Rapport et propositions pour une réforme des statuts des fédérations sportives

par François ASENSI

**Rapport remis à Lionel Jospin
Et Marie-George Buffet**

Avril 2000

SOMMAIRE

SOMMAIRE DES AUDITIONS.....	4
Avant propos	5
Introduction	6
I – Analyse de situation.....	7
Chapitre 1 / Sport et Etat	7
Chapitre 2 / Financement et relations avec le monde économique	14
II - Pour une véritable démocratisation du mouvement sportif.....	27
Chapitre 1 / Les bénévoles, moteurs du mouvement sportif.....	28
Chapitre 2 / Favoriser la place des femmes dans le mouvement sportif.....	34
Chapitre 3 / Les jeunes, « citoyens-pratiquants ».....	39
Chapitre 4 / Réformes statutaires.....	41
Chapitre 5 / Définir les relations entre les fédérations et les établissements professionnels	48
Conclusion.....	50
LEXIQUE DES ABREVIATIONS	51
Synthèse des propositions du Député François ASENSI	52
Annexe n° 1.....	55
Annexe n° 2.....	56

« Le principal enseignement que je tire de ces trente mois ministériels est l'absolue nécessité de préserver la cohésion entre tous les niveaux d'organisation du sport. Je ne crois pas davantage à un secteur professionnel coupé de ses racines profondes pour se réduire à n'être qu'un spectacle marchand, qu'à un secteur associatif ou amateur pouvant se priver de la part indispensable d'exemplarité, de rêves et d'imaginaire propre aux grandes compétitions de haut niveau. Dans cette logique, la demande de budget de l'Etat, fortement revalorisé, ne doit pas être entendue comme une pétition de principe. Le problème n'est pas tant de partir de ce qui existe que de se situer au niveau de la place radicalement nouvelle prise par le sport dans les relations humaines et l'évolution de la société ».

Marie-George Buffet

SOMMAIRE DES AUDITIONS

1. Fédération Française des Sports de Glace - M. Gailhaguet
2. Comité National Olympique et Sportif Français - M. Alaphilippe
3. Fédération Française de Handball - M. Amiel
4. Fédération Française du Sport Boules - M. Desgouttes et M. Lacoste
5. ASVEL- M. Lefebvre
6. Fédération Française de Ski - M. Chevallier, M. Bois et M. Huet
7. Fédération Française de Lutte - M. Brun
8. Fédération Française de Motocyclisme - M. Barthélémy et M. Poirier
9. Fédération Française de Football - M. Simonet
10. Fédération Française de Roller Skating - M. Retureau et M. Beaumont
11. Fédération Française de Tennis - M. Bimes
12. Club de football de Villepinte - M. Nicholson
13. Ligue Nationale de Basket - M. Müller et M. Viard
14. Fédération Française de Golf - M. Martin et M. Jolly
15. Fédération Française de Cyclisme - M. Baal
16. Fédération Française de Rugby - M. Lapasset et M. Lauranc
17. Fédération Française de Canoë-Kayak - M. Hunaut
18. Comité des Flandres et de Picardie de Rugby - M. Gradel
19. LUC - M. Denel
20. LOSC - M. Canonne et M. Lecomte
21. Comité Régional Olympique du Nord-Pas-de-Calais - M. Lambin
22. Fédération Française des Sociétés d'Avion - M. Masseglia et M. Lesaux
23. Fédération Française de Squash - M. Fontaine et M. Bonnefoy
24. Fédération Française de Tennis de Table - M. Albertini
25. Groupe de travail "égalité, parité, hommes/femmes dans le sport"
26. Fédération Française de Karaté et Arts Martiaux Affinitaires - M. Garson et M. Cipriotis
27. Union Nationale du Sport Scolaire - M. Boujon
28. Fédération Sportive et Gymnique du Travail - M. Moustard
29. Fédération Française du Sport Automobile - M. Régis
30. M. Kahn - Conseiller d'Etat, ancien président de la section de l'intérieur
31. Ligue Nationale de Rugby - M. Dagorne
32. M. Foucher - Président de la conférence des conciliateurs du CNOSEF

Avant propos

Le 8 octobre dernier, le Premier Ministre, Lionel JOSPIN m'a confié une mission auprès de Marie-George BUFFET, Ministre de la jeunesse et des sports pour mener une réflexion sur une réforme des statuts des fédérations sportives françaises.

Dans ce cadre, j'ai été amené à auditionner de nombreux dirigeants de fédérations et de clubs sportifs. Je tiens à souligner la qualité de leur accueil et de leur esprit d'ouverture.

Disponibles, passionnés pour et par leur sport, les bénévoles ont fait preuve d'une grande disponibilité pour répondre à mes questions.

Ces entretiens, riches et intenses, ont permis d'enrichir ma réflexion et de mieux appréhender les réalités du monde sportif contemporain.

Ainsi, les premiers jalons de mon rapport ont pu être posés et la réflexion menée à son terme.

Je souhaite que les propositions avancées dans ce rapport permettent une véritable démocratisation du mouvement sportif et encouragent la participation de tous à la vie fédérale.

Après une brève approche analytique du mouvement sportif français, de sa genèse, de ses relations avec le monde économique et de ses dysfonctionnements internes, je vous propose d'examiner les enjeux et les réponses possibles en vue d'une démocratisation du mouvement sportif.

Introduction

Avec 171 913 clubs et plus de 13 millions de licenciés, le mouvement sportif français occupe une place majeure dans l'espace associatif de l'hexagone.

Cependant, il est confronté, dans une société en pleine évolution qui modifie ses pratiques collectives, à des changements de pratiques individuelles et de nouveaux comportements de consommation.

Confronté à ces évolutions, dans un monde de plus en plus intégré, le mouvement sportif se doit d'évaluer ses pratiques collectives, de modifier et de codifier ses règles de vie afin de palier un déficit sérieux d'engagement individuel.

En fait, ce sont les corps intermédiaires de la nation qui doivent faire face au nécessaire renouvellement de leurs cadres, aux besoins de formation et de promotion de leurs dirigeants, à quelque niveau que ce soit.

Le vieillissement de ses élites, dû le plus souvent au blocage des générations ascendantes affecte indistinctement les associations, les syndicats et les formations politiques. Le mouvement sportif n'y échappe pas.

Il est vrai également que l'allongement de l'espérance de vie et les progrès de santé publique rendent disponible un nombre toujours plus grand de nos concitoyens après la vie professionnelle.

La génération des 30/40 ans n'a pas aujourd'hui sa place dans tous les lieux de décision et de responsabilité. C'est la première fois que ce constat est fait depuis des décennies.

La quête de l'épanouissement individuel s'inscrit dans une recherche permanente de liberté. Certains estiment que cette recherche a pour corollaire le rejet de tout projet collectif.

Les couches nouvelles de salariés, la plupart du temps ayant fait des études supérieures et diplômés, hésitent à s'engager directement dans différents collectifs, tout en s'investissant ponctuellement sur le terrain des valeurs.

Doit-on insister sur le fait que l'insécurité du lendemain que connaissent des millions de personnes engendre des effets dévastateurs sur la cohésion sociale, générant souvent un déficit d'engagement public dans les milieux modestes. Plus on est pauvre et plus on connaît la relégation des centres de décision et des espaces de démocratie.

Combien de clubs, d'associations, dans des quartiers difficiles, regrettent l'absence de bénévoles. Combien de responsables envisagent d'abandonner leurs fonctions d'encadrement faute de soutien et de solidarité de l'ensemble du corps social et des institutions. En 2001, nous célébrerons le 100ème anniversaire de la loi sur les associations. Il serait alors nécessaire de toiletter cette loi, voire de la refondre afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle dans une démocratie.

Pour modeste que soit la réforme des statuts, elle se doit précisément de dynamiser la vie associative pour une plus grande promotion de cadres dirigeants et assurer l'indispensable renouvellement des institutions donnant ainsi toute sa place aux jeunes et aux femmes.

L'engagement associatif reste un acte conscient et volontaire. La vie associative doit tendre à se rapprocher de la société.

I – Analyse de situation

Chapitre 1 / Sport et Etat

❶ Structuration du mouvement sportif français

En 1997, les français ont consacré 5 % de leur budget au sport, à la culture et aux loisirs. Les dépenses sportives y représentent 10 %. Au cours des dix dernières années, le nombre total de licenciés dans les fédérations sportives s'est accru de 15 % en moyenne. Football et tennis sont les disciplines certes les plus pratiquées mais le golf, l'équitation et la voile enregistrent les plus forts taux de croissance. Les 122 fédérations sportives représentent 13 779 830 licences et 171 913 clubs ou sections.

Historiquement, le sport « moderne » s'est introduit en France dans la seconde moitié du 19ème siècle dans les milieux aristocratiques, influencés par l'Angleterre. Mais sa structure institutionnelle ne s'est constituée que progressivement au fil des événements économiques et politiques.

Le pouvoir fédéral s'est d'abord construit en puissance privée. Dès la fin de ce siècle, les premières Unions ou Fédérations de clubs sportifs ont vu le jour sur une base conventionnelle. La première fédération sportive est ainsi apparue en 1873 sous le nom de Union Sportive et Gymnique Française (USGF) regroupant toutes les associations de gymnastique. Elle est devenue, en 1942 la Fédération Française de Gymnastique.

Ce n'est qu'au début du 20ème siècle que les fédérations se sont multipliées et se sont renforcées, à mesure que la pratique sportive se démocratisait. Le fonctionnement des fédérations était libre, dès lors que ces dernières étaient constituées conformément aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Cette loi a posé le principe de la liberté d'association en ne fixant aucune exigence sur le fonctionnement et l'organisation interne de ces associations.

Une fédération sportive est donc une union d'associations sportives régie par la loi de 1901 pratiquant le même sport ou plusieurs, ou véhiculant une même idée, ou encore regroupant des licenciés qui appartiennent à une catégorie sociale ou professionnelle identique (unisports, multisports, affinitaires, handisport, sport scolaire...).

A l'aube de la célébration du centenaire de la loi du 1er juillet 1901, il semble que cette loi n'ait pas été à elle seule l'origine de l'essor du nombre d'associations sportives. Il convient plutôt de dire que ce dernier résulte de la conjugaison du libéralisme politique régnant après 1890, de la séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1905, du rayonnement croissant des Jeux Olympiques à partir de 1900, du succès du Tour de France, du rôle des journaux dans la création et la promotion d'événements sportifs, de l'essor des transports...

Finalement, si la loi a créé la possibilité de s'associer, les circonstances ont permis un regain de dynamisme des associations sportives.

A partir de la seconde guerre mondiale, la tutelle des pouvoirs publics sur les fédérations et les groupements sportifs s'est affirmée.

La loi du 20 décembre 1940, dite « charte des sports », disposait qu'aucune association ne pouvait exister sans l'autorisation de l'Etat.

Le régime de Vichy a voulu instrumentaliser le sport pour sa politique de collaboration raciste et faire jouer un rôle d'encadrement social et corporatiste aux fédérations sportives.

Une ordonnance du 2 octobre 1943 a abrogé cette charte et un décret d'application du 24 juillet 1944 a remis en place les structures élues avant la charte des sports.

Ensuite, l'ordonnance du 28 août 1945 a créé un nouveau statut du sport français. Cette ordonnance vise non plus à un contrôle sur les structures mais sur l'organisation des compétitions qui devaient être autorisées par l'Etat, lequel pouvait déléguer ce pouvoir aux fédérations et groupements. En contrepartie, ces derniers étaient tenus de se conformer à certaines règles statutaires.

La loi du 29 octobre 1975 (loi dite Mazeaud) a organisé de façon plus précise les relations entre le mouvement sportif et les fédérations. Elle distinguait notamment les fédérations unisport qui pouvaient être habilitées à organiser les compétitions sportives officielles et les fédérations multisports ou affinitaires, simplement agréées. Elle instaurait une certaine prééminence des premières sur les secondes.

Cette loi visait l'organisation même des activités sportives dont disposent certaines fédérations. Le concept d'habilitation remplace alors celui de délégation. Il fut interprété comme la reconnaissance des prérogatives propres des fédérations et non comme l'affirmation des pouvoirs de l'Etat. Tout en reconnaissant les pouvoirs des fédérations, la loi plaçait ces dernières sous la tutelle du ministère chargé des sports et leur imposait des statuts types.

La loi du 16 juillet 1984 parachève cette évolution juridique. La loi reconnaît aux fédérations une mission de service public, à condition qu'elles aient adopté les statuts types définis par décret en Conseil d'Etat. Elle distingue les fédérations agréées (généralement fédérations multisports et affinitaires) et celles qui reçoivent une délégation du ministère chargé des sports pour organiser la pratique d'une seule discipline sportive. La délégation porte l'agrément. Seules les fédérations délégataires se voient reconnaître le monopole d'organisation, ce qui leur confère des prérogatives de puissance publique. En contrepartie, elles sont soumises aux contraintes inhérentes au service public (continuité, égalité...). Actuellement, plus d'une centaine de fédérations sportives ont reçu l'agrément ministériel et parmi elles, 73 se sont vues accorder la délégation pour 4 ans.

a) Rôle des fédérations sportives

Une particularité du sport vient du fait que les associations "offreuses de spectacles" sont dépendantes les unes des autres. A la fédération, revient le rôle d'exercer le contrôle sur ces associations et de coordonner leur activité. Elle organise les compétitions, de telle sorte que les associations sportives cèdent une partie de leur autonomie de décision. Des règles statutaires prévoient la définition des responsabilités de la fédération et le degré d'autonomie de décision laissé à chacune des associations sportives.

Dans ce cadre, les fédérations ont pour objet de regrouper les associations sportives, les groupes sportifs à statut particulier (SAOS, SEM) et les licenciés d'une ou plusieurs disciplines. Ce regroupement est réalisé par la procédure d'affiliation et par la délivrance de licences.

Les pouvoirs exercés par les fédérations varient selon que celles-ci sont simplement agréées ou délégataires.

L'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 dispose que, lorsque les fédérations sont agréées par le MJS et qu'elles ont adopté des statuts conformes aux statuts types, elles participent à l'exécution d'une mission de service public.

Dans ce cadre, elles sont notamment chargées de :

- promouvoir l'éducation par les APS,
- développer et organiser la pratique des APS,
- assurer la formation et le perfectionnement de leurs cadres bénévoles,
- délivrer licences et titres fédéraux
- d'établir le pouvoir disciplinaire
- faire respecter les règles techniques et déontologiques de leur discipline.

L'article 17 de la loi de 1984 dispose que les fédérations qui ont reçu la délégation ministérielle ont des pouvoirs complémentaires. Elles se voient reconnaître un monopole d'organisation des compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux et départementaux. Elles procèdent aux sélections correspondantes et définissent, dans le respect des règlements internationaux, des règles techniques, propres à leur discipline.

Le projet de loi relatif à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives en cours d'examen prévoit d'élargir les pouvoirs des fédérations qui devront, par exemple, assurer l'accès de tous et de toutes aux pratiques sportives, la formation et le perfectionnement des dirigeants, animateurs, formateurs, et entraîneurs fédéraux, organiser la surveillance médicale des licenciés.

Selon le décret du 13 février 1985, pour recevoir l'agrément, les fédérations doivent fonctionner de façon démocratique (liberté d'opinion, respect des droits de la défense, interdiction de toute discrimination raciale). Elles doivent veiller à l'observation des règles déontologiques du sport, respecter les règles d'encadrement, d'hygiène et de sécurité, offrir à leurs membres les structures administratives et l'encadrement technique que requiert la pratique à tous les niveaux des disciplines sportives.

Ces conditions générales et peu contraignantes sont renforcées par les statuts types auxquels toutes les fédérations doivent se conformer pour participer à l'exécution du service public et obtenir la délégation. Les statuts types, détaillés plus loin, sont définis par décret en Conseil d'Etat.

Le projet de loi en cours d'examen précise non seulement que les statuts types devront à l'avenir "comporter des dispositions tendant à ce que les fédérations assurent la représentation des sportifs pratiquants dans ces instances dirigeantes", mais aussi que "la délivrance d'une licence par une fédération vaut droit à participer au fonctionnement de celle-ci".

Ce projet de loi incite donc clairement les fédérations à faire davantage participer leurs licenciés à leur vie associative. C'est la première fois que les droits du licencié sont ainsi soulignés.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur entend mener sa réflexion.

b) Tutelle de l'Etat sur le mouvement sportif

L'octroi et le retrait de l'agrément et la délégation constituent une forme de contrôle de l'Etat sur les fédérations. Les actes réglementaires des fédérations doivent être conformes aux lois et règlements et font l'objet d'une publication officielle. Ils sont soumis au contrôle du ministère de tutelle. Le rapport moral et financier est adressé au ministère. Ce dernier peut se faire présenter les documents administratifs et la comptabilité de la fédération, faire visiter par ses représentants les établissements fondés par la fédération. Le pouvoir de tutelle ne permet pas au ministre d'annuler ou de réformer une décision contestable prise par une fédération.

Le développement des activités physiques et sportives et du sport de haut niveau est une responsabilité que se partagent l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités locales.

La cogestion du sport se traduit notamment par le biais de conventions d'objectifs passées entre l'Etat et les fédérations qui établissent des orientations à suivre et des résultats à atteindre. Le financement des fédérations à travers les conventions d'objectifs représente 420 millions de francs. Cette pratique contractuelle est plus valorisante pour les fédérations que la tutelle qui juridiquement les place sous dépendance.

c) Organisation statutaire

Sur les 122 fédérations sportives agréées par le MJS en 1999, 29 sont des fédérations unisports olympiques, 56 des fédérations unisports non olympiques et 37 des fédérations multisports. Le décret du 13 février 1985 fixe les statuts types auxquels les fédérations doivent conformer leurs propres statuts. Deux options s'offrent aux fédérations : l'option A "classique" avec un comité directeur et un bureau et l'option B, plus présidentielle, avec un conseil fédéral et un bureau exécutif. Cette option B a été introduite par un décret du 27 octobre 1995 modifiant celui de 1985. La plupart des fédérations fonctionnent avec les statuts A. Cinq fédérations ont adopté les statuts B : sports de glace, handball, canoë-kayak, parachutisme, ski nautique.

Dans les deux options de statut, l'assemblée générale est composée des représentants des groupements affiliés à la fédération, élus soit directement par les groupements affiliés, soit par les assemblées générales des organismes départementaux, soit par les assemblées générales des organismes régionaux. L'assemblée fédérale peut également compter des représentants des licenciés dont la licence a été délivrée en dehors des groupements dans des établissements agréés par la fédération. La plupart du temps, les fédérations ont adopté le système des "grands électeurs" et ont parfois procédé à des panachages de représentants.

Chaque membre de l'assemblée générale dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre de licenciés qu'il représente. Parfois, les fédérations pondèrent les voix en fonction du type de licence.

Les statuts A prévoient que le président de la fédération est élu par l'Assemblée Générale suite à l'élection du Comité Directeur dont il est un des membres. Il est élu au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages exprimés et des bulletins blancs. Son mandat est lié à celui du Comité Directeur. Les deux prennent fin en même temps. Le problème des statuts A est que le Comité Directeur, compétent pour les prises de décision, ne se réunit que trois à quatre fois dans l'année, ce qui provoque des lenteurs dans le fonctionnement de la fédération. Le comité directeur élit en son sein les membres du bureau dont la composition est fixée par le règlement intérieur de la fédération. Il doit comprendre au minimum, en plus du président, un secrétaire général et un trésorier.

Les statuts B prévoient que le bureau devient exécutif, organe de gestion courant dépendant directement de la présidence fédérale. Les statuts B ont ainsi donné à la fédération le moyen d'assurer une gestion plus professionnelle et proche du monde de l'entreprise. Ils favorisent l'émergence d'un pouvoir présidentiel fort, et permettent grâce au bureau exécutif, organe restreint de maximum 7 personnes, de travailler avec rapidité et efficacité.

Le président de la fédération est élu au scrutin secret par les membres de l'Assemblée Générale. Il n'est pas nécessairement choisi parmi les membres du conseil fédéral (nouvelle instance), ni sur proposition de celui-ci. Son mandat est lié à celui du Conseil Fédéral.

Les statuts B ont donc instauré un Conseil Fédéral qui se réunit au moins trois fois par an. Cette instance suit l'exécution du budget et le règlement intérieur peut le charger d'adopter des règlements sportifs. Il dispose d'un pouvoir de contrôle et de surveillance sur la gestion du bureau exécutif.

L'Assemblée Générale peut mettre fin au mandat du conseil fédéral. Ce dernier peut mettre fin à tout moment au mandat du président et aux fonctions du bureau exécutif par un vote à la majorité des deux tiers alors que, dans l'option A, ce pouvoir appartient seulement à l'Assemblée Générale.

La Fédération Française de Canoë-Kayak a déclaré souhaiter revoir la composition du Conseil Fédéral afin qu'il ait une meilleure représentativité en incluant davantage de représentants des départements et des ligues. A la FFSG, le Conseil Fédéral est composé de 31 membres au moins avec voix délibératives, soit les sièges réservés par les statuts types mais aussi 11 membres élus par discipline et 9 représentants de ligue.

Avec les statuts B, la répartition des pouvoirs de gestion et d'administration s'opère au profit du bureau exécutif qui dispose d'une compétence générale pour gérer la fédération. Ce bureau se réunit au moins une fois par mois et souvent toutes les deux ou trois semaines. Il exerce l'ensemble des attributions que les statuts n'attribuent pas à l'Assemblée Générale ou à un autre organe de la fédération. Ses membres sont élus par le conseil fédéral sur proposition du président. Ce système donne les moyens à la fédération d'avancer sur des sujets importants telle que la gestion des affiliations.

Cette professionnalisation du fonctionnement des fédérations était nécessaire, notamment compte tenu des nouvelles relations du mouvement sportif avec le monde économique. Même si la fédération est une association à but non lucratif et si toutes les disciplines ne font pas l'objet de retombées économiques particulières, il est désormais impossible de faire abstraction de ces nouvelles données.

❷ Instrumentalisation du sport de haut niveau

Lors du colloque « football et relations internationales » organisé en mars 1998, Pierre Brochand, Président délégué du Paris Saint-Germain, estimait que le football était sans doute, à travers les équipes nationales, l'un des derniers lieux où pouvait s'exprimer librement le besoin d'identification et de fierté nationale.

Alors que la violence est en effet officiellement bannie des rapports entre Etats, le sport offrirait désormais le seul substitut légal et même légitime aux conflits interétatiques.

Aujourd'hui, on assiste à des dérives chauvines, racistes et xénophobes causées par des supporters qui prennent le sport en otage, notamment dans les pays de l'Union européenne. Il en résulte des scènes de violence et d'atteinte aux droits de l'homme qui nécessitent des interventions des Etats comme l'a fait récemment le gouvernement italien à propos de la propagande raciste dans le Calcio.

Le sport fut souvent instrumentalisé par les Etats. Il peut être à la fois considéré comme moyen de réconciliation internationale (Etats-Unis / Chine avec le tennis de table au début des années 70, Etats-Unis / Cuba avec le basket en 1978, Etats-Unis / Iran en 1998 avec le football) ou comme un moyen de revanche pour des nations belligérantes (Argentine / Angleterre).

Les Etats utilisent également le sport comme moyen de promotion, d'affirmation et de reconnaissance internationale. Le sport est ainsi considéré comme partie prenante de la compétition internationale dans un monde de plus en plus concurrentiel.

Le Président américain Gerald-Ford déclarait qu'un succès sportif pouvait servir autant une nation qu'une victoire militaire. Après les succès remportés par l'URSS et les pays de l'Est aux Jeux Olympiques de Munich en 1972, la Pravda écrivait : « Les grandes victoires de l'Union Soviétique et des pays frères sont la preuve éclatante que le socialisme est le système le mieux adapté à l'accomplissement physique et spirituel de l'homme ». De son côté, le Général Mc Arthur déclarait « Rien n'était plus symptomatique de notre grandeur nationale que nos victoires en athlétisme ». On peut encore citer Erich Honecker en 1948, alors Président du Mouvement des Jeunesses Communistes Freie Deutsche Jugend en ex RDA : « Le sport n'est pas un but en soi, il est un moyen d'atteindre d'autres buts ».

Les Etats recherchent le prestige autant à travers les victoires des équipes nationales qu'à travers les exploits des sportifs individuels, ou en se portant candidats à l'organisation d'événements sportifs majeurs (Jeux Olympiques d'été de Berlin en 1936).

Dans certains pays, le pouvoir politique cherche à utiliser à son profit une partie de l'enthousiasme populaire provoqué par la victoire sportive masquant ainsi les problèmes sociaux que connaissent notamment les pays en voie de développement.

Chaque nation essaie d'améliorer ses performances sportives. C'est ainsi qu'après l'échec subi aux Jeux Olympiques de Rome en 1960, le président De Gaulle décida de lancer un programme de promotion du sport qui permit à la France de se doter de cadres techniques d'Etat performants. Dès lors, le pouvoir fit des résultats sportifs une dimension de son rayonnement.

Il est significatif que l'une des premières actions des Etats indépendants est de demander leur admission à l'ONU mais aussi au Comité International Olympique et à la Fédération Internationale de Football Amateur.

Si le sport a depuis très longtemps connu une forte dimension politique, il est devenu un enjeu économique majeur par sa médiatisation. Les annonceurs qui ont d'abord acheté des panneaux publicitaires, ont ensuite acheté tout ou partie du club et des joueurs.

Même après le dépassement de la politique des blocs et la fin de la guerre froide, les sociétés se valorisent toujours par les résultats sportifs pour rechercher des succès de prestige.

Chapitre 2 / Financement et relations avec le monde économique

❶ Financement public du sport

Longtemps, le financement exclusivement public du sport fut défendu au nom de l'intérêt général. Il est motivé par la volonté de permettre un large et égal accès à la pratique sportive, par le souci de rationaliser l'offre sportive et la volonté de promouvoir l'image d'une collectivité territoriale -villes, départements et régions- (Vendée Globe et Futuroscope).

En France, les lois de décentralisation (2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, lois du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 répartissant les compétences entre ces collectivités) ont défini de nouveaux champs de compétence.

A côté de l'Etat, les collectivités territoriales sont désormais les intervenants majeurs dans le financement du sport. Si aucune des lois de décentralisation ne fait référence au sport, le budget "sport" des régions a été multiplié par 17,4 et celui des départements a quadruplé entre 1984 et 1992.

Dans les pays développés, le poids économique du sport se situe entre 0,5 et 2 % de l'économie nationale. Le financement du sport en France s'élève à 93 MdF en 1997. Le secteur public finance à hauteur de 44 % (38,09 MdF) dont 22 MdF (25 %) pour les communes (10 MdF pour les villes de plus de 20 000 habitants), 15 % pour l'Etat (13,04 MdF) et 3,5 % pour les conseils généraux et régionaux (3,1 MdF, soit 2,35 MdF pour les Conseil Généraux et 0,75 MdF pour les Conseils Régionaux).

La part de la consommation dans le sport est de 42,96 MdF (habillement, équipements, abonnements). Le secteur privé contribue à hauteur de 6 MdF et les médias pour 1,55 MdF.

Ces chiffres révèlent que le financement public du sport provient en priorité des collectivités territoriales, en premier lieu des communes. Le budget que ces dernières lui consacrent, bien que difficile à établir en l'absence d'une comptabilité nationale spécifique, est considérable.

Il convient d'ajouter au financement public du sport la mise à disposition souvent gratuite des installations sportives publiques. Cette partie du financement public est difficilement évaluable. Lorsque la mise à disposition n'est pas gratuite, le versement effectué par les clubs pour occuper terrains ou salles de sport, est la plupart du temps contrebalancé par une prise en compte de ces versements lors de l'octroi de subvention.

En 1989, le financement des communes se compose à 18,2 % (4 MdF) de l'investissement et à 81,8 % du fonctionnement. Ce dernier se décompose en entretien d'équipements (68,2 % soit 15 MdF), en personnel (9,1 % soit 2 MdF) et en subvention (4,5 % soit 1 MdF). Ces budgets atteignent 8,8 % du budget global des communes. Les communes de plus de 3 000 habitants financent les clubs sportifs à hauteur de 2,6 MdF.

Les financements départementaux étaient jusqu'en 1990/1991 largement consacrés aux investissements qui représentaient 63,3 % contre 36,4 % de dépenses de fonctionnement. Désormais, la répartition est davantage équilibrée puisque les départements consacrent 53 % à l'investissement et 45 % au fonctionnement. Le soutien à la construction d'équipements sportifs communaux constitue l'axe majeur des politiques sportives des conseils généraux et des régions ainsi que la construction et la rénovation d'équipements sportifs des collèges et des lycées.

Cette part de financement était toutefois plus importante en 1992 et lorsqu'on considère que les budgets de ces collectivités locales ont progressé, on peut en déduire que la part relative des collectivités locales dans le financement du sport diminue.

Ce financement se traduit aussi bien en terme de subventions d'investissement que de fonctionnement. Il est consacré à la construction, la rénovation et au fonctionnement des installations sportives dont elles sont pour l'essentiel propriétaires.

En l'absence de prérogatives clairement définies par les lois de décentralisation ou celles sur le sport, chaque collectivité locale met l'accent sur l'aide au développement du sport de masse, au soutien aux manifestations sportives ou encore à l'aide au sport de haut niveau.

Des collectivités territoriales se servent en outre du sport comme d'un outil de communication et de promotion leur permettant d'améliorer leur image ou d'accroître leur notoriété. Elles affectent une part déterminante de leur budget sportif au soutien de manifestations médiatisées ou au sport professionnel.

Le financement de l'Etat à hauteur de 13,04 MdF se répartit entre plusieurs portefeuilles ministériels : Ministère de l'Education Nationale (10,61 MdF à lui seul -notamment formation et rémunération des enseignants d'EPS, financement des installations sportives universitaires, soit 81,39% de l'aide de l'Etat), le Ministère de la Jeunesse et des Sports vient ensuite avec 2,22 MdF en 1997 (3 MdF en 1999 soit 0,19 % du budget de l'Etat), puis le Ministère de la Défense (115 MF), Postes et Télécommunications (44 MF), Transports (12 MF), Agriculture (20 MF), autres ministères (19 MF)...

Dans le budget du MJS, 2 MdF sont consacrés au sport. Le reste vient du Fonds National pour le Développement du Sport (FNDS), créé en mars 1978 par le Parlement. Ce fonds a été le moyen trouvé par les pouvoirs publics pour apporter un financement supplémentaire extérieur et ainsi pallier la faiblesse relative du soutien financier de l'Etat.

Ce fonds est un compte d'affectation spéciale du Trésor. Progressivement, les lois de finances ont modifié l'assiette du FNDS, comme en 1986 avec la création du Loto sportif. Au départ, ce fonds était alimenté par un pourcentage sur chaque jeu. Désormais, il est alimenté par un prélèvement global de 2,9 % sur les recettes de la Française des Jeux, (dont le Loto sportif), 0,09 % des recettes du PMU ainsi qu'une part prélevée sur la taxe sur les débits de boissons.

② Sport spectacle et dérives

En 1987, l'économiste W. Andreff écrivait dans la revue Esprit : « L'économie du sport est très diffuse, c'est de l'économie du spectacle, de l'économie industrielle, de l'économie internationale ».

Le sport a largement dépassé son statut de simple activité récréative et de loisir pour être de plus en plus considéré comme un bien qui se produit, se consomme, s'échange, se finance et se gère.

Le mouvement sportif français, profondément ancré dans son modèle associatif et amateur, est aujourd'hui touché par l'afflux d'argent émanant des droits de retransmissions et du sponsoring. Les sponsors ont investi toujours plus d'argent en publicité et contrats divers. Evénements et sportifs de haut niveau sont devenus des sources de spéculations, de revenus et garant d'image pour les sponsors, partenaires privés du sport, et les médias. La professionnalisation et la médiatisation du sport ont considérablement fait évoluer les structures sportives traditionnelles. Si le sport amateur de masse a finalement peu évolué, le sport professionnel quitte peu à peu son statut associatif et étatique

Le fossé s'accroît chaque année entre sport amateur et sport professionnel mais aussi entre disciplines plus ou moins médiatiques. Pour l'instant, si les pouvoirs publics et les instances sportives gardent la "haute main" sur le sport de masse, leur influence décline dans le sport professionnel.

Avec la médiatisation de certains sports, les effets de notoriété concourent à surévaluer la place des sponsors dans les politiques sportives alors que le financement du sport est, comme le rappelle votre rapporteur, assuré à plus de 90 % par l'Etat, les collectivités locales et les usagers.

Le montant global du parrainage sportif en France s'élèverait à environ 6 MdF. Le sport reste l'un des domaines majeurs du parrainage pour les 1 200 plus grandes entreprises françaises. L'union des annonceurs indique que 65 % de ces dernières ont recours au parrainage sportif (2,5 à 3 MdF). Plus de deux entreprises sur trois (68 %) sont venues au parrainage par le sport et plus de deux sur cinq (41 %) par la culture, une sur cinq (19 %) a débuté en s'engageant dans les causes humanitaires ou sociales.

Le nombre d'heures de sport diffusé en France par les chaînes de télévision généralistes est passé de 232 en 1968 à près de 1 800 aujourd'hui. L'offre d'images sportives s'élevait en 1996 à 12 000 heures, chaînes thématiques câblées incluses (Canal+, TV Sport, Eurosport, TPS, AB Sport...). Les sports les plus diffusés en 1997 ont été le football avec 452 heures, le tennis (224 h), le cyclisme (212 h), le sport automobile (191 h), le rugby (188 h) et le basket (167 h).

La manne financière des télévisions constitue la source principale du financement du sport professionnel. Mais il ne faut pas oublier que ce dernier est issu du sport de masse.

Les recettes brutes encaissées par TF1 pour la finale de la Coupe du Monde ont dépassé les 50 millions de Francs. Le montant global des droits de retransmission télévisée a doublé en six ans pour atteindre en 1996 quelques 1,250 MdF.

Ce bilan ne prend pas en compte les grands événements mondiaux non annuels tels que 50 championnats du monde et d'Europe de football. Les Jeux Olympiques d'Atlanta en 1996 ont été regardés par 20 milliards de téléspectateurs et la Coupe du monde de football 1998 par 37 milliards de téléspectateurs en audience cumulée. Les droits télévisés mondiaux des Jeux d'Atlanta se sont élevés à 907 millions de dollars, ceux de la coupe du Monde de football à 350 millions de dollars.

Les clubs de Division 1 de football ont reçu le concours précieux des droits télévisés qui représentent aujourd'hui une part importante de leurs budgets. En 1984, date de création de Canal +, la part de la télévision n'était que de 2 % puis s'est élevée à 18 % fin 1994/1995 pour atteindre désormais 41,8 %. Le sponsoring représente 20 % et les aides des collectivités territoriales 9,6 %. Pour la saison en cours, ils se partagent 1,72 MdF (multiplié par deux par rapport à la saison 1996/1997). Les derniers contrats de télévision passés avec Canal+ et TPS pour 2001-2004 s'élèvent à 8,1 MdF.

Les contrats télévision, sponsoring du championnat de France de rugby négociés par la Ligue Nationale de Rugby (LNR) ont rapporté en moyenne 3,5 MF à chaque club professionnel (contre 850 000 F en 1997/1998) soit en tout 120 MF. En deux ans, le budget moyen des clubs professionnels a augmenté de 65 % en passant de 14 à 22 MF.

Le mouvement sportif n'est pas resté insensible à cette évolution. Ces recettes lui permettent d'universaliser les pratiques, de rentabiliser l'organisation des grands événements.

Mais cette évolution peut conduire parfois à dénaturer le sport. Les effets pervers sont nombreux. Les intérêts financiers prennent souvent le pas sur les intérêts sportifs, au point de heurter gravement l'éthique sportive. Plus les records tombent et semblent accessibles, plus les médias se font l'écho de ces formidables performances. L'athlète est au service de la performance mais le sportif est à la limite de l'excès. Les révélations sur les pratiques de dopage se multiplient dans le monde. Comment s'en étonner lorsque les calendriers sportifs et les disciplines se démultiplient, lorsque la mise en scène de la compétition est toujours plus importante ? Les exigences de la télévision imposent parfois le dénouement d'une épreuve à une heure de grande écoute ou conduit les fédérations à imposer de nouvelles règles.

La Fédération Internationale de Tennis de Table vient ainsi de décider, à partir du 1er janvier 2001, d'augmenter le diamètre de la balle de 2 mm pour être plus visuelle à la télévision. Celle d'Escrime a décidé récemment l'introduction du masque transparent. La fédération de Volley a modifié le décompte des points et a imposé des tenues particulières pour les joueuses. Une fédération a fait remarquer qu'elle avait même subi de fortes pressions de la part d'une chaîne de télévision pour choisir des athlètes plutôt en fonction de leur notoriété et de leur image que de leurs performances sportives.

Le sport professionnel se trouve à la croisée des chemins. Plusieurs présidents de fédérations au cours des auditions ont déclaré que le sport professionnel était à un tournant. Il faut que tous les acteurs du monde sportif fassent en sorte de sauvegarder la « glorieuse incertitude du sport ».

Il est important de préserver la cohésion du mouvement sportif. Si les fédérations restent les seules habilitées à organiser les compétitions, elles sont de plus en plus menacées par des sociétés privées prêtes à mettre en place des compétitions parallèles. On peut citer le projet de championnat fermé entre grands clubs de football par Médias Partners, les tentatives « d'OPA » sur le rugby à XV et à XIII par les magnats australiens de la presse R. Murdoch et Perry Packer, celles de la société de marketing sportif IMG-Mac Cormack sur la gymnastique, ou encore de WSTC, société australienne de marketing sportif sur le triathlon.

Les fédérations refusent légitimement de voir échapper les revenus liés à l'exercice de leur discipline alors que le succès médiatique d'un sport est fortement lié à l'ampleur de sa pratique associative.

Ainsi, un observateur aurait pu penser que la victoire de la France le 12 juillet 1998 en finale de la coupe du monde de football était celle de l'équipe Adidas. Cette société a su utiliser remarquablement l'événement sportif dans un but commercial. Est-il besoin préciser que le succès de l'équipe de France s'est construit sur de longues années autour d'une politique ambitieuse de la Fédération Française de Football, dans le domaine de la formation et de l'encadrement. Ce n'est pas une équipe de mercenaires qui a gagné pour la France, mais une équipe profondément enracinée dans la culture footballistique de notre pays. L'équipe de France est le "détachement avancé" des deux millions de licenciés que compte la Fédération Française de Football.

③ Sport professionnel et établissements professionnels

a) Ligues professionnelles

Il existe actuellement quatre ligues professionnelles ayant une personnalité morale distincte : la Ligue Nationale de Basket (LNB), la Ligue Nationale de Rugby (LNR), la Ligue Nationale de Football (LNF) et la Ligue Nationale de Volley-Ball (LNVB).

Le décret n° 85-238 du 13 février 1985 fixant les conditions d'attribution et de retrait de la délégation prévue à l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 dispose que les statuts de l'organisme doivent être compatibles avec ceux de la fédération et comprendre des dispositions lui permettant de satisfaire aux mêmes règles d'administration et de fonctionnement que celles fixées pour la fédération par les articles 10 à 18 et 24 à 30 du décret relatif aux statuts types. Si une fédération a adopté les statuts A, la ligue professionnelle adopte également les statuts A.

Le décret du 13 avril 1990 a imposé un contrôle administratif et financier de la gestion des groupements professionnels. C'est aux fédérations que les prérogatives correspondantes ont été confiées. Une convention définit ainsi les relations de la ligue avec la fédération. Elle précise les conditions et les modalités de contrôle des décisions de la ligue par le Comité Directeur Fédéral.

Elle fixe également les principes selon lesquels la fédération assure un contrôle de la gestion administrative et financière des groupements sportifs qui composent la ligue. La jurisprudence a consacré le pouvoir pour une fédération de sanctionner au plan sportif le dépôt de bilan d'un club. Il faut que le MJS ait approuvé la convention pour que celle-ci puisse prendre effet. Lorsque la fédération demande le renouvellement de sa délégation, elle transmet au MJS un rapport sur l'application de la convention approuvée par le Comité Directeur Fédéral.

Le projet de loi sur les APS voté en 1ère lecture le 14 février dernier à l'Assemblée nationale prévoit à son article 9 (article 17, loi du 16 juillet 1984) que "les fédérations bénéficiant d'une délégation peuvent, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel de leurs associations et sociétés sportives, créer une ligue professionnelle. Lorsque conformément aux statuts de la fédération, la ligue professionnelle est une association dotée d'une personnalité juridique distincte, ses statuts doivent être conformes aux dispositions édictées par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du CNOSF. Ce décret détermine également les relations entre la ligue et la fédération. Chaque fédération disposant d'une ligue professionnelle crée un organisme assurant le contrôle juridique et financier des associations et sociétés mentionnées à l'article 11".

Certaines fédérations (Fédération de handball, de tennis de table, d'athlétisme...) songent déjà à créer une ligue professionnelle mais s'orienteront vraisemblablement vers la constitution d'un organisme interne à la fédération comme cela existe déjà au sein de la Fédération Française de Cyclisme.

Les auditions ont montré pour la plupart d'entre elles, que les ligues professionnelles éprouvaient des difficultés à exister et à trouver leur place par rapport à leur fédération. Leurs dirigeants font remarquer qu'ils disposent certes de la délégation de la fédération mais qu'ils dépendent trop de cette dernière.

La question qui préoccupe actuellement les ligues professionnelles indépendantes concerne la qualité de leurs membres. Ces ligues semblent vouloir rééquilibrer la représentation au sein de leurs instances, dominées par les présidents de clubs, en faveur de personnes plus indépendantes de la discipline sportive.

A la LNB, le système actuel prévoit qu'un président de club doit d'abord démissionner pour pouvoir se déclarer candidat à la présidence de la ligue et être alors élu comme indépendant. Une des revendications des clubs de basket est de permettre à un président de club de se présenter en tant que tel à la présidence de la LNB avant de démissionner. Pour voter cette réforme, la LNB doit toutefois recueillir l'assentiment de la Fédération Française de Basket-Ball.

Par ailleurs, cette ligue cherche à acquérir davantage de reconnaissance. Selon elle, « il faut permettre à ceux qui font le système de s'exprimer. La ligue ne peut avoir pour seule fonction de décider si les clubs doivent jouer avec la règle des 24 secondes. Si elle doit se réduire à ce type de décision, il n'est pas utile de conserver une personnalité juridique indépendante ».

La convention entre la LNR et la FFR prévoit bien que la ligue est propriétaire des droits TV du championnat de France et qu'elle négocie elle-même les contrats. Il en est de même à la ligue de football. Dans ces deux fédérations, le président est certes cosignataire du contrat mais il n'en est pas le négociateur à proprement parler alors que cela n'est pas encore le cas à la LNB.

Si les ligues gèrent leurs propres droits marketing, un système de reversement à la fédération au profit du secteur amateur devrait être systématiquement prévu. Le mouvement fédéral est en droit de bénéficier des retombées du sport professionnel pour rester dans la continuité du sport amateur.

Le décret n° 90-347 du 13 avril 1990 précisant les conditions dans lesquelles les fédérations pouvaient déléguer une partie de leurs compétences à des ligues professionnelles, a été adapté à la situation issue de la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 instaurant l'obligation pour les clubs professionnels de constituer, sauf rares exceptions, des sociétés anonymes. Par le décret de 1995, la composition des assemblées générales devenait alors très différente de celle des fédérations.

Ce décret supprime en effet le renvoi aux dispositions relatives aux assemblées générales fédérales, pour la constitution des Assemblées Générales des ligues professionnelles. Celles-ci peuvent en conséquence faire participer à leurs assemblées générales, les différentes familles du sport professionnel.

L'article 5 du décret prévoit quant à lui de limiter à 25 % la représentation du secteur professionnel dans les assemblées fédérales. En effet, il semblait inadéquat de se baser sur le rapport entre le nombre de licences dans le sport professionnel et celui des licences prises dans le sport amateur. Cela n'aurait aucunement permis une représentation réaliste des professionnels, compte tenu du poids économique qu'ils représentent.

C'est pourquoi la note 5 bis du décret autorise à pondérer les licences professionnelles délivrées par les groupements sportifs définis à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1984. Cette pondération ne doit pas aboutir à ce que la représentation des licenciés professionnels soit disproportionnée par rapport à leur nombre.

Il reste donc à ces ligues professionnelles encore récentes, de pouvoir s'affirmer vis à vis de leur fédération respective.

b) Participation des établissements professionnels

Le fait que le sport soit surtout pratiqué au sein d'organisations à but non lucratif (associations) constitue l'une des grandes particularités de l'activité sportive. Toutefois, de plus en plus d'associations exercent une activité marchande à la fois dans le secteur des achats (installations sportives) et dans celui des ventes (sponsoring, offres de cours, manifestations sportives...).

Parallèlement, un grand nombre d'offreurs commerciaux de sport se développent non seulement parce qu'ils proposent des services de nature privée aux pratiquants d'activité sportive, mais aussi parce qu'ils créent eux-mêmes des associations sportives qui leur sont étroitement liées.

1 - Situation juridique actuelle

Jusqu'au 27 octobre 1995, l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée ne permettait qu'aux associations "loi 1901" à but non lucratif, aux SAOS, SEM et aux licenciés d'une ou plusieurs disciplines sportives d'adhérer aux fédérations.

A ce titre, elles seules (associations, SAOS et SEM) peuvent engager des équipes dans les compétitions fédérales officielles donnant lieu à délivrance de titre de champion et leur présence est également indispensable à l'organisation de telles compétitions.

La présence d'une association sportive dans un établissement professionnel s'avère donc indispensable pour participer à la vie sportive fédérale. Toutefois, la loi sur le sport ne donne pas plus de précision sur les prérogatives des associations affiliées dont les missions relèvent du domaine de la négociation contractuelle avec le gestionnaire.

Cet article 16 exclut l'affiliation à une fédération sportive des établissements professionnels constitués pour l'exploitation de clubs sportifs amateurs. Dans les disciplines sportives où les établissements professionnels existent (golf, squash, équitation, tennis), les fédérations n'affilient que les associations "loi 1901" non gestionnaires.

Cette situation résulte de la conviction du législateur que sport et argent ne sont pas nécessairement complémentaires, que la finalité lucrative est incompatible avec celle du mouvement sportif et particulièrement avec celle des fédérations qui participent à l'exécution d'une mission de service public. Mais il est désormais possible aux fédérations d'agrèer des établissements professionnels et de permettre à ces derniers d'attribuer des licences. Votre rapporteur abordera cette question ultérieurement.

Certaines fédérations dont la Fédération Française de Golf (FFG) et la Fédération Française de Canoë Kayak (FFCK) sont allées de l'avant en donnant la possibilité à ces établissements professionnels d'acquérir la qualité de membre associé. Cette particularité fut acceptée dans la mesure où les sociétés ne disposent d'aucun droit de vote et où l'indépendance du mouvement sportif est préservée. Le but de cette démarche est de ne pas opposer le monde commercial au monde associatif.

Le décret du 27 octobre 1995 a révélé la volonté ministérielle d'encourager la participation des pratiquants des établissements professionnels à la vie fédérale, au processus électoral selon des modalités déterminées par chaque fédération souhaitant user de cette possibilité.

Cette participation passe par la délivrance de l'agrément fédéral. L'article 30 du décret dispose ainsi qu'un règlement particulier pris avec l'accord du ministre chargé des sports et après

avis du CNOSF, fixe les conditions d'agrément par la fédération des établissements professionnels. Ces conditions sont précisées dans la circulaire ministérielle du 22 février 1996 qui indique que "la faculté d'agréer ne doit être utilisée que pour faciliter la représentation des licenciés au sein du mouvement sportif institutionnel et non pour permettre une prise de contrôle des fédérations par des établissements professionnels qui dénaturerait sa mission de service public".

Les articles 8 et 9 du décret disposent quant à eux que l'assemblée générale d'un comité départemental, d'une ligue ou de la fédération se compose des représentants des groupements affiliés, et, le cas échéant, des représentants des licenciés dont la licence a été délivrée en dehors des groupements dans des établissements agréés par la fédération.

Les conditions dans lesquelles sont délivrées des licences dans les établissements professionnels sont précisées dans le règlement particulier précité (article 30). En effet, la prise de licence dans une association est supposée révéler une volonté de participer à la vie fédérale alors que la prise de licence dans un établissement professionnel peut répondre à d'autres motivations. Participer à la désignation des représentants manifeste alors un véritable esprit d'engagement dans la vie fédérale.

Les représentants des licenciés dont la licence a été délivrée en dehors des groupements dans des établissements agréés par la fédération disposent par conséquent d'un nombre de voix déterminé en fonction du nombre de votants ayant participé à leur désignation. La grande différence avec les licenciés des groupements sportifs classiques est que, dans un cas, il est tenu compte du nombre de licences délivrées dans le groupement, et dans un autre, de celui des votants licenciés présents lors de la désignation du représentant.

La question se pose de savoir si cette différence est justifiée dans la mesure où la jurisprudence (arrêt de la Cour d'Appel de Versailles du 25 janvier 1990) a défini que, s'agissant de contrats d'adhésion ou d'abonnement à un club de sport, les membres inscrits ne sont pas des clients au sens le plus banal du terme, mais des acteurs de la vie sociale participant au fonctionnement de l'entreprise.

Cette jurisprudence qui définit la relation du membre avec son club de sport, même si ce dernier est une société commerciale, innove en considérant l'ensemble des adhérents comme une collectivité cohérente disposant d'un lieu de concertation. Le client d'une société commerciale gestionnaire d'un golf, se voit reconnaître un statut différent de celui du consommateur au sens habituel. Il devient acteur, quasiment membre de la société et son statut a une tendance à se calquer sur celui du membre d'une association.

Le projet de loi sur les APS voté en 1ère lecture à l'Assemblée nationale le 14 février dernier dispose dans son article 8 (article 16-I de la loi du 16 juillet 1984) que "les fédérations peuvent faire participer à la vie de la fédération, dans des conditions fixées par ses statuts, des établissements qu'elles agréent ayant pour objet la pratique des activités physiques et sportives. Les modalités de participation de ces établissements sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis du CNOSF "

Il est à noter qu'au mois d'avril dernier, la Fédération Française de Golf a procédé à quelques modifications statutaires dont une anticipait sur le projet de loi en cours d'examen.

Elle a en effet prévu que l'affiliation à la fédération ne peut être prononcée que « si l'association justifie notamment d'une organisation garantissant à chaque adhérent une participation réelle au fonctionnement démocratique de l'association et favorisant l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats et aux fonctions dans les instances dirigeantes ».

2 – Quelques exemples concrets de participation des établissements professionnels

La Fédération Française de Golf compte 522 clubs dont 162 seulement ont une structure associative. Tous les autres clubs sont des établissements professionnels (SA - SARL). Dans tous les cas, une association sportive de pratiquants est constituée dans l'établissement professionnel. Cela, et la FFG en convient, peut engendrer des conflits d'intérêts. Seules les associations "loi 1901" sont affiliées mais les structures commerciales sont « seulement associées » et n'ont pas le droit de vote à l'Assemblée Générale Fédérale.

Ce système d'association dépendant des établissements professionnels vise à faciliter la communication sans pour autant donner de pouvoir. Le président de la FFG reconnaît d'ailleurs que ces structures sont « de très gros fournisseurs de licences ». Ainsi, seules trois ou quatre personnes sur 32 qui constituent le Comité Directeur représentent les établissements professionnels.

Actuellement, les clubs affiliés bénéficiant d'un golf homologué d'au moins 9 trous disposent d'au minimum deux voix alors que les autres groupements sportifs affiliés, quel que soit leur nombre de licenciés, n'ont qu'une voix. Les membres individuels et les membres associés n'ont qu'une voix consultative.

Au squash, ce n'est pas l'établissement professionnel lui-même qui délivre la licence mais l'association fonctionnant en son sein. Ce n'est pas forcément le cas dans d'autres fédérations.

La fédération de squash n'a pas adopté de système de procédure d'agrément mais celui de convention depuis juillet 1999 entre les clubs (« clubs partenaires ») et la fédération. Une convention est signée avec chaque structure de pratique.

Ce système fonctionne sur la notion d'échange : la convention prévoit que la structure de pratique fait une promesse quant au nombre de licenciés et qu'en contrepartie, elle obtient une priorité d'accueil pour les compétitions fédérales homologuées.

La fédération de squash estime que ce système reflète davantage l'idée du contrat privé, de l'échange de prestations ; la procédure d'agrément étant jugée « trop lourde et trop contraignante, ne prévoyant pratiquement que des obligations ».

Son président a expliqué que des fédérations comme celles de gymnastique ou d'escalade disposant d'un important réseau d'associations, ont pu adopter un système d'agrément. Peu important pour elles le délai dans lequel se déroulait la procédure. Pour la fédération de squash, le phénomène est inverse. La prédominance d'établissements professionnels imposait un système plus souple. S'est alors posée la question de la représentation électorale de ces structures. La fédération a prévu que deux représentants des clubs partenaires soient élus au Comité Directeur de la fédération.

Les mêmes réticences existent au canoë-kayak. Il existe actuellement deux types d'adhérents à la Fédération Française de Canoë-Kayak : les membres affiliés (clubs associatifs) et les membres associés (sociétés privées, collectivités). Ces derniers n'ont pas voix à l'Assemblée Générale mais peuvent se situer par rapport à la fédération en terme de communication et bénéficier d'un pack d'équipement s'ils ont le label canoë nature.

La FFCK réfléchit à un moyen qui lui permette d'obtenir des ressources de ses membres associés tout en donnant elle-même à ces derniers « un juste retour des choses ». Elle envisage ainsi de créer une commission des professionnels par région pour leur permettre d'entrer au Comité Directeur. Les commissions régionales seraient chapeautées par une commission nationale.

Elle souhaite en outre trouver un moyen pour lier et intégrer les loueurs de canoë-kayak. Le président de la Fédération Française de Canoë-kayak, recense quelques 53 loueurs de canoës dont le chiffre d'affaires en moyenne pour chacun s'élève à 1,5 MF par été. Or, ces structures bénéficient du travail réalisé en amont par la fédération (information du public sur ce sport, travail avec les collectivités locales, travail de signalisation...) sans qu'elles aient pour autant un minimum de contreparties à fournir. « Les loueurs peuvent tout faire, on ne leur demande rien ». Ce problème est fortement lié à celui des ressources propres de la fédération dont le montant est trop insuffisant au goût du MJS. Ces éléments s'imbriquent donc les uns aux autres et il convient de s'interroger sur les moyens d'y remédier. Se pose donc la question de l'intégration de ces loueurs. Diverses hypothèses sont envisageables pour les faire contribuer, comme une taxe semblable à celle existant pour la pêche ou l'immatriculation des bateaux.

La solution la plus probable vers laquelle se dirige cette fédération est, comme au squash, l'introduction d'un système contractuel qui puisse favoriser un intéressement des clubs. La FFCK pense ainsi leur reverser de l'argent au prorata de ce qui a été encaissé grâce à eux par la fédération. Cela permettrait à la fédération de jouer son rôle de développement et d'éviter que, dans certains cas, la fédération donne plus qu'elle ne reçoit (comme en Ardèche) ou que des loueurs privés éliminent les clubs existants.

3 - Problèmes

- Dans un sport actuellement à la mode comme le roller skating, il est difficile de recenser les pratiquants et de les licencier puisqu'une des caractéristiques de cette discipline est d'être libre de toute attache institutionnelle.

Il existe des sociétés (SARL) qui constituent des associations écran sous le couvert de la "loi 1901". Ces dernières sont en fait un vivier commercial et empiètent sur les structures de clubs régulièrement affiliées.

Lorsque l'association est créée, elle est intitulée du nom de la raison sociale de la SARL dont elle dépend. Le montant des cotisations des associations est fixé par la SARL et 70 % en sont reversés à la société. Le club a l'obligation d'acheter son matériel et ses équipements à la SARL. Les pratiquants ont l'obligation de porter le tee-shirt aux couleurs de la société dans toutes les manifestations et le club a une obligation de résultats. La société bénéficie gracieusement, sous ce couvert, des installations sportives municipales. Elle devient, se faisant, un concurrent du comité départemental. A travers les clubs implantés, le dirigeant de la société pourrait s'emparer des structures départementales, régionales, imposer ses tarifs, devenir le fournisseur officiel des clubs. Certains craignent de voir émerger de cette SARL un embryon de fédération géré par une société commerciale. Les clubs créés par la société ne s'affilient pas au Comité Départemental et ne participent pas à l'Assemblée Générale de ce dernier.

- Des golfeurs licenciés sans l'intermédiaire d'un golf avec terrain, ne disposent pas, par exemple, du droit de vote à la Fédération Française de Golf. Les seules associations sportives sans terrain à pouvoir être affiliées sont les associations corporatives, les associations sportives municipales et les associations disposant par convention d'un équipement non homologué. Elles ne sont donc pas représentées alors que cela concerne environ 50 000 personnes soit 15 % des licenciés.

- Les auditions ont par ailleurs illustré les problèmes que les licenciés des établissements professionnels connaissent en matière de droit de vote.

« Les sociétés de gestion ne reconnaissent pas nos prérogatives » se plaignent souvent les associations sportives non gestionnaires. « En revanche, les associations sportives constituent une gêne pour notre exploitation » expliquent les établissements commerciaux. Ces structures n'ont pourtant pas nécessairement des relations antagonistes et doivent pouvoir coexister dans l'intérêt des uns et des autres. Tel est l'objet de la réflexion de votre rapporteur.

4 – Débat

En 1997, lors de l'élaboration de l'avant projet de loi proposé par l'ancien ministre des sports, Guy Drut, la possibilité d'accorder un droit de vote aux établissements professionnels avait été considérée comme dangereuse. Certains craignaient de voir ces établissements dégager une majorité en assemblée générale extraordinaire, en profiter pour modifier leurs prérogatives et prendre le pouvoir au sein de la fédération.

D'autres ont proposé que les établissements professionnels, et non leurs licenciés, ne disposent que d'une seule voix aux Assemblées Générales, contrairement aux associations dont le

nombre de voix est proportionnel à leur nombre de licenciés. Pour certains, que cette proposition mécontenterait le secteur commercial plus qu'elle ne le satisferait.

Les fédérations éprouvent des difficultés à aller à la rencontre des établissements professionnels. L'arrivée massive de l'argent dans le sport fait que cela devient un enjeu pour les deux systèmes. Ceux-ci ont tout intérêt à collaborer dans la mesure où le sport de masse, le travail de développement de la discipline reviennent à la fédération et où le secteur commercial peut être source de revenus et d'expériences diverses. S'il ne s'agit pas de donner tout pouvoir aux établissements professionnels, il semble légitime de trouver un moyen qui les associe davantage à la fédération.

La FFG achève actuellement une réflexion sur ses propres statuts afin notamment de résoudre la question de l'équilibre entre les voix des associations et des établissements professionnels à l'Assemblée Générale. Elle souhaite trouver un barème adéquat et éviter toute prise de pouvoir des pratiquants des établissements professionnels dans les associations. Elle envisage par ailleurs de rendre indépendante l'association de pratiquants de l'établissement professionnel

La FFCK réfléchit à un moyen d'obtenir des ressources de ses membres associés. Elle envisage la création d'une commission des professionnels par région pour leur permettre d'entrer au comité directeur. Ces commissions régionales seraient chapeautées par une commission nationale.

Si l'on souhaite progresser dans l'intégration des établissements professionnels à la vie fédérale, il faut savoir si les objectifs de ces sociétés sont compatibles avec ceux de la fédération dont elles dépendent. On ne pourra prévoir et réussir l'intégration des établissements professionnels dans la vie fédérale que si la présence de ceux-ci est jugée compatible avec l'exercice de la mission par la fédération. Ces établissements professionnels doivent se voir attribuer les mêmes droits que les associations. Peut-être serait-il envisageable dans un premier temps d'instaurer un système semblable à celui existant pour les ligues professionnelles, la pondération des licences serait telle que les établissements professionnels ne pourraient atteindre plus de 25 % des voix. Cette mesure présupposerait qu'il n'existe plus d'obstacles à autoriser l'affiliation des établissements professionnels dans les fédérations.

L'évolution moderne du sport montre que ces sociétés se multiplient. Il serait préjudiciable de continuer à les laisser à l'écart de la sphère fédérale. Il semble indispensable de remédier à la situation actuelle afin d'être à la hauteur des enjeux.

II - Pour une véritable démocratisation du mouvement sportif

Le fonctionnement actuel des fédérations fait apparaître des situations de blocage, un manque de réactivité, de transparence et une certaine paralysie dans le fonctionnement voire la prise de décision.

Le Comité Directeur est parfois une simple "chambre d'enregistrement" des décisions prises par le président et son équipe.

Le vieillissement des organes de direction par la sur-représentation des inactifs et des retraités provoque un véritable décalage entre ces directions et les licenciés.

Les phénomènes de cooptation favorisent l'auto-reproduction sociale des directions. Cette situation engendre l'installation de Comités Directeurs très liés au président et aux marges de manoeuvres réduites pour les grandes orientations de la politique fédérale. Dans le système actuel, avec le scrutin de liste unique, les opposants, ceux que le président ne souhaite pas, peuvent être écartés.

La place des jeunes et des femmes dans les organes de direction des fédérations est particulièrement faible. En 1999, on ne compte aucune femme parmi les 36 membres du Conseil d'Administration du CNOSF. Une seule femme était présidente de fédération unisport. Six femmes sont présidentes de Comités départementaux olympiques et sportifs. Sur les 52 directeurs techniques nationaux (DTN), seulement trois sont des femmes. Dans l'administration, on dénombre 8 femmes sur les 155 directeurs régionaux, départementaux et d'établissements jeunesse et sport. Ce bilan est révélateur de la place des femmes dans la hiérarchie sportive nationale.

L'environnement institutionnel est loin d'être dépourvu d'incidence sur la place des femmes. Leur inégale participation dans la vie des fédérations s'explique en effet en partie par les systèmes électoraux utilisés.

Les hommes résistent à la demande de parité. L'entrée en nombre des femmes dans les assemblées provoque les réticences de certains.

La plus ou moins grande possibilité laissée aux élus de cumuler des mandats et des fonctions n'est pas sans incidence sur l'accès des femmes à la représentation. La constitution, grâce aux cumuls, de véritables « fiefs » conforte l'assise électoral de l' élu et ne crée pas les conditions d'un renouvellement.

Chapitre 1 / Les bénévoles, moteurs du mouvement sportif

Les 170 000 associations sportives qui regroupent les 13 millions de licenciés vivent en grande partie grâce aux 1,5 million de bénévoles qui s'y investissent.

Les associations sportives représentent en nombre et en pourcentage la part la plus importante du système associatif français (18 %), devant les associations du 3ème âge (16 %), culturelles ou musicales (7%).

L'adhésion à une association augmente avec le niveau de vie. Ainsi, parmi le quart des ménages les plus aisés, 25 % des personnes sont membres d'un club sportif contre 12 % pour celles faisant partie des ménages les plus pauvres.

Le fait d'être membre d'une association ne signifie pas pour autant que l'on participe réellement à ses activités. 32 % sont de simples adhérents à ces associations sportives en 1996, contre 23 % en 1983. 52 % sont des participants actifs (60 % en 1983) et 16 % exercent des responsabilités. La baisse de participation dans les clubs sportifs est apparemment atypique puisque dans toutes les autres associations, on constate une plus grande implication des adhérents.

La sociologie des responsables d'associations sportives ne reflète pas celle de l'ensemble de la population. Les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent 11,1 % de la population mais assument 15,9 % des postes à responsabilité dans les associations sportives. D'autres catégories sont également sur-représentés : les professions intermédiaires (12,9 % de la population et 20,9% des responsables d'associations sportives), artisans, commerçants et chefs d'entreprises (5,3 – 6,3%) et ouvriers qualifiés (20,4 % - 23,9 %).

❶ L'engagement des bénévoles

Le bénévole fait partie intégrante d'un réseau dont chaque maillon est important. Il s'inscrit dans un contexte social, culturel et économique.

Votre rapporteur a pu constater lors de ses auditions que les élus des fédérations consacrent une grande partie de leur temps à leur fédération, souvent au prix de sacrifices familiaux. Cette capacité d'engagement est exercé principalement par des retraités, des fonctionnaires ou des professions libérales.

L'engagement des bénévoles devient de plus en plus exigeant. Gérer un club sportif nécessite des compétences de plus en plus nombreuses et précises dans les domaines administratifs, juridiques et fiscaux.

Le temps consacré par les dirigeants bénévoles au mouvement sportif constitue une source indirecte de financement. Le temps nécessaire à la réalisation de la tâche de dirigeant ne cesse d'augmenter (environ 7 heures par semaine en moyenne). Le volume horaire total de l'action des bénévoles est estimé à 250/300 millions d'heures annuelles, soit 16 milliards de francs (calcul sur

la base du SMIC) apportés par les ménages au sport en France. Cela représente 205 000 emplois à temps plein. La question du temps de travail devrait contribuer à résoudre celle du temps disponible en faveur de l'engagement associatif.

Le bénévolat comprend différents types d'engagement. Certains bénévoles apportent leur soutien matériel (transports et accompagnements d'enfants, entretien du matériel...), d'autres s'engagent dans des projets pédagogiques ou assument des responsabilités administratives et de représentation.

Les bénévoles sont conscients que leur engagement est source de satisfaction et représente une donnée essentielle de leur existence. Toutefois, s'ils se nourrissent des satisfactions que leur apporte leur sport, ils pourraient très bien s'essouffler, faute de reconnaissance. Il convient de les encourager et de les dédommager non seulement par le mouvement sportif mais également par les pouvoirs publics et le secteur privé.

Il faut réagir aux inquiétudes des dirigeants sportifs bénévoles et répondre à leurs attentes. C'est l'avenir du sport et de l'éducation sportive de nos enfants qui est en jeu.

Il n'existe pas de définition juridique du bénévolat. Seules quelques catégories de bénévoles sont concernées par quelques dispositions législatives en fonction de leur secteur d'intervention.

La loi sur les APS prévoit l'obligation de souscrire un contrat d'assurance pour l'exercice des activités sportives couvrant la responsabilité civile du groupement sportif, celle des organisateurs de manifestations sportives, des exploitants d'établissements d'APS, de leurs préposés, des licenciés et des pratiquants de sport.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur les APS à l'Assemblée nationale, le 14 février dernier, deux amendements ont été adoptés et maintenus lors de la lecture au Sénat

L'un (article 34 bis) concerne le congé de formation et prévoit que « les dirigeants d'une association sportive titulaires d'une licence délivrée par une fédération agréée qui, à titre bénévole, remplissent les fonctions de gestion, d'encadrement au sein de leur fédération ou d'une association qui lui est affiliée peuvent bénéficier de congés dans les conditions fixées à l'article L.931-1 du code du travail, afin de suivre la formation liée à leur fonction de bénévole ». Un salarié pourra bénéficier de cette disposition s'il a deux ans d'ancienneté dans son entreprise. L'employeur ne peut refuser ce dispositif tant que le nombre d'heures de congé demandé ne dépasse pas 2 % du volume horaire annuel. Il s'agit d'une forme de congé sans solde à moins que la formation soit soutenue par un organisme collecteur agréé qui finance la formation et la perte de salaire.

L'autre amendement (article 34 ter) concerne la réduction d'impôts et dispose que le 1 de l'article 200 du code général des impôts soit complété par l'alinéa suivant : "Sont également considérés comme dons, les frais engagés par les contribuables membres d'une association dans le cadre de leur activité de bénévoles. Les modalités de calcul de ces frais sont identiques à celles prévues par l'article 83 pour les frais professionnels réels". Cette disposition s'applique à condition

que les frais soient constatés dans les comptes de l'association et que le bénévole ait renoncé à son remboursement par l'association.

A son tour, le Sénat a introduit un nouvel article (34 ter A) qui prévoit que « dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport visant à étendre les possibilités d'aménagement du temps de travail aujourd'hui offertes aux responsables associatifs, tout en préservant l'organisation et la compétitivité des entreprises ».

A cela s'ajoute l'instruction fiscale du 18 septembre 1998 sur les associations qui instaure la possibilité pour une association de rétribuer ses bénévoles jusqu'aux 3/4 du SMIC sans remettre en cause le caractère désintéressé de sa gestion.

Le gouvernement réfléchit à la possibilité d'étendre le dispositif de congé de représentation prévu dans le code du travail. Ce dernier vise les bénévoles siégeant dans des instances nationales. Il serait envisagé d'augmenter le nombre de jours indemnisables et d'étoffer la liste des structures concernées par l'ouverture des droits à ce congé.

Avant le vote de ces diverses dispositions, il avait été proposé la possibilité d'instaurer une décharge horaire pour les personnes responsables d'associations sportives, à l'image de ce qui est en vigueur pour les délégués syndicaux.

Il convient enfin de mentionner le dépôt d'une proposition de loi à l'Assemblée Nationale en décembre dernier du député Jean De Gaulle visant à soutenir le monde associatif et à promouvoir le bénévolat.

② Propositions pour reconnaître le bénévolat

Ces propositions visent à encourager les bénévoles dans une période marquée par une crise de l'engagement. De plus, elles visent à permettre aux électeurs de choisir leur candidat en fonction de sa compétence et non de sa disponibilité ou de sa richesse personnelle. Enfin, elles sont de nature à professionnaliser la gestion des clubs et des fédérations.

Une autre motivation qui mène votre rapporteur à avancer les propositions suivantes sont le souhait de voir des jeunes, hommes et femmes, s'engager dans le mouvement sportif pour assurer la relève. Il est nécessaire de diversifier l'origine professionnelle des dirigeants sportifs et de faire profiter le mouvement sportif de cette énergie, de ces compétences professionnelles. Il faut rajeunir, diversifier, remotiver, professionnaliser le bénévolat.

➤ Il serait opportun de mettre en place une carte qui donne droit aux bénévoles licenciés, de bénéficier de réductions dans les transports et pour l'hébergement.

Cette carte sera de droit, gratuite, attribuée par le CNOSF et sera reconnue de façon nationale au même titre que les cartes d'enseignants.

Une liberté sera laissée ensuite à chaque fédération d'accorder plus ou moins d'avantages aux détenteurs de cette carte, par exemple par l'intermédiaire de ses sponsors.

➤ Les fédérations pourraient envisager dans le cadre de conventions sur le bénévolat d'offrir une assistance juridique gratuite, une assurance complémentaire, une formation annuelle. Certaines fédérations prennent déjà en compte certaines de ces demandes dans les négociations avec leur assureur.

➤ L'article 34 bis du projet de loi qui prévoit que les dirigeants pourront bénéficier du congé formation, ne prend pas en compte les personnes exerçant une profession libérale. Il serait utile de prévoir que les bénévoles concernés puissent bénéficier d'heures de vacation selon un taux horaire à préciser. Cela permettrait, sans compenser véritablement, le dédommagement des personnes qui ont pris du temps sur leur activité professionnelle pour s'investir dans une association sportive.

➤ Plusieurs fédérations sont dirigées par des fonctionnaires détachés ou mis à disposition.

Lorsqu'un fonctionnaire est en position de détachement, il continue d'appartenir à son corps d'origine, au même grade mais il exerce pour un autre corps. Il est payé et noté par son corps d'accueil. Les fonctionnaires détachés dirigeants de fédération continuent d'avancer dans leur corps d'origine même si leur carrière peut parfois évoluer moins rapidement que celle de leurs collègues. Pour les fonctionnaires, agents de l'Etat et des collectivités territoriales, il faudrait mettre en oeuvre un système de valorisation des acquis. Leur investissement dans le milieu sportif serait alors pris en compte dans leur plan de carrière (promotion, changement d'échelon, affectation, mutation) selon une grille à étudier entre MJS et ministère de la fonction publique.

Lorsqu'il est mis à disposition, le fonctionnaire reste lié à son corps d'origine. Les questions de discipline, de notation, de rémunération relèvent de son administration d'origine. Le fonctionnaire continue à percevoir la rémunération correspondant à l'emploi qu'il est réputé occuper dans son corps d'origine. Les 1 700 cadres techniques relèvent la plupart du temps de ce régime de mise à disposition. Ce système permet au mouvement sportif de bénéficier de subventions indirectes.

Ces deux régimes font l'objet des décrets du 16 septembre 1985 sur la fonction publique d'Etat et du 8 octobre 1985 sur la fonction publique territoriale.

➤ Une collaboration avec le ministère des affaires sociales semblerait utile pour mettre en place au profit des bénévoles en activité, mais qui ne remplissent pas les conditions évoquées précédemment, un système de validation de trimestres pour l'établissement des droits à la retraite. Les associations sportives pourraient volontairement cotiser.

➤ Le rapport sur le statut du bénévole établi par le CNOSF indique que « la fonction de président de fédération évolue vers celle d'un chef d'entreprise associative ». Il serait envisageable d'instaurer un système d'indemnisation du dirigeant. Il pourrait être appliqué aux présidents de

fédération exerçant une mission de service public. Un système semblable a été mis en place pour les maires (voir annexe n° 1).

Le versement de cette indemnité de "responsabilité" pourrait être effectué sur la base de critères d'attribution tel que le nombre de licenciés. L'indemnité serait gérée et versée par le CNOSF à partir d'un fonds spécial alimenté par des ressources publiques et privées d'origine fédérale (cotisation d'un pourcentage du produit des licences). Peut être est-il envisageable que le CNOSF verse une somme prise sur ses contrats commerciaux.

La nouvelle instruction fiscale de septembre 1998 et février 1999 risque toutefois de poser un problème dans la mesure où le critère lucratif des activités sportives est abordé et celui de la rémunération des dirigeants.

Les présidents, agents de l'Etat et mis à disposition ne percevraient pas cette indemnité. Ils pourraient toutefois recevoir une indemnité compensant la perte de traitement.

Ce système d'indemnisation des présidents de fédération existe déjà dans plusieurs pays européens comme l'Espagne et l'Italie. Il est aussi appliqué aux principaux présidents de fédérations internationales et en France dans certaines associations.

Il semble d'ailleurs que le président de fédération pourrait ne pas en être le bénéficiaire exclusif. Ne faut-il pas étendre l'indemnisation au bureau des fédérations ? (voir annexe n° 2)

Le versement de l'indemnité aurait lieu sous contrôle du bureau fédéral, dans la mesure toutefois où le président l'accepte. Certains, en effet, préfèrent « garder leur indépendance et leur liberté ».

➤ Votre rapporteur propose de limiter la possibilité pour une personne d'être présidente de fédération à deux mandats successifs.

Il a déjà été constaté depuis plusieurs années que la volonté de se « maintenir au pouvoir » de certains présidents de fédérations finissait par devenir dommageable pour la fédération concernée. Lors des auditions, plusieurs personnes ont déclaré que le premier mandat permettait de faire connaissance avec les rouages de la fédération et de connaître le terrain, que le deuxième permettait de faire passer des réformes et de les ancrer dans les esprits. Au troisième mandat, certains peuvent connaître l'usure du pouvoir.

La loi dite "Mazeaud" de 1975 avait instauré ce type de limitation. Il est arrivé que les intéressés effectuent une pause « forcée » de quatre ans puis se représentaient à ce poste. De tels détournements de l'esprit du texte laisseraient toujours des possibilités d'assister à une réelle passation de pouvoir. Connaissant cette règle, les présidents de fédération sortants seront incités à préparer leur succession.

Cette limitation du nombre de mandat n'empêchera pas les anciens présidents de continuer à exercer certaines responsabilités au sein des fédérations. Quant aux candidats à la présidence d'une fédération internationale, ils auront le temps de faire la preuve de leurs qualités.

➤ L'article 17 bis du décret de 1995 indique que "les fonctions de chef d'entreprise, de président de Conseil d'administration, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant, exercées dans les sociétés, entreprises ou établissements dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de la fédération, de ses organes internes ou des clubs qui lui sont affiliés, sont incompatibles avec le mandat de président de fédération".

Il semble qu'il faille préciser cet article en instaurant, par exemple, une incompatibilité entre les fonctions de président de fédération et une activité au sein d'un groupe de presse.

Il faut également étendre la limitation du nombre de mandats et les types d'incompatibilités à d'autres personnes que le président de la fédération.

➤ Il est particulièrement important, pour éviter les travers déjà constatés, de mettre en place un autre type d'incompatibilité concernant cette fois la limitation des types de mandat. Afin qu'un président puisse se consacrer pleinement à sa tâche, il ne faut pas qu'il puisse cumuler cette fonction avec celle de président de ligue, de comité départemental ou de club. Son travail de président suffit pour maintenir le contact avec le terrain.

Les présidents de commission sont souvent des présidents de ligue issus du conseil fédéral ou du comité directeur. Dès lors, ces instances sont à la fois juge et partie, ce qui n'est bien entendu pas souhaitable. Il conviendrait d'introduire une incompatibilité de fonction entre président de commission et membre du comité directeur.

Enfin, votre rapporteur propose d'instaurer une limite d'âge pour convoiter un premier mandat à 65 ans.

Chapitre 2 / Favoriser la place des femmes dans le mouvement sportif

① Pratique féminine

Depuis 1971, le nombre de pratiquantes a été multiplié par 3,5. Les dernières études publiées révèlent que 24,7 millions de femmes de plus de 15 ans pratiquent un sport, soit 64 % des femmes (contre 72,3 % des hommes). Pour les 25-34 ans, on compte 4 millions de pratiquantes. 11,3 % déclarent être membre d'au moins une association sportive. Pour les plus de 35 ans, ces chiffres s'élèvent à 16 millions et 7,1 %. 18,4 % des femmes de plus de 25 ans exercent donc une pratique licenciée. Les sports les plus pratiqués sont le vélo, la natation et le tennis.

Si chez les jeunes la parité en terme de pratiquantes et pratiquants est une réalité, l'UNSS (Union Nationale des Sports Scolaires) compte un million de licenciés dont 45 % de filles, il n'en est pas de même par la suite..

On note ainsi que les femmes pratiquent souvent hors structure et donc hors licence, dans des structures privées. Ceci tend à montrer une discrimination sociale.

② Place des femmes dans les structures fédérales

L'un des obstacles à l'engagement des femmes vient principalement d'un manque de disponibilité, notamment lorsqu'elles ont des postes à responsabilité dans les régions et qu'elles doivent se déplacer à Paris pour s'investir au niveau national. Avec la réduction du temps de travail, la problématique du temps libéré devient un enjeu de société.

Si elle sont moins nombreuses que les hommes à s'investir dans la vie fédérale, les femmes font souvent preuve d'un vif engagement.

Dans son rapport, le groupe de travail « égalité parité homme/femme dans le sport » des Assises Nationales des Femmes notait que « le strict respect des statuts fédéraux, tels qu'ils se présentent actuellement, constitue un verrouillage efficace des moyens d'accès aux postes de responsabilité et un reflet fidèle des limites de l'organisation de la vie démocratique au sein des associations sportives en France ».

La démocratisation du mouvement sportif passe par une participation d'un plus grand nombre de sportives à la vie des institutions. L'idée d'une évolution naturelle garantissant un accès progressif des femmes aux responsabilités jusqu'à conduire à la parité est aléatoire. Une forte mobilisation des intéressées, relayée par le volontarisme des fédérations et de leurs organismes « déconcentrés » paraît constituer le plus sûr moyen d'accès des femmes aux instances représentatives. Leur mobilisation n'est pas suffisante. L'attitude des fédérations s'avérera décisive.

Dans une période de féminisation du sport, les championnes d'aujourd'hui peuvent être l'encadrement de demain. La plupart des fédérations ont mesuré cet enjeu en investissant sur leurs féminines. Il faut donc saisir cette chance.

L'article 5 du projet de loi sur les APS voté le 14 février dernier en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit ainsi de compléter l'article 8 de la loi du 16 juillet 1984 de la façon suivante : « L'agrément est notamment fondé sur l'existence de dispositions statutaires garantissant le fonctionnement démocratique de l'association, la transparence de la gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à ses instances dirigeantes ».

③ Débat sur la parité

Le thème de la parité trouve un écho favorable dans de nombreux pays. Il se fonde sur un constat précis : au plan local, national, dans les gouvernements et les assemblées élues comme à la tête d'entreprises privées, et dans les fédérations sportives, les hommes se retrouvent entre eux.

La France vient d'adopter une nouvelle loi sur la parité dans les partis politiques qui devront par conséquent inscrire 50 % de femmes sur les listes électorales des municipales de 2001. Si elles ne sont pas paritaires, les listes seront irrecevables.

Des décisions attestent de ces difficultés:

- Décision restrictive de la Cour Constitutionnelle italienne du 12.09.95 considérant toute différenciation sur le sexe comme discriminatoire. Pour cette Cour, il n'est pas admissible que certains citoyens doivent être écartés d'une liste au motif que les personnes de leur sexe y seraient trop représentées.

- Décision du Conseil Constitutionnel du 18.11.82 contre l'établissement de quotas par sexe. Le Conseil Constitutionnel a ainsi déclaré contraire à la Constitution une disposition prévoyant qu'une liste de candidats aux élections municipales ne pourrait comporter plus de 75 % de candidats du même sexe. Cette décision était fondée sur les principes d'égalité et d'indivisibilité du corps électoral.

- Rejet par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) dans l'arrêt Kalanke du 17.10.1995 des actions positives en faveur des femmes dans la vie professionnelle alors qu'il ne semblait pas choquant que l'égalité entre les groupes d'individus vienne, après le droit à l'égalité. Le refus d'admettre l'organisation sociale de l'égalité semble étonnant de la part d'un juge communautaire.

La notion de « sous-représentation » esquissée par la CJCE et reprise par la Commission (dans une directive postérieure à l'arrêt Kalanke) légitime des mesures de compensation sur l'existence d'inégalités de fait et non pas sur une différenciation homme/femme qui risquerait aussitôt de passer pour discriminatoire.

La demande de parité trouve par ailleurs sa justification dans plusieurs textes officiels. La Convention des Nations-Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes invite les Etats à « inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée, les principes de l'égalité des hommes et des femmes... et à assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés, l'application effective dudit principe ». Parmi ces moyens figurent, selon les Nations-Unies, des « mesures et quotas favorables aux femmes ».

D'autres Etats européens nous ont précédé dans cette évolution et leur expérience peut être enrichissante. Ainsi, la Belgique a voté une loi le 24.05.1994 visant à « promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections ». Cette loi dispose que, sur une liste, le nombre de candidats d'un même sexe, ne peut excéder les deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir et du nombre maximal autorisé de suppléants. La sanction dissuasive d'un non respect de cette disposition consiste en l'élimination des listes en infraction qui ne seraient pas rectifiées. Une des faiblesses de cette loi est l'absence de prescription sur la place des candidats. Ainsi, une liste où la proportion légale des femmes serait respectée uniquement par l'inscription de suppléants serait juridiquement valable.

En politique, les Parlements nationaux où siègent plus d'un quart de femmes sont précisément ceux élus à la représentation proportionnelle ou, tout au moins, selon un système mixte. L'exemple allemand est significatif : sur les 179 femmes élus en 1994 au Bundestag, 136 l'ont été à la faveur de la proportionnelle et seulement 43 ont pu s'imposer au scrutin majoritaire. De même, lors des élections cantonales et régionales françaises de mars 1992, les femmes n'ont remporté que 5,6 % des sièges dans les Conseils Généraux pourvus au scrutin majoritaire, contre 12,3 % dans les Conseils Régionaux pourvus à la proportionnelle. De ces constats découle une réflexion sur la corrélation entre le mode de scrutin et l'accès des femmes aux fonctions électives.

④ Propositions

Permettre un égal accès des hommes et des femmes aux pratiques sportives implique donc un certain nombre d'évolutions.

Les quotas de candidatures féminines semblent le moyen le plus sûr de tendre vers un rééquilibrage. Leur efficacité est conditionnée par la pratique des investitures mise en œuvre par les fédérations.

De même, la composition des listes apparaît déterminante. En Finlande, les listes pour les élections législatives sont établies par ordre alphabétique. Cela permet d'assurer l'élection de femmes. Le recours aux listes bloquées impose aux femmes de s'assurer lors de la composition des listes d'y figurer en bonne place.

La proportionnelle favorise l'accès des femmes en donnant un caractère moins personnel à l'élection. Le scrutin proportionnel conduit en effet à une lutte entre listes plutôt qu'entre candidats, et permet de dépasser les éventuels effets de notoriété ou le poids des traditions.

➤ Votre rapporteur propose donc l'instauration de minima en faveur des femmes sur des listes constituées et d'un scrutin à la proportionnelle.

Ainsi, il semble nécessaire d'avoir un minimum de cinq femmes dans un Comité Directeur de 30 personnes pour un sport comptant moins de 10 % de femmes licenciées. Dans un tel cas, parmi les douze premiers candidats d'une liste, il faudra retrouver un minimum de trois femmes.

La parité devra être effective à partir de 40 % de licenciées avec trois candidates parmi les six premières de chaque liste et ainsi de suite par tranche de six (six femmes dans les douze premières, neuf dans les 18). Entre 20 et 30 % de licenciées, six seront dans les quinze premières. Dans un sport qui compte entre 10 et 20 % de femmes licenciées, huit femmes devront participer au Comité Directeur et cinq figurer dans les quinze premières de chaque liste.

➤ Outre ces réformes statutaires, il convient de faire évoluer les pratiques sociales pour favoriser la pratique sportive des femmes.

Parmi les évolutions nécessaires, il semble urgent de réfléchir concrètement à la création de structures sociales qui permettent une pratique régulière du sport, soir et week-end. Cela implique les collectivités locales mais aussi les clubs et les fédérations sportives.

L'exemple qui a été donné à votre rapporteur à propos du canoë-kayak est fort intéressant. En effet, lors de rencontres sportives, des garderies ont été mises en place au bord des bassins. Elles recueillent un succès certain et permettent aux mères, comme aux pères, de participer sans problème à ces compétitions.

L'installation de ce type de dispositif dépend entièrement des moyens des structures susceptibles de les mettre en place. L'Etat devrait jouer un rôle d'incitation en proposant des aides pour l'aide matérielle et humaine. Par exemple, lors des auditions, il a été souligné que l'utilisation des emplois jeunes n'était parfois pas à la hauteur des espérances. La définition des sports étant généralement très masculine, peu de filles sont employées dans les fédérations.

Remédier à cette situation permettrait certainement de mettre plus facilement en œuvre les structures à même de favoriser la participation des unes et des autres à la vie fédérale.

➤ Le ministère de la jeunesse et des sports devrait reconsidérer la place consacrée aux cadres techniques et inciter à la mise à disposition de cadres techniques femmes, -ce qui pose en amont le problème de la formation et de la désignation de ces cadres.

Il devrait également davantage utiliser le levier financier à travers les conventions d'objectifs pour influencer sur l'ensemble d'une politique fédérale. Il met progressivement en place des outils de travail de plus en plus efficaces pour analyser le type d'actions financées à travers les conventions d'objectifs. Depuis un an, la direction des sports a ainsi indiqué aux fédérations qu'elle prêterait dorénavant davantage attention au financement d'actions sportives destinées aux femmes.

La parité ne suffira pas à instaurer la démocratie et à résoudre toutes les inégalités mais elle y contribuera. Ce serait faire preuve de conservatisme que d'opter pour le statu quo et l'inégalité figée. Votre rapporteur préfère penser que les fédérations sont susceptibles de s'adapter pour se moderniser.

Toutes ces évolutions, ajoutées au statut du bénévole, doivent permettre un profond renouvellement des structures institutionnelles du mouvement sportif. Elles doivent aller de pair avec un rajeunissement des cadres associatifs et fédéraux.

Chapitre 3 / Les jeunes, « citoyens-pratiquants »

❶ Pratiques des jeunes

Les jeunes représentent le plus fort taux de pratique sportive : 86,9 % pour les 14-17 ans (dont 63,1 % licenciés) et 69,5 % (28,7 % licenciés) pour les 18-24 ans. 4, 1 millions d'hommes et 4 millions de femmes de 15 à 24 ans pratiquent un sport. De 15 à 19 ans, on compte 2 millions de pratiquantes (23,3% sont membres d'au moins une association sportive) et 2,3 millions de pratiquants (38,7 % membres d'au moins une association sportive). Chez les 20-24 ans, on dénombre également 2 millions de pratiquantes (10,7 % membres d'au moins une association sportive) et 1,8 millions de pratiquants (33,2 % membres d'au moins une association sportive).

Les sports privilégiés des jeunes hommes sont le football, le basket et le tennis et des jeunes femmes, le basket, le volley et le vélo.

D'où le paradoxe entre pratique et place des jeunes dans les instances sportives. Il est regrettable que les « commissions jeunes », instaurées à l'initiative du Ministère, n'aient pas rencontré le succès attendu.

❷ Place des jeunes dans les structures fédérales

➤ Pour favoriser la participation et surtout l'engagement des jeunes dans la vie fédérale et associative, votre rapporteur propose la constitution d'un Conseil de jeunes permettant de prendre en compte le jeune pratiquant en tant que citoyen. Dans chaque fédération, ces instances pourraient engager leur propre réflexion soumise ensuite aux autres instances fédérales.

Le conseil de jeunes sera associé par la présence de deux de ses membres élus et membres à part entière du Comité Directeur de la fédération. Porteurs de propositions du Conseil de jeunes, ils participeront à son travail et à ses délibérations.

Ce type de Conseil est obligatoire pour une fédération mais la proposition de votre rapporteur se veut incitative quant à sa mise en œuvre au niveau des ligues et des Comités Départementaux.

Il sera composé, à parité, de garçons et de filles de 15 à 25 ans, élus à raison de deux par ligue, et fera des propositions sur le fonctionnement de la structure, sur l'évolution des pratiques et les possibilités d'amélioration.

Ces Conseils, première expérience de prise de responsabilité, favoriseront la participation et l'engagement de ces jeunes garçons et filles. Ils formeront un vivier facilitant le renouvellement des cadres associatifs et fédéraux.

Mais la mise en place de ces Conseils nécessite des crédits d'Etat ne serait-ce que pour le déplacement des jeunes.

➤ L'engagement des jeunes devrait être reconnu en terme de formation.

Il serait ainsi souhaitable de mettre en place une unité de valeur « expérience associative » dans le cursus des universités STAPS, à choisir en concurrence avec le stage en milieu professionnel consacré à l'encadrement de jeunes, à la formation technique et pédagogique. Cette unité de valeur serait une formation à la prise de responsabilités. Sa mise en place nécessiterait la collaboration des ministères de la jeunesse et des sport et de l'éducation nationale.

➤ En ce qui concerne la représentation des mineurs (moins de 16 ans), les associations sont libres actuellement de régler cette question comme elles le souhaitent. Il conviendra d'inscrire dans les statuts que la personne qui exerce l'autorité parentale a voix délibérative à l'assemblée générale afin de remédier à ces situations très diverses.

Chapitre 4 / Réformes statutaires

Les enjeux d'une démocratisation du fonctionnement des fédérations visent à donner une nouvelle citoyenneté aux licenciés en élisant leurs dirigeants fédéraux. Ainsi, par la place nouvelle de l'association sportive dans le processus de désignation des dirigeants, ils contribueront à la définition des choix stratégiques des politiques fédérales.

L'élection de ces instances dirigeantes doit donc être un moment privilégié d'éducation et de formation, d'éveil de vocation sociale et de prises de responsabilités. De surcroît, l'élection doit être l'occasion de mener un véritable débat sur les orientations proposées par les différents candidats.

Votre rapporteur préconise un certain nombre d'évolutions centrées autour de l'élection du président de la fédération, de l'élection du Comité Directeur et de la composition ce dernier. Ces évolutions devraient aboutir à une meilleure participation des pratiquants et pratiquantes et à un mouvement de rajeunissement et de féminisation. Il faut favoriser le renouvellement des directions, permettre la rotation des dirigeants et une plus grande fluidité des organes dirigeants des fédérations.

En France, les associations sont confrontées au problème de la formation d'équipes d'encadrement. Dans le domaine sportif, combien de dirigeants regrettent des pratiques consuméristes des licenciés, souvent de parents, qui estiment que le coût financier de l'inscription dans un club ne leur donne que des droits.

Cette réforme doit par conséquent accélérer la formation des dirigeants, favoriser un accès plus précoce et plus rapide des sportifs, des éducateurs et des formateurs aux responsabilités.

Elle vise à promouvoir une démocratie plus directe et plus participative des licenciés dans les organes de direction.

❶ Une nouvelle architecture fédérale

a) Président et Comité Directeur élus par les clubs

L'exécutif fédéral est détenu par le Comité Directeur et le président qui sont élus par les représentants des clubs au scrutin de liste à la proportionnelle. Ce mode de scrutin, où sont interdites les procurations mais où le vote par correspondance est généralisé, s'applique à toutes les fédérations. L'article 24 du décret sur les statuts types ne fait d'ailleurs jamais allusion "aux représentés", ce qui actuellement exclut les procurations dont la pratique est parfaitement illégale pour modifier les statuts.

Pour les grandes fédérations dont il reste à placer le curseur, ce mode de scrutin s'applique également pour l'élection des organismes dirigeants des ligues et des comités départementaux : Président et comité directeur.

Toutes les élections, fédérales, de ligues, de départements ont lieu en une seule fois. Si un deuxième tour est nécessaire, il se déroule également en une seule fois pour départager les ballottages. Dans tous les cas, le président du club est le mandataire légal, il représente autant de voix que de licenciés.

La place des jeunes est assurée par la présence d'au moins deux représentants du conseil des jeunes au sein du Comité Directeur. Bien entendu, la composition des listes peut refléter la volonté de rajeunissement et de féminisation.

Le vote direct des clubs, sans procuration, par correspondance ou par vote électronique, pour chaque instance supérieure, représente l'innovation majeure de cette réforme des statuts.

Le projet de loi relatif à la signature électronique définitivement adopté à l'unanimité le 29 février dernier par l'Assemblée nationale permet d'envisager le recours au vote par internet. La garantie de la sécurité juridique a été réglée par le nouvel article 1316-1 du code civil concernant la notion de preuve littérale. L'utilisation de ce type de vote pourrait prévoir l'attribution à chaque électeur lors de la pré-inscription, d'un numéro d'identification qui sera exigé le jour du scrutin. Ce numéro devra s'auto-détruire après une seule utilisation. D'autres informations personnelles pourront être demandées pour confirmer l'identité de l'électeur. La confidentialité devra être garantie par un logiciel de cryptage adéquat.

Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'une avancée démocratique substantielle conforme à l'esprit et au principe du fédéralisme dont la fonction est de fédérer les associations sportives, en l'occurrence les clubs qui lui sont affiliés. On peut s'interroger s'il y a lieu de faire voter les licenciés présents en assemblée générale de club sur les différentes listes en présence.

L'intérêt de faire voter les licenciés présents en assemblée générale de club lors du renouvellement tous les quatre ans des instances fédérales, permettrait à la communauté sportive de s'informer, de confronter les différents points de vue et de se faire une opinion sur la vie sportive que suivront demain les dirigeants nationaux, régionaux ou départementaux, une fois élus.

Votre rapporteur laisse cette appréciation au mouvement sportif lui-même. Cependant, dès lors qu'une majorité de présents à l'assemblée générale de club demandera de voter sur les différentes listes, cette procédure s'appliquera comme toute décision majoritaire. Notons que l'avis n'aura aucune valeur impérative puisque le président du club reste officiellement le mandataire. Cependant, en se prononçant, les présents à l'assemblée générale adresseront un message clair et tout à fait indicatif au président du club.

b) Le Conseil territorial, une nouvelle instance

Une nouvelle instance, le Conseil territorial, est créée au sein de la fédération afin de jouer un rôle de régulation, de conseil, de réflexion et de propositions sur les grandes orientations de la fédération. Il dispose d'un rôle d'alerte sur les engagements financiers de la fédération qu'il peut examiner à posteriori entre deux assemblées générales. A chaque assemblée générale ordinaire, il établit un rapport. Cette disposition pourrait avoir un caractère statutaire.

A la demande du président et du comité directeur, le Conseil territorial peut être consulté et rendre un avis sur des sujets tels que le développement du sport de haut niveau, les règlements sportifs, le calendrier des compétitions et la coordination des politiques nationales, départementales et régionales.

Son activité pourra être exposée lors des réunions du Comité Directeur et de l'Assemblée Générale dans lesquelles son avis sera requis.

Son élection, au second degré, par les ligues, se tient tout les quatre ans, deux ans après l'élection de l'exécutif fédéral. Ce conseil est composé de deux ou trois représentants des ligues suivant le nombre de ligues de la fédération. On ne peut cumuler un mandat de membre de comité directeur et de membre du conseil fédéral. Un élu au Conseil territorial ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs de quatre ans. Le président ne peut "exercer" plus d'un mandat. Cette dernière disposition est de nature à donner plus de poids et d'indépendance à cette instance.

② Constitution des listes

a) Scrutin de liste

La constitution des listes va permettre d'assurer une meilleure représentativité des femmes et des jeunes. Ce mode de scrutin doit donner un caractère moins personnel à l'élection en favorisant le débat entre les listes et permettre de dépasser les effets de notoriété ou le poids des traditions.

Les candidats à la présidence conduisent leur liste au Comité Directeur. Le premier de la liste est élu président.

Pour être déposée, une liste doit compter au moins les deux tiers du nombre total de membres au comité directeur.

Les listes en présence établiront et défendront un programme définissant leur politique fédérale pour les années à venir.

Afin d'éviter les listes fantaisistes ou le détournement du scrutin de liste à des fins d'instrumentalisation, il sera nécessaire pour qu'une liste soit recevable, d'avoir la caution d'un quota de clubs représentant plusieurs départements dans au moins trois ligues.

b) Représentation de la minorité dans les organes de direction

La représentation de la minorité est assurée par le scrutin de liste à deux tours, si aucune liste n'obtient la majorité au premier. Inspiré du mode de scrutin municipal, il appartiendra au décret de définir le meilleur équilibre possible pour que la représentation de la minorité soit assurée, tout en dégagant une majorité stable tenant sa légitimité du vote des clubs. A cet effet, une pondération à la proportionnelle peut être envisagée en faveur de la liste majoritaire.

Votre rapporteur rappelle ici que la représentation des femmes est assurée par l'instauration de minima de candidates sur les listes.

Ainsi, s'il faut tendre vers une parité homme/femme, il semble nécessaire d'avoir un minimum de cinq femmes dans un Comité Directeur de 30 personnes pour un sport comptant moins de 10 % de femmes licenciées. Dans un tel cas, parmi les douze premiers candidats d'une liste, nous devons retrouver un minimum de trois femmes.

Dans un sport qui compte entre 10 et 20 % de licenciées, huit femmes devront participer au Comité Directeur et cinq figurer dans les quinze premières de chaque liste.

Entre 20 et 30 % de licenciées, six seront dans les quinze premières et la parité devra être effective à partir de 40 % de licenciées avec trois candidates parmi les six premières de chaque liste et ainsi de suite par tranche de six (six femmes dans les douze premières, neuf dans les 18).

En ce qui concerne les postes actuellement "réservés" : au sein du Comité Directeur (articles 11 A et 11 B des statuts types actuels), autant le mode de scrutin proposé donne sa place aux femmes et aux jeunes, autant il semble nécessaire en ce qui concerne les arbitres, médecins, sportifs de haut niveau, éducateurs sportifs, de maintenir des postes réservés. Il restera pour assurer leur élection à leur garantir une place éligible dans la liste.

③ Modalités d'élections

Le corps électoral servant à l'établissement du fichier électoral est constitué des clubs affiliés l'année précédant l'assemblée générale électorale.

a) Mise en place d'une commission électorale

Pour ce scrutin, une procédure électorale est mise en place. Elle est installée sous la responsabilité du mouvement sportif représenté par la fédération ou le CNOSF.

Une commission électorale nationale par fédération est installée. Elle est composée par des représentants du mouvement sportif et par un représentant des différentes listes.

Son président peut être un magistrat ou une personnalité issue du mouvement sportif. En cas de litige, il peut être fait appel à l'arbitrage du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Simultanément, au niveau des ligues, des commissions électorales régionales sont également mise en place pour les fédérations les plus importantes.

Son président est désigné par le Comité Régional Olympique et Sportif. Elle est composée de son président, de deux personnes qualifiées, désignées par le Comité Régional Olympique et Sportif, de deux personnes qualifiées désignées par la fédération qui ne soient candidats à aucune responsabilité et d'un représentant des différentes listes en présence.

Ces commissions électorales veillent tant au niveau national que régional au respect de l'équité envers les différents candidats pour qu'ils aient un égal accès aux moyens d'information et de communication. Elles contrôlent la sincérité des opérations électorales.

b) Procédure électorale

La procédure électorale se déroule sous la responsabilité de la commission électorale. Cette dernière arrête et valide les listes officielles des candidats. Elle veille au respect de l'équité envers les différents candidats surtout lorsqu'un des candidat jouit d'une position dominante au sein de la fédération qui pourrait lui assurer un avantage. En effet, si le président en exercice est candidat à sa propre succession, il ne pourra mettre à sa disposition l'outil de la fédération. Un arrêt du TGI Paris du 8 février 2000 a annulé les élections au Comité Directeur du Racing Club de France de décembre 1996 car le président de ce club avait mis en exergue sa qualité alors qu'il n'intervenait que comme simple candidat. Le tribunal a considéré que cet élément ainsi que l'utilisation des moyens logistiques et financiers du club à des fins électorales avait favorisé son élection. Le calendrier électoral est réglementaire. Il est échelonné sur quatre ou cinq mois. Conformément au décret, la commission nationale se met en place, lance les appels à candidature, les reçoit et organise la campagne électorale après avoir fixé la date de l'Assemblée Générale Fédérale électorale.

Le candidat à la présidence de la fédération et ses colistiers engagent sa campagne avec ses colistiers. Dans sa profession de foi, ils évoquent ses positions sur la politique sportive de la fédération, ses relations avec le monde économique, la formation, la place des jeunes, l'éthique, les questions de santé publique, les finances... Ils ont toute liberté pour expliquer la stratégie qu'ils entendent mettre en oeuvre pour la fédération.

Les comptes de campagne des listes, sous le contrôle de la commission électorale, doivent être maîtrisés, limités et équitables.

En cas de litige, tout licencié peut saisir la commission électorale.

La vie démocratique ayant un coût, la fédération prendra en charge l'ensemble de la procédure électorale. L'Etat, par l'intermédiaire du Ministère de la Jeunesse et des Sports contribuera à cette prise en charge.

Les Assemblées Générales de club se tiennent à une date fixe réglementaire. Les responsables des clubs informent les licenciés, pendant l'Assemblée Générale, des listes en présence et de leur programme, pour tous les échelons supérieurs : fédérations, ligues et comités départementaux. Il est rappelé que le représentant légal du club reste, au premier et au deuxième tour, le président ; et que le vote des licenciés est laissé au choix des assemblées générales de club.

Le procès-verbal de l'Assemblée Générale de club peut faire mention de la consultation.

c) Opérations de vote

Après le vote des présidents de club, les opérations de dépouillement ont lieu au niveau du Comité Départemental. Les résultats du département sont proclamés. Les résultats des votes régionaux et nationaux et les procès-verbaux seront rendus publics, consignés dans des procès-verbaux, transmis aux commissions électorales nationales et régionales qui proclameront les résultats.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue lors de ce premier tour, un second est nécessaire. Peuvent participer à ce second tour les listes ayant obtenu au moins 15 % des suffrages exprimés. Toute liste qui a fait plus de 5 % au premier tour peut fusionner pour le second tour.

Les listes pourront fusionner entre elles. Le dépôt des listes pour le second tour aura lieu quinze jours après le premier tour. Une profession de foi par liste et un bulletin de vote seront adressés aux clubs. Les représentants légaux des clubs se prononcent. Ils exercent ce droit par correspondance comme pour le premier tour. Les résultats seront proclamés lors de l'Assemblée Générale fédérale électorale.

Les listes ayant obtenu moins de 5 % n'ont pas d'élu.

④ Elections des Comités Départementaux et régionaux des grandes fédérations

Le corps électoral pour l'élection des comités départementaux et des comités de ligue est constitué par le représentant légal des clubs.

En assemblée générale de club, les licenciés prennent connaissance des politiques départementales et régionales et s'ils le souhaitent, se prononcent sur les listes en présence pour le comité départemental et le comité régional. Comme au niveau fédéral, le président reste le représentant légal du club pour l'échelon départemental et régional.

La commission électorale régionale, dotée des mêmes missions que la commission nationale, veille à la régularité, à la sincérité du scrutin ainsi qu'à l'égal accès des candidats aux moyens de communication.

⑤ Le calendrier

La modification du mode de représentation des organismes dirigeants des fédérations, l'adoption du scrutin de liste à la proportionnelle à deux tours, sans procuration, mais par correspondance ; l'élection le même jours des instances fédérales, voire régionales et départementales pour les grandes fédérations ; la place clé des clubs et de leurs présidents définissant clairement le corps électoral. Toutes ces dispositions impliquent l'élaboration d'un calendrier précis et réglementaire. Il s'applique à tous pour le renouvellement, tous les quatre ans, six mois après les jeux olympiques, des instances dirigeantes des fédérations.

Cette procédure électorale est inscrite dans le décret après avis du CNOSF. La mise en place des commissions électorales nationales et de ligues enclenchent le processus électoral. La tenue de l'assemblée générale fédérale électorale en est la conclusion.

⑥ L'Assemblée Générale ordinaire

Si les clubs constituent le corps électoral pour les élections du président, du comité directeur, des représentants des comités départementaux et de ligues, il semble inopportun de généraliser ce système aux assemblées générales ordinaires. D'une part, pour des raisons matérielles et d'autre part, parce qu'il est difficilement concevable de demander à des clubs de se prononcer par correspondance sur un budget ou sur diverses décisions de politique générale. Il est souhaitable que l'assemblée générale reste un lieu de débat.

Il propose donc que l'Assemblée Générale ordinaire soit composée de représentants des comités départementaux en fonction du nombre de licenciés. Le décret indiquera le nombre de ces délégués. Ce Conseil territorial est consulté pour fixé le nombre exact de délégués à l'Assemblée Générale ordinaire.

Chapitre 5 / Définir les relations entre les fédérations et les établissements professionnels

La question des relations entre les fédérations sportives et les sociétés commerciales concerne principalement des sports loisirs comme la voile, le canoë, le squash, l'équitation etc.

L'enjeu actuel est de renforcer les liens entre fédérations et établissements professionnels. La prééminence du pouvoir sportif, notamment sur les questions d'éthique, de formation et d'organisation des compétitions rend nécessaire que les établissements professionnels participent à la vie fédérale et bénéficient de la reconnaissance, du savoir-faire fédéral, en échange de leur investissement. La fédération devra aussi être à l'écoute des gérants et propriétaires d'établissements professionnels qui peuvent connaître des problèmes spécifiques, différents de ceux des associations.

➤ La participation des établissements professionnels à la vie fédérale, à condition que ceux-ci aient pour objet la pratique sportive, passe par la délivrance de l'agrément fédéral. Elle est concrétisée par la signature d'une convention annuelle (valable pour la saison sportive), qui régule les relations à l'avantage des deux parties. Cette convention est renouvelée après avis du président du Comité départemental.

La fédération s'engage à valoriser l'image des établissements agréés auprès de ses partenaires publics et privés.

La signature de la convention permet à l'établissement professionnel de se prévaloir du titre "établissement agréé" et d'utiliser le logo spécifique de la fédération.

Cette procédure d'agrément peut être un des éléments de la procédure de labellisation des clubs concernés.

Soit les membres licenciés de l'établissement peuvent directement participer aux compétitions et organiser celles-ci, soit il est nécessaire de créer une association support à cette fin. Le choix revient à la fédération en fonction de la réalité de l'organisation de la discipline.

Si la fédération opte pour le second cas, l'établissement devra favoriser la création d'associations. La convention garantit alors des prérogatives minimales à l'association, afin que celle-ci dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission dans le prolongement des missions fédérales.

➤ Lorsque les établissements professionnels sont regroupés au sein d'un réseau, une convention règle les relations entre ce réseau et la fédération.

➤ Un collège de représentants des établissements professionnels est créé dans les fédérations concernées par l'existence d'établissements professionnels dans leur discipline. Ce collège ne peut en aucun cas compter plus de 25 % des membres du Comité directeur.

Dès lors qu'ils sont agréés par la fédération, les établissements professionnels sont aptes à voter pour leurs pairs.

Le règlement intérieur des fédérations prévoit également une représentation décentralisée en fonction du développement de la discipline. Cela permettra aux établissements professionnels d'être représentés lors des assemblées fédérales ordinaires.

Conclusion

La libéralisation et la déréglementation des activités culturelles et sportives risquent de dénaturer leur objet. De la même façon que la France a exigé l'exception culturelle dans le cadre du GATT, il faut adopter la même démarche pour le sport en Europe.

Confronté aux conséquences d'une logique de marchandisation, le mouvement sportif doit tout à la fois se renforcer et assurer sa cohérence pour réaffirmer sa prééminence sur le monde économique.

Tel est le défi qui lui est lancé afin d'encourager et de faire fructifier l'exceptionnelle richesse des engagements individuels tant bénévoles que pratiquants.

Les propositions de réformes statutaires vont dans ce sens. Elles doivent permettre une véritable démocratisation de la vie des fédérations pour favoriser l'engagement et la prise de responsabilité du plus grand nombre dans les fédérations et réguler les relations avec le monde économique et les établissements professionnels.

Ainsi, ces propositions se déclinent pour soutenir l'acte bénévole et donner les moyens aux dirigeants fédéraux d'accomplir leur mission, pour permettre le renouvellement, le rajeunissement et la féminisation de ces instances avec un nouveau mode de scrutin qui favorisera les échanges et le débat d'idée sur les politiques sportives fédérales.

Ces réformes peuvent marquer l'avènement d'une nouvelle ère. Il appartient, maintenant, aux décrets d'application de les rendre réalité.

LEXIQUE DES ABREVIATIONS

APS	Activités Physiques et Sportives
CIO	Comité International Olympique
CNOSF	Comité Olympique et Sportif Français
DTN	Directeur Technique National
EPS	Education Physique et Sportive
FFCK	Fédération Française de Canoë-kayak
FFG	Fédération Française de Golf
FNDS	Fonds National de Développement du Sport
LNB	Ligue Nationale de Basket
MJS	Ministère de la Jeunesse et des sports
PMU	Paris Mutuel Urbain
SAOS	Société Anonyme à Objectif Sportif
SASP	Société Anonyme Sportive Professionnelle
SEM	Société d'Economie Mixte
TGI	Tribunal de Grande Instance

Synthèse des propositions du Député François ASENSI

Proposer une réforme des statuts des fédérations qui démocratise la vie interne des fédérations sportives.

Le collège électoral des fédérations sera composé des présidents de clubs.

Les présidents de clubs élisent le président et le comité directeur.

Les élections ont lieu selon un scrutin de liste à deux tours à la proportionnelle, sans panachage, avec représentation de la minorité.

Le premier de la liste sera le président de la fédération.

Les listes ne doivent pas nécessairement être complètes pour pouvoir être présentées.

Pour éviter les listes fantaisistes, il est nécessaire que les listes candidates présentent un soutien de la part d'un nombre minimum de clubs répartis dans un nombre minimum de départements.

Les procurations sont interdites.

Le vote par correspondance est instauré, mais la possibilité de voter physiquement en assemblée générale est maintenue.

Pour les grandes fédérations, ce mode de scrutin s'applique également pour l'élection des organismes dirigeants des ligues et des comités départementaux.

Toutes les élections, fédérales, de ligues, de départements, ont lieu en une seule fois. Le dépouillement a lieu au comité départemental.

Pour s'assurer de l'égal accès des candidats aux moyens d'information et de communication, pour contrôler la sincérité des opérations électorales, une commission électorale nationale est constituée ainsi qu'une commission par ligue pour les élections des instances régionales et départementales des grandes fédérations. Elle est composée par un représentant des différentes listes et de deux personnalités du CNOSF. Son président peut être un magistrat, une personnalité issue du mouvement sportif proposée par le MJS.

Une nouvelle instance, le "Conseil territorial", est créée au sein de la fédération afin de jouer un rôle de régulation, de conseil, de réflexion et de proposition sur les grandes orientations de la politique fédérale. Il dispose d'un rôle d'alerte sur les engagements financiers de la fédération.

Elu par les ligues, il donne son avis sur la coordination des politiques nationales, départementales et régionales. Son élection, au second degré, se tient tout les quatre ans, deux ans après l'élection

de l'exécutif fédéral. Ce conseil est composé de deux ou trois représentants des ligues suivant le nombre de ligue par fédération.

Les assemblées générales ordinaires, distinctes des assemblées générales électorales, sont constituées par les représentants des comités départementaux.

Favoriser les pratiques féminines et la place des femmes dans les instances dirigeantes des fédérations.

Des minimas sont instaurés pour la représentation des femmes dans les instances dirigeantes :

- La parité devra être effective à partir de 40 % de licenciées avec trois candidates parmi les six premières de chaque liste et ainsi de suite par tranche de six (six femmes dans les douze premières, neuf dans les 18). La base est un comité directeur de 30 personnes.

- Entre 20 et 30 % de licenciées, six seront dans les quinze premières.

- Dans un sport qui compte entre 10 et 20 % de licenciées, huit femmes devront participer au Comité Directeur et cinq figurer dans les quinze premières de chaque liste.

- Un minimum de cinq femmes pour un sport comptant moins de 10 % de femmes licenciées. Dans un tel cas, parmi les douze premiers candidats d'une liste, il faudra retrouver un minimum de trois femmes.

Il faut encourager la création de structures sociales pour favoriser la pratique sportive des femmes.

Assurer la place des jeunes dans les instances dirigeantes des fédérations.

Un conseil de jeunes fédéral est mis en place. Il est composé à parité de garçons et de filles de 15 à 25 ans, élus à raison de deux par ligues.

Deux membres de ce conseil seront des membres du comité directeur de la fédération.

Il est recommandé la création d'une unité de valeur "expérience associative" dans les UFR STAPS.

Valoriser l'acte bénévole.

Il est recommandé :

- la mise en place d'une carte de bénévole permettant des réductions dans les transports et pour l'hébergement. Cette carte sera gratuite, attribuée par le CNOSF et reconnue au niveau national,

- l'instauration d'un système d'indemnisation des présidents de fédération et des membres du bureau,

- la limitation de la possibilité d'être président de fédération à deux mandats successifs,

- la limitation du nombre de mandats successifs pour d'autres personnes que le président,

- de nouvelles incompatibilités,

- le non cumul des mandats,

- l'instauration d'une limite d'âge pour convoiter un premier mandat : 65 ans,

Définir les relations entre les fédérations et les établissements professionnels

La participation des établissements professionnels à la vie fédérale, passe par la délivrance de l'agrément fédéral. Celle-ci est concrétisée par la signature d'une convention annuelle.

Lorsque les établissements professionnels sont regroupés en réseaux, une convention règle les relations entre celui-ci et la fédération.

La participation des établissements professionnels est assurée par un collège au sein du comité directeur.

Annexe n° 1

ESTIMATION FINANCIERE DE L'INDEMNISATION DES PRESIDENTS DE FEDERATIONS UNISPORT

NOMBRE DE LICENCIES	INDEMNITES BRUTE EN FRANCS/MOIS	FEDERATIONS CONCERNEES
+ 1 000 000	26 262	FFF FFT CNOSF
+ 500 000	20 553	FFJ
+ 350 000	14 844	FFBB FFPETANQUE FFE
+ 200 000	12 560	CINQ
+ 100 000	9 820	DIX
+ 50 000	7 079	SIX
+ 10 000	3 882	TRENTE
Inférieur à 10 000	2 740	VINGT TROIS

Le coût de cette indemnisation s'élèverait à 463 805 F/mois, soit 5,56 millions de francs par an.

Annexe n° 2

**ESTIMATION FINANCIERE DE L'INDEMNISATION DES MEMBRES
DU BUREAU DES FEDERATIONS UNISPORT**

NOMBRE DE LICENCIES	INDEMNITE BRUTE EN FRANCS/MOIS	FEDERATIONS CONCERNEES
+ 1 000 000	10 847	FFF FFT CNOSF
+ 500 000	6 851	FFJ
+ 350 000	5 937	FFBB FFPETANQUE FFE
+ 200 000	5 024	CINQ
+ 100 000	3 928	DIX
+ 50 000	2 832	SIX
+ 10 000	1 553	TRENTE
Inférieur à 10 000	1 096	VINGT TROIS

Le coût de cette indemnisation s'élèverait à 513 339 F/mois, soit 6,1 millions de francs par an
(base : 3 membres par bureau)