

Synthèse

du Rapport public thématique

Janvier 2013

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

■ Avertissement

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

Sommaire

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

Introduction

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

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

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

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

1 L'Etat confronté aux évolutions du sport

Un Etat très présent

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

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

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

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

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

L'Etat confronté aux évolutions du sport

conditionne l'attribution d'aides publiques, qui font notamment l'objet de conventions d'objectifs. Il a, en outre, accordé à 81 fédérations une délégation, degré supérieur de reconnaissance, qui leur confie un monopole dans l'organisation des disciplines dont elles ont la charge. Enfin, 1 680 conseillers techniques sportifs, agents de l'Etat, sont placés auprès de 77 fédérations sportives.

L'Etat consacre annuellement 4,3 Md€ au sport. La plus grande part de ces crédits – 3,5 Md€ – est destinée au sport scolaire et universitaire et finance essentiellement la masse salariale des enseignants d'éducation physique et sportive.

Les montants mobilisés dans le périmètre du ministère des sports atteignent pour leur part 867 M€ en 2012 : 310 M€ sont consacrés aux dépenses de rémunérations et de fonctionnement des services ; 275 M€ relèvent du programme « sport » du budget de l'Etat, dont près de 70 % des crédits sont affectés au sport de haut niveau ; enfin, le CNDS, dont la vocation première est le financement du sport pour tous dans sa dimension territoriale, bénéficie de ressources affectées pour un niveau de

dépenses évalué à 282 M€ en 2012.

Un rôle de régulation à adapter

A côté de l'Etat et des fédérations sportives, d'autres acteurs se sont affirmés et occupent une place croissante. Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels, dont le rôle a été renforcé depuis le début des années 1980 par les lois de décentralisation : elles consacrent environ 10,8 Md€ par an au sport. Par ailleurs, si le statut professionnel ne concerne qu'un nombre restreint de sportifs – environ 4 500 en France –, la médiatisation des compétitions a fortement accru les enjeux qui y sont liés : ainsi, le montant des droits de retransmission des événements sportifs est passé de 510 M€ en 2000 à 1,13 Md€ en 2010.

Tout en étant significatifs, les moyens que l'Etat consacre au sport ne constituent qu'une part minoritaire des financements du sport, y compris des financements publics. En 2009, les dépenses liées au sport se sont élevées en France à 34,9 Md€, soit 1,85 % du PIB. L'Etat représente, tous ministères confondus, environ 12,5 % de ce total et les collectivités territoriales 31 % ; les

L'Etat confronté aux évolutions du sport

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

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

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

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

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

2 Le développement du sport pour tous

D'importantes inégalités d'accès à la pratique sportive

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

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

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

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

Le développement du sport pour tous

Ces constats déterminent ce que devraient être la mise en oeuvre de la mission principale de l'Etat dans ce domaine : contribuer à la réduction des inégalités territoriales dans un souci de complémentarité avec les collectivités territoriales. Or les instruments qu'il utilise paraissent mal orientés et exposés au risque de saupoudrage, qu'il s'agisse des dotations versées dans le cadre des conventions d'objectifs ou des subventions versées par le CNDS.

Réorienter le CNDS vers la correction des inégalités

Le CNDS verse principalement deux types de subventions : des subventions pour les clubs et les structures déconcentrées des fédérations et du comité national olympique et sportif français (CNOSF) – ce qu'on appelle la « part territoriale » - et des subventions d'équipement destinées à contribuer au financement d'équipements sportifs. Les premières, qui s'élèvent à 142 M€ pour 2011, constituent, dans de nombreux cas, une subvention de fonctionnement dont le montant médian relativement faible

(1 200 € pour les clubs) et le nombre important (plus de 41 000 aides accordées à plus de 35 000 bénéficiaires en 2011) limitent les effets de levier. Les secondes, d'un montant de 111 M€ en 2011, ne sont pas suffisamment orientées vers le soutien à des projets d'équipement situés dans les territoires les moins bien dotés.

En outre, compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur le ministère chargé des sports, le CNDS, qui bénéficie de ressources affectées, s'est vu confier le financement d'autres dispositifs, tels que le soutien à l'euro 2016 de football, sans compensation et donc au détriment du soutien au sport pour tous. Dès lors, une clarification des compétences du CNDS apparaît nécessaire pour en faire un opérateur consacré exclusivement au développement du sport pour tous, et non le support du financement des initiatives que le ministère ne peut pas assumer.

Par ailleurs, il conviendrait que le CNDS modifie sensiblement son mode d'intervention et évolue vers un véritable financement sur appels à projets pour la part territoriale comme pour les subventions de fonctionnement. S'agissant de la part territoriale,

Le développement du sport pour tous

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

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

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

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

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

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

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

Le développement du sport pour tous

divers acteurs du sport universitaire. Il est tout aussi marqué entre leurs actions et le sport pratiqué en clubs, alors même que les unes et les autres devraient être complémentaires. Les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère chargé des sports travaillent de manière cloisonnée, sans qu'une réflexion d'ensemble n'ait été engagée sur le développement des activités physiques et sportives pour le plus grand nombre. Au-delà d'une simple coordination avec les structures fédérales, une véritable

ouverture de l'école sur le monde sportif associatif semble nécessaire, en particulier pour les activités sportives volontaires dans le premier et le second degré. A ce titre, l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT), retraçant l'ensemble des moyens publics en faveur du sport relevant de l'action de ces différents ministères, permettrait d'améliorer la visibilité de l'action de l'Etat et favoriserait la convergence des actions vers des objectifs communs.

3 Le soutien au sport de haut niveau

Des résultats encourageants, mais fragiles

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

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

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

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

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

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

Le soutien au sport de haut niveau

leure efficience dans les moyens mis en œuvre et les conditions de leur emploi. Les constats effectués par la Cour montrent que des progrès importants peuvent être réalisés.

Un accompagnement des sportifs à réformer

Le ministère chargé des sports a développé depuis plus de trente ans une politique en faveur du « double projet » des sportifs de haut niveau, visant à concilier performance sportive et réussite dans leurs études ou leur insertion professionnelle. L'organisation mise en place demande, toutefois, à être réformée.

Tout d'abord, le périmètre du haut niveau est défini de façon très large, ce qui entraîne des demandes de financement nombreuses et une dispersion des moyens attribués. Ainsi, pas moins de 119 disciplines sont actuellement reconnues par l'Etat comme relevant du haut niveau, dont 40 disciplines non olympiques. Les listes ministérielles concernent environ 15 000 sportifs, dont 8 000 espoirs et partenaires d'entraînement. La mise en place, en 2009, des parcours de l'excellence sportive, qui visaient à redéfinir les filières du sport de haut niveau,

a peu modifié le paysage existant.

Les aides financières directes, qui ont bénéficié à 3 137 sportifs en 2011, sont très dispersées, leurs modalités d'octroi et de versement sont insuffisamment encadrées, et l'impact de ces aides n'est pas évalué. De même, les aides à l'emploi (conventions d'aménagement d'emploi dans le secteur public et conventions d'insertion professionnelle dans le secteur privé) devraient être mieux ciblées : le nombre de bénéficiaires est passé de 400 en 2001 à 749 en 2011, et un quart des sportifs concernés relève d'une discipline non olympique.

Par ailleurs, le dispositif permettant aux sportifs de haut niveau et aux espoirs de bénéficier d'aménagements de leur cursus scolaire et universitaire n'a pas été adapté aux évolutions les plus récentes. Surtout, il n'existe aucun suivi national qui permettrait d'associer les ministères chargés respectivement des sports, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, et de produire un état des lieux précis et une évaluation des résultats obtenus.

Il conviendrait en conséquence de faire preuve d'une plus grande sélectivité lors des différentes étapes du processus de gestion du sport de

Le soutien au sport de haut niveau

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

Un réseau du sport de haut niveau à renforcer

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

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

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

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

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

Le soutien au sport de haut niveau

niveau. Sa relation avec les sportifs les plus performants pourrait enfin être consolidée en lui confiant les modalités d'établissement des listes de sportifs et la gestion des aides. L'extension de son registre d'action rendrait toute-

fois simultanément nécessaire une plus grande ouverture de sa gouvernance au mouvement sportif.

4 Les relations avec les fédérations sportives

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

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

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

Les conseillers techniques sportifs

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

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

Les relations avec les fédérations sportives

doivent notamment être mieux encadrés. La nature des missions qui leur sont confiées doit être mieux définie : la typologie de leurs missions pourrait être resserrée sur des fonctions stratégiques et de coordination, en priorité au niveau national, ce qui permettrait de réduire le nombre total d'emplois. Enfin, la répartition actuelle de ces emplois entre les fédérations doit être adaptée aux évolutions des besoins et des disciplines : dans ce cadre, le nombre de fédérations bénéficiant d'un encadrement d'Etat pourrait être sensiblement réduit.

Cette évolution conduira à diminuer le soutien public en faveur de certaines fédérations. Il apparaît donc indispensable de les inciter également à se moderniser et à évoluer vers une plus grande autonomie et à renforcer les solidarités permettant de préserver l'unité du sport.

Accroître l'autonomie financière des fédérations et en améliorer la gestion

Dans le contexte d'un système fédéral très dispersé - la France compte 117 fédérations agréées, alors

que l'Allemagne n'en a que 60 et l'Italie et l'Espagne 64 -, les fédérations doivent constituer des ensembles plus cohérents et regrouper un nombre minimal de clubs et de licenciés pour disposer des moyens d'une meilleure maîtrise de leur gestion. Il convient de favoriser les rapprochements entre fédérations afin de permettre des mutualisations : l'Etat peut les encourager dans cette voie, en déterminant par exemple des critères de financement tenant compte d'une taille critique à atteindre ; il peut également s'opposer à l'agrément de nouvelles fédérations, afin d'inciter les nouvelles disciplines à rejoindre les fédérations existantes.

En outre, la féminisation des instances dirigeantes est encore trop lente en l'absence de dispositions prévoyant des sanctions. Le ministère chargé des sports devra être attentif à cette question dans la perspective du renouvellement prochain des instances dirigeantes en rappelant aux fédérations leurs obligations de représentativité et en les inscrivant dans les conventions d'objectifs.

Par ailleurs, les fédérations doivent veiller à améliorer leur gestion, ce qui requiert par une meilleure qualifi-

Les relations avec les fédérations sportives

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

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

Une solidarité financière à consolider

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

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

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

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

Les relations avec les fédérations sportives

ment lors de la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives.

L'assiette de cette taxe est exposée à un risque d'érosion du fait de la stagnation actuelle des droits de retransmission et parce que les droits cédés depuis l'étranger à des diffuseurs français échappent à ce prélèvement. Dans un souci de consolidation de cette taxe, un élargissement de son assiette, permettant de toucher l'ensemble des recettes générées par la

commercialisation des droits de retransmission des compétitions sportives, apparaît souhaitable. Par ailleurs, son application aux droits cédés depuis l'étranger pourrait impliquer les diffuseurs français. Dans cette perspective, la « taxe Buffet » serait appliquée à deux catégories de contribuables : les fédérations et les ligues, lorsque les droits sont cédés depuis la France, et les diffuseurs français, lorsque la personne morale cédant les droits se situe à l'étranger.

Conclusion

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

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

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

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

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

Recommandations

Adapter le rôle de régulation de l'Etat :

- définir des priorités resserrées pour les interventions de l'Etat s'inscrivant dans les objectifs du développement de la pratique sportive et de l'excellence du sport de haut niveau ;
- promouvoir la mise en place d'instruments internationaux coordonnés, notamment en matière de réglementation des paris sportifs et de contrôle des clubs professionnels ;
- développer des outils de mesure et d'analyse des dépenses sportives et des effets de la pratique du sport sur la santé, l'employabilité et la cohésion sociale.

Développer une politique efficace de réduction des inégalités dans l'accès au sport :

- mettre fin au subventionnement par le centre national pour le développement du sport des dispositifs sans lien avec le sport pour tous ;
- réformer les instruments d'intervention du centre national pour le développement du sport : pour la

part territoriale, procéder à des appels à projets visant à accroître la pratique sportive chez les publics qui en sont le plus éloignés ; pour les subventions d'équipement, ne financer que des projets qui répondent à des situations de sous-équipements ;

- faire du sport scolaire et universitaire une composante du sport pour tous en promouvant les passerelles entre le sport à l'école et le sport en club.

Accroître l'efficacité du dispositif du sport de haut niveau et renforcer sa structuration :

- apporter une aide plus ciblée et sélective au sport de haut niveau, en reconnaissant un nombre plus restreint de disciplines soutenues par l'Etat, en concentrant les aides financières personnalisées et les aides à l'insertion professionnelle, et en évaluant leur impact ;
- développer et coordonner les contrats de performance conclus avec les établissements publics du réseau du sport de haut niveau ;

Recommandations

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

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

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

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

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