

REFORME DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ORGANISATION DU SPORT FRANÇAIS.

Réflexions sur les points inscrits à l'ordre du jour du séminaire thématique n°1.

1.1 Le principe de la délégation, de l'agrément et les conditions du contrôle de l'Etat.

1.1.1 La délégation.

1.1.1.1 L'état des lieux.

Issue d'une conjoncture politique troublée qui, au milieu du XXème siècle, a, lourdement et bien au-delà du sport, impacté l'organisation de la société française, (cf. note spécifique sur l'historique des relations entre l'Etat et le mouvement sportif en France), cette procédure de délégation présente des caractéristiques atypiques et contradictoires.

1.1.1.1.1 Une forme de fiction juridique.

Au regard des règles d'organisation des institutions sportives internationales (*lex sportiva*), elle est considérée, par une majorité des juristes internationaux français et étrangers, comme une fiction juridique.

Il paraît, en effet, de plus en plus difficile d'imaginer qu'un Etat confie l'organisation et la gestion d'une discipline sportive à une structure autre que celle à qui l'organisation internationale concernée l'a attribuée.

En 70 ans d'existence, les pouvoirs publics français ont tenté une seule fois (pour le ball trap, à partir de considérations dont les fondements sportifs n'étaient pas évidents) de s'affranchir de cette exigence. La réaction virulente des institutions sportives internationales et la menace de lourdes sanctions ont alors conduit à un repli stratégique rapide.

La seule marge de manœuvre des pouvoirs publics concerne des disciplines émergentes non encore reconnues par les institutions sportives internationales qui peuvent soit être interdites faute de délégation (cas du MMA) soit être contraintes à s'intégrer dans une fédération délégataire existante. Ce sont d'ailleurs ces périodes transitoires qui ont permis d'opérer des regroupements de disciplines qui ont pu perdurer après leur structuration internationale, malgré quelquefois des réticences des sports dits « associés ».

1.1.1.1.2 Un principe dépourvu de sens fonctionnel et institutionnel.

En dehors de situations de conflits (quelquefois liés à d'autres motifs que sportifs ...) entre l'Etat et certaines fédérations ou de dysfonctionnements majeurs des instances fédérales, aucun contrôle systématique des modalités d'application de la délégation et des obligations afférentes n'a jamais été mis en œuvre.

Les dispositions législatives qui pourraient fonder un tel contrôle sont pourtant nombreuses mais elles se limitent souvent à des principes généraux dépourvus de toute dimension

fonctionnelle. Les plus significatives d'entre elles ont été introduites par des lois fondatrices (dites Mazeaud en 1975, Avice en 1984, Buffet en 2000, Lamour en 2006) qui ont fait l'objet d'un conséquent travail de préparation pour éviter tout conflit inutile avec la *lex sportiva*. Il n'en va pas de même pour de multiples mesures, issues de propositions de loi conçues sans véritable étude d'impact ou répondant à des préoccupations conjoncturelles, qui se révèlent inapplicables ou incontrôlables par les autorités publiques.

La dernière loi (datée du 1-03-2017) du quinquennat précédent « *visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs* » constitue une quintessence de cette propension à édicter des pétitions de principes inapplicables ou inappliquées.

Cette réalité explique probablement que ce dispositif normatif d'apparence contraignante n'ait jamais suscité de problèmes majeurs avec les institutions sportives internationales qui ont pourtant sanctionné plusieurs pays autrefois liés à la France qui s'en sont inspirés mais qui ont pris le risque de l'appliquer.....

Outre le cas particulier du ball trap déjà cité, les pouvoirs publics n'ont exercé la tutelle intrinsèquement liée à la délégation qu'à deux reprises : en 1997 pour la fédération d'haltérophilie alors en pleine déliquescence fonctionnelle et financière, en 2005 pour la fédération d'équitation dans des conditions qui furent très discutées par les juristes du sport.

Dans les deux cas, les prérogatives de puissance publique retirées aux fédérations furent confiées, conformément à la loi, au CNOSF.... évitant ainsi toute contestation des institutions sportives internationales.

Le contrôle d'ordre juridictionnel est un peu plus significatif. Le Conseil d'Etat a ainsi traité un peu plus de 150 affaires durant les 30 dernières années. Une majorité concerne des sanctions disciplinaires où la haute juridiction administrative a souvent sanctionné le non respect de principes généraux relatifs aux libertés publiques (émanant de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la constitution ou de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). En l'absence de la délégation, il est vraisemblable que des décisions identiques auraient été adoptées par des tribunaux judiciaires.

Dans ce contexte, il est assez probable que les fédérations délégataires portent une attention plus soutenue au respect des règles imposées par leurs structures de rattachement international, beaucoup plus rigoureuses en matière de sanctions (quelquefois très lourdes) résultant de leur inapplication.

Cette prééminence de la *lex sportiva* sur le droit national est évidemment plus implicite qu'exprimée. A ma connaissance, cet état de fait ne comporte qu'une seule exception concernant la fédération française de cyclisme sommée, entre 2005 et 2009, par l'union cycliste international (UCI) d'appliquer ses propres règles de contrôle antidopage en lieu et place de la loi française. Un président de la FFC (devenu depuis président de l'UCI) a accepté ces exigences sans aucune réaction des autorités publiques de l'époque

1.1.1.3 Un outil d'organisation et de consolidation des pouvoirs dans le domaine sportif.

Alors que de nombreux experts étrangers ou extérieurs au « monde sportif » considèrent la procédure de délégation comme une entorse à l'indépendance ou à l'autonomie des institutions sportives voire comme une ingérence étatique dans leur cœur de métier, le mouvement sportif français paraît très attaché à l'existence et au maintien de cette disposition.

Les principales fédérations sportives françaises la perçoivent, depuis près de 70 ans, comme une consolidation de leur pouvoir et accessoirement comme un appui institutionnel à une hiérarchisation de l'organisation interne du mouvement sportif. L'absence de contreparties contraignantes liées à cette reconnaissance mais également le traitement privilégié dont ces fédérations délégataires bénéficient, de la part des pouvoirs publics depuis le début des années 1960, tendent d'ailleurs à conforter cette appréciation.

1.1.1.2 Les perspectives d'évolution.

Trois hypothèses me paraissent envisageables.

1.1.1.2.1 La suppression de la délégation.

Cette option conduirait à se rapprocher de l'organisation sportive adoptée par la quasi-totalité des pays membres de l'UE mais également par une grande majorité des Etats dans le monde (seuls quelques régimes très autoritaires ont conservé une intervention étatique explicite dans le « cœur de métier » des fédérations).

Elle ne conduit pas forcément à la disparition d'une reconnaissance des missions fédérales liées à la délégation voire du monopole accordé à certaines entités, qui pourrait être alors introduite dans des conventions d'objectifs pluriannuels.

Cela étant, une telle évolution n'a pas été évoquée lors du séminaire de lancement de la réflexion et ne figure dans aucun document préparatoire aux étapes suivantes. Ce constat conduit à penser qu'elle générerait l'ouverture d'un conflit qu'aucune des parties concernées n'envisage.

1.1.1.2.2 Le renforcement de la délégation.

En dénonçant légitimement, dans son rapport public publié en février 2018, l'absence de sens de la délégation sous sa forme actuelle, la Cour des Comptes relance un débat qui a présidé à la quasi-totalité des chantiers de rénovation de l'organisation du sport français (cf. note précitée sur l'organisation des relations entre l'Etat et le mouvement sportif).

Satisfaisante pour le mouvement sportif, la situation actuelle l'est moins pour les pouvoirs publics dont l'intervention est circonscrite à l'accompagnement d'une réalité qui est loin d'être toujours conforme aux principes généraux liés à l'exercice de missions de service public ou d'intérêt général.

C'est sur la base de ce constat que la Cour des Comptes avance des suggestions qui ne sauraient être écartées de la réflexion actuelle :

- libre administration des fédérations sous réserve du respect de grands principes : fonctionnement démocratique, transparence de gestion, égal accès des femmes et des hommes aux instances dirigeantes dans une perspective de parité ;
- organisation d'un processus éliminant des situations de clientélisme ;
- encadrement de situations à la limite de l'usage abusif de biens sociaux : cartes de crédits, frais de déplacements, logements de fonction, affectation de billets d'accès aux manifestations, absence de règles formalisées de passation de contrat, ;
- instauration de procédures de contrôle interne ou externe sur la structure nationale et les organes territoriaux ;
- limitation du cumul des mandats dans le temps ;
- estimation de la valeur marchande de la délégation dans le montant des subventions ;

- respect de règles liées à l'intérêt général (gouvernance, éthique, dopage,) y compris pour les subdélégations aux ligues professionnelles ;
- contrôle rigoureux de l'application des dispositions législatives liées à la délégation ;
- application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, au moins pour les fédérations dont plus de 50% des produits sont assurés par des subventions publiques.

Ces préconisations ont évidemment le mérite de redonner du sens à la procédure de délégation, démarche qui n'a jamais été entreprise depuis son instauration.

Elles présentent toutefois l'énorme inconvénient de renforcer l'intervention étatique et, ainsi, de conforter une situation qui paralyse les initiatives et entretient les conservatismes.

1.1.1.2.3 Le maintien d'un principe formel de délégation.

Cette forme de statu quo est certainement celle qui poserait le moins de problèmes aux principaux dirigeants du mouvement sportif.

Cette option n'exclut pas d'introduire l'essentiel des préconisations de la Cour des Comptes dans une logique, plus volontariste et moins coercitive, de négociation des conventions d'objectifs pluriannuels.

A contrario, elle devrait s'accompagner de la suppression de multiples contraintes qui lui sont attachées et dont l'application se révèle soit irréalisable soit incontrôlable (cf. dossier « refondation du modèle sportif français », novembre 2017).

Par ailleurs, deux productions « officielles » (selon la nomenclature avancée par Xavier Giguet) récentes impactent assez lourdement la problématique de la délégation :

- Le rapport « Onesta » qui préconise la création d'une structure autonome (associant agents de l'Etat, CNOSE, CPSF, personnalités qualifiées) pour gérer l'évaluation, la prospective, la stratégie et le management du projet « Performance 2024 ». Qu'il s'agisse d'une opération « commando » limitée à ce seul événement ou d'une organisation destinée à perdurer, cette initiative interfère largement sur des compétences dévolues aux fédérations délégataires. Une étude approfondie de la compatibilité entre les dispositions législatives et réglementaires actuelles et les attributions assignées à la nouvelle structure mériterait certainement d'être engagée.
- La proposition de résolution du sénateur Savin qui, outre des préconisations relatives au renforcement de la composition et des attributions de la commission d'examen des projets fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), évoque un encadrement de la production normative des fédérations délégataires voire leur mise à contribution sur les conséquences de leur application.

Sur un plan plus général, cette option de statu quo laisserait perdurer deux problèmes :

- l'un, d'ordre juridique, concerne la possibilité de conserver la délégation tout en supprimant la tutelle (comme le demande une majorité des interlocuteurs fédéraux). Si cela n'a déjà été fait, il serait certainement utile de demander l'avis du Conseil d'Etat sur cette éventualité ;
- l'autre d'ordre politique résulte de la difficulté à rééquilibrer l'intervention publique entre le sport spectacle, ses acteurs et son organisation (objet principal de la délégation), d'une part et le développement des pratiques hors d'un cadre compétitif

hiérarchisé, d'autre part, si seule la première dimension fait l'objet d'une reconnaissance explicite et d'une délégation de l'Etat.

Avancée lors de précédents débats sur la modernisation de l'organisation et de la gouvernance du sport, l'hypothèse d'un élargissement de l'actuelle délégation de l'Etat hors du secteur compétitif et dans le champ du développement des pratiques ne semble pas très opportune. Cette perspective présente, en effet, trois inconvénients :

- elle renforcerait l'omnipotence institutionnelle de l'Etat dont dépendrait la quasi-totalité des actions des organismes privés agissant dans le champ sportif ;
- elle générerait d'autres hiérarchies au sein du mouvement sportif puisque de nombreuses fédérations actuellement délégataires ne seraient pas en mesure de bénéficier de ce nouveau dispositif ;
- elle conforterait une inégalité de traitement entre les structures affiliées aux fédérations et celles qui souhaitent participer à des actions de développement hors du mouvement sportif.

1.1.2 L'agrément.

1.1.2.1 L'état des lieux.

Instauré en 1940 pour contrôler puis (à partir de 1942) asservir le fonctionnement des fédérations sportives, la procédure d'agrément devient, en 1945, un passage obligé pour obtenir des subventions publiques sous réserve d'adopter des statuts conformes à un modèle type.

La loi de 1984 (dite Avice) maintient cette exigence formelle mais la complète en terme de participation à une mission de service public sommairement définie en terme de promotion de l'éducation par les activités physiques et sportives, de développement et d'organisation de la pratique de ces activités ainsi que de formation et de perfectionnement des cadres bénévoles.

En 1992, l'exigence de statuts types s'élargira aux règlements disciplinaires.

La loi de 2000 (dite Buffet) définira beaucoup plus précisément les missions de service public dévolues aux fédérations agréées mais ces dispositions plus explicites seront abrogées par la loi de 2003 (dite Lamour), à la demande du mouvement sportif qui s'y était opposé dès leur promulgation. Cette même loi remplacera l'obligation de respect des statuts et règlements types par la nécessité d'adopter des statuts conformes à certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type.

L'actuel code du sport reprend ces dispositions statutaires en son article L121-4 qui confirme également l'exigence de l'agrément pour « *bénéficiaire de l'aide de l'Etat* » et qui en élargit les effets (en application d'une ordonnance de juillet 2015) aux associations sportives affiliées. Cette même ordonnance confère la reconnaissance d'utilité publique et le bénéfice des avantages associés aux fédérations sportives agréées.

La définition des missions de service public auxquelles participent les fédérations demeurent, pour le moins, très générales en se limitant « *au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives* ». La possibilité de déléguer « *tout ou partie de l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées* » aux ligues professionnelles, introduite en 2004, est également confirmée.

Cela étant et ainsi que le Conseil d'Etat l'a précisé dès 1988, ces fédérations ne disposent pas de prérogatives de puissance publique et relèvent donc du droit commun applicable à l'ensemble des associations.

1.1.2.2 Les perspectives d'évolution.

En matière de contribution à l'intérêt général comme de fonctionnement démocratique ou de transparence financière, l'efficience du dispositif d'agrément des fédérations sportives fait l'objet d'avis mitigés voire réservés de la part de nombreux observateurs indépendants.

Cela étant, ces principes sont constitutifs d'un concept d'agrément appliqué à de nombreux autres domaines d'activités (éducation populaire, consommation, protection de la nature et de l'environnement, tourisme, chasse, secteur sanitaire et social) et aucune preuve avérée ne permet de penser que les fédérations sportives présentent, en l'espèce, un bilan différent de leurs homologues d'autres composantes de la vie sociale.

En outre, la loi du 4 août 2014 (pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes) a introduit des exigences spécifiques aux fédérations sportives agréées, en matière de parité dans instances dirigeantes, dont il faudra évidemment vérifier la mise en œuvre à l'occasion de leurs prochains renouvellements en 2018.

Dans ce contexte et à défaut d'une réforme globale des modalités de délivrance, de suivi et de contrôle des associations agréées (comme de la reconnaissance d'utilité publique), une remise en cause de l'agrément des fédérations sportives apparaîtrait à la fois inopportune et discriminatoire.

Comme pour la délégation, le maintien d'une forme de statu quo ne saurait exclure la possibilité de définir, par la loi, des principes impératifs liés à la participation à des missions de service public (ainsi que leurs modalités d'évaluation partagée) conditionnant la passation de conventions d'objectifs pluriannuelles.

1.1.3 Les autres points évoqués par la « problématique sommaire ».

1.1.3.1 La définition des disciplines sportives.

Cette thématique me paraît s'inscrire dans la propension française récurrente à considérer que le droit national peut contraindre la « *lex sportiva* » dans le champ de l'organisation des compétitions qui constitue le cœur de métiers des fédérations internationales (FI) et de leurs représentations nationales.

Nul ne peut cependant imaginer qu'une discipline sportive puisse être définie et reconnue par un Etat sans l'avoir été préalablement par les institutions sportives internationales (FI ou/et CIO).

Il en va évidemment de même pour l'identification de la liste des disciplines devant faire l'objet d'une délégation.

1.1.3.2 Les liens entre fédérations.

Sauf à remettre en cause le principe de l'indépendance des fédérations sportives (formellement affirmée depuis la loi de 1975), les relations organisationnelles et fonctionnelles qu'elles peuvent établir entre elles relèvent, à mon avis, de leur seule responsabilité.

Il en est ainsi de la création de licences communes, d'éventuelles constitutions de regroupements ou de confédérations.

S'agissant de leur taille critique et sans interdire leur création quelle que soit leur surface, les pouvoirs publics pourraient fixer un seuil plancher (en terme d'effectif ou/et de budget) pour

accéder aux conventions d'objectifs pluriannuelles, afin d'éviter une trop grande déperdition de l'aide publique dans des charges logistiques.

1.1.3.3 Les effets de la jurisprudence européenne dans le domaine sportif.

A ma connaissance, cette jurisprudence concerne essentiellement le spectacle sportif et ses acteurs. Si cela n'a déjà été fait, il serait intéressant de mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs du sport français un état exhaustif des décisions prises en la matière (par la Commission européenne, la CJUE ou la CEDH) voire des affaires en instance.

Une information de cette nature permettrait d'éviter des interprétations aléatoires voire erronées qui alimentent des craintes inutiles et paralysent la réflexion sur de nécessaires évolutions (le rapprochement inapproprié entre deux affaires, de nature très différente, concernant le basket et le patinage a récemment illustré ce type de dérives).

1.1.3.4 Le rôle des fédérations en matière de formation.

Je suggère de ne pas traiter cette question essentielle dans le cadre d'une réflexion portant sur la répartition des pouvoirs et responsabilités entre les différents acteurs du sport.

C'est en effet précisément ce type d'approche, largement alimentée par le poids de l'histoire et des multiples enjeux (institutionnels et corporatistes) qui sont apparus au fil du temps, qui a généré une situation actuelle où les conflits de compétences et la défense de prés carrés de pouvoir ont pris le pas sur l'intérêt général en matière de réponses à la demande sociale.

Il me paraîtrait donc souhaitable d'aborder cette thématique des formations et des qualifications dans un cadre fonctionnel plus général, prioritairement fondé sur la réalité actuelle des besoins et des attentes et sur leur diversité, avant d'aborder le concours que chaque acteur pourrait apporter à leur satisfaction et les mesures législatives ou réglementaires spécifiques qui pourraient éventuellement les régir.

1.2 La gouvernance des fédérations et des clubs.

1.2.1 La problématique générale.

L'approche de cette thématique s'inscrit dans une logique récurrente qui a présidé à toutes les entreprises de réforme de l'organisation du sport français depuis trois quarts de siècle et qui fonde son caractère atypique au niveau européen voire mondial.

Même si cela peut sembler iconoclaste dans ce contexte historique, il me paraîtrait utile de s'interroger sur l'opportunité d'une intervention de la puissance publique sur l'organisation interne d'entités qui sont censées être ses interlocuteurs voire ses partenaires indépendants et responsables.

Peut-on considérer, à l'inverse et comme le mentionnait l'exposé des motifs de la proposition sénatoriale qui a abouti à la loi (précitée) du 1-03-2017, que les fédérations agissent « *dans le cadre d'un véritable service public géré par des personnes privées* » ?

Il serait très intéressant que le mouvement sportif donne un avis explicite sur ces questions et précise les domaines dans lesquels la loi et le règlement peuvent lui être utiles pour optimiser son fonctionnement.

Parallèlement, les autorités publiques gagneraient à cerner un socle minimum d'exigences liées à la participation à l'exécution d'une mission de service public et à l'attribution de moyens publics afférents. Il serait également opportun, comme cela a déjà été évoqué

précédemment, de déterminer si ces exigences doivent figurer dans la loi comme des obligations impératives ou plus simplement comme des dispositions obligatoires des conventions d'objectifs pluriannuelles.

1.2.2 Les thématiques spécifiques.

1.2.2.1 La place des structures déconcentrées du mouvement sportif.

Le positionnement de ces organes internes relève, évidemment et exclusivement, des institutions qui les ont créés et dont ils dépendent.

Cela étant, l'Etat et son opérateur principal qu'est le CNDS gagneraient à s'interroger sur les effets pervers des financements qu'il accorde à ces entités, qui bénéficient par ailleurs d'aides territoriales importantes, dans le cadre de la part dite « territoriale ». Outre ces effets discutables dans un contexte de restriction budgétaire, ce cumul impacte le fonctionnement de certaines fédérations nationales où l'influence, l'aisance financière et structurelle et le pouvoir de « baronnies territoriales » pèsent lourdement sur la vie fédérale.

1.1.2.2 Les questions liées à l'éthique.

De nombreux travaux universitaires internationaux ont été produits sur cette thématique et en ont mis en exergue à la fois l'ampleur et la complexité mais également la nécessité d'une appropriation volontaire par les tous les acteurs impliqués dans la vie sportive.

Dans ce contexte, il conviendrait certainement de s'interroger sur la pertinence d'un modèle actuel de cogestion où toutes les institutions impliquées interviennent dans tous les domaines, sans respect des responsabilités incombant à chacun, en se limitant souvent à des dispositifs formels voire à de simples pétitions de principe.

En la matière, l'ambiguïté des procédures a atteint une forme de paroxysme à l'occasion des débats précédant l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2017, précitée (cf. note spécifique produite sur la fraude mécanique et technologique).

Une solution plus efficace pourrait être envisagée en confiant, en pleine responsabilité, la promotion de l'éthique et le traitement des dérives qui la menacent à chaque acteur dans son champ de compétences.

Au mouvement sportif (CNOSF et fédérations), la charge de définir plus précisément les règles d'éthique concernant son fonctionnement et ses activités et de s'organiser pour les faire respecter. A l'État, l'exigence d'engager des procédures de droit commun pour les infractions (corruption, blanchiment, évasion fiscale, radicalisation, trafics de mineurs...) commises sur son territoire et de veiller à la mise en œuvre effective des conventions internationales qu'il a signées. Aux entreprises privées, la volonté de privilégier la dimension éthique de leurs investissements. À la société civile, enfin, dont font partie les institutions d'enseignement et de recherche, de proposer des outils de réforme fondés sur des expertises neutres et de réunir les différents acteurs concernés dans des plates-formes dont la vocation est de transcender les intérêts particuliers.

Je note d'ailleurs que cette problématique a, pour la première fois, été traitée de manière rationnelle et efficiente dans le projet de « loi olympique » en cours d'examen au Parlement.

1.1.2.3 Les modes d'organisation des fédérations.

Le code du sport, en son article L131-2, stipule que « *les fédérations sportives sont constituées sous forme d'association* ».

Compréhensible et pertinente à l'époque où elle a été instaurée (en 1975) cette disposition apparaît excessivement restrictive dans un contexte de développement de l'économie sociale et solidaire. Le rapport présenté en 2016 devant le conseil national du sport par Bernard Amsalem et intitulé « *sport et économie sociale et solidaire* » me paraît ouvrir des perspectives très intéressantes en la matière.

1.3 Marchandisation : quelle place pour les clubs et les fédérations, pour les collectivités et pour le secteur privé ?

1.3.1 Considérations générales.

L'intitulé de cette thématique me paraît à la fois lapidaire et contestable lorsque l'on se réfère à sa signification développée ensuite sous le vocable de « *problématique sommaire* ».

Il s'agit en effet d'une question essentielle et complexe qui ne peut se réduire à un phénomène de « marchandisation » (la population fréquentant les établissements privés commerciaux de prestations sportives est d'ailleurs relativement beaucoup plus faible en France que chez nos voisins européens) puisqu'elle recouvre de multiples formes d'organisations (ou d'inorganisations délibérées) bien au-delà de préoccupations marchandes.

J'ai essayé d'en analyser la réalité et de proposer des pistes de réponses politiques et institutionnelles dans un dossier produit en janvier 2018 et intitulé « *Pour une pratique sportive accessible à tous, objectif ambitieux dont la réalisation exige une profonde rénovation des politiques sportives et de l'intervention des différents acteurs concernés* ».

Je ne saurais me prononcer sur le caractère satisfaisant d'une telle évolution. Je suis en revanche absolument convaincu que le développement de pratiques « extra fédérales » est inéluctable en France comme dans la quasi-totalité des pays démocratiques.

1.3.2 Les conséquences pour l'Etat.

Une évaluation exhaustive de l'état des lieux mais également des besoins et des demandes des aspirants aux pratiques sportives s'impose comme un préalable à la conception d'une politique innovante. Le pilotage de cette mission, qui devrait mobiliser un réseau d'expertise totalement indépendant du microcosme, pourrait être confié à l'observatoire des pratiques sportives dont la création a été annoncée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

Cette première étape indispensable devra se prolonger par un investissement conséquent dans une dynamique de conseil et d'ingénierie en matière de prise en charge de ces nouvelles pratiques.

Même si son intervention financière demeure modeste voire marginale au regard de celle des collectivités territoriales, l'Etat ne peut éluder la question de la prise en compte du développement des pratiques hors du cadre « fédéral ». Cette perspective implique certainement une profonde réforme structurelle et fonctionnelle du CNDS.

1.3.3 Les conséquences pour les collectivités territoriales.

La proximité des collectivités territoriales au regard des attentes du public a déjà conduit plusieurs d'entre elles à développer des politiques innovantes en faveur de pratiques inscrites hors du cadre fédéral, principalement en matière d'équipements de plein air.

Cela étant, la majorité des équipements sportifs ont été conçus dans les années 70-80 selon des normes fédérales adaptées au seul modèle sportif dominant destiné à un public jeune, en bonne santé, majoritairement masculin et intéressé par la compétition hiérarchisée.

Les autres publics plus féminins, plus âgés ou en situation de handicap et souhaitant bénéficier des bienfaits du sport en matière de bien être individuel et collectif, ne disposent que de très rares équipements publics adaptés.

Sans évidemment exclure l'accès aux clubs sportifs existants, un effort substantiel devrait être engagé pour la réalisation d'équipements adaptés aux pratiques de loisirs et, en particulier, de structures multi pratiques en plein air ou couvertes, disposant de lieux de sociabilité pour adultes et enfants. Une esquisse de programme de ce type a été initiée à la fin du quinquennat précédent. Elle mériterait certainement d'être confortée et renforcée, quant à son périmètre et à son financement.

Plus généralement, l'animation et la gestion de ces espaces ouverts au public, sans adhésion ni prestation obligatoire mais, en certains cas, soumis à une redevance d'usage, nécessiteront une analyse particulière et, peut-être, innovante. Il serait, en effet, certainement intéressant d'étudier une formule fondée sur le coût réel des services rendus (hors amortissement des équipements publics) et sur des aides personnalisées se substituant au subventionnement des structures.

1.3.4 Les conséquences pour le mouvement sportif.

L'implication des institutions sportives dans la prise en charge de pratiques qui ne relèvent pas de leur cœur de métier historique dépend évidemment de la volonté de chacune mais également de la capacité de leurs membres (clubs majoritairement animés par des bénévoles) à les accueillir.

Cela étant, le mouvement sportif doit également intégrer un nouveau paysage de l'organisation du sport français où il ne sera plus le seul interlocuteur opérationnel des pouvoirs publics.

Dans ce contexte, la solution la plus constructive consisterait à établir des partenariats, dépourvus de toute considération hégémonique ou dominante et fondés sur une mutualisation des compétences et des bonnes pratiques entre le mouvement sportif et ces nouveaux acteurs que sont :

- des associations oeuvrant dans des domaines autres que sportifs (social, humanitaire, éducatif, enfance, personnes âgées, actions liées à la vie locale,) ;
- des communautés d'usage qui adoptent une personnalité morale ;
- des entreprises, au titre de leur fonctionnement (principalement pour leurs salariés et leurs familles) ou par la voie du parrainage et du mécénat ;
- des fondations ;
- de nombreuses mutuelles ou organismes d'assurance complémentaire et de protection sociale.

Il convient d'ailleurs de relever que plusieurs fédérations (unisports ou multisports) ont d'ores et déjà établi d'intéressantes coopérations avec ces entités.

1.4 Numérique et développement du sport.

Ne maîtrisant pas cette thématique au-delà de la curiosité d'un simple observateur, je ne suis pas en mesure d'émettre un avis utile.

1.5 La gouvernance du sport professionnel.

1.5.1 L'état des lieux.

La France a adopté une position de principe partagée par les principales institutions sportives internationales et fondée sur une intégration du sport professionnel au sein des fédérations constituées, à l'origine, pour gérer le sport amateur.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la construction d'un dispositif législatif et réglementaire imposant, conçu dans un objectif de régulation (ainsi décliné sur le site du ministère des sports) :

- « *juridique par l'encadrement des structures qui régissent le sport professionnel et l'adaptation de la législation fiscale, sociale et du travail* » ;
- « *économique qui conduit à l'encadrement du régime des subventions publiques, à la mise en place d'un contrôle de gestion, à la fixation et à la commercialisation des droits d'exploitation, à la réglementation de l'exercice de la profession d'agent sportif* ».

Une certaine propension à l'interventionnisme dans le champ du sport professionnel s'est emballée entre 2014 et 2017 avec la multiplication de mesures (adoptées sans véritables études préalables de leur impact) inapplicables voire irréalistes dans un contexte de plus en plus international (cf. note de décembre 2016 intitulé « *la France championne du monde de la production législative relative au sport* »).

Par ailleurs, ce dispositif s'est construit à partir de réalités concernant principalement les sports collectifs masculins et, surtout, le football. Il ne concerne que très marginalement les disciplines individuelles (dont le cyclisme, pourtant précurseur dans l'accès au professionnalisme). Il est inadapté aux sports émergents dans le champ professionnel mais aussi, et surtout, au sport professionnel féminin. Il ignore totalement les disciplines ou le sportif professionnel relève d'un statut social indépendant (golf, tennis, équitation,

1.5.2 Les perspectives d'évolution.

Trois questions préalables me paraissent devoir être examinées.

Est-il souhaitable de légiférer, au delà de l'affirmation du principe fondamental d'intégration du sport professionnel dans le mouvement sportif, en matière de relations entre les entités, de statuts, de compétences, d'obligations et de droits mutuels ?

Ma réponse personnelle est très réservée voire négative dans la mesure où cet encadrement est inadapté à la diversité des situations selon les sports, où il paralyse les initiatives et les innovations et où il contribue essentiellement à conforter des rentes de situation et des carrés de pouvoir.

En conservant voire en renforçant un modèle d'organisation très spécifique et très éloigné du standard adopté par la quasi-totalité des pays de l'Union européenne tout en souhaitant un renforcement des politiques communautaires, la France ne s'enferme-t-elle pas dans une position contradictoire qui affaiblit sa capacité d'action ?

J'en suis personnellement convaincu puisque plusieurs aspects de notre dispositif réglementaire et législatif laissent accroire, contre toute évidence, que le droit national est capable de répondre à des problématiques qui dépassent largement notre territoire.

Il en va ainsi du pouvoir des organismes de contrôle fédéraux en ce qui concerne les flux financiers et les prises de participation dans le capital des sociétés, des règles de transferts, de rémunérations des sportifs et d'exercice de la profession d'agent.

Une expertise indépendante et exhaustive des dispositions législatives et réglementaires, concernant le sport professionnel et plus largement le sport spectacle ne s'impose-t-elle pas pour en évaluer la pertinence en matière d'intérêt général mais aussi, et surtout, pour en mesurer l'utilité au regard de l'application du droit commun national et européen ?

Cette démarche me paraît urgente pour mettre fin à des ambiguïtés ou contentieux inutiles qui alourdissent les charges des institutions judiciaires.

Pour ne prendre qu'un exemple dans l'actualité, les débats sur l'usage d'engins pyrotechniques dans les enceintes sportives paraissent surréalistes dans le contexte actuel de sécurité publique qui conduirait tout auteur de telles infractions dans d'autres enceintes à subir de lourdes sanctions pénales.

1.6 Sport et handicap.

Cette problématique pourrait être traitée dans une logique commune à l'ensemble des sujets de gouvernance et d'organisation du sport français, en distinguant les questions liées aux pratiques compétitives et à l'accessibilité de toutes et tous au sport.

Dans les deux cas, la situation de la France, dans le contexte européen, est extrêmement préoccupante voire déplorable et ce constat impose une mobilisation résolue de tous les acteurs concernés (bien au-delà des entités spécialisées) voire une intervention volontariste (en matière législative et financière) des pouvoirs publics.

S'agissant de l'élite paralympique, je souscris sans réserve à l'analyse et aux préconisations de Claude Onesta en ce qu'elles concernent l'indispensable mutualisation des apports de l'ensemble des composantes du mouvement sportif.

S'agissant du développement d'autres formes de pratiques, il ne me semble pas nécessairement opportun d'établir un programme spécifique aux handicapés compte tenu des risques (déjà existants) de marginalisation des publics concernés. Je suggère en revanche d'en faire un axe prioritaire des politiques d'accessibilité du sport au plus grand nombre, telles ont été évoquées succinctement dans le présent document et de manière plus approfondie dans le dossier précité consacré à cette problématique.