

L'Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport

PRESENTATION

Partant du constat de la forte implication de l'Etat dans l'organisation et le financement du sport, et de l'imbrication des responsabilités des services du ministère chargé des sports avec celles des fédérations sportives, la Cour a entrepris, en 2006 et 2007, une série de contrôles sur des grandes fédérations sportives dotées d'un secteur professionnel (football, rugby, basket-ball, handball et athlétisme) afin d'analyser l'organisation et le fonctionnement du « modèle » sportif français, ainsi que l'efficiencia et l'efficacité d'une politique d'intervention à laquelle le ministère consacre globalement près d'un demi milliard d'euros.

La mutation que connaît aujourd'hui le secteur sportif, en particulier le développement du sport professionnel, l'importance des ressources tirées des droits de télévision et du sponsoring, l'émergence des acteurs privés dans le sport de haut niveau et l'internationalisation des enjeux conduisent en effet à s'interroger sur le rôle de l'Etat dans le financement du sport et sur les adaptations qui doivent être apportées au « modèle » français d'organisation du sport pour en préserver les atouts essentiels.

I - Une organisation confrontée au développement du marché du spectacle sportif

A - Un « modèle » qui associe l'Etat et les fédérations sportives

Apparu à la fin du XIX^{ème} siècle, le développement du mouvement sportif a dépendu à l'origine de la seule initiative privée, notamment lors de la création des premières fédérations sportives. Le gouvernement du Front populaire a posé les bases d'une administration publique du sport traduisant l'implication de l'Etat dans le financement et la promotion d'une activité considérée comme relevant de l'intérêt général. Par la suite, à la Libération, le sport est devenu une mission de service public dont l'Etat déléguait l'exercice aux fédérations sportives. Enfin, l'échec des athlètes français aux Jeux olympiques de Rome en 1960 a conduit à un renforcement du ministère de la jeunesse et des sports, à la mise en place d'une organisation de la préparation olympique, et à la création du cadre des conseillers techniques et sportifs (CTS), fonctionnaires placés auprès des fédérations sportives pour assurer la promotion des activités sportives, la détection des athlètes de haut niveau, ainsi que la formation et l'entraînement de l'élite sportive.

Compte tenu de ces évolutions, le sport est aujourd'hui organisé en France sur un modèle original s'appuyant à la fois sur l'intervention de l'Etat et sur un mouvement sportif indépendant, dont l'organisation et le fonctionnement s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du droit des associations. Ce modèle repose en pratique sur une cogestion du sport, assurée d'une part par l'Etat qui remplit des missions régaliennes, et d'autre part par le mouvement sportif qui gère et organise la pratique sportive. Il fait l'objet d'un consensus qui a été confirmé lors des « Etats généraux du sport » tenus en 2002 et qui a trouvé jusqu'ici son expression dans les politiques ministérielles successives.

1 - Un Etat qui exerce de fortes responsabilités dans l'organisation du sport

Les moyens d'intervention de l'Etat sont essentiellement constitués par le programme budgétaire « *Sport* » et par un établissement public, le centre national de développement du sport (CNDS), qui inscrit également son action dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports : le CNDS exerce cette mission en attribuant des

concours financiers au comité national olympique et sportif français (CNOSF), aux associations sportives, aux collectivités territoriales, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

Moyens d'intervention de l'Etat (hors conseillers techniques sportifs)

| en M€- 2008 | Programme « Sport » | CNDS | Total |
|--|------------------------|------|-------|
| Promotion du sport pour le plus grand nombre | 28 | 230 | 258 |
| Développement du sport de haut niveau | 147 | 31 | 178 |
| Prévention par le sport et protection des sportifs | 15 | 3 | 18 |
| Promotion des métiers du sport | 18 | 2 | 20 |
| Total | 208 | 266 | 474 |

Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

Pour leur part, les fédérations sportives disposent d'un réseau déconcentré avec des échelons régionaux et départementaux (ligues, comités, districts). Leur mission s'inscrit dans le cadre d'un agrément qui consacre et organise leur activité de service public, tout en leur ouvrant l'accès aux concours de l'Etat. 90 fédérations sportives unisport sont aujourd'hui agréées, auxquelles l'Etat verse environ directement 88 M€ et qui bénéficient de la présence en leur sein d'environ 1700 conseillers techniques et sportifs (CTS) représentant un coût budgétaire de 85 M€. Ces moyens sont apportés dans le cadre de conventions d'objectifs qui en précisent l'emploi et les modalités d'évaluation.

Une délégation du ministre chargé des sports confère aux fédérations sportives certaines prérogatives qui sont énumérées à l'article L. 131-15 du code du sport, aux termes duquel « *les fédérations délégataires : 1°) organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ; 2°) procèdent aux sélections correspondantes ; 3°) proposent l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement.* ». Ces pouvoirs exclusifs attribuent aux fédérations une place centrale dans l'organisation des disciplines. Certes, l'agrément et la délégation accordés par le ministère ont pour corollaire un pouvoir de tutelle exercé par l'Etat et la faculté pour ce dernier, en cas de manquements constatés, de procéder à leur retrait. Toutefois, le code du sport dispose clairement que les fédérations exercent leur activité en toute indépendance.

Tant au niveau des fédérations que des échelons locaux, l'organisation du mouvement sportif repose fondamentalement sur le recours au statut associatif. Le développement du professionnalisme sportif a toutefois amené récemment certains responsables à envisager sa remise en cause. La direction des sports estime cependant que le cadre associatif doit être maintenu, car non seulement la dimension associative du projet sportif fait l'objet d'un très fort consensus parmi les fédérations et les licenciés, mais le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'est pas incompatible avec une coopération des acteurs publics et privés, ainsi qu'avec la promotion d'activités à caractère commercial, notamment à travers les ligues professionnelles mises en place par les fédérations sportives ⁽¹⁷⁰⁾.

Plus généralement, le ministère chargé des sports a précisé à la Cour qu'il souhaitait que le domaine sportif ne soit pas assimilé uniquement à un marché sur lequel les pouvoirs publics se cantonneraient à édicter et à faire respecter les règles assurant la libre concurrence. A titre d'exemple, il indique ainsi que, sans sous-estimer le poids économique du football professionnel, la fédération française de football, avec ses 2 150 000 licenciés, ne saurait se confondre avec le spectacle sportif, d'autant moins qu'elle n'est pas directement en charge de l'organisation et de la gestion du sport professionnel. Par ailleurs, les fédérations sportives ont aussi un rôle éminent dans le développement de la fonction sociale et éducative du sport.

A contrario, si le ministère chargé des sports n'entend pas intervenir directement dans le sport professionnel, il joue un rôle de régulateur juridique et économique. Ainsi, les dispositions du code du sport prévoient une procédure d'agrément ministériel des centres de formation des clubs professionnels. De même, le ministère a réglementé l'exercice de la profession d'agent sportif et incité les fédérations à mettre en place un contrôle de l'exercice de cette profession. En ce qui concerne les droits d'exploitation audiovisuelle, le code du sport garantit également « *l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et à caractère amateur* » en posant l'obligation de répartition des produits entre la fédération, la ligue et les sociétés sportives. L'aide au développement du sport amateur est renforcée par l'établissement d'une contribution de 5 % ¹⁷¹ sur la cession des droits d'exploitation audiovisuels, qui alimente en partie le CNDS.

170) L'article L. 132-1 du code du sport dispose que « *les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives* ».

171) dite « taxe Buffet ».

De même, pour leur inscription aux compétitions, les fédérations autorisent les sociétés formées par les clubs sportifs professionnels à faire usage du numéro d'affiliation délivré aux associations sportives qui leur sont liées : ce numéro, propriété de l'association sportive et non du club professionnel, est la marque et l'une des garanties de la solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur¹⁷².

2 - Un « modèle » confirmé à la suite des Etats généraux du sport

A la fin de l'année 2002, l'Etat s'est engagé à conduire un ensemble de réformes visant à « faire franchir une nouvelle étape à l'organisation du sport français afin de le mettre en capacité de répondre aux enjeux du sport de demain dans le respect des principes fondamentaux réaffirmés lors des Etats Généraux⁽¹⁷³⁾ » organisés cette même année. Ces principes fondamentaux étaient ainsi énoncés : « le maintien de l'unité du sport et de la nécessaire solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel, le soutien au socle associatif sur lequel s'appuie le sport français, et la constante exigence de préservation de l'éthique sportive »⁽¹⁷⁴⁾.

Cette orientation s'est traduite par un ensemble de réformes législatives destinées à moderniser « l'encadrement juridique du sport français, en permettant aux fédérations sportives de s'ouvrir sur leur environnement social et économique et aux clubs professionnels français de disposer de nouvelles marges de développement pour accroître leur compétitivité »¹⁷⁵. De 2003 à 2008, un ensemble de sept lois et de cinq décrets en Conseil d'Etat¹⁷⁶ consacrés en tout ou partie au sport est venu adapter les aspects du dispositif jugés obsolètes. Le champ très large des modifications ainsi intervenues porte aussi bien sur le statut des fédérations que sur les clubs sportifs professionnels, les arbitres, les conseillers techniques et sportifs, la création du CNDS ou celle de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Ces évolutions normatives, qui ont conforté les principes du modèle français, témoignent de la volonté de l'Etat et du mouvement sportif d'adapter celui-ci aux évolutions en cours. Mais l'ampleur et la

172) L'hypothèse d'un double numéro d'affiliation, l'un attribué à l'association sportive pour les compétitions amateurs et l'autre à la société sportive pour les compétitions professionnelles, qui a été envisagée, amoindrirait cette solidarité.

173) Plaquette de présentation du bilan de la mise en œuvre des mesures pour le développement du sport à l'issue des Etats généraux du sport, page 5.

174) *idem*

175) *idem*

176) Non compris les décrets d'application des lois relatives respectivement à la lutte contre le dopage et à la lutte contre les violences

diversité de ces réformes révèlent simultanément les tensions qui s'exercent sur lui et qui ont rendu indispensables des ajustements qui devront être poursuivis.

3 - La convention d'objectifs est au cœur du dialogue entre l'Etat et les fédérations sportives

L'Etat et les fédérations sportives négocient des conventions d'objectifs qui précisent les actions particulières que celles-ci s'engagent à conduire, à la demande du ministère et moyennant le versement d'une subvention, dans le cadre de leur mission de service public.

Ces conventions ont récemment évolué pour s'inscrire dans le cadre budgétaire fixé par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les subventions accordées et les actions qu'elles financent sont désormais rattachées aux quatre objectifs assignés dans le cadre du programme « *Sport* » : la promotion du sport pour le plus grand nombre, le développement du sport de haut niveau, la prévention par le sport et la protection des sportifs, la promotion des métiers du sport. Les actions à mettre en œuvre sont assorties d'indicateurs de performance destinés à mesurer l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs déterminés conjointement par le ministère et chaque fédération.

La convention d'objectifs offre ainsi, selon la réponse adressée à la Cour par le ministère chargé des sports, la possibilité d'aborder l'ensemble des sujets considérés comme prioritaires et de vérifier l'engagement des fédérations à les traiter. Au cours des dernières années ont été évoqués dans ce cadre les thèmes de la représentation des femmes dans les instances dirigeantes des fédérations, de la lutte contre les violences et les incivilités dans le sport, ou de la protection des arbitres. Le ministère chargé des sports a indiqué à cet égard que les conventions d'objectifs pour la prochaine olympiade (2009-2012) devront poser les bases d'une intervention publique plus efficace, en continuant l'effort déjà entrepris pour passer d'une pratique de simple reconduction des moyens à une politique fondée sur l'atteinte d'objectifs.

L'analyse de la performance gagnerait cependant en lisibilité si, d'une part, les conventions d'objectifs et, d'autre part, les indicateurs de suivi du programme sport consolidaient l'ensemble des moyens consentis par l'Etat, dont les subventions versées par le ministère, mais aussi le coût des CTS placés auprès des fédérations et les moyens alloués par le CNDS. Une telle démarche reste à entreprendre.

B - Le débat suscité par le développement du marché du spectacle sportif au sein de l'Union européenne

1 - Le sport professionnel constitue un marché en forte croissance

L'économie du sport professionnel se développe rapidement sous l'impulsion d'acteurs privés qui investissent massivement dans le spectacle sportif. A l'échelle mondiale, ce marché (droits de retransmission télévisuelle et parrainage) progresserait de 6 à 10 % par an : il atteindrait 82 milliards d'euros en 2006⁽¹⁷⁷⁾, contre 16 milliards en 1997. A titre d'exemple, le chiffre d'affaires du football professionnel (hors transferts) aurait atteint en France 1.178 M€ pour la saison 2006-2007, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2003-2004⁽¹⁷⁸⁾.

Cette croissance attire des opérateurs privés qui ne se limitent plus à une politique de mécénat ou de parrainage mais investissent dans le sport avec une perspective de rentabilité directe. Ainsi, un important groupe français a récemment créé une branche sport et développé une stratégie d'investissement et d'intégration sur toute la chaîne de création de valeur du spectacle sportif, depuis la formation, l'entraînement et la rémunération des sportifs eux-mêmes, jusqu'à l'organisation de manifestations sportives et leur exploitation dans les médias - dont Internet -, sans compter la gestion et la commercialisation des droits sportifs.

Ce marché voit par ailleurs apparaître de nouveaux acteurs. Ainsi, lors de la dernière attribution des droits de retransmission télévisée des championnats de France de Ligue 1 et de Ligue 2 de football, les offres des opérateurs audiovisuels classiques se sont trouvées concurrencées par celles de fournisseurs d'accès à Internet ou de gestionnaires de sites. Certains lots de diffusion de matchs de football ont ainsi été attribués à ces nouveaux opérateurs.

L'arrivée de ces investisseurs offre de nouvelles perspectives de financement aux fédérations en charge des sports les plus médiatiques, dans la mesure où celles-ci disposent des droits de commercialisation des équipes de France relevant de leur discipline. Pour autant, la pérennité de ces financements commerciaux n'est pas certaine et expose les fédérations qui en bénéficient le plus à des risques de crises de financement, notamment en cas de retournement du marché.

177) Jean-François Bourg – *Le sport en France* – La Documentation française - 2008

178) *Situation du football professionnel français 2006-2007* – Ligue de football professionnel – février 2008.

2 - L'émergence d'un débat au sein de l'Union européenne

Le développement du marché du spectacle sportif a conduit l'Union européenne à considérer que le sport constituait une activité économique à part entière, soumise comme telle aux normes communautaires. Or, si le sport fait l'objet, dans la majorité des pays européens, de règles particulières définies par le droit interne, le traité sur l'Union européenne ne comporte en revanche aucune disposition spécifique sur ce sujet. Celui-ci s'inscrit, comme toutes les activités économiques, dans le cadre général des libertés de circulation définies par le traité sur l'Union européenne et doit respecter les règles de concurrence soumises au contrôle de la commission européenne et de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Avec le développement du marché sportif intra-communautaire, les procédures juridictionnelles se sont multipliées, tout particulièrement dans le football, traduisant les tensions entre les acteurs du sport et conduisant à un renforcement de l'action d'harmonisation juridique entre les Etats membres dans de nombreux domaines.

L'application des textes communautaires a des répercussions importantes sur les règles fixées par les instances sportives elles mêmes (composition des équipes en fonction des nationalités, réglementation des transferts, commercialisation des droits de retransmission...). Ces évolutions soulignent la fragilité pour l'avenir d'un modèle d'organisation du sport qui serait exclusivement national et dont les caractéristiques ne seraient pas suffisamment partagées par les différents Etats membres.

Face au développement du sport professionnel, la Commission européenne a estimé que « le sport doit faire face à de nouvelles menaces et de nouveaux problèmes apparus dans la société européenne, tels la pression commerciale, l'exploitation des jeunes sportifs, le dopage, le racisme, la corruption et le blanchiment d'argent ». Partant de ce constat, l'Union européenne a, depuis une dizaine d'années, développé une réflexion conduisant à reconnaître la fonction éducative et sociale du sport et la nécessité d'en sauvegarder les structures d'organisation, fondées, selon la Commission européenne ⁽¹⁷⁹⁾, sur le respect de principes parmi lesquels figurent notamment la lutte contre le dopage, la solidarité entre les clubs sportifs ainsi qu'entre le sport professionnel et le sport amateur, le système de promotion et de relégation en usage dans les

179) Rapport de la commission au conseil européen dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire

compétitions - qui garantit l'existence de compétitions ouvertes -, ou encore l'exigence de formation des jeunes sportifs.

Dans ce cadre, un livre blanc sur le sport a été présenté en juillet 2007, visant à poser les jalons d'une politique européenne du sport. Ce document reconnaît en particulier l'existence d'une spécificité dans l'organisation du sport, notamment en ce qui concerne les règles sportives et la définition des structures sportives, en renvoyant à une analyse au cas par cas la question de l'application au secteur sportif des règles du traité sur l'Union européenne.

La reconnaissance de cette spécificité du sport résulte aussi de l'inscription dans le projet de constitution européenne, puis dans le projet de traité adopté à la fin de l'année 2007 à Lisbonne, de dispositions visant à faire figurer le sport parmi les compétences d'appui, de coordination et de complément de l'Union européenne. Ces évolutions, bien qu'encore inabouties, pourraient à l'avenir permettre à l'Union européenne de promouvoir une action coordonnée dans le domaine du sport. Certes, ces dispositions, relevant de simples « compétences d'appui », ne permettraient pas l'adoption de dispositions d'harmonisation législative. Les réflexions en cours pourraient cependant permettre au mouvement sportif de développer de nouvelles initiatives visant à l'élaboration d'un modèle européen d'organisation du sport. Il convient d'observer, à cet égard, que les principes définis à l'échelon européen dans le livre blanc du sport ne sont pas antinomiques de ceux qui ont été prônés en France dans le cadre des « Etats généraux du sport ».

II - Des mutations qui entraînent des tensions sur le « modèle » sportif français

Si la réflexion conduite depuis dix ans au sein de l'Union européenne met en lumière les enjeux qui s'attachent à la préservation et au développement du sport, elle témoigne aussi de l'ampleur des mutations en cours et des difficultés rencontrées pour déterminer un cadre adapté dans un contexte fortement évolutif. La Cour, à l'occasion de ses contrôles, a ainsi constaté la tension qui s'exerce entre les principes d'organisation du sport et les évolutions qui se dégagent de l'observation des fédérations contrôlées et des disciplines qu'elles gèrent.

A - L'effort d'amélioration de la gestion et de l'organisation des fédérations

1 - La gestion des fédérations contrôlées progresse

Si un nombre encore élevé de fédérations enregistre toujours des difficultés financières ⁽¹⁸⁰⁾, les fédérations contrôlées par la Cour ont, sur la période la plus récente, fait évoluer leurs modes d'organisation et de gestion sous l'effet conjugué de la qualification croissante de l'effectif salarié qu'elles emploient et de l'augmentation de leurs ressources.

Le renforcement des effectifs salariés de ces fédérations est marqué : elles employaient au total 426 salariés en 2007 contre 311 en 2001, soit une augmentation de 37 % en 6 ans. Au siège de la fédération française de football, l'effectif salarié a par exemple augmenté de 50 % entre 2001 et 2006, et l'effectif total de la fédération, qui atteignait 170 personnes à fin 2006, s'est encore accru pour dépasser aujourd'hui les 190 salariés. Cette croissance des moyens humains, qui a été notamment consacrée aux domaines techniques les plus spécialisés (finances, marketing, services juridiques), a permis aux fédérations d'élever leur capacité d'expertise et d'améliorer leur gestion.

Les responsabilités qu'exercent les salariés au sein des fédérations doivent toutefois s'articuler avec le cadre associatif qui demeure la référence institutionnelle de ces organismes et qui confère aux élus la responsabilité de la gestion. Il en résulte une organisation qui peut se révéler complexe, comme dans le cas des fédérations de rugby et de handball, caractérisées par une répartition et parfois même une superposition des fonctions entre élus, fonctionnaires affectés auprès de la fédération et cadres salariés, l'ensemble aboutissant à un partage peu explicite des responsabilités. Les élus, dont l'activité est en principe bénévole, peuvent depuis 2004, sous certaines conditions, bénéficier d'une rémunération : les fédérations de rugby, d'athlétisme et de basket-ball ont adopté un tel dispositif, et la fédération de football étudie un projet allant dans ce sens.

Par ailleurs, le développement économique des fédérations les conduit à se rapprocher des pratiques des entreprises commerciales. Elles sont ainsi soumises à la TVA et à l'impôt sur les sociétés et sont assujetties aux règles de transparence financière fixées pour les sociétés

180) Un indicateur présenté par le rapport annuel de performance 2007 du programme 219 *Sport* indique que 9 fédérations sportives présentaient alors une situation financière « fragile » (fonds propres inférieurs à 10 % de l'actif) et 9 autres une situation « dégradée » (fonds propres négatifs).

anonymes par le code de commerce, dès lors qu'elles atteignent un niveau de développement défini par la loi : trois des cinq fédérations contrôlées par la Cour sont concernées par ces dispositions.

2 - Les fédérations renforcent le pilotage des échelons locaux

Le statut associatif des échelons régionaux et départementaux (ligues et comités) leur confère une indépendance restreignant les leviers d'action dont disposent les responsables fédéraux pour garantir la cohérence des actions conduites. Compte tenu de l'accroissement des financements locaux obtenus par le biais du CNDS, les fédérations manifestent toutefois la volonté de renforcer le pilotage de leurs structures locales.

Dans cette perspective, la fédération d'athlétisme a ainsi développé des contrats tripartites fédération/ligue régionale/conseil régional dans le cadre d'une stratégie de développement territorial. La fédération de handball a pour sa part entrepris de conclure des conventions d'objectifs bilatérales avec ses ligues régionales. Quant à la fédération de football, c'est par le biais de l'élaboration d'un plan stratégique commun avec ses échelons déconcentrés qu'elle cherche à mieux coordonner l'action de l'ensemble des structures fédérales.

Les systèmes d'information mis en place contribuent aussi à la cohérence des actions conduites aux différents échelons. La fédération française de handball a, par exemple, développé un système d'information (*Gest'hand*), qui permet à tous les niveaux de suivre et gérer les licences, les compétitions, l'arbitrage, ou les carrières des joueurs comme des techniciens. Le partage d'information qui en résulte ouvre à la fédération la voie d'une meilleure maîtrise de son activité.

Ces différentes évolutions doivent être poursuivies : elles exigent davantage encore qu'auparavant que les dirigeants associatifs soient formés aux responsabilités qu'ils exercent. Le ministère chargé des sports pourrait par ailleurs valoriser de façon plus dynamique et diffuser les bonnes pratiques mises en œuvre et identifiées dans les fédérations.

B - Un développement inégal des ressources propres

1 - Les structures de financement hétérogènes des fédérations

Les fédérations sportives disposent de trois ressources principales : les subventions publiques, les ressources statutaires (produits des licences en particulier...) et les recettes commerciales, issues de la billetterie des compétitions qu'elles organisent, de la cession des droits audiovisuels et

des droits de marketing dérivés. La part relative de ces ressources au sein du budget des fédérations contrôlées par la Cour varie significativement : les ressources non commerciales sont légèrement majoritaires dans trois fédérations (**athlétisme, basket-ball, handball**), et marginales dans les deux autres.

**Taux de dépendance aux ressources non commerciales
(licences, recettes statutaires et subventions de l'Etat)**

| en % du budget | 2001 | 2005-2006 | Différence |
|--------------------|------|-----------|------------|
| FFF (football) | 9 % | 7 % | -2 |
| FFR (rugby) | 7 % | 6 % | - 1 |
| FFA (athlétisme) | 68 % | 51 % | - 17 |
| FFBB (basket-ball) | 45 % | 50 % | 5 |
| FFHB (hand-ball) | 51 % | 55 % | 6 |

Source : Comptes des fédérations contrôlées – retraitement Cour des comptes

L'évolution depuis 2001 de la structure de financement de ces fédérations est contrastée : les trois fédérations dont le secteur professionnel s'est le plus développé (football, rugby, athlétisme) ont vu la part de leurs ressources non commerciales dans leur budget diminuer. Inversement, la croissance des budgets des fédérations de basket-ball et de handball résulte principalement de celle des licences, de sorte que le taux de dépendance de ces deux fédérations par rapport à leurs ressources non commerciales a augmenté.

Développement des ressources propres (hors licences et recettes statutaires et hors subventions de l'Etat)

| en milliers € | 2001 | 2005-2006 | variation |
|--------------------|---------|-----------|-----------|
| FFF (football) | 77 454 | 104 419 | 35 % |
| FFR (rugby) | 42 300 | 64 800 | 53 % |
| FFA (athlétisme) | 4 094 | 5 417 | 32 % |
| FFBB (basket-ball) | 8 586 | 9 095 | 6 % |
| FFHB (hand-ball) | 4 801 | 5 578 | 16 % |
| Total | 132 434 | 183 731 | 39 % |

Source : Comptes des fédérations contrôlées

Exprimée en volumes financiers, la dynamique de croissance des ressources commerciales se révèle très inégale : les deux fédérations bénéficiant des ressources commerciales les plus importantes (football et rugby) sont aussi celles dont le taux de croissance est le plus élevé sur la période. Les écarts s'accroissent de ce fait : la fédération de football

obtenait ainsi en 2006 des recettes commerciales plus de onze fois supérieures à celles de la fédération de basket-ball, contre neuf fois en 2001. Il convient par ailleurs d'observer que la croissance de ces ressources entraîne parfois celle des charges fixes, ce qui peut exposer les fédérations concernées à un risque financier en cas de diminution de leurs recettes commerciales.

2 - Des stratégies différenciées de développement des ressources commerciales

Trois des cinq fédérations contrôlées (football, rugby et athlétisme) sont parvenues ces dernières années à développer leurs ressources propres à un rythme annuel moyen supérieur à 5 %. Cette évolution s'est inscrite dans le cadre d'une stratégie de développement des ressources commerciales, dont la mise en œuvre, par delà la gestion des droits de retransmission audiovisuelle et des droits de marketing, peut prendre des formes très variées.

Ainsi, la fédération d'athlétisme a par exemple pris en charge l'organisation annuelle de deux évènements internationaux : une compétition par équipes en plein air dénommée *Décanation* et une réunion en salle au palais omnisport de Paris-Bercy. Ces manifestations, qui nécessitent l'engagement de moyens financiers importants, ne sont organisées que depuis peu et ne dégagent pas encore de bénéfices.

La fédération française de rugby s'est, quant à elle, engagée dans la construction d'un centre d'entraînement pour ses équipes de France : le centre national du rugby à Marcoussis, en région parisienne. Ce centre n'est pas exclusivement un outil d'entraînement, puisqu'il comprend également une infrastructure hôtelière permettant d'y organiser, entre autres, des séminaires d'entreprises et des stages au profit de clubs professionnels de rugby ou d'autres fédérations. Cet investissement permet à la fédération d'obtenir des recettes commerciales croissantes qui, sans couvrir encore le coût complet de l'infrastructure, permettent néanmoins aux équipes de France de disposer d'un centre technique performant.

En sens inverse, la fédération de football n'a, en ce qui la concerne, pas recherché au cours de la période de ressources complémentaires par l'organisation de compétitions ou la mise en œuvre de projets d'infrastructures sportives : la croissance de ses ressources résulte essentiellement de la renégociation en forte hausse des contrats commerciaux qui étaient arrivés à échéance.

Certaines fédérations ont enfin tiré fortement parti des ressources commerciales résultant des événements mondiaux qui ont été organisés en France au cours des dix dernières années : Coupe du monde de football en 1998, Coupe du monde de rugby en 2007, Mondiaux d'athlétisme en 2003. Cependant, par définition, ces ressources - même importantes - sont de nature ponctuelle.

3 - Une présence déterminante sur les télévisions à accès libre pour le développement des ressources des fédérations

L'évolution contrastée des ressources commerciales des fédérations sportives est directement corrélée avec la diffusion de leurs compétitions sur les chaînes de télévision à accès libre.

a) Un accès très inégal à la diffusion télévisée

Le football bénéficie de 35 % du temps d'antenne consacré au sport sur les chaînes à accès libre. Le rugby représente pour sa part 12 % de ce temps d'antenne en 2007, année de Coupe du Monde, soit autant que le cyclisme, contre 7 % seulement pour l'athlétisme. Le basket-ball et le handball sont, quant à eux, tout simplement quasiment absents des programmes, alors qu'ils représentent respectivement 457 000 et 360 000 licenciés.

Exposition télévisuelle des principaux sports sur les chaînes à accès libre en 2007

| | heures de diffusion | % du total |
|-------------------|---------------------|------------|
| Football | 355 | 35 % |
| Rugby | 124 | 12 % |
| Athlétisme | 70 | 7 % |
| Basket-ball | - | 0 % |
| Hand-ball | - | 0 % |
| Cyclisme | 121 | 12 % |
| Tennis | 172 | 17 % |
| Sports mécaniques | 49 | 5 % |
| Autres sports | 125 | 12 % |
| Total | 1 016 | 100 % |

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel

Les fédérations dont les sports bénéficient de la meilleure visibilité télévisuelle en retirent d'importantes recettes, qu'il s'agisse des droits de diffusion eux-mêmes ou de la commercialisation des droits dérivés dont la valeur résulte largement de l'exposition médiatique (utilisation de l'image des équipes de France, par exemple). Au-delà des seules ressources commerciales, la diffusion des compétitions entraîne en outre des retombées positives sur le nombre de licenciés et en conséquence sur les recettes statutaires.

Ainsi, les fédérations de football et de rugby ont vu leur budget total progresser respectivement de 33 % et 43 % en cinq ans. Les fédérations d'athlétisme et de basket-ball ont, quant à elles, atteint une croissance nettement plus modeste de respectivement 4 % et 11 %. La hausse plus importante du budget de la fédération de handball (26 %) résulte enfin de l'augmentation des ressources non commerciales et, ponctuellement, en 2006, de l'effet de recettes non récurrentes.

**Evolution des produits des fédérations de 2000-2001 à 2005-2006
(hors produits exceptionnels)**

en milliers d'€

| | 2000-2001 | 2005-2006 | variation |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| FFF (football) | 94 059 | 124 895 | 33 % |
| FFR (rugby) | 53 424 | 82 265 | 54 % |
| FFA (athlétisme) | 13 634 | 14 227 | 4 % |
| FFBB (basket-ball) | 16 720 | 18 590 | 11 % |
| FFHB (hand-ball) | 9 857 | 12 403 | 26 % |
| Total | 187 694 | 252 380 | 34 % |

Source : Comptes des fédérations contrôlées

b) L'absence d'un dispositif garantissant la diversité de l'offre sportive sur les télévisions à accès libre

Alors que l'exposition télévisuelle est déterminante pour le développement des sports, il n'existe à l'heure actuelle qu'un seul mécanisme de régulation, au demeurant peu efficace, visant à favoriser la diffusion sur les chaînes à accès libre des événements qualifiés par le législateur « d'évènements d'importance majeure » dans le domaine sportif. Ce dispositif, mis en place en 2004, impose au diffuseur ayant acquis des droits exclusifs de retransmission pour certaines compétitions - parfois uniquement dans l'hypothèse où l'équipe de France atteint le stade de la finale ou des demi-finales - de permettre l'accès du plus grand nombre à ces compétitions en rétrocédant à un service de télévision à accès libre les droits de diffusion en direct.

Outre que ce mécanisme apparaît limité dès lors qu'il ne porte que sur 21 évènements, sa mise en œuvre suppose que le titulaire du droit de diffusion fasse une offre « *selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires* » et que cette offre soit acceptée par le diffuseur à accès libre. Or, à trois reprises depuis 2004 (championnats du monde handball masculin et féminin, championnat d'Europe de basket masculin), aucun accord n'a pu être trouvé entre les diffuseurs sur une telle cession de droits : la victoire de l'équipe de France de handball au championnat d'Europe le 5 février 2006 n'a ainsi été vue en direct que par les seuls abonnés d'une chaîne payante.

Le ministère chargé des sports reconnaît, dans ses réponses à la Cour, que le sport télévisuel est essentiellement un marché économique ouvert où la compétition est féroce, et que les chaînes ne recherchent que les disciplines susceptibles de générer une audience conséquente. Il estime pourtant que, dans une société ouverte, où les règles de la concurrence régissent pour une grande part le sport professionnel, l'Etat ne saurait intervenir dans les rapports commerciaux entre acteurs économiques.

La préservation du principe d'unité du sport supposerait cependant de promouvoir un traitement moins hétérogène des différentes disciplines par les chaînes télévisées à accès libre. Or, la mise en place dans les « cahiers des missions et des charges » des chaînes à accès libre d'un dispositif visant à garantir une plus grande diversité de l'offre sportive et, en conséquence, un accès plus large aux ressources susceptibles d'en être retirées, n'a pas été étudiée. Il offrirait pourtant aux sports en bénéficiant un levier de développement dont ils sont aujourd'hui privés. A cet égard, le ministère chargé des sports a fait état d'une étude en cours au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel « *sur l'accès aux médias de fédérations plus nombreuses* ».

C - Les relations avec le secteur professionnel

1 - La solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur demeure limitée

Le législateur a entendu consacrer une solidarité, au sein de chaque sport, entre les secteurs professionnel et amateur. L'article L.333-3 du code du sport dispose ainsi que, « *afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés* ». Les reversements

bruts opérés, en application de dispositions conventionnelles, par les ligues professionnelles à leurs fédérations doivent cependant être relativisés.

Ainsi, dans le cas du rugby professionnel, seulement 5 % des recettes commerciales nettes de la ligue professionnelle (soit 1,2 M€ en 2005-2006) sont reversées à la fédération.

**Evolution des ressources commerciales reversées par la LNR
à la FFR de 2000-2001 à 2004-2005**

| en € | 2001- 2002 | 2002- 2003 | 2003- 2004 | 2004- 2005 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 5 % recettes commerciales nettes | 874 393 | 743 244 | 1 132 007 | 1 207 519 |

Source : contrôle de la fédération française de rugby

Dans le cas du football, un fonds d'aide à l'investissement a été constitué en 2001. Il est destiné à financer conjointement avec les collectivités locales des projets d'infrastructure sportive au profit des clubs amateurs. A ce fonds d'investissement, s'est récemment ajoutée une contribution complémentaire dénommée « aide ciblée football amateur » pour un montant de 2,5 M€ en 2005, 4,5 M€ en 2006 et 6 M€ en 2007. Au total, sur la saison 2006-2007, la ligue professionnelle de football (LFP) a reversé près de 20 M€ à la fédération française de football (FFF) au profit direct du football amateur. Ce montant ne représente toutefois qu'environ 3 % des produits tirés la même année par la ligue de la commercialisation des droits audiovisuels du football professionnel (646 M€ en 2006-2007).

Contribution de la LFP au fonds d'aide à l'investissement de la FFF

| en milliers € | |
|----------------------|--------|
| 2001-2002 | 6 100 |
| 2002-2003 | 9 140 |
| 2003-2004 | 10 670 |
| 2004-2005 | 12 200 |
| 2005-2006 | 17 740 |
| 2006-2007 | 19 740 |
| Total sur la période | 75 590 |

Source : protocole financier adopté le 11 janvier 2003 entre la FFF et la LFP et accord-cadre annexé au protocole financier 2002-2007

En sens inverse, des reversements sont effectués par les fédérations au profit des ligues professionnelles, en contrepartie de la mise à disposition de joueurs professionnels dans les équipes nationales. Ces reversements viennent réduire, voire rendre négative, la charge nette des ligues.

Ainsi, la fédération française de rugby verse à sa ligue professionnelle 10 % des recettes nettes encaissées en matière de droits de télévision, marketing et multimédias (hors coupe du monde), soit un montant nettement supérieur aux sommes précitées versées au titre de la solidarité. La coupe de monde de rugby est en outre l'objet d'une négociation spécifique, tous les quatre ans, pour déterminer l'indemnisation à verser à la ligue professionnelle : en 2007, ce dédommagement s'est élevé à un montant de 12 M€, versé progressivement jusqu'en juin 2009.

Evolution des ressources commerciales reversées par la FFR à la LNR de 2000-2001 à 2004-2005

en €

| | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 10 % recettes nettes marketing | 1 883 652 | 1 988 000 | 1 960 800 | 1 999 252 |

Source : contrôle de la fédération française de rugby

De même, la fédération française de football reverse à sa ligue professionnelle la moitié des recettes nettes tirées de la commercialisation des droits de l'équipe de France et des matchs organisés « hors protocole », c'est-à-dire au-delà d'un nombre prédéterminé de rencontres par saison. A ce titre, la **fédération de football** a ainsi reversé en 2005-2006 plus de 5 M€ à sa ligue professionnelle.

Evolution des ressources commerciales reversées par la FFF à la LFP de 2002-2003 à 2005-2006

en milliers d'€

| | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 50 % solde net droits équipe de France | 1 973 | 2 190 | 1 174 | 1 098 |
| 50 % sur les matchs « hors protocole » | 1 040 | 1 630 | 2 812 | 4 000 |
| Total | 2 078 | 3 820 | 5 393 | 5 098 |

Source : contrôle de la fédération française de football

En définitive, les flux financiers nets entre les fédérations et leurs ligues, traduisant l'application concrète de la solidarité entre le sport professionnel et amateur, se révèlent modérément favorables à la

fédération dans le cas du football, et même favorables à la ligue dans le cas du rugby. Dans le cas de l'athlétisme et du handball, la création des ligues professionnelles est encore récente : les flux financiers nets, essentiellement orientés de la fédération vers la ligue, ne sont pas encore significatifs. Enfin, la fédération de basket-ball est dans une situation particulière dans la mesure où elle n'a pas cédé à sa ligue les droits de retransmission du championnat : l'article L. 333-3 du code du sport n'est par conséquent pas applicable.

L'ensemble de ces constats amène à considérer que le ministère chargé des sports devrait engager une réflexion sur les modalités d'une solidarité plus accentuée, conformément aux principes qui orientent le modèle sportif français. Le ministère chargé des sports a confirmé, dans sa réponse à la Cour, que le statu quo n'était pas de mise, car la montée en puissance du sport professionnel et du « sport spectacle », de même que la contrainte qui pèse sur les financements publics, conduisaient inévitablement à une modification des équilibres existants.

2 - Un mécanisme inchangé de taxation des produits de cession des droits de diffusion des compétitions sportives

Parallèlement à ces flux financiers résultant des protocoles obligatoirement conclus entre les fédérations et leurs ligues professionnelles, un mécanisme de mutualisation des ressources entre le sport professionnel et le sport amateur a été institué en 2000 par le biais du dispositif de la « taxe Buffet », qui prévoit une contribution de 5 % sur le montant de la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives. Le produit de cette taxe est reversé au centre national de développement du sport (CNDS) : les ressources ainsi collectées ont atteint 40 M€ environ en 2007, dont 30 M€ provenaient de la ligue professionnelle de football.

Le bilan de ces transferts financiers montre cependant qu'ils portent sur des montants modestes au regard des sommes gérées par les principales ligues professionnelles et de la dynamique de croissance soutenue de leurs ressources. Les droits de retransmission audiovisuelle du championnat de ligue 1 de football ont ainsi augmenté de près de 120 % entre 2001 et 2006 ; les droits équivalents pour le top 14 de rugby ont augmenté de 50 % sur la même période. Cette croissance a, certes, bénéficié au secteur amateur par le biais de la taxe précitée, mais le constat d'une augmentation des ressources sans rapport avec l'évolution des coûts d'organisation des compétitions concernées aurait pu conduire l'Etat à modifier le taux de la taxe précitée, voire à instaurer une certaine progressivité : une modulation du taux de contribution du sport professionnel au sport amateur en fonction des montants atteints par la

commercialisation des droits sportifs serait en effet concevable. De même, il serait envisageable de tenir compte à l'avenir du développement des paris sportifs en ligne, comme de toute autre ressource qui serait appelée à se développer. Le principe de solidarité entre sport professionnel et sport amateur justifierait à tout le moins qu'une réflexion fût engagée par les pouvoirs publics sur le mécanisme de la « *taxe Buffet* », resté inchangé depuis 2000 en dépit des évolutions importantes intervenus depuis lors sur le marché du spectacle sportif.

D - La recherche d'une meilleure adéquation des moyens de l'Etat aux politiques mises en œuvre

1 - Des moyens d'action traditionnels qui s'affaiblissent

Les relations entre les fédérations sportives et l'Etat s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la négociation de la convention d'objectifs pluriannuelle et d'une veille administrative et économique assurée par la direction des sports. La capacité d'intervention de l'Etat résulte aussi de la faculté qui lui est reconnue, en cas de manquements graves et répétés d'une fédération, de prononcer un retrait de la délégation accordée à celle-ci. Plusieurs fédérations ont ainsi été sanctionnées au cours des dix dernières années. Toutefois, en dépit de son effet dissuasif, cette mesure radicale manque de souplesse et n'est que très rarement envisagée. Le ministère chargé des sports privilégie plutôt un dialogue dans la durée et un contrôle a minima des fédérations, dont seul l'échec avéré peut le cas échéant conduire à un retrait de délégation.

Dès lors, ce sont, d'une part, les financements que le ministère octroie dans le cadre des conventions d'objectifs et, d'autre part, son rôle de régulation normative qui constituent les principaux instruments disponibles pour que l'Etat puisse piloter l'action des fédérations.

Or, la portée de ces instruments tend à s'affaiblir. L'action normative de l'Etat à l'égard du sport professionnel s'inscrit tout d'abord désormais dans le cadre européen, voire mondial. Ainsi, pour le football, les règles relatives aux professions d'agents sportifs et aux modalités de transfert des joueurs relèvent avant tout des instances internationales comme la FIFA et l'UEFA. De même, la lutte contre le dopage illustre combien les dispositions législatives et réglementaires à caractère national ont une portée limitée, si elles ne sont pas soutenues par des mesures prises au niveau international. En outre, l'Etat éprouve de plus en plus de difficultés à financer seul les moyens de cette lutte : de nouveaux financements publics pourraient être recherchés en concertation avec le mouvement sportif et l'agence française de lutte contre le dopage, telles

qu'une quote-part prélevée sur le montant des licences ou bien une contribution financière des organisateurs de compétitions au delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires.

Par ailleurs, la proportion des ressources issues du budget de l'Etat s'est notablement réduite dans le cas de trois des cinq fédérations contrôlées (football, rugby et athlétisme), et sont même désormais négligeables dans le cas des deux fédérations en charge des sports les plus médiatisés (football et rugby), puisqu'elles représentent moins de 6 % des ressources : de façon significative, les bénéfices dégagés par ces fédérations en 2006 ont été supérieurs aux subventions publiques qui leur avaient été accordées.

Taux de dépendance des fédérations par rapport à l'Etat¹⁸¹

| en % du budget | 2001 | 2008 |
|--------------------|------|------|
| FFF (football) | 4% | 4% |
| FFR (rugby) | 8% | 6% |
| FFA (athlétisme) | 53% | 48% |
| FFBB (basket-ball) | 28% | 30% |
| FFHB (hand-ball) | 34% | 45% |

Source : direction des sports MJSVA

Certes, le ministère chargé des sports fait valoir l'utilité de ces financements qui, dans le cadre des conventions d'objectifs, ont une fonction incitative et visent à exercer un effet de levier pour mettre en œuvre des actions d'intérêt général qui pourraient, en l'absence de l'intervention de l'Etat, ne pas être considérées comme prioritaires par les instances dirigeantes des fédérations. Pour autant, la place des financements de l'Etat tend manifestement à se marginaliser dans les fédérations bénéficiant le plus de ressources commerciales.

La présence de l'Etat à travers les 1700 conseillers techniques sportifs mis à la disposition des fédérations est également parfois mise en cause. Ces fonctionnaires, qui contribuent à la promotion de la pratique sportive, à la structuration et à l'encadrement des politiques du sport de haut niveau, jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques contractualisées entre le ministère et les fédérations. Le ministère chargé des sports estime qu'un désengagement marqué de l'Etat dans ce domaine serait inopportun : les conseillers techniques sportifs constituent les relais privilégiés de mise en œuvre des orientations

181) Le taux de dépendance traduit la part que représentent les ressources publiques (subventions de l'Etat et CTS) dans le budget de la fédération

prioritaires de l'Etat dans le domaine sportif et contribuent à assurer une cohérence entre les politiques sportives fédérales et les objectifs ministériels. En effet, selon le ministère, l'apport de l'Etat n'est pas seulement un facteur d'équilibre financier ou d'expertise sportive, mais également de soutien aux missions d'intérêt général et de service public (organisation des compétitions, préparation au haut niveau, développement territorial, structuration du lien social,...) dévolues aux fédérations sportives.

Pour autant, le ministère indique également qu'il tient compte depuis plusieurs années du développement du sport professionnel pour l'affectation des conseillers techniques sportifs, et que, compte tenu des contraintes budgétaires, leur répartition au sein des fédérations, reposant sur des critères dépassés, sera prochainement réexaminée en concertation avec le mouvement sportif. Il serait à cet égard nécessaire d'inciter les fédérations les plus riches, fortes d'un secteur sportif professionnel puissant, à assurer progressivement la charge d'une partie plus nombreuse de leurs cadres techniques.

**Ressources accordées par l'Etat en 2007 et 2008
(subventions et CTS)**

en milliers €

| | 2007 | 2008 |
|-----------------|-------------|-------------|
| Football | 7 242 | 6 801 |
| <i>dont CTS</i> | <i>4000</i> | <i>4000</i> |
| Rugby | 6 212 | 5 064 |
| <i>dont CTS</i> | <i>2750</i> | <i>3650</i> |
| Athlétisme | 9 590 | 9 502 |
| <i>dont CTS</i> | <i>5450</i> | <i>5350</i> |
| Basket-ball | 6 207 | 6 243 |
| <i>dont CTS</i> | <i>3500</i> | <i>3600</i> |
| Handball | 7 409 | 7 150 |
| <i>dont CTS</i> | <i>3150</i> | <i>3050</i> |

Source : direction des sports

Le ministère chargé des sports écarte toutefois, à ce jour, l'éventualité, qui a été suggérée par le président de la fédération française d'athlétisme dans ses réponses à la Cour, de transférer aux fédérations la gestion directe des conseillers techniques sportifs, par l'attribution dans le cadre des conventions d'objectifs d'une subvention correspondant à leur masse salariale, afin que les fédérations maîtrisent totalement les

recrutements et les évolutions de carrière. De même, le ministère prend ses distances avec l'éventualité, suggérée également par la fédération française d'athlétisme, de professionnaliser les entraîneurs bénévoles : il rappelle que, dans la plupart des disciplines, les clubs n'ont pas les ressources financières pour recruter des entraîneurs salariés.

Plus généralement enfin, par delà la question de la nécessaire justification du recrutement, de l'emploi, et de l'affectation des CTS, une répartition plus différenciée entre les fédérations des moyens budgétaires dont disposent l'Etat et le CNDS devrait faire l'objet d'une analyse approfondie par le ministère.

2 - Une redistribution insuffisante des ressources commerciales entre fédérations

Les fédérations dotées des budgets les plus importants tirent l'essentiel de leurs ressources de la commercialisation de droits qui proviennent de la délégation prévue aux articles L. 131-14 à L. 131-21 du code du sport. Qu'il s'agisse en effet de la vente des droits de diffusion des matchs de l'équipe nationale, de la conclusion de contrats avec des équipementiers ou d'autres partenaires des équipes de France, ou de la commercialisation des droits attachés aux compétitions, ces ressources proviennent en définitive toutes des droits qui ont été concédés à titre exclusif par l'Etat⁽¹⁸²⁾ dans le cadre de sa délégation.

Une réflexion pourrait donc être engagée sur l'intérêt de la mise en place éventuelle d'un mécanisme de solidarité entre les sports, qui porterait sur l'ensemble des ressources commerciales, et non plus seulement sur les droits de retransmission télévisée. Un tel mécanisme, qui élargirait l'assiette de la « taxe Buffet » en confortant l'unité du sport, pourrait être progressif. Les ligues professionnelles, en tant que subdélégataires de tels actifs, pourraient aussi être concernées. Ce dispositif permettrait d'allouer de nouveaux moyens destinés à préserver le modèle sportif français : ces ressources pourraient ainsi abonder celles du CNDS, de même que celles découlant des paris en ligne, et lui permettre d'élargir ses missions, à un moment où les contraintes budgétaires - tant du point de vue de l'octroi des subventions que de l'affectation des conseillers techniques sportifs - sont extrêmement fortes.

182) Article L131-14 du code du sport : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports ». Seules les fédérations sportives délégataires peuvent utiliser l'appellation « fédération française » ou de « fédération nationale », ainsi que décerner celle d'équipe de France ou de champion de France.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Six ans après les états généraux du sport, la Cour constate que le modèle français d'organisation du sport, dont les principes ont été réaffirmés avec force, est désormais soumis à de fortes tensions. Ses contrôles menés sur cinq fédérations dotées d'un secteur professionnel ont mis en évidence l'anticipation par le mouvement sportif d'un éventuel désengagement de l'Etat, qui s'est effectivement traduit en 2008 par une diminution de 10 à 30 % du montant de la subvention publique accordée aux fédérations les plus importantes. Cette évolution s'inscrit dans un environnement économique marqué par les mutations du sport professionnel, qui conduit ces fédérations à privilégier une stratégie de croissance fondée sur le développement de leurs ressources commerciales. Simultanément, les fédérations dépourvues d'un secteur professionnel puissant ne disposent d'aucun relais de croissance et subissent par conséquent un effet de paupérisation.

Ces tendances divergentes peuvent menacer à terme les principes actuels d'organisation du sport en France. Le principe d'unité du mouvement sportif est remis en cause par l'écart de richesse qui s'accroît entre les grandes fédérations bénéficiant de financements privés importants et les autres. Au sein d'un même sport, le principe de solidarité entre sport professionnel et sport amateur ne joue efficacement, dans des proportions toutefois modestes, qu'au sein du football.

Dans ce nouveau contexte, la capacité d'intervention de l'Etat est réduite, dès lors que ses moyens de régulation et de pilotage sont liés aux financements qu'il accorde et que ceux-ci sont limités, de même que sa capacité à user de façon autonome de son pouvoir normatif, le cadre juridique de référence étant désormais devenu européen, voire mondial.

Dans son premier article, le code du sport rappelle que « les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale ». Compte-tenu de cette dimension sociétale et sociale, la Cour estime nécessaire de fixer plus précisément le rôle futur de l'Etat vis-à-vis des fédérations sportives, et en particulier de celles qui ont un secteur professionnel développé et des recettes commerciales largement majoritaires. A cet égard, par delà les réflexions en cours sur la présence d'un plus grand nombre de disciplines sportives sur les chaînes de télévision, trois orientations doivent - de façon non exclusive - être définies en

concertation avec le mouvement sportif :

- une répartition plus différenciée des moyens de l'Etat (subventions et conseillers techniques sportifs) entre les fédérations ;

- le renforcement de la mutualisation, au sein de chaque discipline, entre le secteur professionnel et le secteur amateur ;

- la mise en place d'une plus grande solidarité entre les sports par le biais d'un mécanisme prenant en compte l'ensemble des droits commerciaux obtenus dans le cadre de la délégation accordée aux fédérations sportives.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE,
DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative remercie la Cour pour ses observations d'une grande pertinence concernant les mutations du sport et leurs conséquences sur les relations entre l'Etat et les fédérations sportives.

Le ministère constate que le modèle d'organisation du sport fondé sur l'unité du sport et la solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur, entre la pratique de masse et la recherche du haut niveau, n'est pas remis en question par les analyses de la Cour qui invite les pouvoirs publics à rénover l'exercice de la tutelle et sécuriser les financements.

En effet, ce modèle, parfois idéalisé, mais porteur de valeurs sociales fortes a non seulement fait l'objet d'un consensus lors des Etats généraux du sport en 2002, mais a été depuis lors porté par les différentes instances européennes (Livre Blanc de juillet 2007 de la Commission européenne et Plan d'action Pierre de Coubertin ; déclaration commune des ministres des sports de l'Union européenne à Biarritz en novembre 2008).

I - L'autonomie financière des fédérations n'est pas toujours assurée

En mettant l'accent sur cinq fédérations sportives (football, rugby, athlétisme, basket-ball, handball) qui ont mis en place des structures administratives et financières de plus en plus performantes, fédérations dotées d'un secteur et de ligues professionnelles et, pour certaines, dotées de moyens financiers puissants grâce à des droits audiovisuels, notamment la fédération française de football, la Cour met en évidence les facteurs de transformation du modèle sportif français et la modification d'équilibres progressivement constitués entre sport professionnel et sport amateur, entre sport de masse et sport de haut niveau, entre la diversité des pratiques et des disciplines et la concentration des ressources privées sur quelques sports susceptibles de forte audience médiatique. Dans ce contexte, la montée du secteur professionnel et sa puissance économique et commerciale pourraient relativiser de fait la capacité d'intervention régulatrice des pouvoirs publics et pourraient faire douter de l'efficacité des subventions accordées par l'Etat.

Les analyses de la Cour concernant les cinq fédérations contrôlées peuvent être interprétées comme l'anticipation d'une évolution globale du sport, et à ce titre, invitent à la recherche de réponses novatrices adaptées au nouveau contexte ; toutefois, elles ne sont pas immédiatement généralisables à la réalité plus modeste des 130 fédérations agréées ou délégataires. Si la part de l'aide directe (conventions d'objectifs) apportée par le ministère n'équivaut qu'à 2% du budget de la fédération française de football (FFF),

à 3% pour le rugby et le golf, à 1% pour le tennis, l'apport n'est pas marginal pour l'ensemble des 130 fédérations agréées ou délégataires. Ainsi, pour les 85 fédérations unisports, le taux de soutien médian de l'Etat s'élève à 30% et monte à 50% si l'on y ajoute le financement des cadres techniques sportifs (CTS) mis à disposition de la fédération. L'Etat continue donc à jouer un rôle important voire décisif dans les équilibres fédéraux, même en ce qui concerne des fédérations solides financièrement (5% de subventions pour l'équitation, 11 % pour le karaté, 13% pour basket-ball, 21% pour le handball), car la santé économique d'un sport et des clubs ne se confond pas avec la solidité de la structure fédérale.

II - Une tutelle légère mais non dénuée d'efficacité pour la mise en œuvre du service public

La Cour souligne la difficulté de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur des fédérations (associations loi 1901) fondées sur le principe électif, traversées d'intérêts contradictoires, mais dotées pour l'exercice de leurs missions de prérogatives de puissance publique. Le retrait de l'agrément (qui a pu concerner par le passé la fédération française d'équitation ou celle d'haltérophilie) est effectivement une arme de dissuasion difficilement maniable et qui ne peut guère s'appliquer de façon durable.

C'est pourquoi le dialogue autour des conventions d'objectifs et l'intervention des directeurs techniques nationaux et des cadres techniques, agents de l'Etat placés auprès de la fédération restent privilégiés. La tutelle de l'Etat, qui se traduit aussi par une relation périodisée et formalisée entre les responsables de l'administration des sports et ceux de la fédération, garantit le bon usage des prérogatives de puissance publique conférées aux fédérations sportives.

Je suis convaincue de la fonction structurante des conventions d'objectifs, lesquelles ont engagé l'ensemble des fédérations, y compris les fédérations les plus autonomes financièrement, à ordonner leurs actions en fonction des axes du programme budgétaire « sport » (développement de la pratique du sport de haut niveau, protection et santé des sportifs, formation et emploi), et à mettre en place des instruments de contrôle et de mesure (comptabilité analytique, indicateurs). L'intervention de l'Etat, forte ou modeste, conduit les fédérations à s'impliquer dans des politiques publiques que les assemblées fédérales pourraient ne pas souhaiter prendre en considération. L'affectation des aides du ministère, déterminées précisément lors de la négociation des conventions d'objectifs, permet de préciser les obligations et les conséquences du service public sportif : développement des pratiques sur le territoire, promotion des valeurs éducatives et sociales du sport, prise en compte des politiques gouvernementales en faveur des publics cibles et des quartiers, organisation cohérente du haut niveau.

III - Dialogue approfondi sur la base de projets sur l'olympiade

Pour garantir un système sportif à même de concilier le développement de la pratique pour tous et la réussite olympique (40 médailles à Pékin en 2008), en tenant compte de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques et des exigences de la réforme de l'Etat au travers de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère en charge des sports, conformément à l'esprit des recommandations de la Cour, a défini en vue de la nouvelle olympiade 2009-2012 des formes d'action qu'il souhaite encore plus efficaces.

C'est ainsi que les prochaines conventions d'objectifs seront négociées à partir du projet sportif fédéral pluriannuel. L'Etat concentrera son aide directe sur certaines actions particulièrement structurantes, soumises à une évaluation sur la base d'indicateurs.

Parallèlement, la suppression du PNDS (programme national de développement du sport) en 2009, liée à la rationalisation des compétences entre l'Etat et CNDS (centre national pour le développement du sport) confirme la position du ministère en tant que seul interlocuteur et financeur des fédérations nationales, le CNDS ayant vocation à se recentrer sur l'accompagnement du mouvement sportif local et le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs. Par ailleurs, la question du redéploiement des conseillers techniques sportifs selon des critères actualisés sera abordée à l'occasion de la négociation des conventions d'objectifs, afin d'améliorer la cohésion du soutien de l'Etat qui soit financier ou humain.

IV - Sécurisation financière et unité du sport

Cet enjeu est pris en compte au niveau gouvernemental.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté en juin 2008 en conseil des ministres une communication relative à l'ouverture maîtrisée du marché des paris sportifs et hippiques ainsi que des jeux d'argent en ligne. Le Gouvernement a décidé de procéder à cette ouverture afin de canaliser des pratiques aujourd'hui illégales et de se mettre en conformité avec les règles européennes. L'ouverture du marché des jeux en ligne sera mise en œuvre dans le respect des impératifs d'ordre public et social (lutte contre la fraude, la corruption, les activités de blanchiment, prévention des comportements addictifs, protection des mineurs).

A partir d'un cahier des charges précis, des agréments devront être délivrés aux nouveaux opérateurs par une autorité de régulation. Le principe d'un retour financier vers le sport est pris en compte dans le cadre du projet de loi en cours de préparation. Un prélèvement spécifique en faveur du sport sera notamment appliqué à l'ensemble des paris sportifs selon des modalités qui seront contenues dans le projet de loi. La reconnaissance d'un droit de propriété aux organisateurs de manifestations sportives pour l'exploitation

de paris sur ces événements pourra également leur permettre de bénéficier de contreparties financières.

La sécurisation des financements du sport a aussi fait l'objet de réflexions à l'initiative de la France dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (juillet-décembre 2008).

Enfin, les études et rapports récents sur le sport professionnel (Rapport du secrétaire d'Etat Eric Besson sur la compétitivité des clubs de football, rapport de la commission présidée par M. Philippe Seguin sur les stades de football), envisagent des dispositions juridiques renforçant les capacités financières des clubs professionnels afin de leur donner les moyens de leur performance sportive au sein des compétitions européennes. Ces propositions, sont examinées avec beaucoup d'attention par le Gouvernement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY

La lecture de l'insertion de la Cour des comptes n'appelle pas de ma part de remarques fondamentales. Toutefois il me paraît intéressant de préciser que le temps d'antenne consacré au rugby en 2007 atteint un pourcentage qu'il convient de qualifier d'exceptionnel puisqu'il s'agit comme vous l'indiquer de l'année de la Coupe du Monde.

Par ailleurs, le mécanisme de solidarité entre les sports dont il est fait état, suppose une réflexion générale quant à sa définition et plus généralement quant à son application.
