent d'assurer l'encadrement des clubs. Le rapporteur propose de n'imposer aux fédérations que deux grandes actions. Y gagnera-t-on en clarté ? Quant à prélever sur les moyens alloués au service civique pour abonder les fédérations, ce n'est acceptable que si cela sert à accompagner les clubs et à développer les pratiques sportives à destination des jeunes. Dans ma ville, les emplois créés par les associations sportives ne peuvent être pérennisés que grâce à l'accompagnement de la mairie.

M. Daniel Raoul. – La difficulté soulevée par Jean-Claude Boulard vient de ce qu'on applique les normes internationales aux championnats départementaux. Retracer les lignes et le périmètre des terrains de basket ou de handball coûte cher aux collectivités locales, d'autant que les normes changent souvent. J'ai souvenir d'avoir dû faire retracer les lignes dans une salle qui venait d'être inaugurée trois mois plus tôt ! Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens quadriennal, il faudrait imposer un moratoire sur la mise aux normes.

Le prix des licences est devenu tellement insupportable pour les clubs que les collectivités sont obligées de créer des « pass sport » pour le prendre en charge. On gagnerait à réaliser un tableau fédération par fédération des subventions de l'État, ramenée au nombre de licenciés, pour voir comment elles sont affectées. Le développement des contrats d'objectifs et de moyens rassurerait les collectivités tout en contribuant à développer le sport dans les quartiers.

M. Claude Raynal. – Lorsque j'étais rapporteur spécial de cette mission l'an dernier, j'avais insisté sur l'importance de redresser les finances du CNDS pour qu'il ne réduise pas trop son soutien aux projets d'équipement des collectivités territoriales. Je ne pense pas à la construction d'un gymnase à côté d'un collège mais d'équipements d'envergure nationale, voire internationale. L'enveloppe du CNDS à destination des collectivités territoriales est une aide précieuse qui couvre parfois 10 % à 15 % de l'investissement. Il faut poursuivre cette politique de soutien à quelques grands projets dans les régions, si possible en la coordonnant avec les schémas régionaux d'équipement.

M. Éric Doligé. – Le rapporteur a-t-il étudié la variation des cotisations ou des licences selon qu'on se place au niveau local, départemental, régional ou national ? Les petites rivières locales donnent de grands fleuves au niveau international... Bien souvent, on vient taxer les

clubs pour résoudre des difficultés locales qui finissent par remonter au niveau national. L'an dernier, le club de football d'Orléans a changé de catégorie : il a fallu réaliser pour 4 millions d'euros de travaux en deux mois afin de mettre à niveau les vestiaires et les salles d'entraînement. Sans appel d'offre, on a dû solliciter les clubs. Bien souvent, c'est la pression nationale et internationale qui impose les normes, même si elles changent souvent. C'est la condition *sine qua non* pour que nos clubs gagnent de l'envergure. Il faudrait limiter les dépenses dans ce domaine.

M. Jean-Claude Requier. – Lorsque la France a gagné la Coupe du monde de football, il n'y a eu aucune répercussion sur les petits clubs, alors que les collectivités avaient payé pour la réalisation des aménagements nécessaires – le stadium à Toulouse, par exemple. Même chose pour la Coupe d'Europe. Les normes sont parfois excessives. Je pense à l'exemple de mon petit club local : pourquoi vouloir remplacer à grands frais l'éclairage moderne d'un stade qui fonctionne bien par un poste de transformation renforcé ? Mettons fin à cette inflation normative qui touche les petits clubs.

M. Michel Bouvard. – La commission des finances de l'Assemblée nationale a mené une mission d'évaluation et de contrôle sur les normes imposées par les fédérations sportives, en 2005. Rien n'interdit à l'État de reprendre le pouvoir qu'il a délégué aux fédérations. À la suite du rapport de cette mission, un décret a été pris, en février 2005, sur lequel on est revenu l'année suivante. Cela fait dix ans que les mesures prises dans ce décret ne sont pas appliquées, et que les préconisations du rapport restent lettre morte.

M. Michel Canevet. – On a tout intérêt à augmenter le nombre des contrats jeunes en service civique. L'objectif révisé en 2015 à 70 000 sera-t-il finalement atteint ? Le CNDS a soutenu la création d'emplois dans les fédérations départementales ces dernières années. Depuis peu, il ne finance plus que les nouveaux emplois créés, ce qui met en difficulté les comités départementaux olympiques et sportifs, car les départements n'ont pas les moyens de pallier ces réductions de crédits. On ne peut continuer ainsi à soutenir les créations de postes sur une durée limitée à trois ans, d'autant que le Fonjep ne cesse de diminuer.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Je me félicite du doublement des crédits affectés au service civique, même s'ils sont amputés de 4,8 millions d'euros par l'amendement du rapporteur. L'objectif de 110 000 jeunes en 2016 et 150 000 en 2017 traduit une volonté d'assurer un recrutement sur les missions nouvelles encouragées par les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, en cette période troublée : protéger la population et encourager la citoyenneté. Les crédits pour le développement de la vie associative augmentent également, dans une proportion moindre. Grâce à cela, l'augmentation des crédits en faveur du service civique n'aura pas d'impact négatif sur les autres actions du programme 163. C'est ce que le ministre appelle le « *new deal* ». Ces actions en faveur de la cohésion sociale

méritent d'autant plus d'être saluées qu'il est important de former notre jeunesse à la citoyenneté dans le contexte actuel.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Une hausse de 4 % à périmètre constant du budget consacré au programme Sport est loin d'être négligeable. Rappelons que ce budget est bipolaire, constitué d'une part des crédits du ministère, d'autre part de la contribution du CNDS. Nous sommes souvent sollicités en tant qu'élus par les clubs et les comités départementaux. Le CNDS était au bord de la faillite en 2012 ; il est encore en phase de redressement, et ce jusqu'en 2017, ce qui explique sa politique de rigueur.

L'augmentation des crédits du programme « Sport » est liée aux évènements prévus en 2016. L'Euro 2016 représente 1,7 milliard d'euros de dépenses pour la construction et la modernisation des stades, mais le Centre de droit et d'économie du sport estime d'ores et déjà ses retombées financières directes à 1,3 milliard d'euros, sans parler des équipements pérennes dont nous bénéficierons. Le préfet Lambert a pour principale préoccupation la sécurité. L'année 2016 sera également olympique, d'où les provisions pour financer les médailles. Le financement du groupement d'intérêt public qui porte la candidature de Paris pour les Jeux de 2024 est prévu jusqu'en septembre 2017.

Nous pouvons nous féliciter que l'on développe, à travers le plan Citoyens du sport et la création de postes d'éducateur sportif, la fonction du sport comme outil d'insertion sociale et professionnelle. Le transfert aux régions de la gestion des centres de ressources d'expertise et de performance sportives (CREPS) s'est réalisé dans de bonnes conditions, à l'euro l'euro, selon le comité d'évaluation des charges.

Cette nuit, les députés ont adopté sans modification le projet de loi sur le statut des sportifs de haut niveau – ce qui représente une dépense de 1,8 million d'euros supplémentaires prévue par le projet de loi de finances. Le bicamérisme a bien fonctionné ! Je soutiens l'amendement du rapporteur spécial : avec l'application de la réserve de précaution, le service civique et les conventions passées entre l'État et les fédérations sportives restent les seules variables d'ajustement possibles.

Enfin, le mouvement sportif est très hétérogène. Si l'on compte une dizaine de fédérations en difficulté, d'autres se portent très bien, organisent des évènements sportifs internationaux et ont leur propre politique sur le prix de la licence. Je vois mal comment un gouvernement, quel qu'il soit, pourrait se montrer plus autoritaire ou directif.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, l'Agence de service civique est un groupement d'intérêt public, avec un effectif d'environ 70 ETP ; c'est une structure légère.

Tous les maires veulent des grandes salles de sport pour que leur commune puisse accueillir des compétitions internationales, ce qui implique

évidemment de respecter les normes. Nous avons souvent exagéré, en construisant des équipements sportifs démesurés par rapport à la réalité des compétitions accueillies. Les coûts engendrés se justifiaient surtout à des fins électoralistes, même s'il y avait aussi la volonté de mettre à disposition des équipements adaptés aux clubs. Les normes imposées pour les équipements sont décidées à l'échelle internationale : quand la fédération internationale de basketball décide, dans son congrès de Sao Paulo ou de Mexico, d'écarter de 71 centimètres la ligne des trois points, je dois l'appliquer sur les six terrains de basket de mon petit club à Bourg-de-Péage ! En 2016, l'État a prévu de procéder à une revue des dépenses publiques consacrées au sport. Ce serait l'occasion de faire un sort à cette question des normes.

Quant au fonctionnement des fédérations et au prix des licences, il faut rappeler qu'il n'y a que deux ou trois grosses fédérations « avec pardessus », dont la direction connaît peu d'évolution et dont le train de vie est important. Il faudrait prévoir un audit prospectif quadriennal dans chaque fédération, plutôt que de se contenter de faire un point annuel sur les dépenses. Mis à part quelques errements dans le passé, je peux vous assurer qu'il n'y a pas d'exagération, les nouveaux présidents de fédération veillent soigneusement à leurs dépenses. La fédération française de tennis vit sur les recettes générées par Roland Garros ; celle de football, grâce à la Coupe d'Europe et à la Coupe du monde. Les petites fédérations vivent dans un monde très différent. La France est championne en handball et en basket, or presque aucun match n'est retransmis à la télévision.

Le prix des licences garantit l'indépendance du sport. Dans les fédérations où le sport professionnel est médiatisé, elles ne coûtent presque rien. Dans d'autres, elles représentent 50 % à 60 % du budget, et servent à financer des cadres ou des actions sportives. Il est de bon ton de se plaindre, dans les assemblées générales des clubs, de la part que les fédérations récupèrent sur les licences. Mais cet argent leur sert à structurer la fédération, à financer des centres de formation et à préparer nos équipes de France pour les grands événements, notamment les Jeux olympiques. N'oublions pas qu'elles ont deux grandes missions : l'éducation, et le sport de haut niveau.

Fernand Sastre et Michel Platini avaient décidé d'attribuer 100 millions d'euros aux clubs sur les recettes de la Coupe du monde, mais aussi de financer la construction de terrains synthétiques, et de les doter en chasubles, maillots et ballons. Cela avait été une mesure très appréciée. Quant à l'aide du CNDS, elle est nécessaire dans un contexte budgétaire tendu pour les collectivités locales, et va au-delà des seuls territoires prioritaires de la politique de la ville.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie le rapporteur spécial de nous avoir fait vivre ce moment dynamique.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi modifiés.

La commission a donné acte de sa communication à M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Personnes entendues en audition :**

Fédération française de basketball

- M. Jean-Pierre SIUTAT, président fédéral ;
- M. Alain CONTENSOUX, adjoint au directeur technique national ;
- M. Gilles THOMAS, adjoint au directeur technique national.

Fédération française de tennis

- M. Gilbert YSERN, directeur général.

Fédération française de badminton

- M. Richard REMAUD, président.

Fédération française d'athlétisme

- M. Bernard AMSALEM, président.

Fédération française de pelote basque

- M. Lilou ECHEVERRIA, président.

Fédération française d'aviron

- M. Jean-Jacques MULOT, président.

Fédération française d'escrime

- Mme Isabelle LAMOUR, présidente ;
- M. Patrick ROOS, trésorier.

Comité national olympique et sportif français

- M. Denis MASSEGLIA, président.

- **Contributions écrites reçues :**

- Fédération française de roller sports ;
- Fédération française de parachutisme ;
- Fédération française de ski ;
- Fédération française de football ;
- Fédération française de motocyclisme ;
- Fédération française de sport automobile ;
- Fédération française de golf ;
- Fédération française de tir à l'arc ;
- Fédération française de triathlon ;
- Fédération française de natation ;
- M. Jean-Luc ROUGÉ, président de la fédération française de judo, président du collège des fédérations olympiques.