

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**MINISTERE DES SPORTS, DE LA
JEUNESSE, DE L'EDUCATION
POPULAIRE ET DE LA VIE
ASSOCIATIVE**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

**INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET DES
SPORTS**

N° 13-010/12-119-01

N° 2013 - 1 - 05

RAPPORT

SUR

LES FEDERATIONS SPORTIVES RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**MINISTERE DES SPORTS, DE LA
JEUNESSE, DE L'EDUCATION
POPULAIRE ET DE LA VIE
ASSOCIATIVE**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

**INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET DES
SPORTS**

N° 13-010/12-119-01

N° 2013 - 1 - 05

RAPPORT

SUR

LES FEDERATIONS SPORTIVES RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

Etabli par :

Tristan FLORENNE
Inspecteur général de l'administration

Richard MONNEREAU
**Inspecteur général de la jeunesse et
des sports**

– MARS 2013 –

SYNTHESE

Dans un rapport de décembre 2010 sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique, l'inspection générale de l'administration avait établi que l'Etat était aujourd'hui confronté à des difficultés dans l'exercice de sa tutelle sur les organismes d'utilité publique. Il rappelait que le bureau des associations et des fondations du ministère de l'intérieur ne disposait que de huit agents équivalents temps plein pour assurer la tutelle de près de 2 000 associations reconnues d'utilité publique et de plus de 600 fondations reconnues d'utilité publique, ces deux catégories augmentant au rythme d'une trentaine par an en moyenne depuis 2004.

Consacrant un paragraphe aux fédérations sportives reconnues d'utilité publique, ce rapport avait plus particulièrement constaté que les procédures d'approbation, au titre de la reconnaissance d'utilité publique, des modifications de statuts, provisoirement appliquées avec l'aval du ministre chargé des sports en vertu d'une disposition spécifique du code du sport, n'allaient que rarement à leur terme, inactivant en pratique la fonction de contrôle *a priori* du ministère de l'intérieur et du Conseil d'Etat et créant, de ce fait, une certaine insécurité juridique.

Le présent rapport, quant à lui, montre que la cause de ce problème (qui ne concerne d'ailleurs pas toutes les fédérations sportives reconnues d'utilité publique) est à rechercher dans le décalage entre le temps de l'action fédérale, les modifications de statuts intervenant à une fréquence soutenue (en moyenne une fois par an pour les fédérations les plus importantes) sur des sujets variés (pour la plupart, d'ailleurs, étrangers à l'objet de la reconnaissance d'utilité publique), et le temps de l'instruction administrative (toujours supérieure à un an et pouvant se prolonger jusqu'à trois ou quatre années).

Il rappelle aussi que, si tout ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique relève bien de la compétence du ministère de l'intérieur, les fédérations sportives reconnues d'utilité publique sont également agréées par le ministre chargé des sports. La dualité des relations ainsi instaurées avec les administrations compétentes se révèle source de difficultés, non tant dans la compatibilité des champs d'admission que dans l'exercice effectif des tutelles.

Les analyses effectuées dans ce rapport montrent ainsi clairement que des tâches confiées à l'administration au tout début du XX^{ème} siècle, dans un contexte radicalement différent, ne peuvent plus un siècle après, pour de multiples raisons, qui vont de l'augmentation du nombre d'organismes reconnus d'utilité publique au contexte de pénurie budgétaire en passant par les changements des rythmes de vie, être exercées de manière satisfaisante.

Aussi les préconisations formulées dans le présent rapport, qui se fondent notamment sur l'appréciation des contraintes qui pèsent respectivement sur les fédérations et sur l'administration, cherchent-elles à explorer les voies de simplification et de modernisation possibles, dans l'esprit des chantiers ouverts pour la réforme de l'Etat.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: Seules figurent dans cette table, les recommandations les plus importantes. Celles-ci, à l'exception de la recommandation n°6 qui peut être considérée isolément, forment un ensemble cohérent.

RECOMMANDATION N°1 :	ASSURER UNE MEILLEURE COORDINATION DES ADMINISTRATIONS CHARGEES DE LA TUTELLE DES FEDERATIONS SPORTIVES RUP (MINISTERE DE L'INTERIEUR ET MINISTERE CHARGE DES SPORTS) ET INSTAURER UN « GUICHET UNIQUE » POUR CES FEDERATIONS.....	30
RECOMMANDATION N°2 :	INSCRIRE LA DOCTRINE DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE DANS UN TEXTE REGLEMENTAIRE.....	31
RECOMMANDATION N°3 :	ELABORER DE MANIERE CONCERTEE DE NOUVEAUX STATUTS-TYPES.....	31
RECOMMANDATION N°4 :	REDEFINIR LE ROLE DU CONSEIL D'ETAT DANS LA PROCEDURE	32
RECOMMANDATION N°5 :	A DEFAUT D'INSCRIPTION DE LA DOCTRINE RUP DANS UN TEXTE REGLEMENTAIRE, NE MAINTENIR LA PROCEDURE ACTUELLE QUE POUR L'OCTROI DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET NON POUR L'APPROBATION DES MODIFICATIONS STATUTAIRES	32
RECOMMANDATION N°6 :	TRANSFERER AUX PREFETS DE DEPARTEMENT L'EXAMEN ET LE CONTROLE DES DOCUMENTS TRANSMIS ANNUELLEMENT PAR LES FEDERATIONS SPORTIVES RUP	33

SOMMAIRE

<i>SYNTHESE</i>	5
<i>TABLE DES RECOMMANDATIONS</i>	7
<i>INTRODUCTION</i>	11

IERE PARTIE UN GROUPE DE FEDERATIONS SPORTIVES TRES ATTACHEES A LA RECONNAISSANCE D'UTILITE_PUBLIQUE..... 14

1 - UNE MINORITE IMPORTANTE DE FEDERATIONS SPORTIVES RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE.....	14
2 - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE (RUP) PRESENTE UN INTERET FINANCIER QUI N'EST PAS NEGLIGEABLE POUR UN TOUT PETIT NOMBRE DE FEDERATIONS	14
3 - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE CONFERE UN STATUT AUQUEL LES DIRIGEANTS INTERROGES ACCORDENT UNE GRANDE VALEUR.....	15
4 - CONCLUSION SUR L'INTERET ATTACHE PAR LES FEDERATIONS SPORTIVES A LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE.....	16

IIEME PARTIE DES OBJETS ET DES CRITERES DE RECONNAISSANCE TRES LARGEMENT CONCORDANTS POUR L'AGREMENT SPORT ET LA RUP, MAIS DES PROCEDURES ETANCHES..... 19

1 - COMPARAISON DES CHAMPS RESPECTIFS ET DES CRITERES D'INSTRUCTION DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET DE L'AGREMENT SPORT	19
1.1. <i>L'agrément</i>	19
1.1.1. La définition de l'agrément sport	19
1.1.2. Le tronc commun de l'agrément	19
1.2. <i>La reconnaissance d'utilité publique</i>	19
1.3. <i>Des approches concordantes, se distinguant à la marge par deux différences d'indications et une interrogation, dont l'enjeu doit être relativisé.....</i>	20
1.4. <i>Conclusions sur la comparaison des deux champs de reconnaissance.....</i>	22
2 - DES PROCEDURES DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET D'APPROBATION DES MODIFICATIONS STATUTAIRES, LONGUES, ETANCHES ET NON SYNCHRONES	22
2.1. <i>La procédure de reconnaissance d'utilité publique.....</i>	22
2.2. <i>Les modifications de statuts</i>	24

IIIEME PARTIE LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS LA DOCTRINE ET DANS LES PROCEDURES APPLIQUEES A LA RECONNAISSANCE DE L'UTILITE PUBLIQUE DES FEDERATIONS SPORTIVES.....	29
1 - L'INSTRUCTION DES DEMANDES PAR L'ADMINISTRATION : L'INSTITUTION D'UN GUICHET UNIQUE	29
2 - LE FONDEMENT DE LA DOCTRINE DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE.....	30
2.1. <i>L'inscription de la doctrine de reconnaissance d'utilité publique dans un règlementaire.....</i>	<i>30</i>
2.2. <i>Une autre option : l'élaboration concertée de nouveaux statuts-types</i>	<i>31</i>
3 - LE ROLE DU CONSEIL D'ETAT	31
3.1. <i>La conséquence à tirer de la définition réglementaire des critères de reconnaissance sur le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique</i>	<i>31</i>
3.2. <i>Une voie moyenne : le maintien des dispositions actuelles pour la seule demande de reconnaissance d'utilité publique.....</i>	<i>32</i>
4 - LA COMMUNICATION AU MINISTERE DE L'INTERIEUR DES BUDGETS ANNUELS ET DES ADMINISTRATEURS NOUVELLEMENT ELUS	33
CONCLUSION.....	35
ANNEXES.....	37

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 24 octobre 2012, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et celui du ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont demandé à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'effectuer une mission sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique (cf. annexe 1). Cette mission a été confiée, par ordre de mission en date du 23 novembre 2012, à MM. Tristan FLORENNE, inspecteur général de l'administration, et Richard MONNEREAU, inspecteur général de la jeunesse et des sports.

La mission a pris l'attache des administrations de tutelle concernées (direction des sports, au ministère chargé des sports, et direction des libertés publiques et des affaires juridiques, au ministère de l'intérieur, notamment). Elle a également rencontré le président de la section de l'intérieur au Conseil d'Etat. En outre, elle s'est rendue au siège de certaines fédérations sportives où elle a rencontré leurs dirigeants : sept fédérations reconnues d'utilité publique (les fédérations françaises de boxe, d'escrime, de tennis, de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées, de football, de canoë kayak et la fédération sportive et culturelle de France) et une fédération qui ne l'est pas (la fédération française d'équitation). La mission a également envoyé un questionnaire aux autres fédérations sportives reconnues d'utilité publique (voir la liste complète des personnes rencontrées en annexe 3).

Cette mission fait suite à un rapport de l'inspection générale de l'administration de décembre 2010 sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique, qui, dans son paragraphe 2.4.4, avait notamment constaté que les procédures d'approbation, au titre de la reconnaissance d'utilité publique, des modifications de statuts, provisoirement appliquées avec l'aval du ministre chargé des sports en vertu d'une disposition spécifique du code du sport, n'allaient que rarement à leur terme, inactivant en pratique la fonction de contrôle *a priori* du ministère de l'intérieur et du Conseil d'Etat. La cause intrinsèque de cette dérive est à rechercher dans le décalage des temps de l'action fédérale et de l'instruction administrative, d'autant plus flagrant que les modifications de statuts interviennent à une fréquence soutenue sur des sujets variés, pour la plupart, d'ailleurs, étrangers à l'objet de la reconnaissance d'utilité publique.

Les fédérations sportives reconnues d'utilité publique sont également agréées par le ministère chargé des sports. La dualité des relations ainsi instaurées avec les administrations compétentes se révèle source de difficultés, non tant dans la compatibilité des champs d'admission que dans l'exercice effectif des tutelles.

Aussi les préconisations formulées se fondent sur l'appréciation des contraintes qui pèsent respectivement sur les fédérations et sur l'administration, sur l'analyse des modifications de statuts soumises à approbation, enfin sur la comparaison des critères et procédures des deux dispositifs - agrément et reconnaissance d'utilité publique -, pour

explorer les voies de simplification et de modernisation possibles, dans l'esprit des chantiers ouverts pour la réforme de l'Etat.

**IÈRE PARTIE UN GROUPE DE FEDERATIONS SPORTIVES TRES
ATTACHEES A LA RECONNAISSANCE D'UTILITE
PUBLIQUE**

**1 - UNE MINORITE IMPORTANTE DE FEDERATIONS SPORTIVES
RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE**

Les fédérations sportives agréées par le ministère chargé des sports qui ont demandé et obtenu la reconnaissance d'utilité publique sont une minorité : 33 pour 106 fédérations. Mais elles sont les plus importantes par leurs effectifs, leur tradition et leur capacité contributive aux objectifs de la politique du sport. La plus ancienne reconnue est la fédération des clubs alpins et de montagne, en 1882, suivie de la fédération d'escrime, en 1891, de la fédération de gymnastique, en 1901, et, au début des années 20, des fédérations de cyclisme, de football, de rugby, d'aviron, de tennis et d'athlétisme. Dans les années 30, trois nouvelles fédérations ont rejoint les premières générations, la fédération sportive et culturelle de France (les anciens patronages de l'église catholique), la fédération de natation et la fédération aéronautique. De nouveaux trains de reconnaissance se sont succédé avec régularité, depuis les années 70 avec, entre autres bénéficiaires, les fédérations de golf, de ski, de tennis de table, de tir, de cyclotourisme, d'éducation physique et de gymnastique volontaire, d'entraînement physique dans le monde moderne, puis, dans les années 80, les fédérations handisport, de motonautique, de parachutisme ou de vol à voile. Le rythme des délivrances s'est fortement ralenti à partir des années 90, avec seulement quatre fédérations bénéficiaires, celles de judo, de sport adapté, de retraite sportive et, enfin, de boxe, la plus récente bénéficiaire, en mai 2011. La fédération de canoë-kayak, a, en septembre 2012, déposé une demande, qui est en cours d'instruction.

**2 - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE (RUP) PRESENTE UN
INTERET FINANCIER QUI N'EST PAS NEGLIGEABLE POUR UN TOUT
PETIT NOMBRE DE FEDERATIONS**

Le premier effet attendu de la reconnaissance d'utilité publique est la réception de dons et legs. Les fédérations sont très peu nombreuses à faire état d'une telle source de revenu. Deux fédérations, la fédération handisport et la fédération sportive et culturelle de France font figure d'exception en raison de leur objet ou de leur origine particulière, la première avec 1 800 000 € récoltés en 2011 et une prévision équivalente en 2012, la seconde avec des contributions régulières et significatives, principalement par apports de biens immobiliers à ses associations affiliées. La fédération de cyclotourisme fait également état d'un flux régulier de dons et legs, à hauteur d'une dizaine de milliers d'euros, chaque année depuis 2008, avec une légère hausse sur les deux dernières années. La fédération de football

perçoit à un rythme biennal de petites sommes destinées à des clubs qui, comme dans le cas de la FSCF, profitent de la RUP de leur fédération.

Pour les fédérations ayant leur siège en région parisienne – elles sont une grande majorité – la RUP procure d'autres avantages financiers avec l'exonération de deux taxes, la taxe sur les bureaux, la taxe d'aménagement pour les travaux d'extension de locaux, et avec la dispense du versement transport dû par les employeurs. Le montant annuel estimé de ces avantages est de 28 000 € pour la FSCF.

Plusieurs fédérations ont par ailleurs exprimé leur intention de lancer des campagnes d'appels à des dons au titre des réductions d'impôt attachées aux versements à des œuvres reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général (pour les entreprises : 60% du montant des versements dans la limite de 5 % du chiffre d'affaire ; pour les particuliers : 60% des versements dans la limite de 20% du revenu imposable, et, pour l'ISF, 75 % du montant du don dans la limite de 45 000 €). L'utilité publique n'est donc pas la seule voie pour mobiliser ces contributions, mais elle est un réel atout dans l'obtention auprès des services fiscaux du rescrit fiscal qui atteste du droit à exonération, les conditions s'étant durcies au cours des dernières années pour l'admission sur la seule qualification d'intérêt général.

3 - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE CONFERE UN STATUT AUQUEL LES DIRIGEANTS INTERROGES ACCORDENT UNE GRANDE VALEUR

Les responsables des fédérations sportives manifestent dans leur ensemble un fort attachement à ce qui constitue l'expression originelle de la reconnaissance d'intérêt général et une caution de la viabilité d'un projet associatif. Ces dirigeants sont d'autant plus sensibles à cette marque qu'ils ressentent un peu de condescendance dans l'attitude des décideurs politico-administratifs à l'endroit de leur activité.

Ainsi la RUP conforte-t-elle la crédibilité de la fédération auprès des collectivités territoriales et des pouvoirs publics. La fédération de canoë-kayak estime, par exemple, qu'elle lui est utile pour être admise comme interlocuteur dans les multiples instances et procédures de concertation relatives à la gestion de l'eau, la protection de l'environnement, la conservation des espèces ou la sécurité du public. Elle a même été jugée déterminante par la fédération d'escrime dans la décision d'un procureur de la République de donner suite à une plainte pour piratage de son site internet. Sur un autre plan, la RUP facilite l'établissement de relations fructueuses avec les partenaires économiques de la fédération. Il lui est aussi prêté une influence sur l'image de la fédération auprès du grand public. Enfin, selon les responsables de la fédération de judo, elle constitue un levier de management interne en rappelant les dirigeants des structures affiliées à leurs devoirs dans l'accomplissement de la mission de la fédération.

Une seule fédération, celle de football, ne lui reconnaît pas un tel intérêt moral, ni quelque effet sur son crédit, à l'extérieur ou en son sein. Le seul motif qui lui fait souhaiter conserver cette reconnaissance, en dépit des contraintes qu'elle lui cause, c'est de ne pas priver ses clubs affiliés des ressources exceptionnelles qui leur sont périodiquement prodiguées.

4 - CONCLUSION SUR L'INTERET ATTACHE PAR LES FEDERATIONS SPORTIVES A LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

La RUP présente pour les fédérations sportives un intérêt financier très inégal mais non négligeable si, au-delà des seules libéralités, sont pris en compte les moindres dépenses, fiscales ou parafiscales, et les autres sources de revenus qu'elle procure.

Ces mêmes fédérations sont quasi unanimes à investir la RUP d'une fonction de légitimation, dont il est difficile de démêler le caractère réel ou symbolique. L'intention exprimée par la fédération d'équitation de la brigueur à son tour est une indication de la persistance de l'intérêt qui lui est attaché.

**IIÈME PARTIE DES OBJETS ET DES CRITERES DE RECONNAISSANCE
TRES LARGEMENT CONCORDANTS POUR L'AGREMENT
SPORT ET LA RUP, MAIS DES PROCEDURES ETANCHES**

**1 - COMPARAISON DES CHAMPS RESPECTIFS ET DES CRITERES
D'INSTRUCTION DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET
DE L'AGREMENT SPORT**

1.1. L'AGREMENT

L'article L 132 du code du sport confie au ministre chargé des sports la compétence de délivrer un agrément aux fédérations sportives qui ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type. Ces dispositions obligatoires et ce règlement disciplinaire sont définis par décret en Conseil d'Etat.

1.1.1. La définition de l'agrément sport

L'agrément sport fait participer les fédérations sportives à l'exécution d'une mission de service public dont l'objet est le développement et la démocratisation des activités physiques et sportives. Il crée l'obligation d'établir et de faire appliquer une charte éthique. Il autorise le concours de l'Etat par l'intervention de conseillers techniques sportifs.

L'agrément est délivré à des fédérations sportives dont les statuts garantissent le fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à leurs instances dirigeantes, qui ont, en outre, élaboré un règlement disciplinaire général et un règlement disciplinaire particulier sur le dopage, qui, enfin, disposent des structures administratives et techniques requises par l'exercice de leur mission. Ces exigences sont reprises dans des annexes du code du sport qui décrivent les dispositions obligatoires de ces statuts et règlements.

1.1.2. Le tronc commun de l'agrément

La loi Warsmann du 22 mars 2012 donne un socle commun aux agréments délivrés par les administrations de l'Etat : un objet d'intérêt général, un fonctionnement démocratique, une transparence financière. Ces critères sont donc déjà satisfaits par l'agrément sport.

1.2. LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

La loi du 1^{er} juillet 1901 fixe les conditions dans lesquelles l'Etat procède à la reconnaissance d'utilité publique et énonce les prérogatives et droits des associations qui ont obtenu cette reconnaissance. Mais elle ne donne pas de définition de l'utilité publique, ni ne précise les règles de fonctionnement que ces associations doivent respecter. Le décret

d'application du 16 août 1901 livre la teneur des statuts que l'association doit déposer en préfecture. Ces statuts doivent décrire « *les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration, les conditions de modifications de statuts et de la dissolution de l'association* ».

Les associations RUP ont une obligation de transparence financière puisqu'elles doivent fournir, à la demande du représentant de l'Etat, les registres et pièces de comptabilité.

L'obligation de décrire un mode de fonctionnement et d'organisation des pouvoirs ne constitue pas en soi une exigence de fonctionnement démocratique. Cette exigence est cependant explicite dans l'énoncé des statuts types des fédérations reconnues d'utilité publique que fournit le ministère de l'intérieur. Ces statuts définissent les prérogatives propres du président, la composition et les compétences du conseil d'administration, de l'assemblée générale, et ils fixent le mode de désignation des administrateurs. Ces statuts types n'ont pas de fondement réglementaire, le décret de 1901 n'y faisant pas référence. Le code du sport dans le chapitre traitant de l'agrément évoque la reconnaissance d'utilité publique en indiquant que les fédérations sportives qui demandent l'agrément sport et sollicitent également la RUP doivent se conformer à l'annexe précitée du code du sport sur les dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées, dont un paragraphe traite des seules dispositions relatives à l'acceptation des dons et legs et à la gestion du patrimoine par les fédérations reconnues d'utilité publique. Cette référence du code du sport ne fournit donc pas non plus un fondement réglementaire aux exigences de fonctionnement démocratique des fédérations RUP.

Le Conseil d'Etat et le ministère de l'intérieur ont pallié le silence de la loi en élaborant des critères relatifs à l'objet et au fonctionnement des associations éligibles à la reconnaissance d'utilité publique. L'association doit poursuivre un but d'intérêt général, qui est donc distinct de l'intérêt de ses membres. Elle est soumise, sauf exception justifiée, à un délai d'épreuve de trois ans. Elle doit exercer une influence qui dépasse le cadre local. Le nombre de ses membres doit être en adéquation avec ses objectifs. Il est considéré qu'il doit être supérieur à 200. Elle doit apporter la preuve tangible de sa solidité financière, avec un budget annuel d'un montant supérieur à 46 000 €, des ressources propres au moins égales à la moitié de ce budget et les trois derniers exercices financiers positifs. Elle doit enfin avoir adopté des statuts conformes à des statuts-types, qui permettent de s'assurer du fonctionnement démocratique de l'association, de sa transparence financière, de sa gestion non lucrative et de la cohérence de ses buts et de ses moyens.

1.3. DES APPROCHES CONCORDANTES, SE DISTINGUANT A LA MARGE PAR DEUX DIFFERENCES D'INDICATIONS ET UNE INTERROGATION, DONT L'ENJEU DOIT ETRE RELATIVISE

Les critères de délivrance de la reconnaissance de l'utilité publique et de l'agrément sport sont donc très largement convergents. Ils souffrent cependant de quelques différences d'appréciation.

La première différence porte sur le plafond de 50 % de subventionnement public que retiennent le Conseil d'Etat et le ministère de l'intérieur comme indicateur de la viabilité de la

fédération. La plupart des fédérations sportives reconnues ont reçu, outre l'agrément du ministère des sports, une délégation pour organiser les compétitions, former les sportifs de haut niveau et participer aux compétitions internationales de référence. Cette mission relative au haut niveau est coûteuse. Elle est parfois assurée par des fédérations qui réunissent peu de pratiquants et disposent donc de ressources propres très limitées. Celles qui sont effectivement dans la situation de dépendre de l'aide de l'Etat à plus de 50 % sont peu nombreuses, mais elles légitiment une interrogation de principe sur les critères d'appréciation de cette viabilité, qui pourraient intégrer, outre le taux de dépendance, la pérennité du soutien contractuel de l'Etat aux missions identifiées de la fédération.

La seconde différence est relative aux indicateurs de vie démocratique de la fédération, qui reposent essentiellement, au titre de la RUP, sur l'étendue des prérogatives du conseil d'administration. Les statuts types des fédérations sportives agréées, remplacés depuis par de simples dispositions obligatoires, offraient deux options, l'une à « conseil d'administration », l'autre à « conseil de surveillance ». Dans cette deuxième option, des prérogatives plus larges sont confiées au bureau exécutif de la fédération dont la gestion est placée sous la surveillance d'un conseil, moins impliqué dans la gestion courante pour mieux assurer un rôle de contre-pouvoir. L'ouverture de cette option était motivée par le souci de doter les fédérations d'exécutifs aptes à les piloter au milieu des écueils de la nouvelle économie du sport spectacle et à gérer leur adaptation à la révolution de l'accueil des nouveaux pratiquants.

Les fédérations qui ont utilisé cette option ont été peu nombreuses, mais le mouvement de fond engagé récemment pour élargir la base électorale des fédérations et sélectionner les dirigeants sur la base d'un projet, précisément dans un souci d'ouverture du jeu de la démocratie et de renforcement de la « capacité d'agir » de l'exécutif, à la suite de quelques affaires marquantes qui ont révélé la sclérose d'institutions réservant le pouvoir à un petit nombre de « barons » régionaux, lui donne une nouvelle actualité.

Trois fédérations importantes, de football, de cyclisme et de rugby, se sont engagées dans cette voie. Les deux premières ont fait approuver par leur assemblée générale de nouveaux statuts, la troisième n'a pas obtenu une majorité sur son projet mais se prépare à présenter un nouveau texte prochainement. Ces projets apportaient des réponses de nature voisine aux mêmes préoccupations : élargir la base électorale de la fédération en confiant le soin, non seulement aux comités régionaux mais également aux comités départementaux, voire directement aux clubs, de désigner leurs représentants, membres de l'assemblée générale ; élire les dirigeants par un scrutin de liste ; renforcer la capacité d'agir en créant un organe délibératif resserré appelé « comité exécutif » ou « bureau exécutif » ; créer un contre-pouvoir en confiant une fonction de proposition et de contrôle à une autre instance appelée « comité des sages » ou ayant gardé le vocable de « conseil d'administration ». Aussi serait-il sans doute utile que l'appréciation du fonctionnement démocratique des fédérations sportives appréhende l'équilibre général des pouvoirs et des contre-pouvoirs au sein de ces fédérations, au-delà du seul regard sur les prérogatives d'un conseil d'administration.

L'interrogation porte sur le statut juridique des structures affiliées à la fédération sportive. Le Conseil d'Etat et le ministère de l'intérieur ne se sont pas prononcé à ce jour sur le sujet, mais la question n'est rien moins que théorique. Le code du sport autorise en effet depuis 2006 l'affiliation des organismes à but lucratif aux fédérations sportives. Le même code du sport veut éviter que ces organismes gouvernent la fédération en limitant à 20 % la proportion de leurs représentants au sein des instances dirigeantes de celle-ci. Mais une telle

disposition n'interdit pas, par exemple, qu'un de ces représentants soit démocratiquement élu président de la fédération. Or ces organismes à but lucratif constituent une part significative des affiliés de certaines fédérations et même une part largement majoritaire dans au moins un cas, celui de l'équitation. Il n'est d'ailleurs pas exclu que cette règle de limitation à 20 % évolue dans le futur car il est imaginable que, dans certaines disciplines sportives où la complexité de l'organisation du service, le poids de l'investissement dans l'outil et la charge de son entretien sont tels qu'ils requièrent un investissement professionnel dont le cadre juridique le plus approprié est le statut commercial, les organismes dotés d'un tel statut en viennent à constituer la totalité des membres de la fédération.

Evoquer cette perspective permet d'examiner au seul plan du principe la doctrine présidant à la délivrance de la RUP pour cette catégorie de fédérations affiliant des organismes commerciaux. Ce principe pourrait être d'opérer une distinction absolue entre la mission de la fédération et le statut de ses membres. Les fédérations sportives participent à une mission de service public en organisant des compétitions sportives, en défendant une éthique, en agissant pour défendre la possibilité concrète de pratiquer des sports, en amenant à la pratique sportive des publics qui en sont éloignés avec un enjeu éducatif ou sanitaire majeur, enfin en formant les éducateurs sportifs. Cette mission est d'intérêt général et elle est bien distincte de l'intérêt des membres de ces fédérations.

1.4. CONCLUSIONS SUR LA COMPARAISON DES DEUX CHAMPS DE RECONNAISSANCE

Il apparaît donc que les éligibilités à chacune des deux reconnaissances, agrément sport et reconnaissance d'utilité publique, dont il va sans dire que les portées sont différentes, ne relèvent pas de deux registres d'appréciation étanches, qui appartiendraient en quelque sorte à deux plans différents, mais que l'agrément sport, avec ses quelques exigences propres au domaine d'activité "sport", repose sur un socle transversal reprenant quasi intégralement les exigences posées pour l'obtention de la RUP, à l'exception de celles relatives aux modalités d'acceptation des dons et legs et à la constitution et la gestion du patrimoine immobilier. Il a été montré que les quelques différences d'approche sur ce qui constitue la plage commune d'instruction – la notion d'intérêt général, le fonctionnement démocratique et la solidité financière de la fédération – devraient pouvoir être surmontées sans trop de difficultés.

2 - DES PROCEDURES DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET D'APPROBATION DES MODIFICATIONS STATUTAIRES, LONGUES, ETANCHES ET NON SYNCHRONES

2.1. LA PROCEDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

La demande de reconnaissance est une démarche effectuée auprès du ministère de l'intérieur. La loi du 1^{er} juillet 1901 donne à l'administration une compétence non liée dans l'instruction du dossier, qui motive le recours à l'avis conforme du Conseil d'Etat. Le décret du 16 août 1901 impose une consultation des ministères sectoriels intéressés avant transmission du dossier au Conseil d'Etat.

Les principales étapes de la procédure sont les suivantes :

Phase 1 : réception par le ministère de l'intérieur du dossier de demande de reconnaissance d'utilité publique et vérification de son caractère complet et de sa conformité aux critères exigés.

Phase 2 : saisine du ministère chargé des sports pour avis.

Phase 3 : saisine du Conseil d'Etat pour avis conforme.

Phase 4 : publication du décret portant reconnaissance de l'utilité publique de la fédération sportive demanderesse.

Les phases 2, 3 et 4 sont relativement prévisibles : d'après le bureau des associations et des fondations du ministère de l'intérieur (BAF), le ministère des sports rend son avis dans un délai de deux mois (au-delà, son silence vaut approbation tacite). Le Conseil d'Etat, dans 95 % des cas, émet un avis favorable et ce dans un délai qui, en moyenne, est de deux mois et demi. La publication du décret intervient deux à deux mois et demi après. En revanche la phase 1 peut être fort longue si le ministère de l'intérieur doit formuler des observations au dossier qui lui est présenté. S'ensuit alors une série d'échanges, plus ou moins formalisés, entre le ministère et la fédération demanderesse, qui peut durer plusieurs mois voire plusieurs années. En effet, deux facteurs de ralentissement au traitement du dossier interviennent : la plus ou moins grande promptitude du BAF, elle-même fonction de son plan de charge, à traiter le dossier, et la plus ou moins grande réactivité de la fédération à intégrer les observations demandées par le BAF, ce qui, exige en tout état de cause, dès lors que ces observations touchent aux statuts, l'approbation de l'assemblée générale.

Comme on l'a dit, les demandes de reconnaissance d'utilité publique par les fédérations sportives sont devenues rares. La dernière procédure aboutie concerne la fédération française de boxe, qui a été reconnue d'utilité publique en mai 2011. Or, l'analyse du déroulement de la procédure fait apparaître que celle-ci a mis près de trois ans avant de parvenir à son terme, comme le montre le résumé ci-dessous :

- 21 juillet 2008, la fédération française de boxe (FFB) adresse au ministère de l'intérieur son dossier de demande de RUP ;
- 1^{er} juillet 2009, le BAF du ministère formule, par courrier, plusieurs remarques, certaines ponctuelles, d'autres substantielles qui concernent notamment les caractéristiques des organes de la fédération (assemblée et bureau exécutif) et dont la non observation risquerait, selon le BAF, de provoquer un rejet du Conseil d'Etat. S'ensuivent plusieurs échanges (par mails ou par téléphone) ;
- 19 juin 2010, un nouveau texte est soumis à l'assemblée générale de la FFB ;
- 1^{er} juillet 2010, la FFB transmet au ministère de l'intérieur les statuts modifiés ;

- 7 septembre 2010, le BAF réitère ses observations sur certains points qui n'ont pas été modifiés, ceci afin d'éviter un rejet probable des statuts par le Conseil d'Etat ;
- 30 septembre 2010, la FFB retourne ses statuts modifiés conformément à la demande du BAF ;
- 12 octobre 2010, le BAF demande à la FFB de lui faire parvenir des pièces qui manquent au dossier ;
- 12 novembre 2010, le ministère de l'intérieur saisit le ministère des sports ;
- 16 décembre 2010, le ministère des sports formule un avis positif ;
- 13 janvier 2011, le ministère de l'intérieur saisit le Conseil d'Etat ;
- 29 mars 2011, le Conseil d'Etat donne un avis favorable ;
- 16 mai 2011, publication du décret portant reconnaissance d'utilité publique de la FFB.

Il est intéressant de noter que, si les phases 2, 3 et 4 se déroulent plutôt rapidement (un peu moins de six mois en tout), la phase 1 a pris un peu plus de deux ans et trois mois... Deux raisons principales expliquent une telle lenteur : le temps (près d'un an) que met le BAF à traiter la demande initiale ; le temps que la FFB met à intégrer toutes les observations du BAF dans ses statuts (un an et trois mois).

2.2. LES MODIFICATIONS DE STATUTS

Toute modification de statut fait l'objet d'une saisine du ministère chargé des sports, d'une part, du ministère de l'intérieur, d'autre part. Chaque administration procède à sa propre instruction, adresse ses questions et ses demandes d'amendement à la fédération et prépare sa décision. La durée d'instruction du ministère des sports est de quelques mois. La validité de ces modifications est en effet soumise à son approbation. La durée d'instruction du ministère de l'intérieur est toujours supérieure à une année et peut se prolonger jusqu'à trois ou quatre années. C'est à la fin des échanges avec la fédération que le ministère de l'intérieur consulte le ministère des sports sur le projet de statuts, avant la saisine du Conseil d'Etat. Cette consultation en fin de processus ne peut donc être assimilée à une coordination d'instructions.

- **Des modifications qui, pour la majorité d'entre elles, ne relèvent pas des critères de la reconnaissance d'utilité publique.**

Les modifications statutaires des fédérations sportives sont fréquentes. Elles sont suscitées en partie par les modifications du code du sport qui ont pour objet, par exemple, de mieux assurer la représentation des femmes dans les instances dirigeantes des fédérations, de permettre l'affiliation des organismes à statut commercial, d'autoriser le vote d'une rémunération pour les dirigeants, ou bien par les traités communautaires qui imposent l'identité des règles de délivrance d'une licence sportive à un ressortissant communautaire et à

un national. Elles ont également leur source dans la préoccupation des dirigeants d'élargir la composition de la base électorale de la fédération et de son assemblée générale afin d'améliorer son fonctionnement démocratique. Elles portent aussi sur des modalités de gestion de la vie sportive, comme la modification de la période de validité des licences, ou sur des corrections mineures de rédaction.

L'étude du cas de la fédération d'escrime fournit une bonne illustration de cette abondance de révisions et de la diversité de leurs objets. Cette dernière a conduit neuf procédures de modification de statuts entre 2001 et 2012. Entre 2004 et 2010, il a été procédé chaque année à au moins un train de modifications. Au total, ce sont vingt-trois dispositions qui ont été modifiées.

Parmi ces modifications, dix ont porté sur des dispositions relatives à la participation aux compétitions, aux assurances ou à la délivrance des licences, deux sur l'objet de la fédération (disciplines gérées, compétences étendues à la formation professionnelle), trois sur des corrections de rédaction ou des simplifications d'énoncés, une sur le règlement des litiges, une sur l'organisation territoriale, six sur l'organisation de la vie démocratique (dont une catégorie nouvelle de représentation au comité directeur imposée par le code du sport). Sur vingt-trois modifications, cinq entraînent réellement dans le champ du contrôle de l'administration au titre de la reconnaissance d'utilité publique, huit si l'on y ajoute des corrections de rédaction susceptibles d'introduire subrepticement des changements dans l'équilibre des pouvoirs ou la gestion du patrimoine. Cet exemple met clairement en évidence un premier défaut de la procédure actuellement en vigueur : le ministère de l'intérieur est systématiquement saisi de toutes les projets de modifications statutaires alors que le nombre de trains de modifications l'intéressant réellement étaient de trois seulement sur un total de neuf, quatre si on inclut les corrections de rédaction.

- **Une procédure devenue inadaptée en raison de sa longueur.**

L'analyse du processus des modifications statutaires dans quelques fédérations montre d'ailleurs que la procédure actuelle est devenue inadaptée. En effet, cette procédure, qui nécessite une triple approbation, celle du ministère des sports, du ministère de l'intérieur et du Conseil d'Etat, est beaucoup trop lente et trop longue : le temps administratif est, désormais, en complet décalage avec le temps des fédérations sportives. Il en résulte que celles-ci utilisent pleinement la disposition dérogatoire du code des sports selon laquelle les modifications statutaires sont applicables dès le dépôt de la demande d'approbation¹. Du reste, si cette dérogation n'existait pas, l'activité des fédérations sportives serait purement et simplement paralysée, comme le montre, l'exemple de l'escrime analysé ci-dessous. Mais, du coup, ce qui, selon les termes de l'article R 131-12, ne devrait être que « provisoire » devient définitif (du moins jusqu'à ce que la modification suivante ne le rende caduc...) et la procédure d'approbation ne va désormais plus que rarement à son terme, c'est-à-dire jusqu'à l'arrêté d'approbation pris par le ministère de l'intérieur sur avis conforme du Conseil d'Etat. Il en résulte une certaine insécurité juridique, qui pourrait être source de difficultés en cas de contentieux pour les fédérations qui sont dans cette situation. Toutefois, il convient de faire

¹ Article R 131-12 : « Par dérogation aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, lorsque l'arrêté portant délivrance de l'agrément a été publié, les modifications apportées en application du présent code aux statuts des fédérations sportives reconnues d'utilité publique prennent effet, à titre provisoire, dès la date du dépôt de la demande tendant à l'approbation des ces statuts prévue à l'article 13-1 précité »

une distinction entre les fédérations importantes (escrime, football, tennis, etc.) et d'autres fédérations où les modifications statutaires sont moins nombreuses et moins fréquentes et qui ont à cœur de mener la procédure à son terme (la boxe, par exemple).

L'analyse du déroulement chronologique de quelques dossiers de demande d'approbation des modifications statutaires illustre bien les difficultés que rencontrent les fédérations sportives face à cette procédure.

► LE CAS DE L'ESCRIME

Depuis 2005, les statuts ont été modifiés à huit reprises par l'assemblée générale de la fédération française d'escrime (FFE), chaque fois, sans que la procédure d'approbation aille à son terme et ce pour une raison simple : le BAF ne pouvait pas suivre le rythme imposé par la FFE. En effet, comme l'explique le BAF lui-même, depuis 2005, l'instruction du dossier de demande d'approbation de l'année N n'est pas terminée lorsqu'arrive une nouvelle demande l'année N+1. Le BAF arrête alors l'instruction du dossier de l'année N pour tout reprendre à zéro. Survient alors une nouvelle demande d'approbation l'année N+2 et ainsi de suite. On comprend mieux les choses si l'on se réfère au dernier dossier déposé par la FFE : d'importantes modifications statutaires ont été approuvées par l'assemblée générale du 12 mai 2012 et le dossier a été adressé aux ministères des sports et de l'intérieur le 4 septembre 2012. Le ministère des sports a donné son approbation dès le 21 septembre et le ministère de l'intérieur n'a adressé une première réponse que le 11 janvier 2013, consistant non pas à formuler des observations sur le fond mais à réclamer des pièces manquantes. Or, les modifications statutaires concernent les élections qui doivent avoir lieu en mars 2013... Cet exemple illustre clairement le décalage entre le temps administratif et le temps sportif, d'une part ; le caractère indispensable de la dérogation apportée par l'article R 131-12 du code des sports, d'autre part. En effet, si cette dérogation n'existait pas, les règles modifiant le processus électoral de la FFE dans un sens plus démocratique ne pourraient, aujourd'hui, s'appliquer.

► LE CAS DU FOOTBALL

Le problème est ici exactement le même que pour l'escrime : la fédération française de football a procédé, depuis plusieurs années, à des modifications statutaires (souvent importantes, comme celles de 2011 relatives à la gouvernance de la FFF) à un rythme trop soutenu (les dernières modifications statutaires ont été adoptées successivement par les assemblées générales du 2 avril 2011, du 17 décembre 2011 puis par celle du 26 mai 2012, pour ne citer que les dernières en date) pour que la procédure d'approbation puisse être convenablement menée à son terme dans des délais raisonnables.

Du coup, les relations se sont quelque peu dégradées entre le ministère de l'intérieur et la fédération française de football. Le premier reproche à la seconde d'adopter modifications statutaires sur modifications statutaires sans tenir aucun compte des observations formulées par le ministère et, par conséquent, sans jamais mener la procédure de demande d'approbation à son terme, au point que les derniers statuts approuvés remonteraient au 10 mars 1987, avec tous les problèmes juridiques que cela pose. La FFF, quant à elle, se plaint de ne pas recevoir de réponses à ses courriers, ce qui semble être le cas pour certains d'entre eux, au moins en

2007, 2008 et 2009 et de voir les demandes d'approbation aux modifications statutaires traitées trop lentement par l'administration.

► LE CAS DU JUDO

Le cas de la fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées est différent dans la mesure où cette fédération ne procède pas à des modifications statutaires à un rythme soutenu. L'avant-dernière modification, parvenue au ministère de l'intérieur le 22 novembre 2007 présente la double caractéristique d'avoir été traitée un peu plus rapidement que la moyenne (en un peu plus de deux ans) et d'avoir fait un rejet de la part du Conseil d'Etat le 29 décembre 2009, ce qui, on l'a dit, est très rare. Et ce n'est que le 5 janvier 2012 que la fédération a adressé un nouveau dossier, regroupant des modifications statutaires adoptées en assemblée en 2010 et 2011. Mais, il convient de noter qu'un an après, aucune réponse n'avait été adressée par le BAF, qui, en janvier 2013, n'avait encore pas pu commencer l'instruction du dossier.

► LE CAS DE LA FEDERATION SPORTIVE ET CULTURELLE DE FRANCE (FSCF)

La FSCF fait partie des fédérations qui procèdent rarement à des modifications statutaires et qui, de ce fait, peuvent mener à son terme la procédure d'approbation : les dernières modifications ont été adoptées par l'assemblée générale respectivement en 1998, en 2005 et en 2010.

La procédure de modification statutaire de 2005 a demandé plus de trois ans : après adoption par l'assemblée générale le 27 novembre 2005, la FSCF a adressé un dossier au ministère des sports et à celui de l'intérieur le 3 janvier 2006. Le ministère des sports a donné son approbation le 15 février 2006 et celui de l'intérieur, après plusieurs observations et plusieurs échanges en 2008. L'arrêté, après avis du Conseil d'Etat a été pris le 12 mars 2009.

Quant à la modification adoptée en 2010, le dossier a été adressé au ministère de l'intérieur le 14 janvier 2011, lequel a, le 6 juillet 2011, adressé une réponse à la FSCF en demandant un complément de dossier. Celui-ci, assez volumineux, a été envoyé par la FSCF dès le 23 août 2011 et depuis cette date, soit depuis un an et cinq mois, le dossier n'a toujours pas été instruit alors qu'un examen cursif semble indiquer que le BAF n'aurait guère qu'une remarque importante à faire.

La conclusion s'impose : qu'il s'agisse de fédérations procédant à des modifications statutaires à un rythme soutenu ou de celles qui y procèdent peu fréquemment ou même rarement, les délais d'instruction des demandes d'approbation sont beaucoup trop longs et l'on peut dire que la phase d'examen du dossier par le BAF constitue un indéniable goulot d'étranglement.

La raison en est simple : les délais de traitement des dossiers par le BAF ne sont imputables ni à la qualité ni à la motivation des agents qui, bien au contraire, bénéficient d'une certaine ancienneté dans leurs fonctions et, manifestement, font preuve d'une grande expertise en la matière. La raison a été bien mise en évidence par le rapport de l'IGA de

décembre 2010 cité en introduction : le BAF dispose de huit équivalents temps plein pour assurer l'exercice de la tutelle de près de 2 000 associations reconnues d'utilité publique et de plus de 600 fondations reconnues d'utilité publique. Qui, plus est, ces deux catégories confondues augmentent d'une trentaine par an en moyenne depuis 2004. Dans ces conditions, les dossiers ne peuvent être instruits dans des délais raisonnables.

On est ici dans le cas de figure typique, c'est en tout cas l'analyse que fait la mission, où des tâches confiées à l'administration au tout début du XX^{ème} siècle, dans un contexte complètement différent, ne peuvent plus, un siècle après, pour de multiples raisons, qui vont de l'augmentation du nombre d'organismes reconnus d'utilité publique au contexte de pénurie budgétaire en passant par les changements des rythmes de vie, être exercées de manière satisfaisante. Il appartient donc d'en tirer les conséquences au lieu de continuer à agir comme si rien n'avait changé depuis 1901.

**IIIÈME PARTIE LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS LA
DOCTRINE ET DANS LES PROCEDURES APPLIQUEES A
LA RECONNAISSANCE DE L'UTILITE PUBLIQUE DES
FEDERATIONS SPORTIVES**

Les fédérations sportives se distinguent probablement de la plupart des autres organismes reconnus d'utilité publique à la fois par le haut degré de surveillance de leur administration de tutelle et par leur besoin d'adaptation régulière à un environnement changeant. Les constats effectués dans le présent rapport suscitent quelques interrogations sur les critères de reconnaissance d'utilité publique qui leur sont appliqués mais, surtout, rendent patente l'incompatibilité du processus actuel d'instruction des demandes de reconnaissance ou d'approbation de modifications de statut avec les enjeux de l'action de ces fédérations. Les réponses qu'appellent ces constats intéressent au premier chef l'organisation et le fonctionnement de l'administration mais elles peuvent avoir un objet plus large qui interroge les fondements de la procédure de reconnaissance d'utilité publique, tels qu'ils sont posés par la loi de 1901.

**1 - L'INSTRUCTION DES DEMANDES PAR L'ADMINISTRATION :
L'INSTITUTION D'UN GUICHET UNIQUE**

C'est dans la phase purement administrative, avant l'intervention du Conseil d'Etat, que les plus importantes dérives dans les délais de traitement des dossiers sont observées. C'est donc cette phase qui doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

Pour désengorger les services en charge de l'examen des demandes de RUP ou d'approbation de modifications de statuts, il conviendrait d'organiser la collaboration entre les deux administrations interlocutrices des fédérations sportives. Cette collaboration, qui ne porterait pas atteinte, bien entendu, à leurs prérogatives respectives dans la préparation de l'acte dont elles ont la responsabilité propre, devrait avoir pour effet de réduire significativement les délais d'instruction.

Cette organisation commune reposerait sur le principe du guichet unique. Ce guichet serait tenu par l'interlocuteur le plus proche des fédérations sportives, l'administration des sports. Celle-ci serait chargée d'assurer un premier bloc de tâches. Elle fournirait des informations précises sur les critères actualisés de reconnaissance de l'utilité publique. Elle formulerait des conseils de rédaction des statuts dans un rôle de consultant, en amont du vote par l'assemblée générale et de la saisine officielle de l'administration. Elle assurerait la réception des dossiers de demande, comprenant les statuts et le règlement intérieur, qu'elle transmettrait assortis de ses remarques aux services du ministère de l'intérieur. Pour les demandes d'approbation de modifications de statuts ou de règlement intérieur, elle filtrerait les dossiers en ne transmettant que ceux qui comportent des dispositions faisant jouer les critères de la reconnaissance d'utilité publique. Les services du ministère de l'intérieur

procèderaient ensuite à une instruction dont la charge allégée inciterait à traiter le dossier dès sa réception.

Cette organisation requiert l'acquisition d'une véritable culture de collaboration entre les deux administrations, acquise au moyen de rencontres et d'autres formes d'échanges périodiques. Elle ne crée pas une surcharge de travail pour les services de la direction des sports car c'est dans un même processus et avec un regard quasi identique qu'ils instruiront les dossiers au titre de la RUP et au titre de l'agrément. Les dits services devraient d'ailleurs trouver dans le souci de soulager les fédérations sportives de procédures interminables, vécues comme un fardeau, une réelle motivation.

Recommandation n°1 : Assurer une meilleure coordination des administrations chargées de la tutelle des fédérations sportives RUP (ministère de l'intérieur et ministère chargé des sports) et instaurer un « guichet unique » pour ces fédérations

Par ailleurs, dans l'éventualité d'un premier refus de l'administration, pour économiser le délai et la charge de la convocation d'une nouvelle assemblée générale aux fins d'entériner les dispositions qui lèveraient les motifs de cette décision, les fédérations seraient systématiquement invitées à faire désigner, au moment de l'adoption initiale de leurs statuts, des représentants habilités, dans des conditions définies, à valider ces modifications ultérieures.

2 - LE FONDEMENT DE LA DOCTRINE DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

La loi du 1^{er} juillet 1901 donne à l'administration une compétence non liée dans l'instruction du dossier de demande de reconnaissance, qui motive le recours à l'avis conforme du Conseil d'Etat. Le décret du 16 août 1901 impose une consultation des ministères sectoriels intéressés avant transmission du dossier au Conseil d'Etat.

2.1. L'INSCRIPTION DE LA DOCTRINE DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE DANS UN TEXTE REGLEMENTAIRE

Les propositions qui ont été précédemment formulées reviennent à favoriser l'instauration d'un dialogue entre les administrations, avant la transmission du dossier au Conseil d'Etat, pour appliquer une doctrine qui cerne la notion d'utilité publique et précise les règles de fonctionnements des organismes auxquels elle est reconnue.

Mais les difficultés apparues dans l'application des procédures de reconnaissance et d'autorisation conduisent à s'interroger sur l'économie générale du dispositif légal et réglementaire. La doctrine appliquée est le fruit de nombreuses décennies d'instruction par le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat. Elle peut donc évoluer « au fil de l'eau » au gré des questions ponctuelles qui apparaissent, mais elle peut aussi détourner l'attention de questions de principe dont l'examen requerrait un autre cadre que celui du traitement au cas par cas. L'une de ces questions, illustrée par le régime des fédérations sportives, est celle de l'articulation, au plan doctrinal et au plan procédural, de la reconnaissance de l'utilité

publique avec les différents agréments sectoriels. Une autre est la nature même de l'activité d'institutions fédérales de plus en plus insérées dans une économie marchande mais aussi dotées de pouvoirs quasi régaliens. Une entreprise de codification fournirait la possibilité de réinterroger certains des principes sur lesquels cette reconnaissance d'utilité publique repose. La voie serait celle d'une modification de la loi de 1901 sur la liberté d'association qui, à l'instar des dispositions législatives relatives à divers agréments sectoriels, confierait au pouvoir réglementaire, avec avis du Conseil d'Etat, le soin de définir l'objet et les critères de la reconnaissance d'utilité publique. Les ministères sectoriels devraient être associés à la préparation de ce texte pour que les dispositions qui peuvent se prêter à différentes interprétations soient examinées en toute connaissance de cause.

Recommandation n°2 : Inscrire la doctrine de la reconnaissance d'utilité publique dans un texte réglementaire

2.2. UNE AUTRE OPTION : L'ELABORATION CONCERTEE DE NOUVEAUX STATUTS-TYPES

Si la voie de la définition réglementaire présentait trop de difficulté il serait néanmoins très utile qu'une doctrine de reconnaissance des fédérations sportives soit actualisée avec un certain degré de formalisme, dans le but de régler les quelques difficultés relevées et dans celui de rendre plus aisée une instruction coordonnée des deux administrations. La section de l'intérieur du Conseil d'Etat pourrait à cette fin travailler en séance, avec la participation des deux ministères concernés, intérieur et sports, sur de nouveaux statuts-types. L'attention serait portée, outre les questions précédemment évoquées, sur l'identification des dispositions dont la nature est réellement statutaire au regard du droit des associations et du code du sport. Un tel exercice engagerait les services instructeurs dans la chasse aux dispositions qui ne devraient pas figurer dans les statuts fédéraux.

Dans l'hypothèse où il serait procédé par voie réglementaire à une définition des conditions requises pour obtenir une reconnaissance d'utilité publique, cette délimitation des dispositions de nature statutaires apparaîtrait dans la rédaction des statuts-types ou des dispositions obligatoires des statuts, auxquels renverrait le décret.

Recommandation n°3 : Elaborer de manière concertée de nouveaux statuts-types

3 - LE ROLE DU CONSEIL D'ETAT

3.1. LA CONSEQUENCE A TIRER DE LA DEFINITION REGLEMENTAIRE DES CRITERES DE RECONNAISSANCE SUR LE ROLE DU CONSEIL D'ETAT DANS LA PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

On peut supposer que la raison pour laquelle le législateur avait choisi de donner à l'acte de reconnaissance de l'utilité publique la forme du décret en Conseil d'Etat résidait dans l'absence de définition de la mission d'utilité publique et des conditions de son exercice. Une telle définition apportée par décret en application de la loi rendrait moins nécessaire une consultation *a priori* du Conseil d'Etat pour chaque décision individuelle de reconnaissance. Le conseil d'Etat pourrait ne plus intervenir qu'*a posteriori* au titre du contrôle de légalité des décisions administratives. L'acte de reconnaissance ne serait plus qu'un décret simple,

voire un arrêté ministériel. L'incidence de cet acte sur des politiques sectorielles suivies par d'autres ministères plaiderait pour la forme du décret simple.

Les raisons qui militent en faveur de cette évolution sont doubles. La première tient à la conception du rôle du Conseil d'Etat. Quel est l'enjeu de son intervention *a priori* au cas par cas, dans la préparation d'un acte pour lequel l'administration dispose d'une doctrine affinée sur une période de plus d'un siècle et aisément formalisable dans un texte de portée réglementaire ? Le degré de garantie apportée par cette instruction *a priori* est-il beaucoup plus élevé que le serait un traitement par la seule administration en application d'un texte élaboré avec l'avis du Conseil d'Etat et sous le contrôle juridictionnel *a posteriori* de ce même conseil ? La seconde raison tient au gain appréciable de temps que ferait gagner cette réforme. La procédure d'instruction actuelle comprend un examen individuel par un rapporteur désigné puis un examen collégial en section de l'intérieur au cours de séances dont ces dossiers terminent l'ordre du jour. Aussi n'est-il pas rare que cet examen doive être reporté, faute de temps, à une séance ultérieure. Ces délais d'instruction s'ajoutent à ceux de l'administration dont il a été constaté la dérive.

Recommandation n°4 : Redéfinir le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure

3.2. UNE VOIE MOYENNE : LE MAINTIEN DES DISPOSITIONS ACTUELLES POUR LA SEULE DEMANDE DE RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

Si une telle évolution apparaît trop audacieuse ou prématurée, il peut être utilement envisagé de conserver l'intervention *a priori* du Conseil d'Etat dans l'acte de reconnaissance et de réserver la compétence d'approbation de modification de statuts au seul ministère de l'intérieur selon les modalités décrites précédemment dans le cadre de l'instauration d'un guichet unique pour les fédérations.

Il est bon de rappeler qu'au moment de l'examen d'une demande de reconnaissance le Conseil d'Etat a la faculté, pour éviter un rejet pur et simple, de désigner des mandataires qui se rapprochent de la fédération concernée, l'accompagnent dans les corrections à apporter au projet, et se portent ensuite garants devant la section de leur effectivité.

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat n'interviendrait plus dans la procédure d'approbation des modifications statutaires, il serait affirmé qu'il peut être ponctuellement consulté à l'initiative du ministère de l'intérieur voire du ministère chargé des sports si apparaissait une difficulté d'interprétation. La question posée serait alors examinée en séance de la section de l'intérieur.

Recommandation n°5 : A défaut d'inscription de la doctrine RUP dans un texte réglementaire, ne maintenir la procédure actuelle que pour l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique et non pour l'approbation des modifications statutaires

4 - LA COMMUNICATION AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DES BUDGETS ANNUELS ET DES ADMINISTRATEURS NOUVELLEMENT ELUS

Les associations et fédérations reconnues d'utilité publique sont soumises à l'obligation de transmettre au ministère de l'intérieur leurs comptes annuels de résultats et toutes les actualisations de la composition des instances dirigeantes. Les services du ministère de l'intérieur ne sont pas, dans la pratique, en situation d'exploiter ces documents. Il ne serait donc peut-être pas inutile de transférer cette compétence aux préfets de départements qui sont destinataires de ces mêmes documents et qui en assurent la vérification.

Recommandation n°6 : Transférer aux préfets de département l'examen et le contrôle des documents transmis annuellement par les fédérations sportives RUP

CONCLUSION

Le mode d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique n'est pas adapté au rythme d'évolution de leur activité et de leur gouvernance. Il est impératif de remédier à cette situation en organisant une collaboration entre l'administration de l'intérieur et celle des sports. Cette collaboration se fonderait sur le constat, dont il conviendrait de tirer toutes les conséquences, que les divers agréments ministériels constituent une première strate des conditions satisfaisant aux exigences de la RUP et qu'à ce titre il est légitime de faire activement participer les autorités sectorielles à l'exercice de la tutelle.

Il est aussi possible de s'interroger sur la nécessité de conserver aujourd'hui une procédure faisant reposer l'instruction de toute demande de reconnaissance d'utilité publique et de toute modification statutaire sur une intervention au cas par cas de notre plus haute juridiction administrative. L'élaboration d'un texte réglementaire définissant les conditions générales d'obtention de la RUP serait l'occasion de réexaminer la doctrine sous l'éclairage des spécificités des différents domaines d'activités de ses titulaires, et le Conseil d'Etat pourrait alors retrouver un rôle plus traditionnel de conseil et de contrôle des activités de l'administration. A tout le moins il pourrait ne plus être tenu de fournir un avis sur toute demande de modification de statuts.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : ORDRE DE MISSION

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



*Ministère des Sports, de la Jeunesse,
de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative*

Le Directeur du Cabinet
PS/CF

Paris, le 14 novembre 2012

NOTE
à l'attention de

Monsieur Michel SAPPIN
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration
du ministère de l'intérieur

Objet : Mission sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique.
V/Réf. : 2012.389

Veillez trouver ci-joint en retour, dûment signée, la note de demande de mission conjointe à l'Inspection générale de l'Administration et à l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, relative à la mission citée en objet.

Par ailleurs, je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'adresser le rapport de décembre 2010 sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique dont vous faites référence dans votre envoi du 6 novembre dernier.

Je vous en remercie par avance.

Bien à vous.

Pascal SANJUAN

PJ : 1 note

Copie : H. MADORE, directeur adjoint du cabinet



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE



Paris, le 24 OCT. 2012

NOTE

A l'attention de

Monsieur le Chef de Service
de l'Inspection Générale de l'Administration

Monsieur le chef du service de l'inspection générale
de la jeunesse et des sports

OBJET : Demande de mission sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique.

Dans son rapport de décembre 2010 sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique (RUP), l'Inspection Générale de l'Administration a consacré un développement aux « fédérations sportives oubliées des nécessités de la tutelle ».

Le ministère de l'intérieur exerce une tutelle sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique par l'intermédiaire de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (bureau des associations et fondations).

Une minorité de fédérations sportives, au nombre de trente-trois, ont demandé et obtenu la RUP. Les raisons pour lesquelles les autres fédérations n'ont pas fait la même démarche méritent d'être identifiées.

Les demandes de reconnaissance d'utilité publique et les demandes d'approbation de modifications statutaires des fédérations sont des procédures lourdes qui comportent des phases d'instructions menées successivement par plusieurs instances : le ministère de l'intérieur, le ministère chargé des sports et le Conseil d'Etat.

De son côté, le ministère chargé des sports exerce une tutelle sur les fédérations sportives. Il délivre un agrément, qui reconnaît leur participation à l'exécution d'une mission de service public, et, pour chaque discipline sportive, une délégation à une fédération agréée, qui confère un monopole d'attribution des titres de champions et d'édition des règles techniques.

Les fédérations agréées sont soumises à des obligations définies dans le code du sport. Leurs statuts comportent des dispositions obligatoires qui permettent au ministère chargé des sports d'exercer une tutelle stricte sur leur fonctionnement.

L'exercice de cette tutelle est d'autant plus efficace que les délégations, données à une majorité de fédérations agréées, doivent être renouvelées tous les quatre ans.

En revanche, le ministère de l'intérieur accorde la reconnaissance d'utilité publique pour une durée illimitée et il est extrêmement rare qu'elle soit remise en question à l'occasion de l'examen d'une modification statutaire.

De plus, les fédérations sportives reconnues bénéficient d'une dérogation qui permet que les modifications statutaires adoptés en assemblée générale prennent effet « à titre provisoire » dès la date du dépôt de la demande d'approbation auprès du ministre de l'intérieur sans limitation de durée.

Ainsi, pendant la période d'instruction de la demande d'approbation, les fédérations appliquent des modifications statutaires potentiellement susceptibles d'être rejetées. La sécurité juridique des actes pris dans ces conditions n'est donc pas assurée. Plus encore, certaines fédérations transmettent un dossier pour approbation de modifications statutaires mais, sans attendre l'approbation du ministère de l'intérieur, adoptent de nouvelles modifications statutaires ou négligent de compléter le dossier, fonctionnant ainsi durablement en application de statuts non approuvés. La modification de ce décret pour fixer un délai à cette dérogation pourrait être envisagée.

Dans ces conditions, nous vous demandons de mener une mission conjointe afin d'examiner :

1. L'intérêt pour une fédération sportive de demander la reconnaissance d'utilité publique et les raisons pour lesquelles 33 fédérations seulement l'ont fait actuellement.
2. Les mesures d'allègement des procédures d'instruction, de simplification du dispositif juridique actuel et, plus particulièrement, les possibilités d'améliorer l'articulation des procédures entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé des sports et ce tout en garantissant le même degré de contrôle de l'Etat.



Jean DAUBIGNY



Pascal SANJUAN

ANNEXE 2 : ORDRE DE MISSION

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 12-119

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

ORDRE DE MISSION

Pour

Monsieur Tristan FLORENNE
Inspecteur général de l'administration

Par note du 24 octobre 2012, dont vous trouverez copie, ci-jointe, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et le directeur de cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont demandé à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports de mener une mission sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique.

La mission s'attachera à examiner, d'une part, l'intérêt pour une fédération sportive de demander la reconnaissance d'utilité publique et les raisons pour lesquelles 33 fédérations seulement l'ont fait et, d'autre part, les mesures d'allègement des procédures d'instruction, de simplification du dispositif juridique actuel et, plus particulièrement, les possibilités d'améliorer l'articulation des procédures entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé des sports et ce en garantissant le même degré de contrôle de l'Etat.

Je vous charge de cette mission conjointe. Votre rapport est à rendre pour la fin du mois de janvier 2013

Fait à Paris, le 23 NOV. 2012

L'adjoint du chef du service
de l'inspection générale de l'administration



Alain LARANGÉ



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 20/11/2012

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le chef du service
SG/CF n° 2012-267

Note

à l'attention de

**Monsieur Pascal SANJUAN,
Directeur du cabinet**

OBJET : Mission d'inspection générale concernant les fédérations sportives reconnues d'utilité publique

Réf : Votre note du 24 octobre 2012

Par note citée en référence, vous avez demandé à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports de conduire une mission concernant les fédérations sportives reconnues d'utilité publique, afin d'examiner l'intérêt pour une fédération sportive de demander la reconnaissance d'utilité publique, et les raisons pour lesquelles seules 33 fédérations sportives l'ont fait actuellement, ainsi que les mesures d'allègement des procédures d'instruction et de simplification du dispositif juridique actuel et plus particulièrement les possibilités d'améliorer l'articulation des procédures entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé des sports tout en garantissant le même degré de contrôle de l'Etat.

Je vous informe que j'ai désigné M. Richard MONNEREAU, inspecteur général de la jeunesse et des sports, pour effectuer cette mission.


Hervé CANNEVA

Copie pour information :

- M. Hervé MADORE, directeur adjoint du cabinet

95, avenue de France - 75660 Paris CEDEX 13 - Tél. : 01 40 45 90 00
www.sports.gouv.fr www.jeunes.gouv.fr www.associations.gouv.fr



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 20/11/2012

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le chef du service
SG/CF n° 2012-268

Note

à l'attention de

Monsieur Michel SAPPIN
Chef du service de l'inspection générale de
l'administration

OBJET : Mission d'inspection générale concernant les fédérations sportives reconnues
d'utilité publique

Je vous informe que j'ai désigné M. Richard MONNEREAU, inspecteur général de la
jeunesse et des sports, pour effectuer la mission d'inspection générale relative aux fédérations
sportives reconnues d'utilité publique.


Hervé CAYENNEVA

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- M. Laurent TOUVET, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
- M. Patrick AUDEBERT, Chef du bureau des associations et fondations
- Mme Sylviane WENNER-AUBRY, Attachée au bureau des associations et fondations

MINISTERE DES SPORTS, DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

- M. Hervé CANNEVA, Chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports
- M. Thierry MOSIMANN, Directeur des sports
- Mme Charlotte AVRIL Cheffe de la mission juridique de la direction des sports
- Mme France PORET, Cheffe du bureau des fédérations unisport, du sport de haut niveau et du sport professionnel
- Mr Cyril CARRIERE, Chargé de mission, mission juridique de la direction des sports

JURIDICTIONS

- M. Yves ROBINEAU, Président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat

FEDERATIONS SPORTIVES

Fédération française de Boxe

- Mme Marie-Lise ROVIRA, Secrétaire générale

Fédération française d'escrime

- M. Nicolas ANDRE, Directeur exécutif

Fédération sportive et culturelle de France

- M. Gérard BRIAUD, Vice-président
- M. Gérard BARREAU, Conseiller technique national
- Mme Gladys BEZIERS, Directrice des services
- M. Vincent CARTIER, Responsable administratif et financier

Fédération française de canoë-kayak

- M. GRAILLE, Directeur général, directeur technique national
- Mme MOREAU, Directeur financier
- M. LACANNE, Responsable du développement

Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées

- M. Jean-Luc ROUGE, Président
- M. Jean-René GIRARDOT, Vice-président
- Mme Kathleen de VAUTIBAUT, Directrice administrative

Fédération française de tennis

- M. Gilbert YSERN, Directeur général
- Mme Florence de CASTILLA, Directrice juridique

Fédération française de football

- M. Jean LAPEYRE, directeur général adjoint

Fédération française d'équitation

- M. Serge LECOMTE, Président

- M. Frédéric BOUIX, Délégué général