



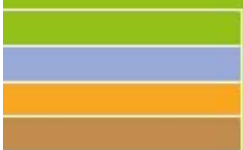
2019

# CONSEIL D'ÉTAT

Le sport : quelle politique publique ?

## Étude annuelle 2019

### Le sport : quelle politique publique ?



70



La  
**documentation**  
Française

# Les rapports du Conseil d'État

## Fondateur

---

René CASSIN

## Comité de direction

---

Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État.

Philippe MARTIN, Jean-Denis COMBEXELLE, Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, Martine DE BOISDEFFRE, Jean GAEREMYNCK, Didier TABUTEAU, Sylvie HUBAC, présidents de section, Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État.

François SÉNERS, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

*Directeur de la publication :* Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section du rapport et des études.

*Secrétaire de rédaction :* Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.

Cette étude a été délibérée en assemblée générale le 11 juillet 2019.



## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation» - étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui - étude annuelle 2018, n° 69

### Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.

### Collection « Droits et Débats »

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique. Quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – Tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n°24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29 (à paraître).

### Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences «Vincent Wright» - Volume 2, n° 4, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017.
- Conférences «Vincent Wright» - Volume 3, n° 6 (à paraître).

### Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017, 2018.

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....                                                                          | 7          |
| ■ AVANT-PROPOS .....                                                                                                     | 9          |
| ■ SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE.....                                                                                               | 13         |
| ■ LE SPORT : QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE ? .....                                                                           | 21         |
| Introduction .....                                                                                                       | 23         |
| <b>1. Le sport : des responsabilités partagées, à la recherche d'un modèle original de gouvernance .....</b>             | <b>31</b>  |
| 1.1. Le rôle historique de l'État dans la construction de la politique sportive                                          | 32         |
| 1.2. Le mouvement sportif, entre tutelle et indépendance .....                                                           | 60         |
| 1.3. L'intervention structurante des collectivités territoriales .....                                                   | 79         |
| <b>2. Le sport : un levier pour des politiques publiques au croisement de défis sociétaux et économiques .....</b>       | <b>89</b>  |
| 2.1. Le sport, instrument de diagnostic et d'action sur des enjeux sociétaux majeurs .....                               | 90         |
| 2.2. L'économie du sport traversée par des tensions liées à la médiatisation et à la marchandisation .....               | 110        |
| 2.3. Les défis posés au mouvement sportif par des offres concurrentielles et par des exigences de démocratisation .....  | 141        |
| <b>3. Concerner, démocratiser et réguler, pour une politique sportive ambitieuse .....</b>                               | <b>149</b> |
| 3.1. Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport .....                                   | 150        |
| 3.2. Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels..... | 170        |
| 3.3. Garantir l'unité du sport et développer la filière économique .....                                                 | 184        |
| Conclusion.....                                                                                                          | 197        |
| ■ LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE .....                                                                                | 199        |
| ■ CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LE SPORT .....                                                              | 205        |
| ■ ANNEXES .....                                                                                                          | 215        |
| ■ CONTRIBUTIONS .....                                                                                                    | 225        |



L'étude annuelle 2019 du Conseil d'État a été établie par Frédéric Pacoud, maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études (SRE), sous la direction de Martine de Boisdeffre, présidente de la SRE, et de François Séners, président adjoint et rapporteur général de la SRE.

Dans le cadre de leur stage à la section du rapport et des études, Antoinette Bussard, Alice Constant, France Daumarie, Emmanuel Djidonou, Corentin Jaouen, Victoria Lefebvre, Zaïd Marsso, Thomas Louis Novillo, Margaux Rioualen, Pierre Rybicki et Joris Soufflet ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

---

# Liste des abréviations et des acronymes

|               |                                                                          |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>AFLD</b>   | Agence française de lutte contre le dopage                               |
| <b>AMA</b>    | Agence mondiale antidopage                                               |
| <b>ANDES</b>  | Association nationale des élus en charge du sport                        |
| <b>ANS</b>    | Agence nationale du sport                                                |
| <b>APS</b>    | Activités physiques et sportives                                         |
| <b>ARJEL</b>  | Autorité de régulation des jeux en ligne                                 |
| <b>CDES</b>   | Centre de droit et d'économie du sport                                   |
| <b>CESE</b>   | Conseil économique, social et environnemental                            |
| <b>CIO</b>    | Comité international Olympique                                           |
| <b>CMA</b>    | Code mondial antidopage                                                  |
| <b>CNDS</b>   | Conseil national pour le développement du sport                          |
| <b>CNOSF</b>  | Comité national olympique et sportif français                            |
| <b>CNSD</b>   | Centre national des sports de la défense                                 |
| <b>COJOP</b>  | Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques               |
| <b>CPSF</b>   | Comité paralympique et sportif français                                  |
| <b>CREPS</b>  | Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive             |
| <b>CTS</b>    | Conseillers techniques sportifs                                          |
| <b>DIJOP</b>  | Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques       |
| <b>DRJSCS</b> | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |
| <b>DTN</b>    | Directeur technique national                                             |
| <b>EIM</b>    | Évènement d'importance majeure                                           |
| <b>ENSM</b>   | École nationale des sports de montagne                                   |
| <b>ENVSM</b>  | École nationale de voile et des sports nautiques                         |



|                |                                                                                      |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FFF</b>     | Fédération française de football                                                     |
| <b>FIBA</b>    | Fédération internationale de basketball                                              |
| <b>FIFA</b>    | Fédération internationale de football association                                    |
| <b>HADOPI</b>  | Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet |
| <b>IFCE</b>    | Institut français du cheval et de l'équitation                                       |
| <b>INJEP</b>   | Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire                         |
| <b>INSEP</b>   | Institut national du sport, de l'expertise et de la performance                      |
| <b>IRMES</b>   | Institut de recherche bio-médicale et d'épidémiologie du sport                       |
| <b>JOP</b>     | Jeux Olympiques et Paralympiques                                                     |
| <b>OMS</b>     | Organisation mondiale de la santé                                                    |
| <b>PRNSH</b>   | Pôle ressources national « sport et handicaps »                                      |
| <b>SOLIDEO</b> | Société de livraison des ouvrages Olympiques                                         |
| <b>STAPS</b>   | Sciences et techniques des activités physiques et sportives                          |
| <b>UEFA</b>    | Union des associations européennes de football                                       |
| <b>UNSS</b>    | Union nationale de sport scolaire                                                    |
| <b>USEP</b>    | Union sportive de l'enseignement du premier degré                                    |



---

# Avant-propos

de Bruno Lasserre,

vice-président du Conseil d'État

*Par ses études, le Conseil d'Etat entend développer des éléments de réflexion, offrir des perspectives et des analyses de nature à alimenter et nourrir le débat public. C'est pourquoi il a pris l'habitude, pour les études dont il est à l'initiative, de choisir des sujets actuels et porteurs d'enjeux concrets pour notre société.*

*Le sujet de l'étude annuelle 2019 est en continuité avec les habitudes du Conseil d'Etat. Il est en effet fréquent que le Conseil d'Etat se saisisse d'une politique publique au sens large pour porter un regard juridique expert et rigoureux sur son fonctionnement, ses finalités et sa capacité à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Avec le sport, le Conseil d'Etat a fait le choix de s'attaquer à une véritable politique publique, large et transversale, une politique « carrefour » dont les ramifications dépassent la seule pratique sportive au sens strict. Une politique dont l'influence est perceptible dans le fonctionnement de l'économie, la politique de santé publique, les politiques d'intégration, de citoyenneté et de cohésion sociale, mais aussi l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Forte de ce caractère multidimensionnel, l'organisation du sport en France devait faire l'objet d'une analyse approfondie à la lumière des événements sportifs à venir, en particulier l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à Paris. La recherche d'une performance encore accrue pour ces jeux « à domicile » et d'un modèle sportif efficace et moderne justifie ainsi que le Conseil d'Etat se penche sur la politique publique du sport dans notre pays.*

*Au travers de cette étude, le Conseil d'Etat fait d'abord plusieurs constats. En premier lieu, il revient sur la gouvernance originale qui caractérise le modèle sportif français. À la différence de ce qui se pratique chez nombre de nos voisins, l'Etat conserve en effet un pouvoir de direction et d'orientation très fort dans notre pays. Une prédominance qui s'explique précisément par la transversalité de la politique du sport et son influence sur d'autres politiques publiques, comme le souligne avec vigueur l'[article L. 100-1](#) du code du sport. Déclinés en deux orientations majeures – l'accès au sport pour tous et l'excellence dans le sport de haut niveau – la mission de service public assignée au sport est garantie par l'Etat et ce alors même qu'il n'est ni le premier financeur public, cette place étant occupée par les*



*collectivités territoriales, ni même le premier « employeur » du monde sportif, ce rôle étant assuré par les associations et les fédérations sportives. Il en résulte une gouvernance tiraillée entre la prédominance de l'Etat et les aspirations des autres acteurs, publics et privés, à être mieux entendus et plus impliqués dans la détermination des orientations de la politique du sport. Sans compter que la contrainte budgétaire à laquelle est soumis l'Etat met en péril sa capacité à assurer une répartition équitable des financements entre les différentes fédérations, toutes n'ayant à cet égard pas les mêmes besoins.*

*En deuxième lieu, l'étude annuelle 2019 fait le constat des dérives qui accompagnent parfois la pratique sportive et qui interrogent la capacité du sport à être un vecteur d'éducation, de citoyenneté, de santé, d'intégration et de cohésion. L'exacerbation collective de certains comportements individuels tels que le dopage, la violence, voire même la haine, projette en effet une image négative de la pratique sportive qui, en retour, fait pression pour une plus grande probité et intégrité dans le monde sportif.*

*Enfin, l'étude du Conseil d'Etat fait le constat que la politique du sport est traversée par des tensions liées à la médiatisation et la marchandisation croissantes de la pratique sportive. Le poids des flux financiers, de plus en plus prégnants dans certaines disciplines, et l'importance de la médiatisation pour l'attractivité et donc la rentabilité sont des facteurs qui remettent parfois en cause les fondements sur lesquels a été construit le modèle sportif. En particulier, le principe de solidarité, qui est l'un de ces fondements, se trouve fragilisé par une marchandisation qui ne touche pas toutes les disciplines de manière égale, certaines se trouvant précarisées en raison de leur faible médiatisation. Des inégalités qui se retrouvent également au sein d'une même discipline entre certains territoires ou entre les clubs locaux et les fédérations.*

*En réponse à ces constats, l'étude annuelle du Conseil d'Etat esquisse 21 propositions tendant à la fois à préciser les conditions d'un nouveau modèle de gouvernance plus moderne et plus efficace, à assurer l'influence positive du sport sur d'autres politiques publiques et à éviter les dérives financières et économiques qui nuisent à l'efficacité du modèle et à l'image du sport en général. L'étude insiste en particulier sur l'importance de préserver la place de l'Etat dans la définition de la politique du sport, son organisation et sa régulation. Prenant acte de la création de l'Agence nationale du sport, dont l'objectif est de construire une gouvernance mieux partagée et plus concertée entre les différents acteurs que sont l'Etat, les collectivités territoriales, le mouvement sportif et les acteurs économiques, le Conseil d'Etat souligne néanmoins le rôle déterminant de l'Etat dans la garantie des objectifs d'intérêt général assignés à la politique du sport. La sauvegarde des grands équilibres et des principes fondamentaux d'unité et de solidarité qui sous-tendent cette politique ne saurait être privée de l'influence régulatrice de l'Etat. Au contraire, l'Etat doit continuer à jouer un rôle stratégique dans la sauvegarde de l'éthique et de l'intégrité du sport, la lutte contre la violence et la lutte contre les dérives financières. Une clarification des compétences entre les différents acteurs de la politique du sport au même titre qu'un effort de responsabilisation et de démocratisation du mouvement sportif sont à cet égard nécessaires.*

*Dans le même temps, la régulation du sport professionnel ne pourra demeurer cantonnée aux limites territoriales des Etats. La globalisation des flux financiers, la libéralisation des mouvements de personnes et l'internationalisation des sources du droit ont en effet remis en cause la pertinence des frontières nationales et, le sport, comme tant d'autres domaines de l'activité humaine, doit désormais faire l'objet d'une régulation au moins régionale, à défaut d'être mondiale. À l'échelon régional, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont avancé sur ces questions qui devront faire l'objet d'une réflexion approfondie au cours des prochaines années afin d'éviter que les enjeux économiques, commerciaux et financiers ne nuisent à l'intégrité du sport.*

*La perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à Paris offre un horizon clair pour la transformation et l'adaptation de notre modèle sportif aux défis contemporains. Le Conseil d'État, par cette étude et les propositions qu'elle formule, a souhaité accompagner la réflexion en cours. En mettant en évidence certaines difficultés ou limites du modèle actuel et en insistant sur les principes qu'il convient de protéger, l'étude du Conseil d'État témoigne de sa volonté de prendre part au débat public et de produire des analyses qui pourront être réutilisées et nourrir la réflexion des décideurs publics.*





## Le sport : quelle politique publique?

Après avoir accueilli en 2019 la Coupe du monde féminine de football, la France sera l'hôte en 2023 de la Coupe du monde de rugby et, en 2024, des jeux Olympiques et Paralympiques d'été. Le sport est omniprésent dans notre société. Le spectacle sportif, dont les plus grands événements ont un retentissement mondial, exerce une attirance forte sur le public. Constitué d'une multitude de pratiques, individuelles ou collectives, le sport comporte une dimension culturelle, qui repose sur une histoire, sur le suspense du jeu, sur des records, mais aussi sur la diversification et l'évolution du geste sportif. Fait social global, il reflète les évolutions sociales et économiques contemporaines.

Le sport peut agir comme un facteur de cohésion nationale, de citoyenneté et d'éducation. Il constitue un champ d'affirmation de la grandeur nationale et un objet de politique publique. Pour figurer en bonne place dans les classements auxquels aboutissent les compétitions internationales, la France a développé une politique de soutien au sport de haut niveau, avant de déployer la politique publique du sport vers de nombreux objectifs. [L'article L. 100-1](#) du code du sport désigne ainsi les activités physiques et sportives comme un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Toutefois, s'il garde un rôle important dans la répartition des moyens financiers et humains alloués au sport, l'État n'est pas le premier financeur de la politique publique du sport, les collectivités territoriales apportant chaque année au financement des équipements sportifs et des associations sportives près de 12 milliards d'euros.

Depuis les années 1980, la croissance des activités commerciales liées au sport s'est accélérée, avec l'hypermédiatisation des grandes compétitions. La retransmission de tels événements constitue un des programmes les plus attractifs pour les chaînes et une source de financement pour les ligues et fédérations, mais aussi, grâce à des mécanismes de solidarité, pour le sport amateur. La dimension économique du sport réside par ailleurs dans le développement de nouveaux services et de nouveaux métiers, en lien notamment avec l'impact de mieux en mieux identifié des activités physiques et sportives sur la santé.



Le sport est enfin marqué par une ambivalence fondamentale. Vecteur de bien-être et de santé, il peut s'accompagner de conduites qui, comme le dopage, présentent des risques pour les sportifs de haut niveau comme pour les sportifs amateurs et nécessitent une intervention de la puissance publique. Il peut réconcilier les peuples et exalter les oppositions ; il suppose le respect de l'intégrité et du *fair-play*, mais peut abriter des pratiques contestables. La tension demeure permanente entre les finalités assignées au sport et les problématiques relatives à son financement, à l'âpreté de la compétition et au respect des règles éthiques.

Compte tenu de l'évolution des pratiques et de leurs enjeux socio-économiques, le Conseil d'État a choisi de faire porter son analyse non seulement sur le sport organisé dans un cadre fédéral, mais sur les activités physiques et sportives, selon un *continuum* s'étendant d'une activité modérée à la pratique régulière d'activités d'intensité élevée, comme celle des sportifs de haut niveau.

À la suite des auditions conduites et des débats auxquels ont donné lieu les six conférences publiques organisées sur ce thème, il apparaît que le sport repose en France sur des responsabilités partagées, qui sont à la recherche d'un modèle de gouvernance original (*première partie*), qu'il constitue un levier pour de multiples politiques publiques et se situe au croisement de défis économiques et sociétaux majeurs (*deuxième partie*). Point de convergence d'enjeux déterminants pour l'intérêt général, il appelle une politique publique ambitieuse, fondée sur la concertation des acteurs, la démocratisation des pratiques et une régulation effective (*troisième partie*).

### **Première partie – Le sport : des responsabilités partagées, à la recherche d'un modèle original de gouvernance**

Si l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques ont commencé à interagir avec le mouvement sportif dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, le partage des rôles entre ces acteurs a connu de fortes évolutions. Le mouvement sportif a été, chronologiquement, le premier acteur de la gouvernance du sport. Dès les débuts de la III<sup>ème</sup> République, l'État a marqué son intérêt pour l'utilisation de la gymnastique à des fins de préparation militaire. À partir des années 1920, les politiques sociales conduites par les municipalités ont intégré le sport dans une approche le reliant à la santé et à l'hygiène. Après la mise en œuvre d'une première politique publique du sport sous le Front populaire, l'État a souhaité affirmer son intervention dans le champ sportif en posant le principe de la délégation d'une partie de ses prérogatives aux fédérations dès 1945. Il a accentué cette approche tutélaire par la prise en main du sport de haut niveau dans les années 1960. Les conseillers techniques sportifs (CTS) et l'INSEP trouvent leur origine dans cette période fondatrice.

Deux décennies plus tard, les nouvelles conditions économiques et les lois de décentralisation ont favorisé l'implication des collectivités territoriales dans le développement du sport pour tous et dans le soutien au sport professionnel. Elles sont devenues les premières contributrices au financement des pratiques et des équipements sportifs, sans que leur place soit véritablement reconnue au sein d'une gouvernance où la politique publique relève d'abord de l'État et les règles du jeu du mouvement sportif.

La relation particulière de l'État avec les fédérations sportives demeure. Mais les dispositifs d'agrément et de délégation de service public n'ont plus la force qu'ils avaient dans la seconde moitié du siècle dernier. Cette relation, marquée par un soutien financier et technique de l'État au monde sportif, dans un cadre de plus en plus partenarial, garde sa pertinence dans le sport de haut niveau, compte tenu de ses enjeux spécifiques. Elle doit en revanche être redéfinie en ce qui concerne le développement des activités physiques et sportives, afin de se concentrer sur des priorités stables et de mieux appréhender l'évolution des comportements sportifs. À la nécessité de mieux prendre en compte la pluralité des acteurs institutionnels, s'ajoute en effet l'évolution des pratiques sportives, qui s'exercent de moins en moins dans le cadre d'une licence souscrite auprès d'un club. Si l'on dénombre en France plus de 16 millions de licences sportives auprès des fédérations, au moins un pratiquant sur trois n'est pas titulaire d'une telle licence. Selon le Baromètre national des pratiques sportives 2018 réalisé par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), les Français ont une préférence pour la pratique individuelle ou autonome, de plein air, à des fins de santé et de détente. Toutefois, dès lors que les pratiques sportives auto-organisées ou informelles peuvent procurer des bienfaits ou présenter des risques, qu'elles utilisent parfois des équipements publics et constituent un champ de développement économique, elles intéressent les acteurs du sport.

Depuis une quinzaine d'années, ces acteurs sont à la recherche d'une gouvernance plus partagée, qui permettrait une meilleure concertation, tenant compte de leurs responsabilités respectives, clarifierait les priorités et leur donnerait les moyens de mieux répondre à l'évolution des pratiques. La création de l'Agence nationale du sport (ANS) en avril 2019 vise à les rassembler sur des objectifs communs, notamment pour maximiser le nombre de médailles françaises aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. À quelques années de cette échéance pour laquelle l'ensemble des acteurs sont mobilisés, cette réforme suscite de fortes attentes.

## **Deuxième partie – Le sport : un levier pour des politiques publiques au croisement de défis sociétaux et économiques**

Susceptible d'améliorer la santé du pratiquant, de lui apporter du bien-être, de l'inscrire dans des relations sociales et de le mettre au contact de la nature, le sport peut aussi présenter des risques liés à un manque d'apprentissage, à la consommation de produits visant à améliorer les performances ou à sculpter une silhouette ; il peut être terni ou fragilisé par des excès, des discriminations ou des violences. Son rôle éducatif, dont l'arbitre constitue une figure majeure, est aujourd'hui reconnu. Mais les inégalités sociales et la persistance de stéréotypes ont un impact négatif sur l'égalité d'accès à la pratique. Le sport apparaît ainsi au confluent d'enjeux sociétaux majeurs concernant l'éducation, la citoyenneté, la sécurité publique et la santé.

Le sport génère une économie dynamique, fondée sur des biens de consommation spécifiques et des services. En affirmant l'application des règles de concurrence au domaine du sport, la jurisprudence européenne a exercé une influence déterminante sur le développement de cette économie. Si le poids économique



réel du sport ne reflète pas exactement son impact médiatique, le retentissement de certaines disciplines et de certaines compétitions peut donner à celles-ci une forme d'ascendant sur les pouvoirs publics. Le sport peut représenter un vivier de création d'emplois répondant à une demande d'activités physiques et sportives liées au bien-être et à la santé. L'attraction qu'exerce le spectacle sportif fait des droits de retransmission des grandes compétitions un objet de convoitise, qui structure depuis une trentaine d'années le secteur de l'audiovisuel. Ces droits *premium* constituent un investissement stratégique pour les chaînes et une source majeure de financement de l'ensemble des disciplines sportives, notamment grâce à la taxe dite « Buffet ». Toutefois, la marchandisation accentuée du sport spectacle à l'échelle européenne, concentrée sur certains sports, entraîne des déséquilibres. La force des intérêts financiers en jeu peut mettre en péril les valeurs du sport, son suspense intrinsèque, et avoir des conséquences néfastes sur les sportifs professionnels et de haut niveau.

À la recherche de nouvelles ressources dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de développement d'offres de services sportifs concurrentielles, le mouvement sportif est confronté à la nécessité de former ses personnels bénévoles, non seulement pour assurer la gestion des fédérations et des clubs, mais pour proposer des activités répondant à l'évolution des pratiques. Il fait en outre face à des exigences renforcées de démocratie et de transparence.

### **Troisième partie. Concerner, démocratiser et réguler, pour une politique sportive ambitieuse**

#### ***- Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport***

Eu égard aux enjeux déterminants qu'il concentre pour l'intérêt collectif, le sport doit faire l'objet d'une politique publique. Il revient à l'État de définir cette politique. Mais il n'est pas le seul acteur à la mettre en œuvre. La création de l'Agence nationale du sport renouvelle profondément l'organisation de la gouvernance du sport, tandis que la réforme de l'organisation territoriale de l'État modifie les conditions d'intervention des services du ministère des sports dans les départements et les régions. Pour sécuriser cette nouvelle architecture, le Conseil d'État estime nécessaire de préciser que la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, sont déterminées par le Gouvernement et que le rôle de l'ANS dans la mise en œuvre d'une telle politique publique s'inscrit dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État, précisée par une convention d'objectifs signée avec celui-ci. La représentation du sport au niveau gouvernemental paraît en outre indispensable pour incarner et représenter cette politique publique, sous l'autorité du Premier ministre, et pour veiller au respect des enjeux essentiels du sport. Les différents acteurs nationaux que sont l'ANS, les ministères intéressés et le COJOP, pourraient être réunis chaque année afin de contribuer à la définition d'une stratégie pluriannuelle de développement des pratiques sportives et de soutien au sport de haute performance. Cette réunion devrait relever d'une instance de pilotage politique, à un niveau qu'il appartiendrait au Gouvernement de définir. La création

de l'Agence nationale du sport doit par ailleurs conduire à revoir les missions de la direction des sports, dont le rôle stratégique se trouve renforcé. Toutefois, le caractère plus partenarial des relations entre l'État et les fédérations sportives ne doit pas nécessairement aboutir à la suppression de la tutelle, qui constitue une forme de reconnaissance du lien étroit entre le sport et l'intérêt général.

Les conseillers techniques sportifs, qui ont renforcé l'organisation du sport fédéral en France et dont le rôle est reconnu, ont fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme. Si plusieurs scénarii sont envisageables, il est souhaitable de confier à l'Agence nationale du sport la répartition des CTS entre les fédérations, de faire évoluer progressivement cette répartition selon des critères objectifs, tout en modifiant peu à peu le régime de prise en charge de leur rémunération, et d'accorder à l'ANS les moyens de subventionner cette rémunération auprès des fédérations qui ne pourraient pas l'assumer seules.

Il ne paraît pas indiqué de revoir la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, chacune étant en mesure d'apprécier, dans une logique de subsidiarité, les besoins des pratiquants, en particulier des pratiquants auto-organisés. Il faut en revanche assurer les conditions d'une concertation territoriale permettant aux différentes collectivités d'organiser la compétence sportive en fonction de la situation locale, en s'appuyant sur des projets sportifs territoriaux. Par ailleurs, eu égard aux coûts que doivent assumer les collectivités territoriales pour assurer le respect de normes édictées par les fédérations sportives, le rôle de la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) peut être encore renforcé. Il est notamment souhaitable de promouvoir, avec l'appui du CNOSF, la capacité des fédérations nationales à procéder à des adaptations des règles internationales pour tenir compte de contraintes matérielles ou techniques locales.

La construction d'une gouvernance concertée et partagée du sport doit en outre s'accompagner d'un approfondissement de la démocratisation et de la responsabilisation du mouvement sportif. Alors que les clubs sportifs sont rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération, il est souhaitable de prévoir l'élection du président et des instances chargées de diriger les fédérations agréées au suffrage direct par les clubs et de limiter à trois le nombre de mandats successifs des présidents de ces fédérations. Les fédérations et associations sportives doivent accroître le niveau de compétence de leurs dirigeants bénévoles dans les domaines juridique, comptable, commercial et numérique par des actions de formation initiale et continue, pour développer leur activité et sécuriser leurs emplois salariés. Une plus grande mutualisation des ressources et moyens, un recours plus important au mécénat de compétences, leur permettraient de développer leur activité sans mettre en péril leur équilibre financier. Le sport étant l'un des secteurs privilégiés d'intervention des associations, qui font appel à de nombreux bénévoles et bénéficient moins qu'autrefois de l'apport des contrats aidés, il est utile et pertinent d'y promouvoir une articulation avec les dispositifs visant à favoriser l'engagement des jeunes dans la citoyenneté, tels que le service civique et le service national universel.





Enfin, pour préserver l'intégrité du sport, la responsabilisation accrue du mouvement sportif dans le cadre de la nouvelle Agence doit s'accompagner d'une meilleure prise en compte des exigences de transparence et d'éthique. La charge de mettre en place les mécanismes de prévention, de détection et de répression des atteintes à l'intégrité repose d'abord sur les organisations sportives elles-mêmes. Aussi est-il souhaitable que le CNOSF mette en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport, afin de promouvoir une logique de contrôle interne et de normalisation visant un haut degré d'exigence. La délégation de service public accordée à certaines fédérations, qui constitue un actif immatériel précieux, doit par ailleurs s'accompagner d'objectifs précis en matière de gouvernance de ces fédérations. L'indépendance des organes disciplinaires de ces dernières doit également être renforcée.

***- Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels***

La politique publique du sport doit répondre aux attentes sanitaires, éducatives et culturelles. Aux objectifs de sécurité des sportifs et de soutien au sport de haut niveau, s'ajoute la nécessité de diffuser largement les activités physiques et sportives à des fins de santé publique. L'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives doit être une priorité de la politique publique du sport. Cet objectif suppose que les enseignants et éducateurs soient sensibilisés au cours de leur formation aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des filles. Les obstacles matériels à une pratique du sport par chacun des deux sexes doivent également être levés. La promotion de la mixité dans l'éducation sportive, dès le plus jeune âge, constitue un des vecteurs essentiels de l'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives.

L'amélioration des conditions d'accès des personnes handicapées aux activités physiques et sportives appelle en outre une action continue pour l'adaptation des équipements et l'accessibilité des moyens de transports, mais aussi un effort d'information sur l'offre sportive adaptée.

La politique publique du sport doit garantir la qualité de l'encadrement sportif, la sécurité des pratiques et développer les emplois sportifs. À cette fin, il convient de rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés, et de sensibiliser les fédérations sportives à la nécessité de signaler les comportements de radicalisation. La réglementation des diplômes d'éducateur sportif doit être simplifiée, pour favoriser le développement des emplois dans le secteur sportif. Les objectifs de bien-être et de santé publique doivent être placés au premier plan, afin de diffuser les activités physiques et sportives à des fins d'éducation, de santé et de formation, en apprenant d'abord aux enfants à respecter leur corps et à l'écouter et en enseignant une pratique du sport axée davantage sur la promotion de l'équilibre et de l'épanouissement. Pour assurer l'effectivité des heures d'enseignement d'EPS et la diversité des activités proposées dans l'enseignement primaire, l'État pourrait utilement permettre qu'une des trois heures d'EPS soit conduite avec l'Union sportive de l'enseignement

du premier degré (USEP). Un impact fort doit être donné à la stratégie nationale sport santé 2019-2024 en diffusant largement les connaissances relatives aux bienfaits de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées, en menant une concertation afin de surmonter les cloisonnements entre professions médicales, paramédicales et sportives et en inscrivant dans le socle des études médicales les usages possibles des activités physiques et sportives à des fins préventives et thérapeutiques. Un effort particulier doit par ailleurs être fait en faveur des adultes et des personnes âgées, dont la pratique de ces activités peut améliorer l'espérance de vie en bonne santé.

Le soutien public, même limité, aux actions s'appuyant sur le sport à des fins d'insertion est d'autant plus précieux et utile que les résultats en termes d'insertion sont élevés, grâce aux talents des éducateurs sportifs. Il est donc souhaitable de recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation, afin de valoriser davantage le potentiel de l'éducation par le sport.

Les pratiques les plus répandues, autonomes et diversifiées s'inscrivent dans un environnement qui n'est pas *a priori* celui du sport, mais celui de la ville, du village ou de la nature. Il est donc souhaitable de promouvoir un urbanisme favorable à l'activité physique et sportive, en confiant à l'ANS l'élaboration de lignes directrices, et d'intégrer dans les projets sportifs territoriaux le sport nature comme vecteur de sensibilisation aux politiques environnementales.

#### **- Garantir l'unité du sport et développer la filière économique**

Il importe enfin de réguler certains aspects de l'économie du sport, afin de garantir son unité et son intégrité et d'accompagner le développement de la filière économique. Cette régulation doit se fonder sur la solidarité du sport professionnel et du sport amateur, assurer l'accès de tous au spectacle sportif et veiller au respect de l'éthique du sport. Elle doit être amplifiée à l'échelle européenne et internationale. La production de statistiques fiables et actualisées sur le sport constitue un préalable indispensable à l'évaluation et à l'élaboration de la politique publique conduite en ce domaine. Si la création d'un compte satellite du sport représente un objectif souhaitable à terme, il est nécessaire de renforcer les moyens consacrés à la production de statistiques relatives au sport et de créer une annexe au projet de loi de finances retraçant l'effort financier de l'État dans ce secteur.

Le développement du sport pour tous doit rester au cœur de la politique publique du sport. Les mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur pourraient être améliorés et confortés. Le Conseil d'Etat propose plusieurs scénarii à cette fin. Par ailleurs, le soutien public doit être dirigé en priorité vers les disciplines moins médiatiques et souvent dépourvues de secteur professionnel. Le soutien financier et humain de l'Agence nationale du sport aux fédérations dont le secteur professionnel génère d'importantes recettes commerciales devrait être conditionné à un niveau de solidarité financière suffisant entre la ligue professionnelle et la fédération correspondante.



La régulation doit également porter sur la diffusion des événements sportifs, qui constitue un élément central du financement du sport et un enjeu crucial pour le secteur de l'audiovisuel. L'accès du plus grand nombre à la retransmission des principaux événements sportifs et à la diversité des disciplines sportives suppose que le service public de l'audiovisuel dispose de moyens suffisants pour acquérir des droits et que la puissance publique assure une régulation, afin que les chaînes payantes ne soient pas seules en mesure de diffuser de tels programmes. À cette fin, il paraît souhaitable d'autoriser, par dérogation, la publicité sur les chaînes publiques après 20 heures lors de la diffusion d'événements sportifs en intégralité, pour financer l'achat de droits de retransmission de compétitions sportives. La liste des événements d'importance majeure définie par le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004 doit être complétée, pour assurer une plus grande visibilité du sport féminin et des épreuves paralympiques. Les compétences du CSA doivent en outre être renforcées pour garantir l'accès gratuit du public à ces événements. La préservation des ressources financières générées par le spectacle sportif requiert également des outils de lutte contre le piratage. Cette lutte ne peut être efficace que si les organisateurs de compétitions sont dotés de droits voisins du droit d'auteur spécifiques et si des dispositifs de régulation adaptés aux particularités du spectacle sportif sont mis en place.

Enfin, la dimension européenne et internationale de l'économie du sport professionnel suppose que la régulation soit portée à ce niveau. L'Union européenne contribuerait très utilement à la promotion des enjeux européens du sport en encourageant la mise en place, en lien avec les fédérations nationales et internationales, d'une régulation de nature à préserver l'intégrité du sport. Cette action européenne pourrait porter notamment sur la lutte contre le développement de pratiques mafieuses, en particulier dans le secteur des paris sportifs, sur la généralisation du contrôle de gestion des clubs professionnels et sur les exigences d'équilibre financier, d'investissement dans les infrastructures et dans la formation des joueurs.



# **Le sport : quelle politique publique ?**





---



# Introduction

*« Nul professeur assis ne m'apprit le travail productif, le seul qui vaille, alors que mes maîtres de gymnastique, mes entraîneurs et, plus tard, mes guides en ont inscrit les conditions dans mes muscles et mes os. Ils enseignent ce que peut le corps. Voulez-vous écrire, chercher, entrer dans une vie d'œuvre ? Suivez leurs conseils et leur exemple. Que voici : que rien ne résiste à l'entraînement, dont l'ascèse répète des gestes peu naturels (drop, service au tennis, fosbury flop, yoga...) et rend aisées les vertus nécessaires de concentration (basket-ball, saut en hauteur), de courage (rugby), de patience, de maîtrise de l'angoisse, en montagne par exemple ; qu'il n'y a pas d'œuvres sans règle, quasi monastique, de l'emploi du temps, dont le sportif de haut niveau tient compte : vie assujettie au rythme du corps, hygiène stricte de sommeil, alimentation sans drogue ; que le chercheur qui triche ou ment ne trouve ni n'invente, de même que le sauteur en hauteur ne triche ni ne ment avec la pesanteur. »*

Michel Serres,  
*Variations sur le corps (Le Pommier-Fayard, 1999, p. 44)*

S'il est besoin d'un étalon, l'engouement des Français pour le sport peut se mesurer à l'audience des émissions de télévision. Celles qui ont été consacrées aux événements sportifs ont réalisé neuf des dix plus grosses audiences de l'année 2018, comme en 2016. L'année 2017 avait été marquée par l'élection présidentielle, mais on peut observer que l'audience du débat d'entre les deux tours a été un peu inférieure à celle de la finale du 100 mètres des jeux Olympiques de Rio en 2016, inférieure de 20% à celle du quart de finale de la Coupe du monde féminine de football entre la France et les États-Unis, en juin 2019, et inférieure de 50% à celles des finales masculines de la Coupe du monde de football de 2018 et de l'Euro 2016. L'importance du sport pour les Français est donc incontestable. Son actualité pour notre pays ne l'est pas moins puisqu'après la Coupe du monde féminine de football cette année, seront organisés en France en 2023 la Coupe du monde de rugby, et bien sûr les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024.

Phénomène de société contemporain, le sport plonge ses racines loin dans notre culture. Dès la Grèce antique, la pratique de la gymnastique est jugée essentielle à la santé<sup>1</sup> et à la formation du citoyen<sup>2</sup>. L'exploit athlétique est célébré par les poètes

---

1 Hippocrate, *De l'ancienne médecine*, t. II, in *Oeuvres médicales d'Hippocrate*, éd. du Fleuve, Lyon, 1954.

2 Platon, *La République*, II et III, éd. Flammarion, Paris, 2016 ; Aristote, *Éthique à Nicomaque*, II, 6, éd. Vrin, Paris, 1994.

et les sculpteurs<sup>3</sup>. La palestre et le stade, conçus par les meilleurs architectes, occupent une place éminente dans la cité. À l'époque médiévale, le mot « *desport* » désigne les exercices de délassement et d'amusement pratiqués par l'aristocratie. L'humanisme de la Renaissance n'ignore pas l'intérêt de l'activité physique pour la santé. Rabelais accorde ainsi à l'« *exercitation corporelle* » un rôle important dans l'éducation du jeune Gargantua<sup>4</sup>. Deux siècles plus tard, Zadig convainc le sultan Ogul « *qu'on se porte toujours bien avec de la sobriété et de l'exercice* »<sup>5</sup>. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'émergence des sports et des médias de masse, d'abord en Angleterre, fait entrer le sport dans la modernité. En ressuscitant les jeux Olympiques à Athènes en 1896, Pierre de Coubertin entend marquer la filiation du sport moderne avec l'Antiquité.

Le Conseil d'État, dans ses deux fonctions de juge et de conseiller, est appelé à connaître des questions liées au sport, dans toute leur étendue. Le contentieux administratif du sport connaît à partir des années 1970 un véritable essor, marqué par la décision de section, du 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sports*<sup>6</sup>, reconnaissant le caractère d'actes administratifs aux décisions des fédérations sportives prises en application de la délégation de service public qui leur est consentie. Plus récemment, alors que le code du sport ne donne pas de définition du sport, la jurisprudence a défini la notion de discipline sportive<sup>7</sup>. Selon cette définition, qui souligne l'unité de la notion au-delà des distinctions entre sport amateur et sport de haut niveau ou professionnel, une discipline sportive combine la recherche de la performance physique, l'organisation régulière de compétitions et l'existence de règles du jeu<sup>8</sup>.

Les problématiques spécifiques au droit du sport constituent un autre motif d'intérêt pour le Conseil d'État. Elles portent non seulement sur la compétence partagée entre les juges administratif et judiciaire à l'égard des actes des fédérations sportives, selon qu'elles agissent dans le cadre d'une délégation de service public ou en tant qu'associations de droit privé, mais aussi sur la place des organisations sportives internationales dans l'élaboration du droit sportif et sur l'articulation de ce droit transnational avec notre droit interne. Les organisations sportives internationales produisent en effet des règles de droit qui s'appliquent notamment aux compétitions internationales. Ces règles doivent toutefois être compatibles avec le droit de l'Union européenne, qui a eu des conséquences déterminantes sur le développement du sport professionnel en Europe.

---

3 J. Ulmann, *De la gymnastique aux sports modernes*, éd. Vrin, Paris, 1977.

4 Fr. Rabelais, *La vie très horrible du grand Gargantua*, Paris, Points, rééd. 1997.

5 Voltaire, *Zadig*, éd. Hachette, Paris, rééd. 2006.

6 Au Recueil Lebon, p. 576.

7 Au sens de l'article L. 131-8 de ce code, relatif à la délivrance, par le ministre chargé des sports, d'un agrément aux fédérations sportives.

8 V. CE, 13 avril 2005, *Fédération de paintball sportif*, n° 258190 ; CE, 26 juillet 2006 ; *Fédération française de bridge*, n° 285529, T. ; CE, 3 mars 2008, *Fédération des activités aquatiques d'éveil et de loisir*, n° 308568, T. ; CE, 9 novembre 2011, *Fédération française de darts*, n° 347382, T.

Les sections consultatives du Conseil d'État ont, pour leur part, rendu des avis sur de nombreux textes concernant le sport, parmi lesquels le projet de loi relatif à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 (examiné en 2011), le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer dans le droit interne le respect des principes du code mondial antidopage (en 2014 et 2018) et les projets de loi, d'ordonnance ou de décret relatifs à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024 (en 2018 et 2019) et à la création de l'Agence nationale du sport (en 2019).

Mais, si le Conseil d'État a choisi pour la première fois de consacrer son étude annuelle à ce sujet, c'est d'abord parce que **le sport, qu'il se pratique ou qu'il se regarde, est devenu un fait de société majeur**.

Il est constitué d'une **multiplicité de pratiques**, individuelles ou collectives, **dont les dimensions**, locales, nationales ou internationales, sont liées à celles des compétitions et des événements auxquels il peut donner lieu. La diversité des pratiques sportives s'est inscrite dans le temps, avec les jeux antiques, obéissant à leur cycle propre, les joutes équestres médiévales, où les jeunes hommes appartenant à la noblesse pouvaient acquérir une réputation et les jeux de paris et de prix de l'Ancien Régime, expression des rangs et des places. Selon l'expression de Patrick Clastres, « *parce qu'ils donnent lieu à un spectacle, à une mise en scène des corps et des apparences, les jeux et sports donnent à lire l'ordre social et politique* »<sup>9</sup>.

Le développement et la diversification des pratiques reflètent des évolutions sociales favorisées par l'accroissement du temps libre et l'élévation du niveau de vie ; ils touchent l'ensemble des activités physiques et sportives, de la simple activité physique accomplie lors de déplacements quotidiens, qui diminue, à la haute performance sportive, en passant par le sport exercé dans un club et par les activités individuelles ou collectives hors cadre fédéral, qui augmentent. Alors qu'il y avait en 1909 environ 900 000 membres d'associations spécialisées dans les activités gymniques ou sportives<sup>10</sup>, le nombre de licenciés dans l'ensemble des fédérations sportives a dépassé en 2015 le seuil des 16 millions. De nouveaux sports naissent régulièrement et les pratiques évoluent à l'intérieur d'un même sport.

Source de bien-être et de lien social, outil d'éducation et de dépassement de soi, support d'événements locaux, nationaux et internationaux, le sport constitue un **fait social complet**, qui ouvre sur l'ensemble des questions de la société contemporaine, telles que l'égalité des sexes, la laïcité, l'intégration, le vivre-ensemble, la représentation du corps ou le vieillissement de la population.

---

9 P. Clastres, « L'histoire de France au miroir du sport », in *La Revue pour l'histoire du CNRS*, 26, 2010, pp. 8-13.

10 J. Defrance, « Les pratiquants du sport. Mise en perspective historique », in *Le sport en France*, éd. La Documentation française, 2008, p. 93.





Le **sport spectacle** est également un fait de société, qui comporte une dimension culturelle. Ce spectacle repose sur le suspense du jeu, mais aussi sur l'esthétique, le renouvellement et la virtuosité du geste sportif. Le sport qui se regarde est un phénomène culturel populaire, qui exerce une attirance forte sur le public. Depuis plus de vingt ans, selon les données du Conseil supérieur de l'audiovisuel<sup>11</sup>, des audiences supérieures à 15 millions de téléspectateurs sont atteintes par les retransmissions sportives. La finale de la Coupe du monde de football du 15 juillet 2018 a été suivie par plus de 20 millions de téléspectateurs.

**Aussi le sport peut-il agir comme un facteur de cohésion nationale.** En cela, il entretient un rapport direct avec la citoyenneté, à laquelle le Conseil d'État a consacré son étude annuelle 2018<sup>12</sup>. Les fédérations et associations organisent une pratique collective qui crée du lien social, bien au-delà de l'appartenance éventuelle à une équipe. Le sport revêt également une dimension symbolique accentuée par la médiatisation croissante des événements sportifs. Les sportifs de très haut niveau sont érigés en héros nationaux. Acclamés par des foules ferventes, ils sont à la fois des modèles d'ascension sociale et les points de convergence des opinions positives de toute une société<sup>13</sup>. Le sport a ainsi joué un rôle émancipateur, comme l'a par exemple illustré la rameuse, hockeyeuse et nageuse Alice Milliat, cofondatrice de la Fédération des sociétés féminines sportives de France, créée en 1917.

Le sport de haut niveau est investi des valeurs d'égalité des chances, de maîtrise, de loyauté, de solidarité, de sociabilité exemplaire entre des individus qui s'affrontent. Selon les mots de Georges Vigarello « *le sport moderne pose à son fondement l'identité abstraite d'individus dépouillés, le temps d'une rencontre, de ce qui constitue leur être social, qui ouvre sur un imaginaire de la démocratie. Il permet de rêver à une perfection sociale. Il fabrique même l'Olympe et ses héros, intenses objets d'identification et d'investissement affectif* »<sup>14</sup>. La volonté de diffuser le sport dans la société procède en partie de la force de ces valeurs. Il joue ainsi un rôle central dans la politique de la ville qui se déploie depuis les années 1990. Après le triomphe à la Coupe du monde 1998 d'une équipe de France « black-blanc-beur »<sup>15</sup>, l'égal accès de tous à la pratique sportive est érigé en objectif national et présenté comme une condition de l'exercice effectif de la citoyenneté<sup>16</sup>.

**Le sport est par conséquent un domaine d'affirmation de la grandeur nationale et un objet de politique publique.** Les pouvoirs publics comprennent dès le début du XX<sup>e</sup> siècle que le rayonnement des plus grandes compétitions internationales porte l'image du pays. Après le « *rétablissement des Jeux olympiques* » en 1896 à Athènes, le Gouvernement français s'empare des Jeux organisés à Paris en 1900 pour en faire une fête républicaine et manifester la puissance française retrouvée.

---

11 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Sport et télévision*, Chiffres clés 2016.

12 *La citoyenneté - être (un) citoyen aujourd'hui*.

13 J. Defrance, *Sociologie du sport*, La Découverte, Repères, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 79.

14 Conférence, *L'esprit sportif aujourd'hui*, BNF, 28 juin 2005.

15 Pour une mise en perspective critique, V. Ibid. « *Les faux semblants de la Coupe du monde 1998* » p. 200 à 205.

16 [Loi n° 98-657](#) du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

De même, le Tour de France, créé en 1903, offre une représentation du territoire national. Véritable lieu de mémoire, « *il met en scène un espace national, un décor fait du territoire lui-même* »<sup>17</sup>.

Sous l'effet de la multiplication des compétitions internationales et de leur médiatisation, la réussite sportive est devenue **un enjeu de prestige national**. Aussi la France s'est-elle donnée les moyens de figurer en bonne place dans les classements auxquels aboutissent ces compétitions, en développant une politique publique de soutien au sport de haut niveau à partir des années 1960. Les États se livrent à une rude compétition pour l'accueil des grands événements sportifs internationaux, supposés valorisants pour l'image des pays organisateurs. Les organisations sportives internationales sont les arbitres de cette concurrence. La candidature de Paris à l'organisation des JOP de 2024 a mobilisé les efforts conjugués de l'État, du mouvement sportif et des collectivités territoriales intéressées. L'organisation de ces Jeux conduit à un bilan de la gouvernance du sport en France et doit répondre à de nouvelles exigences de la population à l'égard de ce type d'événement.

La politique publique du sport s'est en outre déployée vers de **nombreux objectifs**, dont témoigne une œuvre législative considérable, rassemblée dans le code du sport, qui désigne les activités physiques et sportives comme un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale<sup>18</sup>. Cette législation souligne leur rôle dans la lutte contre l'échec scolaire, la réduction des inégalités sociales et culturelles et la santé. Elle déclare **d'intérêt général** la promotion et le développement de ces activités pour tous, notamment pour les personnes handicapées. Elle fait de l'égalité d'accès des hommes et des femmes à ces activités un objectif. À côté du soutien au sport de haut niveau, le développement du sport pour tous est en effet l'un des deux axes essentiels de cette politique, à laquelle les collectivités territoriales, et en premier lieu les communes et les intercommunalités, contribuent chaque année à hauteur de plus de 10 milliards d'euros.

Si l'État n'est pas le premier financeur du sport en France, il garde un rôle important dans la répartition des moyens financiers et humains. Ce rôle de l'État dans la **gouvernance du sport** doit être analysé à la lumière de **comparaisons avec l'organisation retenue dans d'autres pays**.

**Le sport comporte par ailleurs des enjeux économiques**, dont le poids s'accroît avec la diffusion des pratiques sportives, le développement du sport spectacle et la professionnalisation de certains sports. Les plus grands événements ont acquis une audience qui fait du spectacle sportif un rendez-vous universel dépassant les barrières linguistiques et culturelles<sup>19</sup>. Le sport est entré dans l'économie de marché. Depuis les années 1980, la croissance des activités commerciales liées au sport s'est accélérée, avec l'hypermédiatisation des grandes compétitions.

17 G. Vigarello, in P. Nora, *Les Lieux de mémoire*, 1992, p. 865.

18 Article L. 100-1 du code du sport.

19 À titre d'exemple, le tour de France est diffusé par plus de 80 chaînes dans près de 190 pays et rassemble environ un milliard de téléspectateurs chaque année. Selon Médiamétrie, 19,3 millions de téléspectateurs (en France) ont regardé la finale de la Coupe du monde entre la France et la Croatie, et jusqu'à 22,3 millions à la fin du match. Les Jeux d'été de Londres ont rassemblé près de 3,6 milliards de téléspectateurs, soit 50% de la population mondiale.



La diffusion de ces compétitions est devenue un paramètre déterminant pour l'organisation du secteur de l'audiovisuel. La cession des droits de retransmission télévisée constitue une source d'audience pour les chaînes et une source de financement pour les ligues et fédérations mais aussi, grâce à des mécanismes de solidarité, pour le sport amateur. Le législateur est par ailleurs intervenu pour assurer l'accès gratuit à la diffusion de certaines compétitions en fixant la liste des événements d'importance majeure qui ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui priverait une partie importante du public d'un accès libre<sup>20</sup>. Si le football occupe, à cet égard, une place prépondérante et présente, de ce fait, des enjeux économiques spécifiques, cette situation exceptionnelle doit être prise en compte sans faire oublier les fortes inégalités qui traversent le mouvement sportif.

Le droit européen a eu des conséquences directes sur le développement de l'économie des sports les plus médiatiques, l'arrêt *Bosman*<sup>21</sup> de la Cour de justice des Communautés européennes ayant supprimé les obstacles à la circulation des joueurs d'un pays à l'autre, favorisant la quête des joueurs les plus cotés et une inflation de la masse salariale des clubs professionnels, en particulier dans le football. Le sport de haut niveau est désormais au cœur des stratégies de marques. Le parrainage des athlètes, la vente des espaces publicitaires et le nommage<sup>22</sup> des équipements et des événements sportifs sont autant de ressources nouvelles qui modifient les équilibres de l'économie du sport. Les champions au sommet de la hiérarchie sportive, devenus prescripteurs de comportements et d'achats, bénéficient de contrats de droit à l'image qui les placent parmi les premiers bénéficiaires de cette manne financière<sup>23</sup>.

La dimension économique du sport réside par ailleurs dans le développement de nouveaux services et de nouveaux métiers, en lien notamment avec **l'impact de mieux en mieux identifié des activités physiques et sportives sur la santé**, voire sur le bien-être et les performances scolaires et professionnelles. Dans des sociétés touchées par une sédentarisation croissante, cet enjeu peut représenter une source potentielle d'économies. Il amène également de nouveaux acteurs socio-économiques à investir dans le développement de la filière sportive.

**Enfin, le sport présente parfois des dérives individuelles ou collectives qui peuvent nécessiter une intervention de la puissance publique.** Il peut même apparaître comme un catalyseur des maux de notre société. La tension demeure permanente entre les finalités assignées au sport par la loi au nom de l'idéal qu'il incarne et les problématiques concrètes relatives à son financement, à l'âpreté de la compétition, à l'intégrité et au respect des règles éthiques. Le sport est marqué

---

20 Ce dispositif a été introduit en droit français par l'article 21 de la [loi n° 2000-719](#) du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui transposait l'article 3 bis de la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989, dite « Télévisions sans frontières ».

21 CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, [aff. C-415/93](#), Rec., 1995, p. I-4921.

22 Cette pratique, également connue sous le terme de *naming*, permet à une marque de parrainer, contre rémunération, un équipement, un championnat ou un événement sportif.

23 En témoigne la progression de la masse des revenus des champions sportifs en activité les mieux rémunérés : 101 millions d'euros pour les 10 premiers en 1990, 336 en 2006 et 555,4 en 2017 <https://www.lequipe.fr/>

par cette **ambiguïté fondamentale**. Il peut réconcilier les peuples et exalter les oppositions ; il suppose le respect de l'intégrité et du *fair-play*, mais peut abriter des pratiques contestables ; il peut constituer un outil d'émancipation mais aussi être utilisé à des fins de contrôle social.

L'emprise croissante du commerce et de la finance sur le sport soulève des questions quant à la préservation des valeurs éthiques constitutives du sport et à la possibilité de développer une régulation européenne et internationale. Les inégalités flagrantes en termes de moyens fragilisent le postulat de l'égalité de départ des équipes ou des concurrents en présence. Poussée à l'extrême, cette logique affaiblit la « glorieuse incertitude du sport », ressort essentiel de la popularité du spectacle sportif.

La lutte contre le dopage, cruciale pour protéger la santé des sportifs et pour garantir l'intégrité des compétitions, est emblématique de la complexité des débats sur l'éthique du sport. Le combat contre l'écosystème fondé sur le dopage et sa dissimulation exige une coopération internationale, comme l'ont démontré les scandales successifs mettant en cause des laboratoires antidopage, des États et des fédérations internationales<sup>24</sup>. Un pas important a été franchi avec l'adoption du code mondial antidopage et la création de l'Agence mondiale antidopage. Avec les progrès spectaculaires de la génétique et de l'intelligence artificielle, apparaissent des questions nouvelles sur « l'humanité augmentée », aux frontières de la bioéthique et du sport.

Capable d'exacerber les passions collectives, avec une puissance décuplée par le retentissement médiatique des compétitions, le sport peut nourrir les frustrations et générer de la violence<sup>25</sup>. Les enjeux sont tels, que les pouvoirs publics<sup>26</sup> et le mouvement sportif<sup>27</sup> ont dû prendre des mesures drastiques pour sécuriser les stades et éviter les débordements, en particulier lors des grands matches de football. L'émoi suscité par les sifflements de la Marseillaise lors de plusieurs rencontres a même conduit le législateur à voter des dispositions sanctionnant l'outrage à « l'hymne national » ou au « drapeau tricolore »<sup>28</sup>.

Analyser ces dérives est indispensable pour faire prévaloir ce qu'apportent les activités physiques et sportives à des dizaines de millions de personnes. Qu'il s'agisse de s'entraîner avec son équipe de basket, d'escalader les massifs alpins ou d'en descendre les pentes à ski, de marcher en forêt ou de découvrir à vélo les reliefs de nos régions, de partager le suspense des derniers milles nautiques de la

---

24 D. Laurent, « Intégrité dans le sport et lutte contre le dopage » in *La France est-elle sportive ?*, Magazine des anciens élèves de l'Ena, n° 482, août 2018.

25 G. Vigarello, « Les deux violences sportives », *Du jeu ancien au show sportif*, op. cit., p. 162.

26 [Loi n° 93-1282](#) du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives ; [loi n° 2006-784](#) du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ; création en 2007 d'un fichier national des interdits de stade ; et plus récemment la [loi n° 2016-564](#) du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme ; voir aussi <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32962>

27 Règlement de la FIFA sur la sûreté et la sécurité des stades : [https://resources.fifa.com/mm/document/tournament/competition/51/53/98/safetyregulations\\_f.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/tournament/competition/51/53/98/safetyregulations_f.pdf)

28 L'article 113 de la [loi n° 2003-239](#) du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure crée le délit d'outrage à l'hymne nationale et au drapeau tricolore.



Route du Rhum ou d'exulter devant les prouesses des champions olympiques, le sport procure du bien-être et du plaisir, il permet de vivre son corps différemment, crée du lien social et apporte de l'extraordinaire.

Compte tenu de l'évolution des pratiques et de leurs enjeux socio-économiques, le Conseil d'État a choisi de faire porter son analyse non seulement sur le sport organisé dans un cadre fédéral, mais sur les activités physiques et sportives, selon un continuum s'étendant d'une activité au moins modérée à la pratique régulière d'activités d'intensité élevée, comme celle des sportifs de haut niveau.

À la suite des auditions conduites dans le cadre de la présente étude et des débats passionnants auxquels ont donné lieu les six conférences publiques organisées sur ce thème<sup>29</sup>, il apparaît que le sport repose en France sur des responsabilités partagées, qui sont à la recherche d'un modèle de gouvernance original (*première partie*), qu'il constitue un levier pour de multiples politiques publiques et se situe au croisement de défis économiques et sociétaux majeurs (*deuxième partie*). Point de convergence d'enjeux déterminants pour l'intérêt général, il appelle une politique publique ambitieuse, fondée sur la concertation des acteurs, la démocratisation des pratiques et une régulation effective (*troisième partie*).

---

<sup>29</sup> Sur ces conférences, v. la partie « Cycle de conférences du Conseil d'État » de la présente étude, [p. 205](#)

# 1. Le sport : des responsabilités partagées, à la recherche d'un modèle original de gouvernance

Si l'organisation du sport à l'époque contemporaine a d'abord reposé sur des groupements privés constitutifs du mouvement sportif, la pluralité de ses acteurs est une donnée ancienne. L'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques ont commencé à interagir avec le mouvement sportif dès le début du XX<sup>e</sup> siècle et la participation de ces différents acteurs à l'organisation du sport est inscrite dans notre droit depuis les lois de 1975 et 1984. Ainsi, le code du sport dispose que « *l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives* »<sup>30</sup>.

Le partage des rôles a cependant connu de fortes évolutions. L'État a souhaité affirmer son intervention dans le champ sportif en posant le principe de la délégation d'une partie de ses prérogatives aux fédérations (dès l'ordonnance du 28 août 1945), et accentué cette approche tutélaire par la prise en main du sport de haut niveau (à partir des années 1960). Deux décennies plus tard, les nouvelles conditions économiques et les lois de décentralisation ont favorisé l'implication des collectivités territoriales. Celles-ci sont devenues les premières contributrices au financement des pratiques et des équipements sportifs, sans que leur place soit véritablement reconnue au sein d'une gouvernance où la politique publique relève d'abord de l'État et les règles du jeu du mouvement sportif. À la nécessité de redéfinir le rôle des acteurs institutionnels, s'ajoute l'évolution des pratiques sportives, qui s'exercent de moins en moins dans le cadre d'une licence souscrite auprès d'un club. Selon les études, moins d'un tiers à un quart des personnes qui pratiquent le sport dans notre pays sont licenciées<sup>31</sup>. L'impact même de la gouvernance du sport doit par conséquent être relativisé, *a fortiori* si celle-ci a pour objet principal le sport fédéré. Toutefois, dès lors que les pratiques sportives auto-

30 [Article L. 100-2](#) du code du sport.

31 Conseil économique, social et environnemental, *L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives*, note de synthèse de l'avis du 10 juillet 2018 de Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot.



organisées ou informelles peuvent procurer des bienfaits ou présenter des risques, qu'elles utilisent parfois des équipements publics et qu'elles peuvent constituer un champ de développement économique, elles intéressent les acteurs du sport.

Depuis une quinzaine d'années, ces acteurs sont à la recherche d'une gouvernance plus partagée, qui permettrait une meilleure concertation, en tenant compte de leurs responsabilités respectives, clarifierait les priorités et leur donnerait les moyens de mieux répondre à l'évolution des pratiques. La création en avril 2019, à cinq ans des JOP de Paris 2024, de l'Agence nationale du sport qui rassemble tous ces acteurs, suscite par conséquent de fortes attentes.

## 1.1. Le rôle historique de l'État dans la construction de la politique sportive

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'État est très vite intervenu pour favoriser l'émergence de la gymnastique moderne. L'éducation physique des corps, et ses implications directes en matière militaire, scolaire, d'hygiène et de santé, ne pouvaient laisser indifférent le détenteur légitime du pouvoir normatif dans ces secteurs. Le développement de la pratique associative des sports, engagé dans les années 1880, amplifié après la loi de 1901, croise la mise en place des premières ébauches de politique sportive. Aussi l'État s'appuie-t-il sur l'associationnisme sportif pour développer un nouveau champ d'intervention.

Le mouvement sportif a été, chronologiquement, le premier acteur de la gouvernance du sport, la création des clubs favorisant celle des équipements sportifs. Les politiques sociales conduites par les municipalités ont également intégré, dès les années 1920, le sport dans une approche le reliant à la santé et à l'hygiène<sup>32</sup>. L'intervention de l'État dans le domaine sportif s'est construite progressivement, à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle. Après la mise en œuvre d'une première politique publique du sport sous le Front populaire, puis la prise en main autoritaire du mouvement sportif sous le régime de Vichy, l'État est devenu un acteur majeur de cette politique dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les collectivités territoriales y ont enfin acquis un rôle structurant, en assurant une part croissante du financement des équipements sportifs.

En mettant l'accent sur l'intérêt général associé à la pratique sportive et sur les dimensions sociales, d'éducation, de culture et d'intégration du sport, l'article L. 100-1 du code du sport<sup>33</sup> détermine le champ d'une politique publique qui

32 L. Arnaud et J.-P. Augustin, *in Le sport en France*, sous la direction de P. Arnaud, M. Attali et J. Saint-Martin, La Documentation française, 2008, p. 53-54.

33 [Article L. 100-1](#) du code du sport : « *Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. / Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. / La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les*

s'articule autour de ces deux objectifs principaux : **le sport pour tous**, entendu comme l'égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire, et **le sport de haut niveau**. L'action de l'État est marquée par le principe de l'unité du sport : le sport pour tous et le sport de haut niveau relèvent simultanément de la politique du sport. Ces deux objectifs ont été traités de façon inégale au cours de l'histoire et ont entraîné le développement de structures distinctes. La dialectique de la politique publique du sport a cherché à articuler le développement des pratiques et la performance, le sport de haut niveau étant supposé susciter par son retentissement un attrait pour la pratique sportive, tandis que le développement des pratiques au sein des fédérations permet de renouveler le vivier des espoirs et des champions. La diffusion des pratiques individuelles, auto-organisées, orientées principalement vers le bien-être et la santé, fait partie des évolutions qui conduisent à remettre en cause une approche étatique centrée sur le sport organisé et les fédérations.

### 1.1.1. De la défense athlétique de la République à la grandeur sportive de la France

- **La gymnastique, la défense de la République et les prémisses d'une administration des sports**

Les Lumières et les projets révolutionnaires en matière d'instruction publique avaient déjà souligné l'intérêt de l'éducation physique pour l'épanouissement des élèves<sup>34</sup>. Affermissement du corps, efficacité au travail... la nécessité d'apporter aux jeunes Français une éducation physique est évoquée dans 24 discours et textes relatifs à l'enseignement présentés devant les assemblées révolutionnaires entre 1789 et 1795<sup>35</sup>, sans aboutir à une mise en œuvre.

L'éducation du lycée impérial créé en 1802 comporte des exercices corporels directement inspirés par l'exercice militaire. En 1850, la gymnastique est introduite à titre facultatif dans les programmes de l'école primaire. La loi Falloux (1850) prévoit en son article 23 que l'enseignement primaire « *peut comprendre, en outre (...) le chant et la gymnastique* ». Cette dynamique est confortée par un décret du 24 mars 1851<sup>36</sup>, puis par un décret du 13 mars 1854 rendant la gymnastique obligatoire (mais de manière non explicite) dans les lycées impériaux<sup>37</sup> et par

*personnes handicapées, sont d'intérêt général. / L'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est d'intérêt général. »*

34 « Voulez-vous cultiver l'intelligence de votre élève, cultivez la force qu'elle doit gouverner, exercez continuellement son corps, rendez-le robuste et sain, pour le rendre sage et raisonnable. » (J.-J. Rousseau dans *l'Emile*, 1761). *Projet Lakanal sur l'instruction publique du 27 brumaire an III* : « Les élèves seront instruits dans les exercices les plus propres à entretenir la santé et à développer la force et l'agilité du corps. (...) On les formera, si la localité le comporte, à la natation... Il sera publié des instructions pour déterminer la nature et la distribution des autres exercices gymnastiques propres à donner au corps de la force et de la souplesse, tels que la course, la lutte, etc. ».

35 P. Dietschy, P. Clastres, *Sport, société et culture en France du XIXe siècle à nos jours*, 2006, Hachette Supérieur, p. 24.

36 Décret du 24 mars 1851 portant règlement des écoles normales primaires.

37 A. Poyer, 1854 : *aux origines de l'institutionnalisation de la gymnastique scolaire. Contexte et portée de l'arrêt Fortoul*, Staps, vol. n° 71, n° 1, 2006, pp. 53-69.





un décret de Victor Duruy du 3 février 1869<sup>38</sup>, qui inscrit la gymnastique comme discipline scolaire obligatoire dans l'enseignement secondaire et l'encourage fortement dans l'enseignement primaire. Léon Gambetta déclare à Bordeaux le 26 juin 1871 qu'« *il faut mettre partout, à côté de l'instituteur, le gymnaste et le militaire (...)* ». La gymnastique est érigée au rang de discipline obligatoire par les lois Ferry<sup>39</sup> sur l'enseignement primaire. Cet essor répond aussi à l'objectif des fondateurs de la III<sup>e</sup> République de former des citoyens aptes à la défendre après le désastre de Sedan (1870). L'enseignement de la gymnastique prépare aux exercices militaires et le manuel qu'adresse le ministre de l'instruction publique aux recteurs porte sur ces deux volets<sup>40</sup>.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, des initiatives institutionnelles permettent le développement de l'exercice physique. L'armée, avec la création en juillet 1852 de l'École normale de gymnastique, rapidement appelée École de Joinville, entend former des soldats en bonne condition physique. Si les pédagogies militaire et laïque s'appuient sur la gymnastique, la diffusion du sport emprunte également d'autres voies, par exemple sous l'impulsion de la Fédération gymnastique et sportive des patronages de France, dont le nombre d'adhérents passe de 10 000 en 1903 à 150 000 en 1913<sup>41</sup>.

Dès la Première Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre, des personnalités comme Édouard Herriot, maire de Lyon, et Henry Paté, député radical-socialiste, appellent à une véritable politique du sport, prévoyant un programme d'exercices corporels soutenus dans les établissements scolaires, et à la création d'un ministère des sports. Si plusieurs réflexions sont conduites, les recommandations émises sont peu suivies d'effet, tandis que les financements alloués aux fédérations sportives et à la construction d'équipements proviennent de plusieurs ministères (Guerre, Marine, Instruction publique, Affaires étrangères). L'éducation physique, d'abord associée au ministère de la guerre, est rattachée au ministère de l'instruction publique en 1921. L'unification des compétences est engagée en novembre 1928, lorsque Henry Paté est nommé sous-secrétaire d'État chargé de l'éducation physique, auprès du ministre de l'instruction publique.

- **La prise en compte et la promotion des bienfaits sociaux du sport par une politique publique**

Le 4 juin 1936, le gouvernement du Front Populaire dirigé par Léon Blum nomme Léo Lagrange « sous-secrétaire d'État à l'Organisation des loisirs et des sports » rattaché au ministre de la santé publique, Henri Sellier. Si l'éducation physique faisait déjà partie depuis 1921 de mandats ministériels (elle a successivement été une prérogative du ministère de la guerre, de l'instruction publique, puis de la Santé), c'est la première fois que le sport devient un portefeuille. Le docteur

---

38 Décret impérial du 3 février 1869 portant organisation de la gymnastique et circulaire aux recteurs du 9 mars 1869 sur l'enseignement de la gymnastique dans les établissements publics d'instruction.

39 La loi du 27 janvier 1880 dispose que l'enseignement de la gymnastique est obligatoire dans les établissements d'instruction publique pour les garçons.

40 *Manuel de gymnastique et des exercices militaires, ministère de l'instruction publique*, Imprimerie nationale, 1880, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96565022.textelimage>.

41 P. Dietschy, P. Clastres, *op. cit.*, p. 51.

Pierre Dézarnaulds est nommé sous-secrétaire d'État à l'éducation physique, sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale, Jean Zay. Les deux sous-secrétariats d'État fusionnent ensuite, lorsque Léo Lagrange devient sous-secrétaire d'État aux sports, aux loisirs et à l'éducation physique auprès de Jean Zay, entre juin 1937 et janvier 1938.

L'action de Léo Lagrange s'inspire des propositions de la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), issue de la fusion, en 1934, de la Fédération sportive du travail (FST) et de l'Union des sociétés gymniques et sportives du travail (l'USSGT). La FSGT a joué un rôle déterminant dans l'émergence du mouvement sportif travailliste et dans la prise en compte politique des enjeux liés au sport<sup>42</sup>. Inspiré par ce mouvement qui entendait donner un objectif fondamentalement pédagogique aux activités sportives, le gouvernement de Léon Blum fait de l'éducation physique et du sport un outil au service de son projet éducatif et culturel. Reprenant certains éléments du plan d'action de la FSGT, Léo Lagrange s'emploie à moraliser et populariser le sport. Dès son premier discours radiodiffusé, le 10 juin 1936, il déclare : « *J'ai employé le mot «masse» et je l'ai employé volontairement. En effet, dans les sports, nous devons choisir entre deux conceptions différentes. La première se résume dans le sport-spectacle et la pratique de sports restreints à un nombre relativement petit de privilégiés ; (...) Selon la deuxième conception, tout en ne négligeant pas le côté spectacle et la création de champions qui ont leur raison d'être, c'est du côté des grandes masses qu'il faut porter le plus grand effort* »<sup>43</sup>.

Une structure étatique de représentation et de conseil, le Conseil supérieur des sports (CSS), est créée par un décret du 20 juillet 1936, afin d'organiser, de réglementer et de diffuser les sports<sup>44</sup>. Ce conseil, complété par un réseau de conseils départementaux des sports et loisirs, adopte, en mai 1937, le principe de l'ouverture à toutes les sociétés sportives des équipements municipaux ayant bénéficié d'une aide financière de l'État. Le CSS « *pose une première pierre dans l'œuvre d'étatisation du sport français* »<sup>45</sup>. Il marque un élan volontariste qui s'appuie sur trois instruments principaux, la redistribution, la réforme de l'école et le soutien au secteur associatif, qui demeureront des références dans les politiques conduites dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Léo Lagrange lance un recensement des équipements sportifs à l'échelle du territoire national et promeut la pratique des activités de pleine nature. À partir de l'inventaire des installations sportives existantes, il conduit une politique des équipements fondée sur une série de prototypes proposés aux collectivités locales et sur une commission chargée d'examiner les demandes de subventions pour la construction de stades, piscines et terrains de jeux<sup>46</sup>. L'action du Front populaire

42 P. Ory, *La belle illusion, culture et politique sous le signe du Front populaire 1935-1938*, 1994, Plon, pp. 724-753.

43 L. Lagrange, allocution radiodiffusée sur La Voix de Paris, 10 juin 1936.

44 *Idem*, p. 731. Ce CSS comptait 45 membres, représentant neuf ministères, le Parlement, les élus locaux, le Comité national des loisirs, les journalistes et médecins sportifs, les syndicats et les associations sportives. Son effectif fut ensuite porté à 78 membres, afin d'y représenter l'éducation physique.

45 P. Dietschy, P. Clastres, *op. cit.*, p. 125.

46 Si les financements prévus ont été en partie annulés dès septembre 1937, les subventions accordées sont passées de 4 millions de francs au titre de l'année 1935 à 39 millions pour l'année 1937.



porte également sur l'éducation physique, qui atteignait en 1936, selon Pascal Ory, « *sans doute l'un de ses plus bas niveaux de respectabilité au sein du système scolaire dans la mesure où, sans compenser l'infirmité initiale dont le préjugé intellectualiste affligeait la matière, la discipline ne paraissait plus disposer, en droit et surtout en fait, du volontarisme patriotique qui, dans l'entre-deux-guerres de 1871-1914, l'avait d'abord imposée comme préparation militaire directe (...) ou indirecte (...)*<sup>47</sup> ». Le brevet sportif populaire, créé en mars 1937, accessible aux deux sexes, consiste en des épreuves simples et entend « *amener la masse des Françaises et des Français à prendre souci de leur santé et de leur développement physique en préparant puis en subissant des épreuves dont les conditions (...) sont suffisantes pour témoigner d'un bon état physique* »<sup>48</sup>.

Si le portefeuille ministériel des sports disparaît à la fin du second gouvernement Blum en 1938, apparaissent dès 1940, un commissariat général à l'éducation physique et aux sports, confié à Jean Borotra, et un secrétariat général à la jeunesse, rattachés au ministère de la jeunesse et de la famille, puis au ministère de l'Instruction publique. L'acte dit « loi du 20 décembre 1940 », dénommé « Charte des sports », amorce l'organisation des rapports entre l'État et les groupements sportifs. Son article 4 décrit la tutelle confiée au secrétaire d'État à l'Instruction publique sur les associations sportives, qui doivent obtenir un agrément pour leur formation ainsi qu'une approbation validant le choix de leur personnel dirigeant. Le secrétaire d'État peut retirer cet agrément ou procéder à tout moment au remplacement des personnes chargées de la direction.

Le gouvernement provisoire installé à Alger se saisit de la question sportive et adopte le 2 octobre 1943 une ordonnance abrogeant la Charte des sports. Au sortir de la guerre, l'ordonnance du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs entend stimuler l'activité des grands mouvements sportifs régionaux et nationaux et pose des principes d'intérêt général visant à assurer « *plus de cohésion, plus de vie et plus de moralité* » au sport français. Le sport y est qualifié d'« *élément capital du redressement de la nation* ». Selon son article 2, ces différents groupements organisateurs de compétitions sportives sont soumis à des arrêtés du ministre de l'éducation nationale qui fixent certaines règles statutaires obligatoires, déterminent le territoire au sein duquel s'exercent l'activité des ligues ou comités régionaux et choisissent à quelles activités est reconnu le caractère d'activité sportive. L'ordonnance organise une délégation étatique selon laquelle l'autorité ministérielle peut confier certaines de ses prérogatives en matière de sport à des fédérations ou des groupements sportifs. L'ordonnance de 1945 rompt ainsi avec l'autoritarisme intégral de Vichy pour ce qui est de l'organisation de la pratique sportive en France. Toutefois, la tutelle étatique est maintenue et l'esprit de la législation reste, sur ce point précis, similaire à celle qui l'a précédée<sup>49</sup>.

---

47 *Ibid.* p. 650.

48 V. Rapport au Président de la République de Léo Lagrange et Henri Sellier, 9 mars 1937.

49 P. Dietschy, P. Clastres, *Sport, société et culture en France du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, éd. Hachette Supérieur, Paris, 2006, p. 144.

Sous la IV<sup>e</sup> République, les difficultés et les priorités de la reconstruction entraînent une forte réduction du nombre d'enseignants d'éducation physique et sportive et les infrastructures sont insuffisantes.

- **La politique gaullienne et le soutien au sport de haut niveau**

L'action conduite dans la première décennie de la V<sup>e</sup> République, jusqu'aux jeux Olympiques d'hiver à Grenoble en février 1968, pose les fondements du sport conçu comme un service public. Le 27 septembre 1958, Maurice Herzog, alpiniste de haut niveau<sup>50</sup>, est nommé Haut-commissaire à la jeunesse et aux sports, avant de devenir secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports, sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale, en juin 1963<sup>51</sup>. Pour recueillir un arbitrage favorable dans les échanges qui l'opposent au ministère des finances sur la question des équipements sportifs, il s'appuie habilement sur les piètres résultats des athlètes français en 1960, aux Jeux Olympiques de Rome, où la France se classe dix-huitième en n'obtenant que cinq médailles, dont aucune en or. Il obtient une augmentation de 35% des crédits alloués à la jeunesse et aux sports et organise une « *rénovation du sport français* »<sup>52</sup> (plan Joxe-Herzog de décembre 1960). Alors que le spectacle sportif est de plus en plus médiatisé, la dichotomie entre une organisation associative et bénévole du sport de haut niveau et les attentes relatives à l'image internationale de la France fait de la performance sportive un enjeu politique. Aussi le général de Gaulle décide-t-il en outre, après la contre-performance olympique de Rome, de nommer le colonel Marceau Crespin en qualité de délégué général à la préparation olympique, auprès du Haut-commissaire à la jeunesse et aux sports<sup>53</sup>.

Un Conseil national des sports est créé pour « *élever le niveau sportif de la nation* » et « *dégager une élite sportive* »<sup>54</sup>. Il s'agit donc à la fois de promouvoir le sport de masse et de favoriser l'émergence de champions<sup>55</sup>. Un Haut comité des sports<sup>56</sup> est installé pour définir une doctrine<sup>57</sup> et proposer des méthodes. Le colonel Crespin, nommé directeur des sports le 15 mars 1965, crée, à partir de 1966, le corps des cadres techniques du sport français, aujourd'hui connus sous le nom de conseillers techniques sportifs (CTS). Enfin, les services extérieurs de l'administration en charge des sports sont réorganisés. Ce rôle moteur de l'État se traduit par la mise en œuvre, de 1961 à 1975 de trois lois-programmes successives d'équipements sportifs et socio-éducatifs<sup>58</sup>. Ce cadre législatif et réglementaire a permis en une quinzaine d'années de rattraper le retard pris en matière d'équipements sportifs et

50 Maurice Herzog, chef d'expédition, et Louis Lachenal, parviennent au sommet de l'Annapurna le 3 juin 1950. L'ouvrage de Maurice Herzog, Annapurna, premier 8 000, est traduit en 40 langues et vendu à plus de 10 millions d'exemplaires.

51 Il occupe ces fonctions jusqu'en janvier 1966, date à laquelle François Missoffe prend la tête du premier ministère de la jeunesse et des sports de plein exercice.

52 Histoire du sport en France, sous la direction de Ph. Tétart, Vuibert, 2007, p. 132.

53 Attributions définies par un arrêté du 22 mars 1961.

54 Arrêté du 13 décembre 1960 publié au JO du 16 décembre 1960, p. 11305.

55 Après la piètre prestation des athlètes français aux jeux de Rome en 1960, les 14 médailles obtenues aux JO de Tokyo en 1964 sont mises au crédit de la politique impulsée par Maurice Herzog.

56 Décret n° 61-792 du 24 juillet 1961 publié au JO du 28 juillet 1961.

57 Commission de la doctrine, Essai de doctrine du sport, Haut Comité aux sports, Paris, 1965 : l'intervention de l'État est légitime au nom de l'intérêt général et de la démocratisation du sport.

58 Loi n° 61-806 du 28 juillet 1961 relative à l'équipement sportif et socio-éducatif qui sera suivie de deux lois-programmes pour les années 1966-1970 et 1971-1975.



d'homogénéiser les standards sur tout le territoire, grâce à la tutelle technique de l'État qui définit les normes et veille à leur respect. L'arrêt des lois-programmes en raison de la récession économique entraîne ensuite une rupture dans la définition des politiques publiques d'équipements sportifs.

Pourtant, la responsabilité de l'État envers le sport est affirmée par la loi du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport, portée par Pierre Mazeaud, secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports<sup>59</sup>. Cette loi fusionne l'Institut national des sports (INS) et l'École normale supérieure d'éducation physique et sportive (ENSEPS) au sein de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), qu'elle place sous la tutelle de l'État et qu'elle charge de participer à la préparation des athlètes de haut niveau, à la formation des cadres et à la recherche scientifique. Elle met en place une politique nationale de détection des sportifs de haut niveau avec la généralisation des expériences de sport étude (article 17) et crée le Fonds national d'aide aux sportifs de haut niveau (article 18).

- **Le rôle des conseillers techniques sportifs (CTS)**

Progressivement devenus un outil majeur de la politique publique du sport en France depuis les années 1960, les CTS sont les héritiers d'une stratégie visant à apporter au mouvement sportif le concours de professionnels, afin de permettre à la France d'affronter la concurrence du sport américain et du sport des pays d'Europe de l'Est. Leur situation originale est caractéristique du « modèle français », qui s'appuie à la fois sur l'exercice par l'État d'une tutelle sur les fédérations sportives ([art. L. 111-1](#) du code du sport) et sur la garantie de l'indépendance des ces fédérations ([art. L. 131-1](#) du code du sport). Dès les années 1960, les CTS remplissent une double mission, relative à la détection et à la préparation des sportifs de haut niveau et à la promotion du sport pour tous. Fondée d'abord sur des circulaires du 10 juin 1966, cette double mission reçoit un cadre législatif avec la [loi n°75-988](#) du 29 octobre 1975<sup>60</sup>. La [loi du 16 juillet 1984](#) vient ensuite préciser que ce concours en personnel de l'État doit faire l'objet d'une convention. Les dispositions relatives aux CTS sont codifiées à l'[article L. 131-12](#) du code du sport qui dispose que : « *Des personnels de l'État ou des agents publics rémunérés par lui peuvent exercer auprès des fédérations agréées des missions de conseillers techniques sportifs, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État* ». La [loi n°2015-1541](#) du 27 novembre 2015 précise que les fédérations peuvent, au titre de ces missions, leur verser des indemnités, dans des limites et conditions fixées par décret, que pendant la durée de leurs missions, les conseillers techniques sportifs restent placés, selon les cas, sous l'autorité hiérarchique exclusive du ministre chargé des sports ou du chef de service déconcentré dont ils relèvent et qu'ils ne peuvent être

---

59 [Loi n° 75-988](#) du 29 octobre 1975 relative au développement de l'activité physique et sportive (Titre 1, art.1).

60 Son article 11 dispose que les « cadres nationaux, régionaux et départementaux recrutés et rémunérés par le ministère chargé des sports et mis à la disposition des fédérations » sont chargés, « sous la responsabilité et la direction des fédérations, en particulier de promouvoir le sport à tous les niveaux, de préparer la sélection et d'entraîner les équipes nationales, de découvrir les espoirs et former les entraîneurs ».

regardés, dans l'accomplissement de leurs missions, comme liés à la fédération par un lien de subordination caractéristique du contrat de travail au sens du livre II de la première partie du code du travail.

Le décret du 28 décembre 2005 définit le contenu des missions respectives des directeurs techniques nationaux (DTN), des entraîneurs nationaux, des conseillers techniques nationaux et des conseillers techniques régionaux, ainsi que les conditions d'exercice de ces missions<sup>61</sup>. Il précise les conditions de nomination des CTS et leurs règles d'emploi par les fédérations<sup>62</sup> (nomination pour une durée de quatre ans renouvelable, établissement par le DTN de directives techniques nationales pluriannuelles, de lettres de mission pour chaque CTS et de conventions-cadres signées entre le ministre chargé des sports et les présidents de fédérations, règles déontologiques et incompatibilités)<sup>63</sup>. Enfin, le décret du 22 mars 2017<sup>64</sup> confie aux DTN une autorité fonctionnelle sur les entraîneurs nationaux et les conseillers techniques nationaux et régionaux dont ils coordonnent l'action. Les CTS dépendent ainsi de trois autorités : l'autorité hiérarchique de la direction des sports ou du directeur régional, l'autorité fonctionnelle du DTN et l'autorité du président de la fédération ou de la ligue régionale.

Selon un rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS)<sup>65</sup>, la répartition des effectifs de CTS au sein des fédérations est fortement déséquilibrée et « reflète davantage le produit de l'histoire que la traduction des besoins objectifs d'encadrement des disciplines sportives ». Au 31 janvier 2018, parmi les 1574 CTS, 1 472, soit 93,3%, étaient répartis dans 63 des 76 fédérations unisport délégataires de service public : les 36 fédérations unisport olympiques et les 21 fédérations ayant au moins une discipline de haut niveau (non olympique) ont toutes des CTS, tandis que 13 des 19 fédérations n'ayant aucune discipline de haut niveau (non olympique) n'en ont pas. 13 fédérations agréées délégataires n'accueillent aucun CTS et 95 sont répartis dans 15 des 25 fédérations multisports. L'IGJS relève que les 10 premières fédérations unisport olympiques (en dotation d'agents) concentrent 43,5% de l'effectif plafond total exerçant en fédération au 31 janvier 2018, soit 687 CTS (681 réels), et les 15 premières 57,5%, avec 918 CTS (908 réels). Parmi les obstacles à l'évolution de la répartition des CTS, recommandée par la Cour des comptes en 2013 et 2018, sont notamment cités la situation démographique de ces agents, dont la moyenne d'âge s'élève à 47,5 ans en 2017, avec un nombre de départs annuels à la retraite oscillant entre 55 actuellement et 65 en 2022, et leur spécialisation disciplinaire, qui constitue un critère important pour les fédérations sportives.

Le statut des conseillers techniques sportifs créés dans les années 1960, lorsque l'État a pris en main l'organisation du sport et investi des moyens humains

61 Article 1<sup>er</sup> du [décret n° 2005-1718](#) du 28 décembre 2005 relatif à l'exercice des missions de conseillers techniques sportifs auprès des fédérations sportives, codifié à l'[article R.131-16](#) du code du sport.

62 Articles 2 à 9, codifiés aux [articles R. 131-17](#) à R. 131-24 du code du sport.

63 V. également l'[instruction n° DS/CGOCTS/DRH/2016/347](#) du 23 novembre 2016 relative aux modalités d'intervention des personnels exerçant les missions de conseillers techniques sportifs (CTS) auprès des fédérations sportives.

64 [Décret n° 2017-374](#) du 22 mars 2017 relatif aux agents publics exerçant les missions de directeur technique national auprès des fédérations sportives.

65 V. IGJS, Mission d'évaluation relative aux conseillers techniques sportifs, septembre 2018, pp. 60-61.



importants pour accompagner la structuration des fédérations sportives, fait l'objet de remises en cause récurrentes<sup>66</sup>, en raison du double positionnement de ces agents. Leur utilité au sein de l'organisation du sport français n'est cependant pas douteuse au regard des résultats obtenus et de la nécessité de préparer les JOP de 2020, 2022 et 2024. Ils jouent en effet un rôle essentiel dans le pilotage des projets de performance fédéraux, lorsqu'ils exercent les fonctions de DTN ou de conseiller technique national d'une fédération, et dans la mise en œuvre de ces projets lorsqu'ils sont entraîneurs nationaux ou conseillers techniques régionaux.

En outre, les fédérations sportives restent profondément attachées à l'intervention des CTS, qui apportent une expertise sur le projet fédéral, veillent à la qualité de la formation des sportifs de haut niveau et de l'encadrement qu'assurent les clubs. La plupart de ces fédérations n'auraient pas les moyens de supporter la charge des CTS mis à leur disposition par l'État. L'affectation des CTS, qui constituent un soutien significatif de l'État<sup>67</sup>, ne contribue cependant pas suffisamment à corriger les disparités dans le traitement des disciplines et des territoires<sup>68</sup>. Enfin, l'intervention directe d'agents de l'État au sein des fédérations peut soulever des interrogations alors que la réforme de la gouvernance du sport tend à donner davantage d'autonomie à ces dernières.

### 1.1.2. Le soutien au développement et à l'apprentissage des pratiques sportives

Depuis le haut-commissariat confié à Maurice Herzog en 1958, le sport est porté au niveau gouvernemental par un ministre ou un secrétaire d'État, de plein exercice ou rattaché, au gré des gouvernements, au Premier ministre, au ministre de l'éducation nationale ou au ministre de la santé<sup>69</sup>.

D'autres États ont également choisi de porter le sport au niveau gouvernemental, comme l'Espagne, où la compétence sportive est assumée par le ministère de la culture et des sports, assisté du Conseil supérieur des sports (Consejo superior de deportes), organe administratif autonome rattaché à ce ministère, chargé de mettre en œuvre la politique gouvernementale et de coordonner les actions des communautés autonomes<sup>70</sup>. De même en Finlande, le ministère de l'éducation et

66 Le transfert des CTS aux fédérations sportives a été envisagée en 1996, peu avant les JO d'Atlanta, puis lors de la révision générale des politiques publiques, en 2009 et par le rapport du comité CAP 2022.

67 Les directeurs techniques nationaux (au nombre de 64) concourent à la définition de la politique sportive fédérale. Les entraîneurs nationaux (au nombre de 346) encadrent les membres de l'équipe de France et animent la filière d'accès au sport de haut niveau des fédérations. Les conseillers techniques nationaux et régionaux (au nombre de 1187) déclinent au niveau national et régional la politique fédérale dans des domaines variés. V. Cour des comptes, « [L'État et le mouvement sportif ; mieux garantir l'intérêt général](#) », Rapport public annuel 2018, p. 412 et s.

68 *Ibid* : dix fédérations concentrent plus de 40% des effectifs (athlétisme, ski, natation, gymnastique, basket-ball, judo, voile, canoë-kayak, football et handball) et 50% des effectifs sont dans la seule région Île-de-France.

69 V. le tableau relatif au positionnement du ministère des sports, annexé à la présente étude.

70 Le Conseil supérieur des sports est notamment chargé d'approuver les statuts et règlements des fédérations sportives espagnoles, de leur allouer des subventions et de définir avec elles les projets sportifs, en particulier dans le domaine du sport de haut niveau.



de la culture détermine et coordonne la politique, la législation et le financement du sport<sup>71</sup>. Au Royaume-Uni, il existe un Cabinet des sports, composé des ministres des sports des quatre entités du Royaume-Uni<sup>72</sup> et chargé de discuter des stratégies à adopter en matière sportive, tandis que le ministère de la culture, des médias et du sport détient une responsabilité générale en matière sportive. Ce ministère soutient également financièrement les cinq agences nationales en charge du sport<sup>73</sup>, appelées Conseils des sports. Le système de gouvernance britannique est souvent qualifié de non-interventionniste, car le rôle du ministère est avant tout de coordonner la politique gouvernementale. Il en est de même en Norvège, où les politiques sportives, bien que rattachées au ministère de la culture, reviennent en fait à une Confédération nationale des sports, issue de la fusion, en 1946, de l'Association sportive des ouvriers et de la Fédération nationale des sports. Dans le système italien, l'intervention étatique est plus limitée encore, dans la mesure où il n'y a pas de ministère chargé des sports mais un Bureau des sports (*Ufficio per lo sport*), à la tête duquel se trouve un secrétaire d'État. Enfin en Allemagne, le système est fortement décentralisé et marqué par l'autonomie du mouvement sportif et le partenariat. La politique sportive gouvernementale allemande est définie par le ministère de l'intérieur, chargé du sport de haut niveau, la coordination de ce sport d'élite est confiée au Comité olympique allemand (*Deutsche Olympischer SportBund*, DOSB) et les gouvernements des Länder interviennent principalement dans le développement du sport pour tous. Une conférence permanente des ministres des sports des Länder, à laquelle participent le ministère de l'Intérieur et le DOSB, est chargée d'assurer la coordination des politiques conduites.

- **L'organisation du ministère des sports et des opérateurs de l'État dans le soutien au développement des pratiques sportives**

Pour définir et conduire la politique publique nationale du sport, l'État dispose d'une direction d'administration centrale placée sous l'autorité du ministre chargé des sports, de deux structures interministérielles et de plusieurs opérateurs. Cette organisation a été complétée par la création, en avril 2019, de l'Agence nationale du sport<sup>74</sup>.

La direction des sports<sup>75</sup> est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique des activités physiques et sportives, tant en ce qui concerne le sport de haut niveau que le sport pour tous, et de participer à l'évaluation de cette politique avec l'inspection générale. Elle assure la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public. En liaison avec la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, elle élabore et met en œuvre les

71 Un Conseil national des sports, placé auprès du ministre et constitué d'un panel d'experts, évalue l'impact de l'action du gouvernement dans les champs de l'activité physique et du sport.

72 Ecosse, Angleterre, Pays de Galles et Irlande de Nord.

73 Ces cinq agences sont UK Sport (chargée du haut niveau, dotée en 2009 de 72 millions d'euros issus de l'État et de 68,5 millions d'euros issus de la Loterie nationale), Sport England (dont la principale mission est le développement du sport de masse, dotée de 160 millions d'euros de l'État en 2009 et de 150 millions d'euros issus de la Loterie nationale), Sport Scotland, Sport Wales et Sport Northern Ireland.

74 [Arrêté du 20 avril 2019](#) portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

75 Article 2 du [décret n° 2005-1795](#) du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.





politiques qui concourent à la promotion des filières économiques dans le domaine de l'animation, du sport et de la vie associative, à l'aménagement du territoire, au développement durable et élabore la réglementation relative aux diplômes et aux formations à visée professionnelle nécessaires au développement des pratiques.

Le délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES), institué par un décret de 2008<sup>76</sup>, anime et coordonne les activités des administrations de l'État et des établissements publics nationaux concourant à l'accueil en France des grands événements sportifs de dimension internationale. Ce délégué interministériel, M. Jean Castex, nommé par décret du 24 janvier 2018, a par ailleurs été désigné délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (DIJOP)<sup>77</sup> et président de l'Agence nationale du sport.

Trois écoles nationales, établissements publics administratifs, sont chargées d'assurer des missions de formation et de perfectionnement des sportifs et des cadres de haut niveau. L'École nationale des sports de montagne<sup>78</sup> (ENSM) assure la formation professionnelle des moniteurs de ski, des guides de haute montagne, des accompagnateurs en moyenne montagne et des moniteurs de vol libre. L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSJN)<sup>79</sup> est chargée d'assurer la formation des professionnels et des autres acteurs de plaisance et du nautisme dans les domaines de l'animation, du développement sportif et de la gestion. Elle contribue en outre au développement de la voile et du nautisme et à la politique sportive de la Fédération française de voile et des fédérations nautiques<sup>80</sup>. L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)<sup>81</sup>, placé sous la double tutelle du ministère des sports et de celui de l'agriculture, est chargé de promouvoir l'élevage des équidés, les activités liées au cheval et le rayonnement de l'équitation et de l'art équestre. Il est l'opérateur public unique pour toute la filière équine, de l'élevage du cheval aux sports équestres de haut niveau.

Établissement public à caractère administratif créé en 2006<sup>82</sup> et placé sous la tutelle du ministère des sports, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), que le Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2012, avait considéré comme une agence<sup>83</sup>, a été supprimé lors de la création de l'Agence nationale du sport en avril 2019<sup>84</sup>. Il avait pour mission, « *dans le cadre des orientations générales*

76 [Décret n° 2008-1142](#) du 5 novembre 2008 instituant un délégué interministériel aux grands événements sportifs.

77 [Décret n° 2017-1336](#) du 13 septembre 2017 relatif au délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

78 [Décret n° 2010-1378](#) du 12 novembre 2010 relatif à l'École nationale des sports de montagne.

79 [Article D. 211-36](#) et suivants du code du sport.

80 Accueil et entraînement des équipes de France, détection des jeunes, préparation des grandes échéances sportives, entraînement des ligues régionales et développement du secteur handisport de haut niveau

81 [Article R. 211-19](#) du code du sport et [articles R. 653-13](#) à [R. 653-29](#) du code rural et de la pêche maritime.

82 [Décret n° 2006-248](#) du 2 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport. Dans son principe, Le CNDS a été créé le 31 décembre 2005 à la clôture du compte d'affectation spéciale du FNDS (Fonds national de développement du sport) par l'article 53 de la [loi n° 2005-1719](#) du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

83 Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, p. 198.

84 [Décret n° 2019-346](#) du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport.

*fixées par le ministre chargé des sports* », de contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre, de favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives, de promouvoir la santé par le sport, d'améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs et de renforcer l'encadrement de la pratique sportive (art. R. 411-2 du code du sport). Il exerçait ces missions par l'attribution de concours financiers, sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement<sup>85</sup>. Sa gouvernance s'appuyait sur les acteurs institutionnels du sport, puisque son conseil d'administration rassemblait le mouvement sportif (le président du CNOSF et du CPSF), les collectivités territoriales et l'État (art. R. 411-3 du code du sport). Les actions de financement du CNDS se composaient d'une part territoriale correspondant aux subventions de fonctionnement ainsi qu'aux financements de projets des associations sportives et d'une part équipement, destinée aux porteurs de projet désirant créer ou rénover des équipements sportifs.

Parmi les opérateurs de l'État en matière sportive, figure enfin le Musée national du sport, érigé en établissement public administratif en 2006. D'abord installé au Parc des Princes en 1979, à la suite d'une mission de préfiguration lancée par Maurice Herzog en 1963, ce musée a été transféré à Nice en 2014.

- **La création de l'Agence nationale du sport**

L'organisation de la concertation entre les acteurs de la gouvernance du sport est une question ancienne, qui peine à trouver une réponse durable. Si le gouvernement du Front populaire avait d'emblée perçu la nécessité de ce dialogue, en créant le Conseil supérieur des sports, les tentatives récentes sont restées sans résultat probant. En 2013, le Conseil national du sport<sup>86</sup>, instance de concertation sur la politique du sport regroupant l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif, les acteurs économiques et sociaux de la branche du sport et les principales institutions publiques partenaires (AFLD, ARJEL, CSA, Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes...), a succédé à la Conférence nationale du sport<sup>87</sup>, elle-même substituée en janvier 2012 à l'Assemblée du sport, créée en mars 2011 par le CNOSF et par le ministère des sports. Chacune de ces tentatives avait pour objet de créer une instance consultative auprès du ministre chargé des sports, afin de fonder une gouvernance du sport mieux partagée. La création du Conseil national du sport poursuivait également un objectif de simplification, avec le regroupement de plusieurs commissions administratives spécialisées, dont la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) et la Commission nationale du sport de haut niveau.

85 Au Comité national olympique et sportif français, aux associations sportives, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage mentionnées à l'article L. 232-1, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives (art. R. 411-2 du code du sport).

86 Décret n° 2013-289 du 4 avril 2013 portant création du Conseil national du sport. Institué pour cinq ans en application du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif Il a été prorogé pour une durée d'un an à compter du 7 avril 2018 par le décret simple n° 2018-193 pris sur le fondement de l'article R. 133-2 du code des relations entre le public et l'administration.

87 Décret n° 2012-45 du 13 janvier 2012 portant création de la Conférence nationale du sport.



En septembre 2017, à la suite de l'attribution par le CIO de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 à Paris et à la France, le Président de la République a décidé de lancer des travaux sur la gouvernance du sport avec l'ensemble des acteurs concernés<sup>88</sup>. Après l'échec de plusieurs structures destinées à assurer la concertation des acteurs du sport, il était apparu nécessaire de partager la gouvernance dans ce domaine. Financeur minoritaire des pratiques sportives (voir *infra*, 1.3.1.), l'État voit en effet sa légitimité dans ce domaine affectée. Les représentants du monde sportif et des collectivités locales exprimaient par ailleurs un rejet pour le CNDS, établissement public placé sous tutelle ministérielle, qui relayait les décisions de l'État et ne leur accordait pas une place suffisante.

La décision est prise fin 2018 de créer une Agence nationale du sport (ANS), destinée à remplacer les instances de concertation existantes et dont la gouvernance serait partagée entre l'État, les collectivités locales, le monde sportif et le monde économique<sup>89</sup>. L'ANS créée le 24 avril 2019<sup>90</sup>, sous la forme d'un groupement d'intérêt public qui rassemble ces quatre acteurs, est en charge du haut niveau et du développement de la pratique sportive. Elle entend ainsi préserver la spécificité du modèle français qui repose sur un *continuum* et une solidarité entre l'élite et les amateurs<sup>91</sup>.

Selon sa convention constitutive, l'ANS a pour objectif « *de renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport, tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France. Cette approche affirme le lien organique, fondement de notre modèle, entre la performance sportive et la performance éducative et sociale du sport* ». L'Agence vise par conséquent à construire un modèle partenarial entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et leurs groupements et les acteurs du monde économique, à renforcer la performance sportive, notamment dans la perspective des JOP de Paris 2024 et à mobiliser des moyens financiers pour le développement des activités physiques et sportives pour tous, « *s'inscrivant notamment dans le cadre de la pratique sportive fédérée* ». En matière de développement des pratiques sportives, la convention constitutive du GIP (article 3.1) prévoit que l'Agence a pour objet de « *soutenir, dans le cadre de la doctrine d'action collégiale partagée au sein du groupement, des projets visant le développement de l'accès au sport de tous les publics sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin (...)* ». Les financements de l'État affectés à l'Agence doivent bénéficier prioritairement aux projets de développement des fédérations, à la correction des inégalités sociales et territoriales en matière d'accès aux pratiques et aux équipements sportifs et aux équipements structurants au regard de la politique sportive nationale. En matière de développement du haut niveau et de la haute performance sportive, l'Agence,

---

88 V. la page du site du ministère des sports sur la [Concertation sur la gouvernance du sport](#). La création d'une « Agence nationale du sport » figurait en outre parmi les propositions du rapport du Comité Action Publique 2022, juin 2018, p. 35.

89 V. P. Bayeux et L. Lefèvre, *Nouvelle gouvernance du sport*, la Documentation française, Août 2018, disponible sur : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000682.pdf>

90 Arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

91 La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 prévoit toutefois que « *les missions de l'État seront recentrées autour du soutien au sport de haut niveau et de l'intervention dans les territoires les moins favorisés* ».

selon l'article 3.2 de la convention, doit élaborer une stratégie nationale et internationale de mise en œuvre des objectifs nationaux concernant le haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, et accompagner les fédérations.

L'assemblée générale et le conseil d'administration de l'Agence sont composés de membres issus de quatre collèges constitués des membres fondateurs, avec une répartition des droits de vote (article 7.1) accordant 30% des droits au collège des représentants de l'État, au collège des représentants du mouvement sportif et au collège des associations représentant les collectivités territoriales et 10% des droits de vote au collège des représentants des acteurs économiques. La pondération des droits de vote est cependant différente sur les sujets relatifs à la haute performance, le collège de l'État détenant en ce domaine 60% des droits de vote, le solde des voix étant réparti entre les autres collèges au *pro rata* de leurs droits statutaires. En outre, à la demande des représentants de l'État, le projet de délibération ou de décision est soumis à son avis conforme quand la question soulevée est susceptible de mettre gravement en jeu les intérêts de l'État.

La nouvelle structure comporte un manager général de la haute performance (article 17) créé à la suite du rapport sur la haute performance remis par Claude Onesta<sup>92</sup>, afin de piloter l'accompagnement individualisé des athlètes et de leur encadrement, et d'évaluer les résultats des moyens alloués aux fédérations. Ce manager émet un avis conforme sur les conventions relatives au haut niveau et à la haute performance sportive, que signe le directeur général de l'ANS. Il est par ailleurs consulté pour avis sur l'affectation et la durée des missions des CTS, la liste des sportifs de haut niveau, la liste des disciplines sportives reconnues de haut niveau, la liste des entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau et sur les projets de performance fédéraux.

Les moyens humains et financiers du CNDS ont été dévolus à la nouvelle agence<sup>93</sup>. Avant son transfert au sein de la nouvelle agence, le CNDS a adopté, lors d'un ultime conseil d'administration le 19 février 2019, les mesures relatives au développement des pratiques sportives pour l'année 2019. En ce qui concerne les emplois, les 5 070 emplois sportifs financés par le CNDS en 2018 sont tous reconduits en 2019, pour un budget de 55 millions d'euros. S'agissant des subventions aux clubs, ligues et associations, le CNDS a décidé d'allouer 33,1 millions d'euros de crédits aux fédérations dotées d'un projet sportif fédéral répondant à des critères définis, qu'il leur appartiendra de redistribuer aux clubs et structures affiliées. Pour bénéficier de cette autonomie nouvelle, 29 fédérations doivent présenter un projet sportif fédéral qui s'inscrit dans une logique de responsabilité sociale et environnementale permettant de garantir le développement de la pratique du sport pour tous les publics, à tous les âges de la vie et sur tous les territoires, qui doit être établi de manière collégiale et transparente au sein de la Fédération et comporter des critères équitables et transparents de répartition des aides.

92 [www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/20180123\\_rapport\\_hp21.pdf](http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/20180123_rapport_hp21.pdf)

93 Le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) a supprimé le CNDS et le décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de l'article 11 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) a dévolu à l'ANS, créée le 24 avril 2019, les biens, droits et obligations du CNDS.



- **Une contribution de l'État au financement du sport limitée mais comparable à celle des États voisins**

La part du budget de l'État consacrée au sport s'élève à seulement 0,13%. Au titre de son soutien aux équipements sportifs (25 millions d'euros en 2018), le CNDS avait recentré depuis 2015 son aide sur les territoires déficitaires (ou « carencés »), urbains (quartiers prioritaires de la ville, QPV) ou ruraux (zones de revitalisation rurale, ZRR), communes inscrites dans un contrat de ruralité, bassin de vie comprenant au moins 50% de la population en ZRR, les 50 QPV les plus démunis en équipements sportifs bénéficiant en outre d'une priorité. Les subventions accordées atteignent 10 à 20% du montant global du projet et jusqu'à 80, voire 100% de ce montant dans les outre-mer<sup>94</sup>. En 2018, les financements ont été accordés en priorité aux territoires dépourvus d'équipement sportif et à ceux ayant le plus faible taux d'équipements pour 10 000 résidents, l'identification des projets étant effectuée par les délégués territoriaux du CNDS qu'étaient les préfets et par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Une enveloppe de 7 millions d'euros a été consacrée en 2018 au développement des infrastructures sportives en outre-mer, dans le cadre de la deuxième année d'un plan pluriannuel mis en place par les ministères chargés des sports et outre-mer en vue de rattraper le retard de ces territoires. Confrontée aux mêmes problématiques, la Corse a été intégrée dans ce plan. Au titre de la part territoriale (112,3 millions d'euros) visant à soutenir la vie associative et les territoires, le CNDS a subventionné en 2018 13 995 associations et organismes sportifs, dont 1 134 ligues ou comités régionaux, 3 059 comités départementaux, 9 720 clubs (contre 27 608 en 2012 et 82 collectivités territoriales (au titre du dispositif « J'apprends à nager »). Le montant moyen des subventions octroyées aux clubs a doublé entre 2012 et 2018, passant de 2 454 à 5 440 euros.

**Évolution des crédits du programme *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* de 2009 à 2019 en CP**

| CP (tels que ouverts en LFI) en millions d'euros        |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2009                                                    | 2010  | 2011  | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
| Numéro et intitulé du programme et de l'action :        |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 219- Sport                                              |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 224,8                                                   | 243,7 | 216,6 | 255,4 | 238  | 236,7 | 230,9 | 224,6 | 247,4 | 347,3 | 319,3 |
| 01 - Promotion du sport de haut niveau                  |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 26,2                                                    | 16,2  | 18    | 16,7  | 14,8 | 14,4  | 14,1  | 13,3  | 35,7  | 89,7  | 49,5  |
| 02 - Développement du sport pour le plus grand nombre   |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 164,3                                                   | 183,5 | 147,2 | 185,9 | 173  | 176   | 170,4 | 164,9 | 164,6 | 209,9 | 219,5 |
| 03 - Prévention par le sport et protection des sportifs |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 15                                                      | 16    | 19,7  | 19,4  | 19,1 | 18,8  | 18,8  | 18,8  | 19,1  | 20,3  | 20,3  |
| 04 - Promotion des métiers du sport                     |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
| 19,3                                                    | 28    | 31,7  | 33,4  | 31,1 | 27,5  | 27,6  | 27,6  | 28    | 27,4  | 30    |
| Evolution programme 219 (en%)                           |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |
|                                                         | 8,4   | -11,1 | 17,9  | -6,8 | -0,5  | -2,5  | -2,7  | 10,2  | 40,4  | -8,1  |

<sup>94</sup> V., pour un diagnostic complet de la couverture insuffisante des outre-mer en infrastructures sportives, le rapport d'information de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, Quels tremplins pour le sport en outre-mer ?, n° 140, novembre 2018, pp. 51-76.

Si l'État consacre des moyens relativement faibles aux activités physiques et sportives par rapport à la place du sport en tant que fait social, son rôle est cependant souvent salué par les fédérations sportives et les clubs. Le mouvement sportif perçoit l'appui et l'intervention des services de l'État comme la marque du lien établi en France entre le sport et l'intérêt général et y trouve une forme de reconnaissance et de légitimité. Les collectivités territoriales et les fédérations sportives s'accordent par ailleurs sur le rôle déterminant de la participation financière de l'État pour mener à bien un projet, quand bien même ce financement reste cantonné à une part très minoritaire. La portée de cet effet de levier doit cependant être nuancée, comme le montre un rapport de l'IGJS<sup>95</sup>, selon lequel, au cours de la période 2006-2012, la presque totalité des projets non retenus par le CNDS a été réalisée à l'identique, sans retard significatif, l'effet d'amorçage des subventions du CNDS n'étant par ailleurs pas démontré, dès lors que ce financement n'intervient qu'après un bouclage budgétaire prévisionnel des dossiers présentés<sup>96</sup>. Cette mission n'en concluait pas, pour autant, à l'absence de raison d'être de ces subventions mais plutôt, à la lumière de leur impact confirmé dans le département de la Seine-Saint-Denis, qui avait fait l'objet d'un plan de rattrapage, à la nécessité de définir de façon stable et lisible des objectifs très prioritaires.

D'un point de vue financier, le modèle français, axé sur la dépense publique, est en réalité assez répandu. En effet, si le Royaume-Uni ou les États-Unis privilégient massivement le financement privé *via* le *sponsoring*, les droits de retransmission ou les investissements des entreprises, la dépense publique reste la principale source de financement du sport en Allemagne et en Espagne. Le financement du sport au Royaume-Uni provient en grande partie du budget de l'État et des ressources tirées de la Loterie nationale, pour un montant total de 570 millions d'euros en 2016<sup>97</sup>. Pour la période 2017-2018, l'agence Sport England a reçu 101,3 millions de livre sterling de subventions de la part du ministère chargé des finances et du trésor (l'Échiquier)<sup>98</sup> sur un budget total de 304,6 millions de livres sterling. Le budget de l'agence UK Sport s'élève quant à lui à 139,9 millions de livre sterling pour 2017-2018, dont 62 millions de subventions gouvernementales. Toutefois, le niveau local reste de loin le plus gros contributeur du Royaume-Uni dans le domaine du sport. En Italie, l'État ne finance le sport qu'indirectement, en versant, comme au Royaume-Uni, les recettes issues de la loterie nationale au comité national olympique italien (CONI), ce qui représente une subvention d'environ 450 millions d'euros par an. Le CONI répartit ensuite les ressources entre les acteurs du mouvement sportif. Les régions et les autorités locales participent également au financement du sport italien. En Allemagne, les Länder apportent au développement du sport de masse un financement annuel compris entre 650 et 700 millions d'euros, tandis que l'État fédéral alloue au sport de haut niveau

95 Inspection générale de la jeunesse et des sports, Rapport d'évaluation sur les effets de levier des subventions d'équipement du Centre national pour le développement du sport, S. Mauvilain, mai 2014.

96 Ce faible impact quantitatif devant être rapproché du pourcentage moyen de subventionnement, limité à 10,2% de la dépense subventionnable.

97 V. le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de décembre 2017 sur les relations entre l'État et le mouvement sportif, p. 74.

98 *Sport England, Annual Report and Account*. Disponible sur : <https://www.sportengland.org/media/13328/sport-england-2017-18-annual-report-and-accounts.pdf>



un montant d'environ 180 millions d'euros par an. Les communes, qui consacrent environ 3 milliards d'euros par an au sport, sous la forme de subventions, de mise à disposition ou d'entretien des infrastructures sportives, sont les premières contributrices.

Dans son rapport au Premier ministre sur le financement des politiques sportives en France<sup>99</sup>, Mme Perrine Goulet, députée, estime que si la part de la dépense publique dans le financement du sport a diminué entre 2014 et 2016, celle des entreprises a augmenté. Les entreprises deviennent en effet des acteurs importants du soutien aux activités physiques et sportives. Le soutien privé au sport de haut niveau prend ses racines au début du XX<sup>e</sup> siècle, qu'il s'agisse de concours financiers à l'organisation de compétitions pour compléter un soutien public encore très limité, ou de l'organisation même d'une nouvelle compétition comme le Tour de France (1903) pour relancer les ventes d'un journal. Certaines entreprises promeuvent la pratique du sport auprès de leurs salariés, comme EDF, qui est engagé auprès de plusieurs fédérations (Handisport, Natation, Canoë-kayak, Football) et soutient des athlètes de haut niveau au sein du « Team EDF ». De même, le « Team Michelin », initiative lancée en 2014 par le groupe Michelin, consiste en une série de rencontres et d'événements organisés dans une vingtaine de sites en France. En outre, à l'exemple de plusieurs sociétés du secteur de la banque et des assurances qui apportent leur parrainage à des compétitions ou à des clubs, un nombre croissant d'investisseurs manifestent le souhait de contribuer au développement du sport spectacle.

- **Des services déconcentrés en voie de réorganisation**

Outre les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), 42 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) dans les départements de plus de 400 000 habitants, et 46 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les départements de moins de 400 000 habitants participent à la mise en œuvre de la politique publique du sport, selon les priorités définies par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics. Celle-ci prévoit que s'agissant des missions relatives au sport, l'État doit rester compétent sur la haute performance et assurer la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès à la pratique sportive et que son action au niveau déconcentré en faveur du sport pour tous, largement résiduelle, sera resserrée sur les « territoires carencés ». Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et les directions départementales emploient notamment des conseillers d'animation sportive (CAS), fonctionnaires du ministère des sports souvent issus du concours de professeur de sport. Ces conseillers interviennent auprès des différents partenaires de l'État (collectivités territoriales, associations, entreprises...) afin de mettre en place aux niveaux régional et départemental la politique du ministère des sports. Ils mènent des actions d'expertise, de conseil, de formation et d'accompagnement pour les publics les plus éloignés des pratiques sportives.

---

99 P. Goulet, *Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives*, septembre 2018, pp. 20-41. Ce rapport souligne que « les données disponibles ne permettent de présenter qu'un tableau approximatif et non exhaustif de l'ensemble des concours financiers qui participent au financement du sport en France ».



La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019<sup>100</sup> relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui entend réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités affichées par le Gouvernement, rapproche les missions sport, jeunesse et vie associative de l'éducation nationale et prépare la mise en œuvre du service national universel (SNU). Ainsi, la mise en œuvre du SNU doit être assurée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui se voit transférer les missions exercées au sein des DRJSCS et des DDCS en matière de sport, de jeunesse, éducation populaire et vie associative, « *avec pour objectif de les revoir et de les positionner notamment au service de la mise en œuvre du SNU* ». S'agissant du sport, la circulaire prévoit que l'ANS déploiera son action au niveau régional, via les CREPS, pour ce qui relève du sport de haut niveau, et au niveau départemental, via des équipes positionnées dans les DASEN, s'agissant du sport pour tous dans les territoires les moins favorisés. Le préfet serait le représentant territorial de l'Agence nationale du sport. Un délégué académique à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative et au sport devrait être placé auprès du recteur de région académique et animer le réseau des équipes régionales et départementales chargées de ces missions.

### • L'apprentissage du sport et la reconnaissance de la place du sport dans l'éducation

Sous la V<sup>e</sup> République, l'éducation physique et sportive (EPS) est devenue une discipline à part entière avec, à tous les niveaux de scolarité, un volume horaire obligatoire de plus en plus conséquent, ainsi qu'une définition des acquis de compétence requis<sup>101</sup>. Une épreuve obligatoire d'EPS au baccalauréat est instituée en 1959<sup>102</sup>. La filière est progressivement revalorisée avec la création d'une agrégation en 1982<sup>103</sup>, et de départements universitaires consacrés aux Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS)<sup>104</sup>. L'importance de l'éducation physique et sportive qui « *concourt directement à la formation de tous les élèves* »<sup>105</sup> n'a cessé d'être réaffirmée par le législateur. Les finalités assignées à l'enseignement du sport sont devenues multiples : rénovation du système éducatif, lutte contre l'échec scolaire, éducation à la santé et la citoyenneté, réduction des inégalités sociales et culturelles<sup>106</sup>. En 1982, la gestion des professeurs d'EPS, qui relevait du ministère des sports, est confiée au ministère de l'éducation nationale<sup>107</sup>. À l'école élémentaire, les programmes prévoient trois heures hebdomadaires d'EPS, qui sont enseignées comme les autres disciplines par les professeurs des écoles<sup>108</sup>.

100 Publiée au JO du 13 juin 2019.

101 Bulletin officiel de l'éducation nationale, *Attestation scolaire de savoir-nager*, [http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=91204](http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=91204)

102 Cette épreuve était facultative depuis 1941.

103 Arrêté du 24 septembre 1982 instituant une agrégation d'éducation physique et sportive.

104 En 1982, est créée une section STAPS au Conseil supérieur des universités.

105 Article L. 121-1 du code de l'éducation.

106 Article L. 121-5 du code de l'éducation : « L'éducation physique et sportive et le sport scolaire et universitaire contribuent à la rénovation du système éducatif, à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles. »

107 Le ministère des sports se dote en 1985 d'un corps propre de professeurs de sport, dont les agents sont répartis entre les services déconcentrés (les conseillers d'animation sportive), les établissements (formateurs) et les fédérations sportives (conseillers techniques sportifs).

108 Selon le programme d'enseignement du cycle des apprentissages fondamentaux (annexe 1,





Dans le second degré, les programmes prévoient quatre heures hebdomadaires d'EPS en classe de 6<sup>e</sup>, trois heures dans les autres classes de collège et deux heures en lycée, ces enseignements étant assurés par des professeurs d'EPS titulaires du CAPEPS ou de l'agrégation d'EPS, issus notamment de l'École normale supérieure de Rennes.

Enfin, les fédérations sportives scolaires et les associations sportives – dont la création est obligatoire dans l'enseignement secondaire – jouent un rôle essentiel dans la promotion du sport scolaire et universitaire<sup>109</sup>. En effet, si les contenus et l'enseignement de l'EPS sont de la seule responsabilité de l'éducation nationale, le développement du sport scolaire ne peut se faire qu'en partenariat avec les collectivités locales qui gèrent les infrastructures sportives et le mouvement sportif associatif. Cette politique a aussi nécessité la mise en place d'un dispositif réglementaire pour garantir un examen et un suivi médical des élèves<sup>110</sup>.

Après avoir longtemps souffert d'être une discipline jugée secondaire, parfois même méprisée par la communauté éducative, l'EPS est désormais perçue comme une discipline à part entière et comme une matière digne d'une attention particulière, car essentielle à l'équilibre de la personne<sup>111</sup>. Cette revalorisation n'est pas propre à la France : les valeurs éducatives du sport ont été consacrées à l'échelle européenne<sup>112</sup> et internationale<sup>113</sup>. La place reconnue à l'EPS par les textes demeure cependant difficile à concrétiser, en particulier dans l'enseignement primaire. Le rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur la pratique sportive à l'école primaire<sup>114</sup> souligne les inégalités de mise en œuvre de l'enseignement d'EPS. En outre, la réforme des rythmes scolaires qui, avec la mise en place des projets éducatifs territoriaux (PEDT), avait permis d'ouvrir de nouvelles perspectives pour le développement du sport dans le secteur primaire, a été remise en cause.

---

arrêté du 9 novembre 2015) cet enseignement doit permettre à tous les élèves de « construire cinq compétences travaillées en continuité durant les différents cycles : développer sa motricité et apprendre à s'exprimer en utilisant son corps, s'approprier, par la pratique physique et sportive, des méthodes et des outils, partager des règles, assumer des rôles et des responsabilités, apprendre à entretenir sa santé par une activité physique régulière, s'approprier une culture physique sportive et artistique ».

109 Union nationale sportive scolaire (1 045 091 licenciés), Fédération sportive éducative de l'enseignement catholique (1 027 637 licenciés), Union sportive de l'enseignement du premier degré (796 934 licenciés), Union française des œuvres laïques d'éducation physique (345 593 licenciés).

V. [http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/chiffres\\_cles\\_du\\_sport\\_2017.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/chiffres_cles_du_sport_2017.pdf); La Fédération française du sport universitaire compte 118 000 licenciés.

110 [Circulaire interministérielle n° 2003-062](#) du 24 avril 2003.

111 I. Queval, *S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain*, NRF, Gallimard, 2004, p. 323.

112 [Charte européenne du sport](#), A annexe V.

113 UNESCO, [Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport](#), novembre 2015 ; Charte olympique, principes fondamentaux de l'olympisme 1. « *L'Olympisme est une philosophie de vie, (...) Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels.* »

114 V. [La pratique sportive à l'école primaire](#), Rapport conjoint IGEN / IGAENR - mars 2012.

- **Le double ou triple projet des sportifs de haut niveau : une exigence qui fait référence**

L'État a organisé à partir des années 1970 l'accès des sportifs à des formations scolaires, universitaires et professionnelles. Les premières sections de sport-étude sont expérimentées en 1974, comme un aménagement de la scolarité des sportifs qui se préparent à une pratique de haut niveau. Ce dispositif est mis en œuvre dans l'enseignement secondaire par 3 576 sections sportives scolaires, 80% en collège et 20% en lycée, qui proposent un enseignement sportif complémentaire aux cours d'EPS dans un sport spécifique, en lien avec la fédération intéressée<sup>115</sup>. Ces sections, dont le but est de former et détecter les futurs champions français, proposent des aménagements d'horaires, d'hébergement et de passation d'examens. En outre, les classes à horaire aménagés pour l'enseignement sportif (CHASE) proposent, en l'absence de cadre réglementaire défini, des adaptations à la pratique sportive selon des modalités variables dans chaque académie.

Les aménagements de scolarité et de cursus universitaire sont étendus à la préparation du métier de sportif professionnel par la loi de février 2012. Les différentes filières de préparation sont intégrées désormais dans les « *parcours d'excellence sportive* » qu'élaborent pour une olympiade les fédérations sportives. Les articles [L. 331-6](#) et [L. 611-4](#) du code de l'éducation prévoient que les établissements scolaires et universitaires permettent, par des aménagements des enseignements ou du cursus, la préparation des élèves et la poursuite de la carrière sportive des étudiants<sup>116</sup>. Ces parcours d'excellence reposent sur un volume horaire hebdomadaire d'entraînement ou de préparation de 16 à 35 heures, à raison de deux séances quotidiennes, cinq à six jours par semaine. Le double projet concerne les sportifs de haut niveau accueillis par les pôles Espoirs<sup>117</sup>, les pôles France<sup>118</sup> et les centres régionaux d'entraînement situés au sein des CREPS et des écoles nationales, par l'INSEP<sup>119</sup> et les sportifs accueillis dans des centres de formation des clubs professionnels, qui doivent être agréés sur proposition de la fédération délégataire compétente<sup>120</sup>. L'INSEP est le centre de préparation finale de la majorité des sportifs qui participent aux compétitions internationales de référence.

115 Le dispositif est organisé par la [circulaire MENE1117113C n° 2011-099](#) du 29 septembre 2011 relative aux sections sportives scolaires.

116 Aux termes de l'[article L. 331-6](#) du code de l'éducation : « *Les établissements scolaires du second degré permettent, selon des formules adaptées, la préparation des élèves en vue de : / 1° La pratique sportive d'excellence et d'accession au haut niveau ; / 2° La pratique professionnelle d'une discipline sportive lorsqu'ils ont conclu une convention mentionnée à l'article L. 211-5 du code du sport.* » L'[article L. 611-4](#) du même code dispose que : « *Les établissements d'enseignement supérieur permettent aux sportifs ayant une pratique sportive d'excellence et d'accession au haut niveau (...) de poursuivre leur carrière sportive par les aménagements nécessaires dans l'organisation et le déroulement de leurs études et de leurs examens ainsi que par le développement de l'enseignement à distance (...).* »

117 Les pôles Espoirs accueillent, à titre principal, des sportifs inscrits sur la liste des sportifs Espoirs ([art. R. 221-21](#)).

118 Les Pôles France accueillent, à titre principal, des sportifs inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau prévue à l'[article R. 221-1](#) du code du sport, dans les catégories Elite, Sénior ou Jeune, et leur permettent de bénéficier d'une préparation sportive de haut niveau, d'une formation scolaire ou universitaire aménagée ou adaptée, ou d'une formation professionnelle, et d'une surveillance médicale ([art. R. 221-20](#) du code du sport).

119 L'INSEP, les 17 Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et les 3 écoles nationales composent le Grand INSEP.

120 En application de l'[article L. 211-4](#) du code du sport.



La conception française du double projet vise à former des sportifs de haut niveau, pour un temps limité qui est celui des compétitions, mais aussi des citoyens et des personnes épanouies dans leur vie professionnelle et personnelle. Ce modèle traduit la volonté de l'État de permettre aux jeunes d'accéder à la réussite sportive, scolaire et professionnelle, quelle que soit leur origine sociale, sans « *sacrifier aux ambitions sportives du pays ceux qui ne disposent pas d'un capital social et culturel suffisant pour se projeter dans l'après-vie sportive* »<sup>121</sup>. Aussi l'expression de « triple projet », prenant en compte les dimensions civile et citoyenne (exemplarité du sportif de haut niveau, place dans la société) est-elle parfois préférée à celle de « double projet », désignant la préparation sportive et le projet éducatif.

- **Le soutien aux sportifs de haut niveau**

Selon l'[article L. 221-2](#) du code du sport, le ministre chargé des sports arrête, au vu des propositions des fédérations, la liste des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau et la liste des sportifs Espoirs. L'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau est subordonnée à la conclusion entre la fédération et le sportif d'une convention qui détermine les droits et obligations du sportif et de la fédération en matière de formation et d'accompagnement socioprofessionnel, de pratique compétitive, de suivi médical, de respect des règles d'éthique sportive et de droit à l'image ([art. L. 221-2-1](#)). Le DTN de chaque fédération est par ailleurs compétent pour attribuer aux sportifs de haut niveau des aides personnalisées, qui peuvent être des aides sociales temporaires pour les sportifs dont les ressources le justifient, des aides aux projets sportifs et de formation ou une prise en charge d'une partie du salaire principal versé directement à l'employeur en contrepartie des aménagements d'emploi.

Depuis la loi Mazeaud de 1975, des dispositions facilitent l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau dans la fonction publique et dans le secteur privé. Ainsi, les obligations de diplômes ou les conditions d'âge ne s'appliquent pas aux sportifs de haut niveau qui se présentent aux concours de la fonction publique ([art. L. 221-3](#) du code du sport). Les sportifs de haut niveau peuvent par ailleurs être dispensés d'épreuves pour accéder à certaines formations paramédicales,<sup>122</sup>.

La [loi n° 2015-1541](#) du 27 novembre 2015 offre une protection sociale aux sportifs de haut de niveau en cas d'accidents sportifs et renforce leur suivi médical. Le dispositif d'assurance « Accident du travail – maladies professionnelles », pris en charge par l'État, concerne tous les sportifs de haut niveau qui ne sont pas, à ce titre, salariés ou travailleurs indépendants. La même loi modernise le recours aux conventions d'insertion professionnelle (CIP), qui permettent aux sportifs de bénéficier de revenus (contrat de travail ou prestation de service) et d'une perspective d'insertion professionnelle avec, le cas échéant, une aide de l'État ou la mobilisation des collectivités. La loi assouplit le cadre d'emploi (certains

---

121 V. le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports consacré à l'évaluation de la mise en oeuvre du double projet en décembre 2013, rapport établi par R. Monneré, n° 2013-M-30.

122 V. l'[arrêté du 26 août 2010](#) relatif aux dispenses d'épreuves accordées aux sportifs de haut niveau pour l'admission dans les instituts de formation en pédicurie-podologie, en ergothérapie, en psychomotricité et aux modalités spécifiques d'admission dans les instituts de formation en masso-kinésithérapie.

sportifs ne souhaitant pas être salariés) en ouvrant la possibilité de recourir à des contrats d'image et de parrainage, et étend les CIP aux arbitres et juges sportifs de haut niveau. Par ailleurs, dans la perspective des JOP de Paris 2024, la ministre des sports a annoncé la mise en place, dans le cadre de la création de l'Agence nationale du sport, d'une bourse de 2 à 3 000 euros par mois pour les cinq cents sportifs sélectionnés comme « médaillables » qui en auraient besoin, parmi les 6 000 inscrits sur les listes de sportifs de haut niveau<sup>123</sup>.

### 1.1.3. Le sport au confluent de multiples politiques publiques

Politique publique transversale, fondée sur les bénéfices attendus de la pratique sportive pour la société, la politique publique du sport se déploie dans de multiples directions : le soutien à la création d'équipements sportifs dans les territoires sous dotés, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation, l'accès au sport des personnes handicapées, la santé (V. *infra*, 2.1.3), l'insertion, la politique de la ville, l'intégration, la formation...

- **Le sport au service de la socialisation des personnes handicapées**

La pratique sportive peut être pour chacun une source d'épanouissement car elle peut favoriser le lien social<sup>124</sup> et contribuer à apporter une image de soi positive. Elle concourt, tout particulièrement pour les personnes en situation de handicap, à la réalisation de plusieurs objectifs dont le bien-être, la rééducation fonctionnelle, l'autonomie, ainsi que l'intégration et la socialisation. Le sport fait par conséquent l'objet d'une politique spécifique à destination des personnes en situation de handicap. Afin de conduire cette politique volontariste, le ministère des sports a créé une mission « *sport et handicaps* » au sein de la direction des sports. Cette mission est chargée de contribuer au développement des activités physiques et sportives adaptées au sein des associations sportives et de s'assurer de la mise en place des orientations ministérielles. Cette politique est également mise en œuvre par le pôle ressources national « *sport et handicaps* » (PRNSH), créé en 2003 et implanté au sein du Centre de ressources, d'expertise et de performances sportives (CREPS) de la région Centre. Ce pôle, service d'appui du ministère des sports, accompagne les acteurs qui œuvrent au développement et à la promotion des activités physiques et sportives pour les personnes en situation de handicap et participe à l'analyse et à l'expertise des politiques sportives à destination de ces personnes. Il met à jour le *Handiguide des sports*, qui recense les structures sportives accueillant des personnes en situation de handicap<sup>125</sup>.

123 « Un revenu minimum pour 500 athlètes », in *L'Équipe*, 21 mars 2019, p. 28.

124 E. Assman, « Handicap et sport », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n° 482, août 2018, pp. 22-23.

125 Le Pôle ressources national sport et handicaps a en outre réalisé en 2013 et en 2014 un recueil national pour l'accessibilité des équipements sportifs aux personnes en situation de handicap, et élaboré un [guide d'usage](#), conception et aménagements pour l'accessibilité des bases nautiques, des gymnases et des piscines ainsi qu'un guide d'accessibilité au handicap pour les sports de glace.



Après la création du Comité international paralympique (CIP) en 1989 et du Comité paralympique et sportif français (CPSF) en 1992, plusieurs mesures ont été prises pour favoriser la reconnaissance et la valorisation des sportifs de haut niveau handicapés. Ainsi, depuis les jeux Paralympiques de Pékin en 2008, les primes des sportifs paralympiques ont été alignées sur celles des sportifs olympiques. La loi a apporté une reconnaissance législative au Comité paralympique et sportif français, inscrit aux articles L. 141-6 et L. 141-7 du code du sport<sup>126</sup>. En outre, plusieurs conseillers techniques sportifs sont entièrement dédiés à la question du handicap. Ainsi 31 (CTS) exercent leurs missions auprès des fédérations dites « spécifiques » et du CPSF<sup>127</sup>. On compte également 150 emplois sportifs qualifiés auprès de la Fédération française handisport et de la Fédération française de sport adapté<sup>128</sup>.

### • Le sport comme outil des politiques d'insertion

Le rôle de l'État dans l'affirmation des fonctions sociales et éducatives du sport reste déterminant. Si le mouvement sportif prend également en compte ces deux fonctions, il peut être amené à les regarder comme secondaires lorsque sa première préoccupation est l'organisation du sport dans un objectif de compétition. Depuis les années 1980, l'État, mais aussi les collectivités territoriales, entendent développer l'usage des sports collectifs comme facteur d'insertion et d'apprentissage de la vie en commun. La politique de la ville déploie des équipements sportifs de proximité dans les quartiers sensibles, met en place des formations visant à permettre aux jeunes d'accéder à des emplois sportifs<sup>129</sup>. En 1991, le ministère des sports lance un programme de mille équipements sportifs légers de proximité dans 400 quartiers sensibles. Ces axes politiques se fondent sur l'utilisation du sport à des fins de socialisation et d'intégration, « *parce qu'il est une société en miniature, et une société qui donne sa chance à chacun puisque toutes les caractéristiques physiques peuvent s'épanouir (...).* »<sup>130</sup>.

Si la portée et l'efficacité d'une politique d'insertion fondée sur les vertus socialisatrices du sport ont pu faire l'objet d'analyses critiques, notamment de la part de sociologues<sup>131</sup>, la promotion d'une offre d'activités physiques et sportives demeure un axe fort de la politique de la ville et des politiques d'insertion. Le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015 a ainsi retenu le plan Citoyens du sport, destiné à promouvoir l'activité physique et sportive (APS) régulière et encadrée dans un objectif d'éducation et de mixité sociale.

126 Cette inscription résulte de l'article 19 de la [loi n° 2015-1541](#) du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale.

127 18 auprès de la Fédération française handisport, 12 auprès de la Fédération française du sport adapté et auprès du Comité paralympique et sportif français. Site du ministère des sports, [chiffres de 2013](#).

128 *Idem*.

129 Plans Sport-emploi et dispositifs Emploi jeune qui visent notamment à faire des « grands frères » des médiateurs. V. P. Dietschy et P. Clastres, *Sport, société et culture en France du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, éd. Hachette, p. 198 et s.

130 P. Mignon, « Sport, insertion, intégration », in *Hommes & Migrations*, 2000, n° 1226, pp. 15-26.

131 W. Gasparini, « L'intégration par le sport. Genèse politique d'une croyance collective », in *Sociétés contemporaines* 2008/1 (n° 69), pp. 7-23.

Le sport est également utilisé comme un outil de réinsertion des personnes détenues, en même temps qu'il contribue à la santé de ces personnes et à la vie des établissements pénitentiaires. Le code de procédure pénale comporte à cet effet une section relative aux activités physiques et sportives<sup>132</sup>. Près de 300 surveillants moniteurs de sport pénitentiaires proposent différentes activités sportives encadrées aux personnes détenues. En 2015, 17 fédérations étaient partenaires de la direction de l'administration pénitentiaire.

- **L'investissement des armées, de la police et des douanes dans le sport**

Les armées, la gendarmerie, la police nationale et les douanes entretiennent des liens anciens avec la pratique du sport associatif et avec le sport de haut niveau. Initialement fondés sur des nécessités de recrutement, ces liens visent à soutenir les sportifs de haut niveau, dans leur formation, leur pratique et leur préparation, à leur apporter un statut professionnel et valoriser leurs qualités et de leur image pour la promotion de l'action publique dans les domaines concernés.

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le Centre national des sports de la défense (CNSD), installé au Camp Guynemer à Fontainebleau, comprend deux formations expertes dans l'entraînement physique militaire et sportif : l'École interarmées des sports (EIS) et l'École militaire d'équitation (EME). Si le sport constitue un élément indispensable à la préparation physique et psychologique des militaires, les armées l'utilisent également pour la réadaptation et la réinsertion des militaires blessés<sup>133</sup>, en application d'un accord-cadre signé le 4 mars 2014 avec les ministères de l'intérieur, de la ville, des sports, des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes. Le CNSD a reçu pour mission de développer le contenu et la notoriété des programmes de réinsertion et de reconstruction des militaires blessés par le sport<sup>134</sup> en valorisant les aspects collectifs plus que la compétition. Au total, 236 militaires blessés ou malades ont été accueillis au CNSD en 2018, dont 58 % appartenaient à l'armée de terre, 8 % à la marine, 11 % à l'armée de l'air et 21 % à la gendarmerie ; 52 % étaient des blessés psychiques<sup>135</sup>.

Le Bataillon de Joinville, mis en sommeil après la professionnalisation des armées et réactivé au sein du CNSD en juin 2015, accueille l'Armée de champions, composée d'une centaine de sportifs de haut niveau dans 25 disciplines. Sur les 115 postes ouverts à des sportifs de haut niveau dans les armées, 15 sont réservés aux sportifs en situation de handicap. Ces sportifs, dont les candidatures sont présentées par les fédérations, sont recrutés selon trois critères : un critère sportif, un critère

---

132 Aux termes de son [article D. 459-1](#) : « Une programmation d'activités sportives est mise en oeuvre dans chaque établissement pénitentiaire afin de favoriser l'accès de chacun à une pratique physique. Ce programme tend au développement des capacités physiques, motrices et relationnelles des détenus. / La pratique des activités physiques et sportives s'effectue en liaison avec les services compétents des ministères chargés de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports. / Le service pénitentiaire d'insertion et de probation contribue, en liaison avec le chef d'établissement et les services compétents, à l'élaboration de la programmation des activités sportives de l'établissement ».

133 Les sportifs de haut niveau des armées et de la gendarmerie qui ont été blessés en service participent à des compétitions telles que les Invictus Games, dont la première édition s'est déroulée à Londres en 2014.

134 Arrêté du 3 juin 2016 fixant les missions du centre national des sports de la défense et les attributions spécifiques du commissaire aux sports militaires.

135 V. le 13<sup>e</sup> rapport, 2019, du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.



d'engagement dans les valeurs des armées et un critère d'investissement au service des armées<sup>136</sup>. Le CNSD entend s'inscrire dans la dynamique des JOP de 2024 et devenir un camp de préparation<sup>137</sup>.

Depuis la première convention signée avec le ministère de la jeunesse et des sports en 1992, la Police nationale a permis à plus de 200 policiers, sportifs de haut niveau, de concilier carrières professionnelle et sportive. Les fonctionnaires de police inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau peuvent ainsi bénéficier d'une décharge de 70 à 100% de leur activité, afin de s'entraîner et de se préparer aux compétitions internationales de référence. Enfin, les douanes, qui recrutaient autrefois des agents aptes à se déplacer en terrain montagneux pour surveiller les frontières, ont répondu dès les années 1960 à la demande de la Fédération française de ski, en recrutant des skieurs de haut niveau comme auxiliaires, pour permettre à des champions de concilier un entraînement intensif et une activité professionnelle<sup>138</sup>.

### • Le sport et la lutte contre le dopage

Dès les années soixante, les premières actions antidopage se mettent en place<sup>139</sup> en France avec l'adoption d'une définition légale du dopage<sup>140</sup>. L'arsenal juridique a ensuite été complété au fil des scandales révélant l'ampleur du mal et la sophistication des dispositifs utilisés<sup>141</sup>. La [loi Bambuck](#) du 28 juin 1989 permet à l'administration d'effectuer des contrôles inopinés. Elle renforce la réglementation avec une aggravation des peines et une nouvelle définition du dopage qui devient « *le fait, au cours des compétitions et des manifestations organisées ou agréées par des fédérations sportives ou en vue d'y participer, d'utiliser des substances ou procédés interdits, d'administrer ou d'appliquer ces substances ou procédés, ou d'inciter à leur usage ou d'en faciliter l'utilisation* ». La [loi Buffet](#) du 23 mars 1999 renforce les sanctions pénales et administratives à l'égard des pourvoyeurs de produits dopants et crée une autorité administrative indépendante, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), dotée de pouvoirs de contrôle, de régulation et de sanction. En 2006, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) succède au CPLD. Aux termes de l'[article L. 232-5](#) du code du sport, elle a notamment pour mission de diligenter les contrôles pendant les manifestations sportives sur lesquelles sa compétence s'exerce, pendant les périodes d'entraînement et hors compétition pour les sportifs soumis à

136 Un protocole interministériel prévoit une mise à disposition des armées de 25 jours par an, soit pour participer aux compétitions internationales militaires, soit pour parrainer des unités militaires, soit pour participer à des opérations de communication pour les armées.

137 Les équipes de France militaires participent en outre aux Jeux mondiaux militaires d'été (en Corée du Sud en 2015) et d'hiver (en Russie en 2017).

138 À partir de 1967, 35 emplois de contractuels sont réservés à des skieurs, sportifs de haut niveau. Et c'est en 1968, aux JO de Grenoble que Jean-Claude Killy, sous contrat avec la douane, remporte les trois épreuves en ski alpin, la descente, le slalom et le géant.

139 Les premiers tests antidopage sont appliqués lors des JO de Mexico en 1968.

140 La première définition légale du dopage en France figure dans la [loi n° 65-412](#) du 1<sup>er</sup> juin 1965 tendant à la répression de l'usage des stimulants à l'occasion des compétitions sportives : « *est considéré comme dopage le fait d'administrer sciemment en vue ou au cours d'une compétition sportive des substances destinées à accroître artificiellement et passagèrement les possibilités physiques d'un sportif et susceptibles de nuire à sa santé.* »

141 [Loi n° 2006-405](#) du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ; [ordonnance n° 2006-596](#) du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport.



l'obligation de localisation<sup>142</sup>. Elle constitue ainsi l'une des organisations nationales antidopage (Onad), reconnues par le code mondial antidopage<sup>143</sup>. L'[ordonnance n° 2018-603](#) du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'AFLD a créé en son sein une commission des sanctions, répondant ainsi à des exigences de constitutionnalité exprimées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° [2017-688 QPC](#) du 2 février 2018 et à une exigence de l'Agence mondiale antidopage. À la suite de l'[ordonnance n°2018-1178](#) du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage, l'[article L. 232-9](#) du code du sport interdit la possession sans justification acceptable, l'utilisation, ou la tentative d'utilisation, d'une ou de plusieurs substances ou méthodes interdites, figurant dans la liste établie par l'Agence mondiale antidopage et mise à jour tous les ans (standard international). Par ailleurs, cette ordonnance a supprimé la compétence disciplinaire des fédérations sportives. Le pouvoir disciplinaire en matière de répression du dopage revient donc entièrement à l'AFLD, ce qui devrait permettre de simplifier et d'harmoniser le dispositif de sanction.

L'agence a décelé 134 résultats d'analyse anormaux sur 8 198 échantillons prélevés dans le cadre du programme annuel de contrôle en 2018 (1,74%). Selon l'[article L. 232-5](#) du code du sport, modifié en ce sens par la loi du 1<sup>er</sup> février 2012 précitée sur l'éthique du sport et la protection des sportifs, l'AFLD met également en œuvre « *des actions de prévention et de recherche en matière de lutte contre le dopage* ». Le plan stratégique 2018-2020 de l'agence entend renforcer son action en matière d'éducation antidopage au moyen de coopérations avec le mouvement sportif, les établissements du ministère de la santé, l'INSEP et les centres de formation, ainsi que les établissements scolaires et universitaires.

- **Le sport comme outil de politique publique pour l'aménagement du territoire et le tourisme : la préparation des JOP de 2024**

Le sport, dans sa dimension de spectacle, peut constituer un outil de rayonnement et d'attractivité du pays et de ses collectivités territoriales, ainsi qu'un levier pour l'aménagement du territoire. L'accueil de grands événements sportifs internationaux permet notamment d'accélérer la réalisation de projets d'infrastructure de transport, par exemple. L'offre de services sportifs constitue en outre un important facteur d'attractivité pour les territoires à vocation touristique (montagne, cours d'eau, rivages...). Organisés « une fois par siècle » dans un même pays, les JO apparaissent ainsi comme « *un sujet accessoirement sportif, une affaire d'État* » (Jean Castex). L'enjeu n'est plus seulement celui de l'exploit sportif, mais de l'image du pays et de sa façon de s'adresser au monde. En ce sens, les épreuves sportives elles-mêmes ne représentent, en réalité, qu'un des aspects d'un projet

142 L'[ordonnance n° 2010-379](#) relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage prévoit en effet une obligation de localisation des sportifs dans le cadre de la lutte contre la pratique du dopage et permettre des contrôles inopinés. La CEDH a estimé que les motifs d'intérêt général qui rendent ces dispositions nécessaires justifiaient les restrictions apportées aux droits prévus par l'article 8 de la Convention (CEDH, 5<sup>e</sup> section, *Fédération Nationale des syndicats sportifs (FNASS) et autres c. France*, 19 décembre 2017, req. n° 48151/11 et 77769/13).

143 Une mutualisation entre plusieurs pays est possible, afin de constituer des organisations régionales antidopage (Orad).





beaucoup plus vaste, qui nécessite une forte implication de l'État. À l'été 2024, sur une période d'un mois et demi, la France accueillera 15 000 athlètes, dont 85% devront être logés à moins de 30 minutes de leur site de compétition, 11 millions de spectateurs, dont 8 millions pour les jeux Olympiques et 3 millions pour les jeux Paralympiques<sup>144</sup>, près de 70 000 bénévoles et 20 000 journalistes accrédités. Les 333 épreuves se dérouleront dans 37 sites, dont 80% seront situés dans un rayon de 10 kilomètres de la capitale. Selon les estimations du COJOP, ces jeux devraient rassembler 4 milliards de téléspectateurs. Après la Ville de Paris, la Seine-Saint-Denis sera le territoire le plus concerné par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (village olympique et paralympique, épreuves de natation, de water-polo, d'athlétisme et de tir).

La préparation des jeux de Paris 2024 mobilise de nombreux acteurs, sous la coordination du délégué interministériel aux JOP (DIJOP). Celui-ci veille à l'harmonisation des actions conduites, à la réalisation du programme d'équipements publics et s'assure de l'avancement des projets conduits par la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo). Il a également été chargé de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires rendues nécessaires par l'accueil des jeux Olympiques et Paralympiques<sup>145</sup>. Le DIJOP est membre du conseil d'administration de la Solidéo et membre de droit avec voix consultative du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP). Il assure les relations de l'État avec le COJOP et, en liaison avec les préfets concernés, avec les collectivités territoriales intéressées. La préparation des JOP par les services de l'État fait par ailleurs l'objet de réunions interministérielles présidées par le Premier ministre, auxquelles participe le président du COJOP.

La [loi du 26 mars 2018](#) relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 comporte plusieurs dispositions dérogatoires visant à « *honorer les engagements souscrits auprès du comité international olympique (CIO) et du comité international paralympique (CIP) en phase de candidature* » (contrat de ville-hôte conclu entre la Ville de Paris, le CNOSF et le CIO). Elle prévoit ainsi la protection des éléments relevant de la propriété olympique et paralympique. Elle vise en outre à simplifier et accélérer les procédures de construction, de rénovation et d'aménagement des ouvrages olympiques et paralympiques. À cette fin, elle réduit les délais des procédures administratives dans plusieurs domaines : participation du public par voie électronique généralisée ([article 9](#)), dispense de toute formalité au titre du code de l'urbanisme pour les constructions, installations et aménagements directement liés à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux ayant un caractère temporaire ([article 10](#)). Afin de respecter les règles de sécurité des voies réservées au déplacement des services de secours et de sécurité, des délégations et des athlètes participant aux Jeux seront créées<sup>146</sup>.

---

144 À titre de comparaison, 2,9 millions de billets avaient été vendus pour la Coupe du monde 1998 et 2,4 millions pour le championnat d'Europe 2016 de football.

145 [Loi n° 2018-202](#) du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

146 [Ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Par ailleurs, le [décret n° 2018-1249](#) du 26 décembre 2018 accélère et unifie le traitement contentieux des litiges relatifs aux opérations d'urbanisme et d'aménagement, aux infrastructures et à la voirie ainsi qu'aux opérations foncières et immobilières nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux, en donnant compétence à la cour administrative d'appel de Paris pour statuer en premier et dernier ressort sur l'ensemble des recours (à l'exception de ceux relevant du Conseil d'État) formés contre les actes afférents à ces opérations. En complément de ces dispositions, la cour administrative d'appel de Paris devrait se voir attribuer la compétence pour connaître des déférés préfectoraux formés à l'encontre des actes pris par les autorités communales pour les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière liées à la préparation et à l'organisation des Jeux<sup>147</sup>.

Le budget du COJOP, d'origine privée, s'élève à 3,8 milliards d'euros, répartis selon trois sources de financement principales : les droits télévisuels cédés par le CIO<sup>148</sup> à la France (1/3 du budget), le programme de billetterie cédé par le CIO (1 milliard d'euros) et les financements attendus des parraineurs (*sponsors*). Par ailleurs, la livraison des ouvrages olympiques et paralympiques doit être assurée par un établissement public national à caractère industriel et commercial, la Solidéo<sup>149</sup>. Présidée par la maire de Paris, la Solidéo comprend au total trente-huit membres représentant les collectivités publiques mobilisées pour la préparation des Jeux : la quasi-totalité des ministères, les collectivités territoriales, le conseil régional d'Île-de-France, les conseils départementaux de Seine-Saint-Denis et des Hauts-de-Seine, des présidents d'EPT (Plaine Commune, Paris Terres d'Envol), le président de la métropole du Grand Paris et quelques maires. Le législateur lui a donné pour mission « *de veiller à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagements nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris en 2024* »<sup>150</sup>. Le budget de la Solidéo est composé, à part quasiment égale, de financements publics (1,503 milliards d'euros) et privés (1,559 milliards d'euros) pour atteindre un montant total de 3,062 milliards d'euros. Le dossier de candidature de la France pour les Jeux olympiques de 2024 prévoit la construction d'une quarantaine d'objets confiée à 29 maîtres d'ouvrage distincts, dont un centre aquatique olympique et une « aréna » (salle multisports).

---

147 V. projet de loi n° 573 portant ratification de l'[ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

148 Les droits de diffusion des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 appartenant à la chaîne de télévision américaine Discovery.

149 Créée par l'[article 53](#) de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, complétée par l'[article 16](#) de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

150 [Article 53](#) de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.



## 1.2. Le mouvement sportif, entre tutelle et indépendance

Dans une étude de février 1990, le Conseil d'État relevait que le sport évolue « *en permanence aux confluent de l'autorité publique et de l'indépendance naturelle du monde associatif* »<sup>151</sup>. La même étude soulignait que « *le sport n'a en général pas attendu l'État et les prérogatives qu'il confère pour exister et, tant dans de nombreux pays que sur le plan international, il continue à s'organiser et à se réguler sans le concours de la puissance publique. De plus, et cela est partout la règle, le sport repose sur des liens associatifs qui sont une des manifestations les plus importantes de l'initiative privée* ».

L'essor de la pratique du sport en France est en grande partie le résultat de l'engagement volontaire et du bénévolat associatif. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le club constitue la cellule de base du mouvement sportif. Ces associations sportives se sont très tôt regroupées en fédérations, qui se sont vu confier à partir de 1945 de plus en plus de missions de service public nécessitant l'adoption de statuts comportant des dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire<sup>152</sup>. Représentant du mouvement olympique, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) assure, selon l'[article L. 141-1](#) du code du sport, la représentation des associations sportives, des sociétés sportives qu'elles ont constituées, des fédérations et de leurs licenciés.

Compétent pour tout le champ des activités sportives, qu'elles relèvent de la pratique occasionnelle ou du sport de haut niveau, l'État entretient avec les fédérations sportives une relation particulière mélangeant indépendance et autonomie<sup>153</sup>, d'une part, et contrôle tutélaire<sup>154</sup>, de l'autre. Ainsi, quelle que soit la nature du contrôle – agrément ou délégation – les fédérations doivent tendre vers des objectifs d'intérêt général.

---

151 *Sports : pouvoir et discipline*, Les études du Conseil d'État, 1990. Cette étude répondait à une demande du Premier ministre concernant l'adaptation des voies de recours et le traitement du contentieux des décisions prises par les fédérations sportives dans le cadre de leur mission de service public et dans l'exercice de leur pouvoir disciplinaire.

152 [Article L. 131-8](#) du code du sport.

153 [Article L. 131-1](#) du code du sport : « *Les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives. / Elles exercent leur activité en toute indépendance* ».

154 [Article L. 111-1](#) du code du sport : « *I.-L'État assure ou contrôle, en liaison avec toutes les parties intéressées, l'organisation des formations conduisant aux différentes professions des activités physiques et sportives et la délivrance des diplômes correspondants. / Il concourt à la formation des cadres sportifs spécialisés dans l'encadrement des activités physiques et sportives des personnes handicapées. / II.-L'État exerce la tutelle des fédérations sportives. / Il veille au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives (...)* ».

## 1.2.1. Un régime juridique diversifié et hybride

- **Typologie et régime juridique des fédérations, des fédérations agréées aux fédérations olympiques**

Les fédérations sportives sont des personnes morales de droit privé, dont les relations sont régies par un contrat d'association conformément à la loi de 1901<sup>155</sup> et des règles spécifiques établies dans le code du sport. En l'absence d'obligation déclarative, le nombre total de fédérations sportives n'est pas connu avec précision. Les fédérations sportives sont généralement affiliées à une fédération internationale, parfois à une fédération continentale et sont membres du CNOSF, qui les représente<sup>156</sup>. Les pratiquants sont rattachés à la fédération par une licence<sup>157</sup>.

Trois formes de fédérations sportives coexistent, celles de droit commun, celles bénéficiant d'un agrément et celles bénéficiant d'une délégation. Ces dernières peuvent également créer des ligues professionnelles. Cette *summa divisio* entre fédérations agréées et fédérations délégataires est issue de la [loi n°84-610](#) du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dite loi « Avice ».

Reprenant une exigence constante depuis l'ordonnance du Comité français de la libération nationale du 2 octobre 1943 portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse, l'[article L. 121-4](#) du code du sport prévoit que les associations sportives ne peuvent bénéficier de l'aide de l'État – financière ou en personnel – qu'à la condition d'avoir été agréées. Les 114 fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives ([article L. 131-9](#) du code du sport). Par une décision du 26 avril 2017, le Conseil d'État a jugé que l'acte par lequel le ministre agrée ou refuse d'agréer une fédération sportive, dépourvu de caractère général et impersonnel, n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public et ne revêt donc pas un caractère réglementaire<sup>158</sup>. L'agrément peut être délivré sans limitation de durée aux fédérations qui, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type ([art. L. 131-8](#) du code du sport). Les statuts doivent favoriser la parité dans les instances dirigeantes de la fédération dans des proportions liées au nombre de licenciés de chacun des deux sexes. Depuis l'[ordonnance n° 2015-904](#) du 23 juillet 2015, il suffit aux associations sportives d'être affiliées à une fédération elle-même agréée pour bénéficier de

155 [Article L. 121-1](#) du code du sport.

156 [L'article L. 141-1](#) du code du sport dispose que « *Les associations sportives et les sociétés sportives qu'elles ont constituées, les fédérations sportives et leurs licenciés sont représentés par le Comité national olympique et sportif français. / Les statuts du Comité national olympique et sportif français sont approuvés par décret en Conseil d'État* ».

157 [Article L. 131-6](#) du code du sport : « *La licence sportive est délivrée par une fédération sportive ou en son nom. Elle ouvre droit à participer aux activités sportives qui s'y rapportent et, selon des modalités fixées par ses statuts, à son fonctionnement* ».

158 CE, 26 avril 2017, *Fédération de boxe américaine et disciplines associées*, [n° 399945](#), T.



l'agrément (art. L. 121-4 du code du sport). Il appartient donc aux fédérations agréées de vérifier, lors du dépôt d'une demande d'affiliation, que l'association intéressée remplit bien les conditions de l'agrément. La même ordonnance prévoit que lorsqu'elles ont obtenu l'agrément, les fédérations sportives sont reconnues comme établissements d'utilité publique et bénéficient des avantages associés à la reconnaissance d'utilité publique<sup>159</sup>. En application de l'article R. 411-1 du code du sport, les fédérations agréées peuvent recevoir un concours financier de l'État dans des conditions fixées par une convention d'objectifs.

Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les fédérations multisports se sont séparées des fédérations unisports. Cette distinction usuelle n'est pas définie dans le code du sport. Parmi les 114 fédérations agréées, les 89 fédérations unisports organisent la pratique d'un seul sport qui peut toutefois comporter plusieurs disciplines<sup>160</sup>. Les fédérations multisports, dont font partie les deux fédérations qui se consacrent à la pratique sportive des personnes en situation de handicap (Fédération française handisport, Fédération française du sport adapté) et les 5 fédérations scolaires et universitaires<sup>161</sup>, comptent également 18 fédérations dites affinitaires lorsqu'elles sont fondées sur certaines formes de pratique (Fédération nationale du sport en milieu rural...) ou sur des considérations sociétales, philosophiques ou religieuses (Union française des œuvres laïques d'éducation physique, Fédération française du sport travailleur, Fédération sportive éducative de l'enseignement catholique).

Degré supérieur dans la reconnaissance des fédérations sportives par l'État, la délégation de service public est accordée pour une durée déterminée à une seule fédération agréée pour une discipline donnée et lui confère le monopole pour organiser les compétitions internationales, nationales et régionales dans cette discipline, pour sélectionner les sportifs appelés à y participer et pour délivrer les titres correspondants<sup>162</sup>. Les compétences des 78 fédérations délégataires, couvrant 312 disciplines sportives, sont donc liées à l'organisation de compétitions<sup>163</sup>. Elles édictent les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives<sup>164</sup>. Elles peuvent créer des ligues professionnelles, placées sous leur contrôle, « *pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives* »<sup>165</sup>. Lorsqu'une fédération délégataire a créé une ligue professionnelle, le pouvoir réglementaire se partage entre ces deux entités d'une manière spécifique. Il appartient ainsi à la ligue professionnelle qui a

159 Article L. 131-8, III, du code du sport.

160 Article L. 131-1 du code du sport : « Les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives ».

161 Aux termes de l'article L. 121-2 du code du sport, les associations sportives scolaires et universitaires sont soumises aux dispositions de ce code et aux livres V et VIII du code de l'éducation.

162 Articles L. 131-14 et L. 131-15 du code du sport.

163 Dans la décision du 11 juin 2010 Bardoux et autres, n° 329011, T., le Conseil d'État a jugé que ce n'est qu'à cette fin qu'une fédération délégataire est habilitée à édicter les règles techniques propres à la discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations et que, par conséquent, le ministre ne peut légalement accorder ou renouveler une telle délégation à une fédération sportive qui refuse délibérément d'organiser des compétitions dans la discipline en cause.

164 Article L. 131-16 du code du sport.

165 Article L. 132-1 du code du sport.

reçu compétence pour l'organisation des compétitions de définir la réglementation relative à l'organisation et à la gestion de ces compétitions. Cela ne fait toutefois pas obstacle à une intervention de la fédération en vue de réformer les décisions de la ligue, réglementaires ou individuelles, dans le cas où ces décisions « *sont contraires aux statuts et aux règlements de la fédération* » ou « *portent atteinte aux intérêts généraux dont la fédération a la charge* »<sup>166</sup>. Les fédérations qui ont créé une ligue professionnelles doivent créer en leur sein un organisme assurant le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives et le contrôle financier de l'activité des agents sportifs, plus communément appelé direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), afin d'assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, de favoriser le respect de l'équité sportive et de contribuer à la régulation économique des compétitions<sup>167</sup>.

Si les fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives et peuvent délivrer des titres sportifs selon des conditions qui sont prévues aux [articles R. 131-13](#), [R. 131-14](#) et [R. 131-15](#) du code du sport, seules les fédérations délégataires se voient reconnaître, par l'[article L. 131-16](#) du même code, le pouvoir d'édicter les règles techniques, disciplinaires, d'organisation et d'administration qui s'imposent aux licenciés et aux associations et sociétés sportives dans la discipline sportive en cause. Le plus souvent, ces règles reprennent celles qu'ont édictées les fédérations internationales auxquelles elles sont affiliées.

En vertu de l'[article R. 221-1-1](#) du code du sport, le ministre chargé des sports arrête pour l'olympiade d'été ou d'hiver la liste des disciplines sportives reconnues de haut niveau. Pour être inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau, un sportif doit avoir fait l'objet d'une proposition en ce sens par l'une des 59 fédérations délégataires organisant au moins une discipline de haut niveau ([art. R. 221-2](#)). Le ministre valide le projet de performance fédéral que les fédérations délégataires présentent dans les disciplines reconnues de haut niveau<sup>168</sup> (ces dispositions pourraient évoluer avec la création de l'Agence nationale du sport, dont l'article 17 de la convention constitutive prévoit que le manager de la haute performance émet un avis sur les projets de performance fédéraux).

Enfin les 38 fédérations dites olympiques et paralympiques organisent au moins une discipline inscrite au programme des jeux Olympiques et Paralympiques. Ces fédérations concentrent plus de 76% du montant des conventions d'objectifs et la majorité des effectifs de CTS. Les fédérations sportives ont par ailleurs une organisation déconcentrée, assurée par des comités (ou ligues) régionaux et départementaux qu'elles constituent et qui sont chargés, dans leurs ressorts territoriaux, d'appliquer la politique fédérale. Si toutes les fédérations n'ont pas créé des comités départementaux, toutes ont, au minimum, mis en place des instances régionales, comités régionaux, territoriaux ou ligues régionales.

---

166 CE, 3 février 2016, *SASP Red Star FC et autres et Ligue de football professionnel et autres*, n° 391929 392046, T. et CE, 12 avril 2017, *Ligue nationale de rugby*, n° 409537.

167 [Article L. 132-2](#) du code du sport.

168 Le projet de performance fédéral doit notamment présenter un programme d'excellence sportive qui définit la stratégie fédérale de préparation à la performance des équipes de France ([art. R. 221-18](#)).



- **Le mouvement sportif et le sport scolaire**

Le mouvement sportif contribue aux côtés de l'État à l'effort d'éducation de la jeunesse au sport. Complémentaire à la pratique obligatoire de l'EPS, il assure une transition vers le sport associatif. Des associations sportives ont été créées à la fin des années 1930<sup>169</sup> dans le but de développer et d'organiser le sport scolaire. Fondé sur le volontariat, il s'adresse aux élèves désireux de compléter les séances obligatoires d'éducation physique et sportive et de prendre part à des compétitions. L'enseignement privé a ouvert la voie dès 1911 avec l'Union générale sportive de l'enseignement libre (USGEL). Dans l'enseignement public elles sont affiliées, pour le primaire, à l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP) organisée à l'initiative de la Ligue de l'enseignement en 1939 et, s'agissant du secondaire, à l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), issue de l'Office du sport scolaire et universitaire créé par Jean Zay (ministre de l'éducation nationale et des beaux-arts) et Léo Lagrange (sous-secrétaire d'État aux sports) en 1938.

La création d'une association sportive n'est pas obligatoire dans le premier degré et les enseignants y interviennent sur la base du volontariat. [L'article L. 552-2](#) du code de l'éducation impose en revanche la création d'une association sportive dans chaque établissement du secondaire<sup>170</sup>. Ces associations bénéficient de l'aide de l'État mais doivent, à ce titre, adopter « *des dispositions statutaires obligatoires définies par décret en Conseil d'État* ». Les associations sportives obligatoirement créées dans les établissements d'enseignement du second degré ont pour président le chef d'établissement et comprennent les enseignants d'éducation physique et sportive participant à l'animation de l'association dans le cadre du forfait horaire réservé à cet effet dans leurs obligations de service<sup>171</sup>. L'UNSS bénéficie en effet d'un forfait d'animation du sport scolaire de trois heures dans le service de chaque enseignant d'EPS, pour l'encadrement des activités de l'association sportive de chaque établissement d'enseignement secondaire<sup>172</sup>, ce qui lui assure plus de 100 000 heures hebdomadaires à l'échelle nationale. Troisième fédération de France, elle rassemble plus d'1,14 million de licenciés, tous collégiens et lycéens, au sein de 9 500 associations sportives, avec l'appui de 35 000 enseignants d'EPS. L'USGEL compte plus d'un million de licenciés et l'USEP plus de 750 000 enfants de 3 à 11 ans et 50 000 adultes, enseignants ou parents, au sein 11 000 associations sportives.

---

169 Alors que dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle le sport restait avant tout une pratique de jeunes adultes, en raison de ses dangers potentiels pour les organismes plus fragiles des enfants, cette perception évolue très sensiblement sous l'effet du baby-boom, du développement de la société de loisirs, de la place croissante du sport à l'école. Les fédérations sportives accompagnent ce mouvement, en instaurant des catégories par âges et des épreuves adaptées. Ainsi, la Fédération française d'athlétisme, qui n'acceptait dans ses rangs, en 1920, que « *les personnes en pleine possession de leurs moyens* », crée la catégorie des cadets en 1936, en 1952 celle des minimes, en 1967 celle des benjamins. V. A. Roger, Th. Terret, P. Fargier, B. Rias, *L'athlétisme et l'école. Histoire et épistémologie d'un «sport éducatif»*, éd. l'Harmattan, Paris, 2002.

170 Il dispose que « *L'État et les collectivités territoriales [doivent favoriser] la création d'une association sportive dans chaque établissement du premier degré* ».

171 [Article R. 552-2](#) du code de l'éducation.

172 [Décret n° 2014-460](#) du 7 mai 2014 relatif à la participation des enseignants d'éducation physique et sportive aux activités sportives scolaires volontaires des élèves.



Les unions sportives scolaires sont, selon la [loi n° 84-610](#) du 16 juillet 1984, placées sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale. Aux termes de ses statuts<sup>173</sup>, l'UNSS est présidée par le ministre chargé de l'éducation nationale, qui en nomme le directeur après avis du conseil d'administration. Le ministre chargé des sports reste toutefois compétent pour définir et mettre en œuvre les objectifs du sport scolaire. Depuis la signature d'une convention cadre le 18 septembre 2013, le ministère de l'éducation nationale, le CNOSF et le ministre chargé des sports s'engagent à promouvoir les valeurs éducatives du sport et de l'olympisme, à collaborer pour favoriser l'accès à la pratique sportive associative. Par ailleurs, Au 1<sup>er</sup> février 2017, 31 fédérations françaises ont signé une convention cadre avec le ministère en charge de l'éducation nationale<sup>174</sup>.

- **La fin du monopole des fédérations spécifiques en matière de handicap**

Le mouvement sportif se déploie en de multiples directions et prend en compte les spécificités des publics et des territoires. Aussi s'est-il fortement investi dans le développement des activités sportives pour les personnes handicapées. Les deux fédérations spécifiques, la Fédération française handisport (FFH) et la Fédération française du sport adapté (FFSA), au service des personnes en situation de handicap mental ou psychique, ont élargi leur offre de pratiques, augmenté leur nombre de licenciés et développé le sport de haut niveau, tout en répondant à des demandes d'expertise et de conseil des autres fédérations.

Les finalités de ces fédérations sont avant tout la santé, le bien-être, l'autonomie et l'accomplissement des personnes. La FFH compte 35 000 licenciés et plus de 60 000 pratiquants, auxquels elle propose 30 sports de loisir ou de compétition. Elle compte 14 comités régionaux, 87 comités départementaux et plus de 1 400 associations affiliées. La FFSA rassemble plus de 63 000 licenciés, auxquels elle propose 86 disciplines et 2 200 rencontres organisées dans toute la France. Pour autant, l'accès au sport reste difficile pour les personnes en situation de handicap. Le mouvement handisport concerne moins de 2,5% des 4 millions de Français touchés par le handicap physique, mental ou psychique<sup>175</sup>.

Le Comité international paralympique et les fédérations internationales de disciplines olympiques réexaminent depuis quelques années leur conception de l'activité, naguère fondée sur une organisation par handicap, pour évoluer vers une organisation par discipline sportive. Les deux fédérations spécifiques

---

173 Aux termes du premier alinéa de l'article L. 552-2 du code de l'éducation : « Une association sportive est créée dans tous les établissements du second degré. L'État et les collectivités territoriales favorisent la création d'une association sportive dans chaque établissement du premier degré ». L'article L. 552-3 du même code dispose que : « Les associations visées à l'article L. 552-2 sont affiliées à des fédérations ou à des unions sportives scolaires et universitaires. Les statuts de ces unions et fédérations sont approuvés par décret en Conseil d'État ». En application de ces dispositions, les statuts de l'UNSS ont été approuvés par le décret n° 2015-784 du 29 juin 2015.

174 Les conventions sont signées pour une durée de quatre ans, entre cinq partenaires : le ministère chargé de l'éducation nationale, le ministère chargé des sports, l'USEP, l'UNSS et la fédération sportive partenaire. Ces conventions contractualisent l'engagement des signataires afin de favoriser la pratique de l'activité concernée, faciliter l'accès aux installations sportives et accompagner les actions prévues.

175 « Emmanuelle Assmann et Guislaine Westelynck, les deux patronnes du handisport français », in *La Croix*, 11 octobre 2018.





étaient délégataires pour l'ensemble des disciplines sportives pratiquées par les personnes handicapées, la FFH accordant des subdélégations, non prévues par le code du sport, à certaines fédérations<sup>176</sup>. Suivant le mouvement engagé au niveau international et pour assurer une plus grande conformité aux dispositions de l'article L. 131-14 du code du sport<sup>177</sup>, un arrêté du 31 décembre 2016 a maintenu la délégation accordée à la FFH pour toutes les disciplines pratiquées par des personnes handicapées physiques ou visuelles ou sourdes ou malentendantes, à l'exception de 17 disciplines déléguées aux fédérations sportives agréées<sup>178</sup>. Ces nouvelles attributions de délégations supposent que les fédérations sportives apportent des garanties dans leur projet fédéral en matière de sécurité des pratiques, et de diversification de l'offre, qui doit couvrir les champs du loisir, du haut niveau et prendre en compte les différents handicaps. La fin du monopole qui était accordé à la FFH a suscité chez certains acteurs, la crainte que les fédérations unisport ne disposent pas de l'expertise nécessaire à la prise en charge de tous les sportifs en situation de handicap et qu'elles parviennent en revanche à attirer de nouveaux partenaires et de nouveaux financements en s'appuyant sur l'image des champions paralympiques. Il importe en effet que les fédérations spécifiques conservent leur rôle dans la pratique sportive des personnes handicapées et il n'est pas certain que beaucoup de fédérations délégataires souhaitent obtenir une délégation pour ces publics, en raison de l'expertise qu'ils requièrent<sup>179</sup>.

#### • Les clubs sportifs professionnels

Pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives, les fédérations sportives délégataires peuvent, en application de l'article L. 132-1 du code du sport, créer une ligue professionnelle. Celle-ci peut être une association dotée d'une personnalité juridique distincte. La ligue professionnelle peut toutefois être dépourvue de la personnalité morale et composée en application des statuts de la fédération. On compte sept ligues professionnelles dotées de la personnalité morale dans les sports suivants : football, basket-ball, rugby, volley-ball, handball, athlétisme et cyclisme. Il existe par ailleurs plusieurs ligues professionnelles au sein de fédérations, comme la Ligue Magnus de hockey, la Ligue féminine de handball, la Ligue féminine de basketball et la Ligue nationale de boxe.

176 V. le rapport de l'IGJS établi par F. Canu et P. Karam, *Mission d'évaluation relative au mode d'organisation du sport français à destination des personnes en situation de handicap*, juillet 2015.

177 Le premier alinéa de cet article dispose que : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports ».

178 Arrêté du 31 décembre 2016 accordant la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport. Les disciplines pour lesquelles la délégation est attribuée aux fédérations agréées, y compris pour les personnes handicapées, sont le para-canoë, le para-dressage (équitation), le para-judo, le para-karaté, le para-rugby à XIII, le para-ski nautique et para-wakeboard, le para-surf, le para-taekwondo, le para-tennis, le para-tir sportif, le para-triathlon et para-duathlon, la para-voile et le para-volley. Cette liste a ensuite été étendue, par d'autres arrêtés, à d'autres sports comme le para-aviron et le para-badminton.

179 L'arrêté du 29 décembre 2018 accordant la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport réaffirme l'attribution jusqu'au 31 décembre 2022 de la délégation à la Fédération française du sport adapté pour toutes les disciplines adaptées en référence au public particulier des personnes en situation de handicap mental ou psychique, pour les disciplines inscrites au programme des jeux Olympiques d'hiver.

Quel que soit le degré d'autonomie de la ligue professionnelle, celle-ci reste sous le contrôle de la fédération qui l'a créée, selon des modalités définies dans son règlement intérieur ou, lorsque la ligue est constituée sous la forme d'une association, par une convention<sup>180</sup>. Il a cependant été jugé que la fédération ne saurait intervenir dans la réglementation et la gestion d'une compétition dont l'organisation a été déléguée à une ligue professionnelle et réformer, le cas échéant, les décisions prises par la ligue dans l'exercice de cette compétence que si ces décisions sont contraires aux statuts de la fédération ou portent atteinte aux intérêts généraux dont la fédération a la charge<sup>181</sup>.

Par ailleurs, lorsqu'un club sportif génère un volume d'activités économiques important, son activité doit répondre à des règles de gestion rigoureuses, la loi du 16 juillet 1984 ayant rendu obligatoire la constitution de sociétés commerciales, qui avait été permise par la loi du 29 octobre 1975. Selon l'article L. 122-1 du code du sport, toute association sportive affiliée à une fédération sportive nationale qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes lui procurant des recettes d'un montant annuel supérieur à un million deux cent mille euros<sup>182</sup> ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations excède huit cent mille euros doit constituer, pour la gestion de ces activités, une société commerciale soumise au code de commerce. Une association sportive dont le montant des recettes et le montant des rémunérations mentionnées sont inférieurs à ces seuils peut également constituer une société sportive pour la gestion de ses activités payantes. Pour la gestion de ces activités, les associations sportives doivent, selon l'article L. 122-2, créer une société commerciale qui peut prendre la forme d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), d'une société anonyme à objet sportif (SAOS), d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP), d'une société à responsabilité limitée (SARL), d'une société anonyme (SA) ou d'une société par actions simplifiée<sup>183</sup>. L'association sportive et la société gestionnaire du secteur professionnel doivent garder des liens forts. L'association doit ainsi détenir au moins un tiers du capital social et des droits de vote à l'assemblée générale de la société anonyme à objet sportif qu'elle a créée (art. L. 122-6) et les relations entre les deux entités sont définies par une convention d'une durée comprise entre dix et quinze ans (art. L. 122-14), soumise à l'approbation du préfet (art. L. 122-15).

- **La compétence subsidiaire des juridictions de droit commun pour les litiges de portée nationale et le recours obligatoire à la conciliation**

À l'image du mouvement sportif, le contentieux du sport se singularise par une diversité des institutions, juridictions, et procédures. Certains auteurs parlent ainsi

---

180 Art. R. 132-9 et suivants du code du sport. Cette convention est établie pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. L'article R. 132-15 dispose que : « La convention précise les conditions dans lesquelles l'instance dirigeante de la fédération peut réformer les décisions arrêtées par les organes de la ligue professionnelle qui sont contraires aux statuts ou aux règlements de la fédération ».

181 CE, chr, 12 avril 2017, *Ligue nationale de rugby*, n° 409537.

182 Montants fixés par l'article R. 122-1 du code du sport.

183 Selon l'Observatoire de l'économie du sport, pour la saison 2017-2018, la Ligue nationale de basket-ball comptait 36 clubs, la Ligue nationale de handball 28, la Ligue de football professionnel 40, la Ligue nationale de rugby 30 et la Ligue nationale de volley-ball 36.



de « pluralité des juges »<sup>184</sup> ou encore des « juges de l'activité sportive »<sup>185</sup>. Les litiges nés au sein d'une fédération peuvent d'abord être réglés « en interne », c'est-à-dire au sein même de la fédération. En cas d'échec de la procédure interne, le justiciable peut saisir le juge national ou international, en fonction de la portée géographique du litige.

Agissant comme un « filtre contentieux », le recours interne est un préalable obligatoire à la saisine du juge national. À cet égard, le Conseil d'État a jugé que le recours interne constituait un recours administratif préalable obligatoire à la saisine du juge de l'excès de pouvoir<sup>186</sup>. Coexistent ainsi au sein des fédérations une multitude de commissions dotées d'un pouvoir disciplinaire, de première instance et d'appel. Certains auteurs regrettent néanmoins « l'échec de la justice disciplinaire sportive »<sup>187</sup>, s'appuyant sur une étude du Conseil d'État<sup>188</sup> qui met en exergue « la mauvaise appréciation du droit par les autorités titulaires du pouvoir de sanctionner » ; mais également une certaine inadéquation de la peine infligée à la faute commise, « la complexité des règlements » et « le nombre excessif de voies de recours internes en matière disciplinaire »<sup>189</sup>. De nombreux litiges nécessitent alors l'intervention des instances nationales ou internationales, en fonction de leur portée.

Cette chaîne contentieuse est marquée par la volonté de promouvoir les modes alternatifs de règlement des conflits. La loi du 16 juillet 1984<sup>190</sup> a en effet créé une procédure de conciliation, préalable à toute saisine du juge. L'article L. 141-4 du code du sport charge ainsi le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) d'une mission de conciliation dans les conflits opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations et sociétés sportives et les fédérations sportives agréées, à l'exception des conflits mettant en cause des faits de dopage. Celle-ci doit porter sur un acte pris par une fédération dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ou sur un acte pris en application de ses statuts. Rendue obligatoire par la loi du 13 juillet 1992<sup>191</sup>, la conciliation montre des résultats très satisfaisants. Avec un taux de résolution des litiges avoisinant les 67%<sup>192</sup>, elle permet d'éviter l'engorgement des juridictions et s'inscrit pleinement dans la volonté de promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges.

Si le désaccord entre les parties persiste, le juge national peut être saisi. Il convient alors de déterminer le juge compétent, compte tenu de la répartition du contentieux

---

184 G. Simon (sous la direction de), *Droit du sport*, Presse universitaire de France, 1<sup>e</sup> édition, Paris, 2012, p. 518.

185 C. Amson, *Droit du sport*, éd. Vuibert, Paris, 2010, p. 87.

186 CE, Sect., 13 juin 1984, *Association Hand-ball Club de Cysoing*, n° 42454.

187 C. Amson, *op. cit.*, p. 92.

188 Les études du Conseil d'État, *Sport : Pouvoir et discipline*, La Documentation française, 1991.

189 C. Amson, *op. cit.*, p. 20-21.

190 [Loi n° 84-610](#) du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

191 [Loi n° 92-652](#) du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités.

192 Code du sport commenté, notes sous l'[article L.141-4](#), Dalloz, Paris, 2018.

sportif entre les deux ordres juridictionnels. Toutes les fédérations sportives sont des personnes morales de droit privé, et seuls les actes de celles qui exercent une mission de service public, dès lors qu'elles mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique<sup>193</sup>, sont réputés administratifs. Le contentieux de ces actes relève alors de la compétence du juge administratif<sup>194</sup>. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'une fédération délégataire édicte les règles relatives à l'organisation des compétitions, à la participation à ces compétitions ou homologue le classement final d'un championnat<sup>195</sup>. À l'inverse, les actes des clubs et des fédérations nationales simplement affiliés relèvent du juge judiciaire<sup>196</sup>. Le sport s'immisce dans le contentieux administratif tant en matière de référé, de légalité, que de responsabilité. Le juge judiciaire peut également être compétent, notamment lorsqu'il s'agit d'un litige relatif au droit civil, au droit du travail, au droit pénal, au droit commercial ou au droit de la sécurité sociale<sup>197</sup>.

Ces dernières années ont été marquées par une application du principe de bonne administration de la justice au contentieux sportif, dans un objectif d'unification des règles de compétence juridictionnelle. En ce sens, le pouvoir réglementaire a sensiblement modifié les règles de compétence au sein même de l'ordre juridictionnel administratif. À titre d'exemple, un décret de 2015<sup>198</sup> est venu harmoniser les règles de procédure relatives à la compétence territoriale des tribunaux administratifs en matière sportive. Les litiges de portée internationale peuvent quant à eux être portés soit devant la Cour de justice de l'Union européenne soit devant le Tribunal arbitral du sport, selon leur objet.

## 1.2.2. Les faux-semblants de la tutelle de l'État sur les fédérations

La tutelle de l'État sur les fédérations sportives est devenue largement formelle en pratique, les relations entre le ministère des sports et les fédérations sportives prenant des formes plus partenariales, notamment par la voie des conventions d'objectifs. Aussi le mouvement sportif revendique-t-il un abandon de la tutelle et une clarification des conditions d'octroi des subventions, lesquelles impliquent souvent pour les fédérations de participer à de multiples politiques publiques (l'emploi, la cohésion sociale, l'insertion, etc.).

---

193 CE, Sect., 22 novembre 1974, *FIFAS*, n° 89828.

194 CE, 19 mars 2010, *M. Laurent A*, n° 318549. La décision par laquelle une fédération sportive agréée, à laquelle est confiée à titre exclusif la mission de service public consistant à organiser des compétitions sur le territoire national, inflige à un sportif une sanction, sur la demande d'une association de droit international, en appliquant un règlement international, pour des faits commis lors d'une compétition se déroulant hors du territoire national, ne relève pas de l'exercice de prérogatives de puissance publiques conférées à cette fédération pour assurer sa mission de service public. Ne présentant pas le caractère d'un acte administratif, elle ne relève pas, en conséquence, de la compétence de la juridiction administrative.

195 CE, ssr, 4 avril 2008, *Stade rennais football club*, n° 308562.

196 CE, 29 mars 1996, *M. X.*, n° 133206 et 133677 et Civ. 1<sup>re</sup>, 7 avril 1987, n° 85-14.976, Bull. civ. I, n° 119.

197 G. Simon (s. dir.), *op. cit.*, pp. 549-552.

198 [Décret n° 2015-651](#) du 10 juin 2015 relatif au traitement des litiges en matière sportive.



## • La question de la tutelle

Tirant les conséquences des évolutions législatives qui ont affirmé la place et les missions du sport dans notre société et alors que cette reconnaissance n'avait rien d'une évidence au regard de la définition du service public qui avait cours quelques décennies plus tôt, le Conseil d'État a estimé que les fédérations sportives pouvaient être investies d'une mission de service public<sup>199</sup>. En 1984, la loi Avice consacre la participation des fédérations agréées à l'exécution d'une mission de service public.

Cependant, les rapports entre l'État et les fédérations sont marqués, en termes juridiques, sinon par une contradiction, du moins par des ambiguïtés. Ainsi, selon le II de l'article L. 111-1 du code du sport, « *L'État exerce la tutelle des fédérations sportives. / Il veille au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives* ». L'article 2 du décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative précise que : « *Elle (la direction des sports) assure la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public* ». Mais en vertu de l'article L. 131-1 « *les fédérations sportives exercent leur activité en toute indépendance* ».

La tutelle de l'État sur les fédérations se traduit essentiellement par les dispositions applicables aux fédérations agréées et aux fédérations délégataires et par des compétences de contrôle élargies<sup>200</sup>. La tutelle « juridique » de l'État sur les actes des fédérations est en réalité très limitée, le ministre n'ayant pas le pouvoir de réformer ou de suspendre un acte d'une fédération<sup>201</sup>. Comme le résumait l'étude du Conseil d'État de 1991, « *si la loi a affirmé la tutelle (...), elle ne contient aucune indication sur les modalités de son exercice, notamment sur les sanctions dont elle*

199 CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sports*, n° 89828. Le commissaire du gouvernement Théry avait résumé en ces termes la question, déterminante pour établir la compétence de la juridiction administrative : « *en fixant les conditions d'agrément des balles de ping-pong pour la saison 1967-1968, la Fédération française de Tennis de Table exerçait-elle une prérogative de puissance publique qui lui aurait été confiée pour l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif ?* » Le Conseil d'État a jugé « *qu'en confiant aux fédérations sportives la mission d'organiser les compétitions nationales ou régionales, le législateur les a chargées de l'exécution d'un service public administratif, bien qu'elles soient des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901* » et que « *dès lors, dans le cas où ces fédérations prennent, en application de la délégation qui leur est consentie, des décisions s'imposant aux intéressés et constituant l'usage de prérogatives de puissance publique, ces décisions ont le caractère d'actes administratifs* ». Auparavant, le Conseil d'État avait vu dans l'exploitation d'une piscine municipale la gestion d'un service public administratif (Sect., 14 juin 1964, *Epoux Hébert*, Rec. p. 384) et considéré qu'en édifiant un stade en vue de permettre le développement d'activités d'éducation physique et sportives présentant un caractère d'utilité générale, la ville de Toulouse l'avait affecté à un service public (Sect., 17 juillet 1961, *Ville de Toulouse c. Toulouse Football Club*, Rec. p. 513).

200 L'article 21, II, de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale prévoit que sont soumis aux vérifications de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports « *3° Les organismes placés sous la tutelle des ministres chargés de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire ou de la vie associative ; / 4° Les organismes qui bénéficient d'une délégation, d'une habilitation, d'une accréditation ou d'un agrément accordé par les ministres chargés de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire ou de la vie associative, par un organisme placé sous leur tutelle ou par l'autorité administrative dans les domaines mentionnés audit premier alinéa* ».

201 V. sur ce point la décision de section CE du 16 mars 1984, *Broddie et autres*, n° 50878 aux conclusions de Bruno Genevois.

*pourrait être assortie »*<sup>202</sup>. Le ministre chargé des sports ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant de suspendre ou de révoquer un président de fédération. Le ministre ne peut pas non plus, contrairement à ce qui concerne les assemblées délibérantes locales, déclarer les membres des organes dirigeants des fédérations démissionnaires d'office. Le ministre ne peut pas non plus dissoudre une fédération.

Si la tutelle sur les fédérations sportives est prévue par le code du sport et découle directement de la reconnaissance du sport en tant que service public administratif, les contrôles réalisés par la direction des sports sont très souvent limités à un contrôle formel de la conformité juridique au regard des règlements types. En outre, la délégation de service public attribuée à certaines fédérations ne fait en réalité que réitérer dans l'ordre interne l'affirmation de prérogatives que la fédération détient déjà grâce à son insertion dans l'ordre juridique sportif international. Le professeur Karaquillo résume par une question cette situation où le droit interne paraît ignorer les effets du droit international sportif : « *quel serait l'intérêt d'une délégation accordée, par l'État, à une fédération nationale non reconnue par sa fédération internationale ou, à l'inverse, d'un retrait de délégation à une fédération à qui la fédération internationale maintiendrait sa confiance ?* »<sup>203</sup>.

Cependant, seuls les actes des fédérations sportives délégataires peuvent être des actes administratifs. Depuis la décision de section *FFC c. Pigeon* du 26 novembre 1976, il était admis que les fédérations sportives exerçaient, dans le cadre de la délégation de pouvoir consentie par l'État, un pouvoir disciplinaire sur leurs licenciés, y compris quand les sanctions visaient des faits qui relevaient, en fait, de la fédération internationale concernée. Par sa décision du 19 mars 2010, *Chotard*, [n° 318549](#), le Conseil d'État se déclare incompétent pour connaître de faits qui relèvent du fonctionnement d'une fédération internationale, même si les effets se font sentir sur le territoire français. Le juge administratif distingue désormais ce qui relève de la délégation étatique de la délégation relevant de la fédération internationale concernée. Ainsi, une décision par laquelle l'organe d'une fédération délégataire inflige une sanction, à la demande d'une fédération internationale et en appliquant des dispositions d'un règlement adopté par celle-ci, en raison de faits commis à l'occasion d'une compétition qui ne s'est pas déroulée sur le territoire national, n'est pas prise dans le cadre de la délégation et ne constitue pas, par suite, une décision administrative.

- **Les conventions pluriannuelles d'objectifs**

Le support financier apporté par l'État aux fédérations sportives est formalisé dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Le dispositif de ces conventions a évolué au cours des dernières années sous l'influence notamment de la Cour des comptes et des observations et préconisations formulées par cette dernière lors de son dernier rapport thématique relatif au sport<sup>204</sup>. Au titre des CPO pour 2016, le montant de l'aide accordée aux fédérations et groupements nationaux s'est

202 *Sport : pouvoir et discipline, l'exercice des pouvoirs disciplinaires des fédérations sportives*, éd. La documentation Française, Paris, 1991, p. 26.

203 J.-P. Karaquillo, *Le droit du sport*, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., pp. 25-26.

204 Rapport thématique de la Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, janvier 2013.



élevé au total à 82 945 765 euros. 72% de ce montant a été accordé aux seules fédérations olympiques et témoigne de la prééminence de l'aide apportée au titre du haut niveau (dont les aides personnalisées allouées aux sportifs de haut niveau) qui représente 67% du montant total des CPO pour 2016. Il convient d'ajouter à ce montant l'aide apportée par le ministère en moyens humains (CTS), ainsi que le montant de la subvention accordée au CNOSF, qui s'est élevée en 2016 (année des jeux Olympiques d'été) à 9 400 000 euros, dont 4 700 000 euros pour son fonctionnement au titre des missions de service public qui lui sont dévolues<sup>205</sup>.

- **La contribution des fédérations à la réalisation d'objectifs de politiques publiques**

Le mouvement sportif exprime son attachement à sa participation à la réalisation d'objectifs de politiques publiques et, généralement, au mécanisme de délégation de service public. Dans la gouvernance du sport en place jusqu'à la création de l'Agence nationale du sport en avril 2019, les financements attribués par le CNDS étaient, pour l'essentiel, fléchés et conditionnés au respect d'objectifs de politique publique diversifiés et évolutifs en fonction des priorités.

De nombreux acteurs soulignent la part d'hypocrisie de ce dispositif, qui incite les fédérations à se conformer, en apparence, à des objectifs définis par l'État alors qu'elles sont en réalité plus attachées à mettre en œuvre leur projet propre. L'un des objectifs de la réforme de la gouvernance du sport engagée par la création de l'ANS est de clarifier ce dispositif, en allouant aux fédérations les subventions destinées aux clubs. Les fédérations auront pour mission, sous réserve de validation de leur projet fédéral par l'Agence, de redistribuer ces fonds aux clubs conformément à ce projet.

### 1.2.3. Le droit du sport et l'autonomie du mouvement sportif à l'échelle internationale

Si le sport fait l'objet d'un droit d'origine étatique, issu des textes qui ont défini en ce domaine une politique publique et une organisation par laquelle l'État a entendu assurer la mise en œuvre d'une mission de service public, le droit du sport prend aussi ses racines dans la sphère privée du mouvement sportif.

- **La dimension internationale et diplomatique du sport**

Si de nombreux sports trouvent leur origine en Angleterre, les dirigeants sportifs français ont joué un rôle déterminant dans la construction des fédérations internationales et dans la création de compétitions sportives internationales. C'est après un long séjour outre-manche, où il observa que Thomas Arnold<sup>206</sup> avait mis le sport au cœur du système éducatif anglais, que Pierre de Coubertin se consacre à la popularisation du sport, dans l'enseignement d'abord, puis au moyen de structures internationales. Lors d'un Congrès sur l'athlétisme rassemblant à la Sorbonne, le 23 juin 1894, des représentants de douze pays, il obtient la création

<sup>205</sup> IGJS, *Mission relative au modèle sportif français : état des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif*, décembre 2017, p. 39.

<sup>206</sup> Th. Arnold (1795-1842) fut directeur de la *Public school de rugby* de 1828 à sa mort.



d'une Commission chargée de l'étude du projet de Jeux Olympiques modernes, qui devient l'année suivante le Comité International Olympique<sup>207</sup>.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte olympique, dans sa version de 2017, « *Le but du Mouvement olympique est de contribuer à la construction d'un monde meilleur et pacifique en éduquant la jeunesse par le biais d'une pratique sportive en accord avec l'Olympisme et ses valeurs* ». Son article 2 stipule que « *La mission du CIO est de promouvoir l'Olympisme à travers le monde et de diriger le Mouvement olympique* ». La Charte Olympique affirme que « *La pratique du sport est un droit de l'homme. Chaque individu doit avoir la possibilité de faire du sport sans discrimination d'aucune sorte et dans l'esprit olympique, qui exige la compréhension mutuelle, l'esprit d'amitié, de solidarité et de fair-play. L'organisation, l'administration et la gestion du sport doivent être contrôlées par des organisations sportives indépendantes.* »<sup>208</sup> L'article 15 (1) de la Charte stipule que « *Le CIO est une organisation internationale non gouvernementale, à but non lucratif, de durée illimitée, à forme d'association dotée de la personnalité juridique, reconnue par le Conseil fédéral suisse conformément à un accord conclu en date du 1<sup>er</sup> novembre 2000* »<sup>209</sup>. Le CIO<sup>210</sup> s'est vu reconnaître le statut d'observateur permanent auprès des Nations Unies en 2009.

Par ailleurs, si leur droit primaire mentionne rarement les activités sportives, les organisations internationales publiques s'y intéressent, principalement par la voie de résolutions<sup>211</sup>, de déclarations et de recommandations. Le Bureau des Nations unies pour le sport au service du développement et de la paix a pour mission, depuis 2001, de coordonner les efforts du système des Nations unies visant à promouvoir le sport comme outil de développement et de paix<sup>212</sup>. Le Conseil de l'Europe apparaît comme l'organisation régionale la plus impliquée dans le domaine du sport<sup>213</sup>, avec près d'une centaine de résolutions et plusieurs

207 Alors secrétaire général de l'Union des sociétés françaises de sports athlétiques, Coubertin avait inscrit à l'ordre du jour de ce congrès un point relatif au « rétablissement des Jeux olympiques sur des bases et dans des conditions conformes aux nécessités de la vie moderne ».

208 Charte olympique, principes fondamentaux de l'olympisme 4.

209 Selon cet accord signé par le président du CIO et la président de la Confédération helvétique, « *le rôle universel du CIO dans un domaine important des relations internationales, la notoriété qui est la sienne de par le monde et les accords de coopération qu'il a conclus avec des organisations intergouvernementales font apparaître ses éléments de personnalité juridique internationale* ».

210 Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Charte olympique, le CIO, les fédérations internationales de sports et les comités nationaux olympiques (CNO) sont les trois principales parties constitutives du mouvement olympique, qui comprend aussi les comités d'organisation des Jeux Olympiques (COJO), les associations nationales, les clubs et les personnes appartenant aux fédérations internationales et aux CNO, « *en particulier les athlètes dont les intérêts constituent un élément fondamental de l'action du Mouvement olympique, ainsi que les juges, arbitres, entraîneurs et autres officiels et techniciens du sport* ».

211 Ainsi, la résolution 757 du 30 mai 1992 du Conseil de sécurité des Nations Unies, relative à la situation en Bosnie-Herzégovine, décide que tous les États « *prendront les mesures nécessaires pour empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes représentant la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)* » (8, b).

212 Le CIO et les Comités olympiques nationaux ont conclu des accords de coopération avec un certain nombre de programmes et de fonds des Nations unies, dont l'UNICEF, le Bureau du haut commissariat pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), afin d'apporter les bénéfices du sport aux réfugiés et aux autres personnes affectées par les conflits, et de combattre l'exclusion sociale et les dégradations de l'environnement.

213 V. C. Miège, *Sport et droit européen*, éd. L'Harmattan, Paris, 2017, p. 11.





conventions internationales, telles que la Convention européenne du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football<sup>214</sup>, la Convention européenne du 16 novembre 1989 contre le dopage et la Convention européenne, dite de Macolin<sup>215</sup>, du 18 septembre 2014 sur la manipulation des manifestations sportives.

- **Un droit international d'origine privée**

La production normative du mouvement sportif revêt une dimension transnationale, avec une répartition des compétences d'organisation entre la fédération internationale, la fédération continentale, la fédération nationale (nécessairement affiliée à la fédération internationale) et l'échelon local. Il en résulte une hiérarchie des normes privées en matière de sports. Les règles régissant les compétitions sportives sont en premier lieu créées et sanctionnées par des organisations sportives. Une structure pyramidale transnationale se construit au cours du XX<sup>e</sup> siècle et se caractérise par son autorégulation : elle produit ses normes, appelées « *lex sportiva* », et contrôle elle-même leur mise en œuvre. Selon le professeur Franck Latty, « *Dans le domaine internationalisé du sport, des pouvoirs non-étatiques ont créé un réseau normatif transnational fonctionnant au quotidien loin du bras séculier des États. Il existe bien un « pouvoir sportif » qui secrète et applique sa propre normativité en marge des pouvoirs publics* »<sup>216</sup>. Cette forme de souveraineté des fédérations sportives internationales repose sur la finalité universelle dont elles se sont investies, au motif que l'on doit participer aux compétitions d'une discipline sportive selon les mêmes règles, partout dans le monde.

Les fédérations internationales ont créé des organes de contrôle et de sanction, aux niveaux international et national, pour veiller au respect des règles ainsi édictées. Le CIO a créé en 1982 le Tribunal arbitral du sport (TAS), dont les statuts ont été approuvés à la session (assemblée générale du CIO) de mars 1983, à New Delhi. Ce tribunal arbitral fait échapper à la compétence du juge national la plupart des litiges relatifs au sport de compétition internationale, ce qui lui vaut parfois d'être qualifié de « *cour suprême du sport* ». Les formations arbitrales du TAS appliquent prioritairement la « *lex sportiva* » produite par les organisations sportives. Elles ont développé une jurisprudence qui œuvre à l'unification du droit du sport. Ainsi, la sentence arbitrale 98/200, *AEK Athens c. UEFA* (Rec. TAS, II, p. 103) énonce que « *le droit du sport a développé et consolidé au long des années, particulièrement à travers le traitement arbitral des litiges, un ensemble de principes de droit non écrit, une sorte de lex mercatoria pour les sports, que les fédérations sportives nationales et internationales doivent respecter* ».

---

214 Cette convention fut adoptée après la catastrophe survenue lors de la finale de la coupe d'Europe opposant la Juventus de Turin à Liverpool au stade du Heysel (Belgique), en mai 1985, au cours de laquelle 39 personnes sont mortes et 454 ont été blessées.

215 Ouverte à la signature le 18 septembre 2014 cette convention, signée par la France, a été ratifiée par la Norvège, l'Ukraine, le Portugal, la Suisse et l'Italie et doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

216 F. Latty, « Les forces créatrices du droit sportif, entre concurrence et coopération », in A.-B. Caire (dir.), *Les nouveaux pouvoirs, Approche pluraliste des foyers de création du droit*, coll. Penser le droit, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 85-97.

L'organisation de compétitions dans une discipline sportive donnée dépend ainsi d'une structure fédérale internationale qui élabore les règles. La fédération internationale ne reconnaît d'ailleurs, dans sa discipline, qu'une seule fédération par État, ce qui assure son autorité. Les règles édictées par les fédérations internationales encadrent les compétitions : déroulement des épreuves (lois du football, règles de déroulement du 100 mètres en athlétisme...), règles de qualification des sportifs, règles techniques, règles sur la publicité (dans les stades et sur les tenues des sportifs), règles antidopage, voire des règles relatives aux contrats des sportifs ou à l'exercice de la profession d'agent (FIFA).

Les prescriptions des fédérations internationales s'imposent aux acteurs du monde sportif. Elles peuvent ainsi s'imposer aux fédérations sportives françaises, aux athlètes participant à des compétitions, mais aussi aux collectivités, lorsqu'elles souhaitent que leurs équipements sportifs puissent accueillir des compétitions (V. *infra* 1.3.1) et aux États, lorsqu'ils souhaitent accueillir de grands événements sportifs internationaux. Les statuts et règlements d'une fédération nationale doivent être compatibles avec ceux de la fédération internationale à laquelle elle est affiliée. Toute modification d'une règle de jeu ou d'une norme relative aux équipements sportifs décidée par la fédération internationale doit être appliquée par l'ensemble des fédérations, clubs affiliés et licenciés de cette discipline, sous réserve de possibilités d'adaptation circonscrites aux particularités nationales ou à certains publics, que la fédération internationale peut prévoir. Les lois du jeu édictées par l'International Football Association Board (IFAB) énoncent ainsi les règles du jeu, tout en permettant aux fédérations nationales de prévoir certaines adaptations<sup>217</sup>.

L'article 10 des statuts de la FIFA prévoit ainsi que « *le Congrès statue sur l'admission, la suspension et l'exclusion des associations membres uniquement sur recommandation du Conseil* »<sup>218</sup>. En vertu de l'article 11 des mêmes statuts, toute association souhaitant devenir membre de la FIFA doit présenter des statuts prévoyant « *a) qu'elle s'engage à se conformer en tout temps aux Statuts, aux règlements et aux décisions de la FIFA et de la confédération concernée ; b) qu'elle s'engage à observer les Lois du Jeu en vigueur ; c) qu'elle reconnaît la juridiction du Tribunal Arbitral du Sport (TAS) conformément aux présents Statuts* »<sup>219</sup>. Il arrive ainsi régulièrement que la FIFA suspende une fédération nationale pour sanctionner une ingérence politique dans la désignation de ses organes<sup>220</sup>.

---

217 Selon les lois du jeu 2017-2018, pp. 23-24 : « *la 131<sup>e</sup> Assemblée Générale Annuelle de l'IFAB, organisée à Londres le 3 mars 2017, s'est mise d'accord à l'unanimité pour donner aux fédérations nationales (et confédérations et FIFA) la possibilité, si elles souhaitent l'utiliser, de modifier certaines des sections organisationnelles suivantes des Lois du Jeu pour le football dont elles sont responsables* ». Ces modifications peuvent avoir pour objet, par exemple, la prise en compte des spécificités de certaines catégories de joueurs, les dimensions du terrain de jeu, la circonférence, le poids et la matière du ballon. Toutefois, aucune autre modification que celles mentionnées n'est autorisée et les fédérations nationales doivent informer l'IFAB de la façon dont elles utilisent ces modifications.

218 *Statuts de la FIFA*, édition août 2018.

219 Point 4 de l'article 11 des statuts. L'article 14 stipule que : « *Les associations membres ont les obligations suivantes : a) observer en tout temps les Statuts, règlements, directives et décisions des organes de la FIFA ainsi que celles du Tribunal Arbitral du Sport (TAS) prises en appel sur la base de l'art. 57, al. 1 des Statuts de la FIFA* ».

220 Elle a ainsi suspendu la Fédération de football de Sierra Leone en octobre 2018 après le limogeage de sa présidente et de son secrétaire général par le ministre des sports.



Depuis 1975, la loi française vise le CNOSF et ses organes déconcentrés (CROS et CDOS)<sup>221</sup>. À la même époque, la loi s'est référée aux règles définies par les fédérations internationales avant, vingt-cinq ans plus tard, de passer sous silence le rôle de ces dernières. L'article 11 de la [loi Mazeaud du 29 octobre 1975](#) prévoyait en effet que les fédérations « *font respecter les règles techniques et déontologiques de leurs disciplines édictées par les fédérations internationales, le comité international olympique et le comité national olympique et sportif français* »<sup>222</sup>. L'article 17 de la loi Avice du 16 juillet 1984 maintenait une référence aux règles internationales, en prévoyant que la fédération qui avait reçu délégation du ministre chargé des sports pour organiser les compétitions sportives « *définit, dans le respect des règlements internationaux, les règles techniques propres à sa discipline* ». La loi Buffet du 6 juillet 2000 supprime cette référence pour énoncer plus laconiquement que la fédération délégataire édicte « *les règles techniques propres à sa discipline* »<sup>223</sup>. Aujourd'hui codifiées à l'[article L. 131-16](#) du code du sport, ces dispositions demeurent silencieuses sur la place des règles édictées par les fédérations internationales.

#### • La réception de la « *lex sportiva* » en droit interne : le cas du code mondial antidopage

L'organisation internationale de la lutte contre le dopage offre à ce jour l'une des plus fortes illustrations de la construction d'un droit du sport d'origine privée, que les États sont finalement conduits à transposer dans leur droit interne. À l'origine, se trouve une initiative du CIO qui, après plusieurs affaires de dopage, dont l'une a frappé le Tour de France en 1998, a décidé de créer en 1999 une Agence mondiale antidopage, l'AMA, fondation de droit suisse dont le siège se situe à Lausanne. Son conseil de fondation est composé à parité de représentants du mouvement olympique et de représentants des gouvernements. Cette agence, « *institution privée ad hoc générée par le mouvement sportif* »<sup>224</sup>, a piloté l'élaboration d'un [code mondial antidopage](#) (CMA), adopté à Copenhague en 2003, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, puis révisé en 2009 et 2015. Le CMA définit les règles et principes que le mouvement sportif doit respecter pour assurer le contrôle et la sanction du dopage. Il s'adresse ainsi au premier chef aux organisations sportives, mais il suppose également que les États dotés d'une législation relative à la lutte contre le dopage ne fassent pas obstacle à son application.

Ce code demeurerait dépourvu d'autorité juridique à l'égard des États, jusqu'à la convention internationale de lutte contre le dopage dans le sport, signée sous l'égide de l'UNESCO à Paris le 19 octobre 2005 et ratifiée par la [loi n° 2007-129](#) du 31 janvier 2007. L'article 3 §a de cette convention stipule que : « *Les États parties s'engagent à : (a) adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code* ». Son article 4 §1 prévoit que « *1. Afin de coordonner la mise en œuvre de la lutte contre*

221 V. la [loi n° 75-988](#) du 29 octobre 1975 et la [loi n° 84-610](#) du 16 juillet 1984.

222 V. F. Latty, « Entre dogmatisme et pragmatisme : la France et le droit des organisations sportives internationales », in G. Cahin, F. Poirat, S. Szurek, *La France et les organisations internationales*, Paris, Pedone, 2014, pp. 357-381.

223 V. le I de l'[article 17](#) de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 dans sa rédaction issue de la [loi n° 2000-627](#) du 6 juillet 2000.

224 J.-P. Karaquillo, *op. cit.*, pp. 40-44.

*le dopage dans le sport (...), les États parties s'engagent à respecter les principes énoncés dans le code, (...) »<sup>225</sup>.*

L'AFLD a adhéré au CMA par une délibération du 4 octobre 2007. Depuis 2005 plusieurs textes ont modifié le code du sport pour mettre en œuvre les principes du CMA<sup>226</sup>. Le dernier de ces textes, l'[ordonnance n° 2018-1178](#) du 19 décembre 2018<sup>227</sup>, intervenu après la décision du CIO de septembre 2017 désignant Paris comme ville hôte des JOP 2024, s'est efforcé de répondre aux exigences de l'AMA, pour laquelle il était impératif que les recours contre les décisions prises par l'AFLD à l'égard de sportifs de niveau international ou à l'occasion d'une manifestation sportive internationale relèvent de la compétence exclusive du Tribunal arbitral du sport<sup>228</sup>. La compétence exclusive du TAS en une telle matière peut en effet apparaître comme un principe essentiel du CMA, en ce qu'elle fonde l'unification de l'application des règles antidopage et de la discipline dans le sport international.

À la suite d'un audit réalisé en mai 2018, l'AMA a identifié une non-conformité du dispositif législatif français de lutte contre le dopage, dans l'impossibilité de porter les décisions rendues par l'AFLD devant le TAS, l'[article L. 232-24](#) du code du sport et le CJA organisant la compétence exclusive du Conseil d'État en la matière. Dans un contexte où quasiment tous les États reconnaissent cette compétence exclusive du TAS, considérant que les spécificités juridiques françaises ne lui étaient pas opposables, l'AMA a enjoint à l'AFLD de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour corriger cette situation. À défaut, la France encourait notamment une exclusion lors des JOP, une inéligibilité à organiser ou co-organiser une édition des JOP ou à se voir attribuer l'organisation d'une ou plusieurs autres manifestations internationales, une inéligibilité de ses représentants à occuper des fonctions au sein de l'AMA et la surveillance ou l'exécution des activités antidopage par une tierce partie.

Le code du sport faisait déjà référence, s'agissant de la lutte contre le dopage, aux organismes internationaux<sup>229</sup>. Mais, l'AFLD étant une autorité publique indépendante, la reconnaissance de la compétence exclusive d'une instance

225 Si les annexes font partie intégrante de la convention, les appendices (et donc, en premier lieu, le code mondial antidopage) ne créent aucune obligation contraignante en droit international pour les États parties, CE, 2/ 7 SSR, 28 octobre 2009, *Schumacher*, n° 327306.

226 [Loi n° 2006-405](#) du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ; [ordonnance n° 2010-379](#) du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage ; [ordonnance n° 2015-1207](#) du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage ; [ordonnance 2018-603](#) du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage.

227 [Ordonnance n° 2018-1178](#) du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage.

228 L'article 13.2.1 du CMA stipule que : « Dans les cas découlant de la participation à une manifestation internationale ou dans les cas impliquant des sportifs de niveau international, la décision (relative aux violations des règles antidopage) peut faire l'objet d'un appel uniquement devant le TAS. »

229 Ainsi, l'[article L. 232-16](#) dispose que : « À l'occasion d'une manifestation sportive internationale, l'Agence française de lutte contre le dopage peut : / 1° À la demande de l'organisme sportif international responsable de la manifestation, diligenter des contrôles sur le site de la manifestation pour le compte de cet organisme. Elle peut en outre prélever des échantillons supplémentaires ou demander au laboratoire chargé de les analyser d'effectuer des types d'analyse supplémentaires. Elle en informe l'organisme international ; / 2° Après avoir obtenu l'accord de l'organisme international compétent ou, à défaut, de l'Agence mondiale antidopage, diligenter des contrôles additionnels sur le site de la manifestation sportive internationale ; ( ) »



internationale pour connaître de ses décisions ne pouvait être conforme à la Constitution qu'en considérant que, dans certains cas, cette autorité n'agissait pas en tant qu'autorité publique nationale investie par la loi de prérogatives de puissance publique, sinon en sa seule qualité d'organisation signataire du code mondial antidopage. L'article 34 de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 insère donc dans le code du sport un article L. 232-24-2, qui prévoit une voie de recours spéciale devant le seul Tribunal arbitral du sport pour les actes pris par l'AFLD pour sanctionner les infractions commises par des sportifs de niveau international ou à l'occasion d'une manifestation sportive internationale (16° de l'article L. 232-5).

Par ailleurs, dans un arrêt devenu définitif le 4 février 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les procédures d'arbitrage devant le TAS doivent offrir l'ensemble des garanties d'un procès équitable définies par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que le TAS ne présente pas de manque structurel d'indépendance et d'impartialité et que les questions concernant le bien-fondé de la sanction de la requérante pour dopage, débattues devant le TAS, nécessitent la tenue d'une audience publique<sup>230</sup>.

- **Le mouvement sportif, traversé par des tensions entre droit national et affiliation internationale**

Si dans beaucoup de situations le droit national n'est pas malmené par l'application, dans le cadre fédéral, de règles trouvant leur origine dans la *lex sportiva*, il peut arriver que ces règles ne soient pas conformes à nos principes fondamentaux. Ces conflits de normes, dont l'importance ne doit pas être surévaluée, apparaissent surtout lorsque sont en jeu les situations des personnes. Une telle occurrence peut se rencontrer notamment en matière de sanctions, au regard par exemple du principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Sur le fondement de l'universalité des sanctions disciplinaires, le régime de sanction défini par une fédération internationale est transposé par les fédérations nationales, si bien que les règlements d'une fédération peuvent observer une certaine distance avec les principes applicables dans le droit national. Le contentieux administratif peut alors être le lieu d'une tension entre l'ordre juridique sportif transnational, intégré par le règlement de la fédération nationale, et des principes constitutionnels.

Ainsi, dans une affaire jugée en 2013<sup>231</sup>, le Conseil d'État a eu à se prononcer sur le troisième paragraphe de l'article 613 des règlements généraux de la Fédération française de basket-ball qui prévoit, au a) et au b) de son troisième paragraphe, que tout licencié qui, au cours d'une même saison, aura été sanctionné de trois fautes techniques<sup>232</sup> dénuées de rapport entre elles, devra faire l'objet d'une

---

230 CEDH, arrêt de chambre, 2 octobre 2018, *Mutu et Pechstein c. Suisse* (req. n° 40575/10 et 67474/10).

231 CE, ssr, 21 octobre 2013, *M. Occansey*, n° 367107.

232 Au basket la « faute technique » sanctionne les actes des joueurs ou des entraîneurs jugés contraires à l'esprit sportif : contestation d'une décision arbitrale, manque de coopération délibéré ou répété avec les arbitres, violation de certaines règles de jeu, etc.

suspension ferme lors d'un week-end sportif. Le même article porte la suspension à deux week-ends sportifs à la quatrième faute technique. Le Conseil d'État a annulé ces dispositions, considérant qu'elles conféraient un caractère automatique à la suspension, sans habilitier l'organe disciplinaire compétent à statuer sur l'imputabilité effective des fautes techniques ni lui permettre de tenir compte des circonstances propres à chaque espèce et qu'elles méconnaissaient le principe d'individualisation des peines. En 2016, le même principe était invoqué à l'encontre de dispositions du « *règlement disciplinaire et barème des sanctions de référence pour comportement antisportif* » de la Fédération française de football<sup>233</sup>, prévoyant qu'en principe, le joueur qui a reçu trois avertissements à l'occasion de trois matchs différents dans une période inférieure ou égale à trois mois doit être sanctionné d'un match ferme de suspension. Le Conseil d'État a validé ces dispositions, jugeant que si elles comportaient un caractère d'automatisme, elles permettaient une discussion sur l'imputabilité effective des manquements reprochés et ouvraient à l'organe disciplinaire compétent la possibilité de prendre en compte des circonstances propres à chaque espèce et de s'écarter, le cas échéant, de la sanction de référence prévue par le barème. Le règlement disciplinaire présent en effet ce barème comme « *énonce à titre indicatif les sanctions disciplinaires infligées* » et prévoit que « *l'instance disciplinaire compétente tient compte de circonstances atténuantes ou aggravantes pour statuer sur le cas qui lui est soumis et le cas échéant, diminuer ou augmenter les sanctions de référence* ».

## 1.3. L'intervention structurante des collectivités territoriales

### 1.3.1. Un rôle majeur dans le financement des équipements et de l'accès à la pratique sportive

- **La place des municipalités dans le développement des équipements sportifs dès l'entre-deux-guerres**

Si Lyon apparaît comme une ville pionnière en matière d'équipements sportifs, avec la commande dès 1913 par le maire, Édouard Herriot, à l'architecte Tony Garnier, d'un projet pour le stade de Gerland, la politique d'équipement municipale se déploie après la Première Guerre mondiale, dans un contexte juridique qui facilite ce développement<sup>234</sup>. Après les élections municipales de 1925, les grandes villes et les villes moyennes mettent progressivement en œuvre des

233 CE, 2/7, 11 mai 2016, *M. Touré - SASP Football club de Nantes*, n<sup>os</sup> 388322, 388323, 388324.

234 La *loi du 14 mars 1919* concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, dite loi Cornudet, prévoit que toute ville de dix mille habitants et plus est tenue d'avoir un projet d'aménagement. V. également la loi du 25 mars 1925 relative à l'expropriation des propriétés particulières non bâties pour cause d'utilité publique en vue de l'établissement de terrains sportifs.



programmes d'équipement sportif selon des ensembles cohérents (stade, piscine, gymnase, salle d'éducation physique), parfois au sein de véritables complexes sportifs qui expriment une politique sociale (sportive, sanitaire et culturelle) en faveur des classes populaires, une nouvelle conception de l'action municipale et de l'organisation urbaine. L'équipement sportif devient un domaine d'innovation architecturale, technique et technologique aux fortes retombées symboliques.

- **Les collectivités territoriales, premières contributrices à la politique sportive**

Le contexte économique et budgétaire de la fin des années 1970 favorise un rééquilibrage entre les collectivités locales et l'État dans la répartition des charges et des compétences en matière de sport. Afin de venir en aide aux communes et de pallier la diminution des aides d'État, les établissements publics régionaux (EPR) et les conseils généraux commencent à intervenir dans la construction d'équipements sportifs. Par ailleurs, avec l'abandon de la planification centralisée, les communes se trouvent libres de construire ce qu'elles souhaitent en fonction des demandes locales<sup>235</sup>. C'est ainsi que des espaces sportifs dédiés à des pratiques nouvelles sont créés dans une logique de différenciation<sup>236</sup>. Cette évolution a été accélérée par les lois de décentralisation, même si celles-ci ne traitent pas spécifiquement du sport<sup>237</sup>.

Cet élan décentralisateur a eu des effets positifs pour la pratique du sport : le maillage territorial des équipements sportifs s'est fortement densifié<sup>238</sup> au risque parfois de fragiliser les finances locales. Plus généralement, la politique du sport est amenée à être redéfinie en raison de l'évolution générale vers une territorialisation de l'action publique<sup>239</sup> et une contractualisation des relations entre l'État et les collectivités locales. Selon l'INJEP (Poids économique du sport, éd. 2017), la contribution des collectivités territoriales à la dépense sportive s'est élevée à 12,6 milliards d'euros en 2014, dont 11,2 milliards pour le secteur communal.

- **Un rôle déterminant dans le financement des équipements**

Les équipements sportifs<sup>240</sup> de proximité, déterminants dans le domaine éducatif (stades, piscines, gymnases...), peuvent avoir des retombées importantes sur l'économie et l'aménagement des territoires. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le recensement

---

235 Pour une illustration de ces évolutions en région stéphanoise, voir : <https://journals.openedition.org/metropoles/3342>

236 Pistes de skate-board, espaces ouverts, murs d'escalade, etc.

237 À l'exception des lois du 16 juillet 1984 et du 22 juillet 1993 qui mentionnent dans les obligations qui incombent aux régions et aux départements, les investissements relatifs aux installations sportives indispensables à la pratique de l'E.P.S. dans les lycées et les collèges.

238 Selon le recensement national des équipements sportifs publié en mai 2006, il y a eu autant d'équipements créés durant les vingt ans qui ont suivi les lois de décentralisation que dans les décennies précédentes. V. en ce sens : [www.res.jeunesse-sports.gouv.fr/](http://www.res.jeunesse-sports.gouv.fr/)

239 Sur la territorialisation des politiques sportives, V. P. Bayeux, « Sport et collectivités territoriales », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 88 et suiv.

240 Un équipement sportif est une surface permettant, à elle seule, la pratique d'une ou plusieurs activités physiques ou sportives et comportant des matériels spécifiques permettant le respect des règles relatives à la discipline pratiquée. Une installation sportive est un lieu où sont implantés un ou plusieurs équipements sportifs, avec ou sans enceinte limitative. Dans le cas d'un équipement unique, les noms usuels de l'installation et de l'équipement peuvent être identiques.



des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques (RES)<sup>241</sup> élaboré sous le pilotage de la direction des sports, en lien avec le mouvement sportif et les collectivités territoriales, compte plus de 331 000 lieux de pratiques sportives recensés en France métropolitaine et dans les départements et collectivités d'outre-mer. En septembre 2016, près de 83% des équipements sportifs appartiennent aux collectivités territoriales. Le bloc communal est propriétaire à lui seul de près de 80% des équipements sportifs<sup>242</sup>. Ce lien s'explique notamment par le caractère obligatoire de l'enseignement du sport : les équipements sportifs sont nécessaires à l'éducation physique et sportive. La construction des équipements, leur entretien et leur mise aux normes incombent aux collectivités compétentes en matière d'éducation. La charge supportée par les collectivités territoriales est d'autant plus lourde qu'elles sont confrontées à la vétusté de nombreux équipements qu'elles sont parfois contraintes de fermer au public. Plus de la moitié des équipements sportifs ont plus de 24 ans en France<sup>243</sup>. Selon l'ANDES, 22% des équipements ont de plus de 50 ans. Cette problématique se pose avec encore plus de force dans les outre-mer, où les conditions climatiques et l'atmosphère saline accélèrent le vieillissement des installations.

Alors qu'en France la propriété privée des équipements sportifs de proximité reste exceptionnelle et concentrée sur des structures urbaines spécialisées<sup>244</sup>, dans les autres pays européens, les acteurs privés investissent davantage dans les équipements sportifs. Ainsi, en Espagne, seuls 65% des équipements sportifs de proximité appartiennent à des personnes morales de droit public et cette part n'est que de 57% en Italie<sup>245</sup>.

Toutefois, l'intervention des collectivités territoriales en matière sportive ne se limite pas aux équipements (aménagement, rénovation, création). Leurs interventions peuvent prendre la forme de subventions aux associations sportives, de prestations (en lien avec les clubs professionnels), de mise à disposition des équipements sportifs auprès des structures sportives, d'animation et d'intervention sportive par des éducateurs territoriaux des APS (ETAPS) ou de mise à disposition de ces éducateurs territoriaux.

- **Le poids des normes techniques**

Selon le Sénat<sup>246</sup>, il existe 400 000 normes, réglementations et prescriptions applicables aux équipements sportifs des collectivités territoriales, dont 33 000 normes AFNOR. Selon l'ANDES, le coût induit par ces normes entre 2008 et 2014 s'est élevé à 6 milliards d'euros pour les collectivités territoriales. Aux normes dictées par les exigences de la pratique sportive, sur lesquelles les fédérations

241 <http://www.res.sports.gouv.fr/>

242 Données issues du RES, citées par le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGJS sur les leviers de la puissance publique dans le développement de la filière économique du sport, octobre 2016, p. 5.

243 Perrine Goulet, *op. cit.*, p. 6.

244 Il s'agit principalement de salles de sport proposant des activités de musculation et de cardiotraining, de salles de squash, de football en salle, de badminton, etc.

245 V. le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGJS sur les leviers de la puissance publique dans le développement de la filière économique du sport, octobre 2016, p. 5.

246 Résolution du 28 mars 2018, [n° 85](#), tendant à mieux maîtriser le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à la pratique et aux équipements sportifs.





nationales n'ont parfois aucune prise (normes internationales sur la taille des terrains ou des zones de sécurité), s'ajoutent des recommandations de caractère non obligatoire motivées par des préoccupations d'ordre commercial (telles que celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou à la détermination de dispositifs électriques et d'installations destinés à favoriser la retransmission télévisée des compétitions). Les collectivités peuvent être confrontées à des arbitrages entre des options favorables au développement des pratiques pour tous, par exemple dans le cadre d'équipements multisports, et le respect de normes fédérales pour accueillir de façon sporadique des compétitions dans certaines disciplines. La Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) rend un avis sur tout projet de réglementation des équipements sportifs par les fédérations délégataires, qu'il s'agisse d'un nouveau règlement ou d'une modification d'un règlement existant.

Les collectivités territoriales doivent en outre veiller au respect des normes permettant l'accessibilité des équipements sportifs aux personnes handicapées. La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de 2005<sup>247</sup> prévoit que les dispositions architecturales des établissements recevant du public doivent permettre l'accessibilité de ces locaux à tous, quel que soit le type de handicap. Depuis 2005, l'accessibilité est devenue une règle générale de construction des établissements recevant du public, au même titre que la sécurité contre les risques d'incendie et l'hygiène. Ces normes doivent permettre aux personnes handicapées de circuler avec la plus grande autonomie possible, d'accéder aux locaux et équipements et, enfin, d'utiliser les équipements et les prestations<sup>248</sup>.

Les collectivités territoriales doivent enfin faire face aux normes d'homologation (normes AFNOR relatives aux équipements par exemple) de plus en plus nombreuses et qui visent à garantir aux propriétaires d'équipements et aux usagers que les installations peuvent être utilisées conformément à leur destination et en toute sécurité.

### 1.3.2. Une compétence partagée

- **Le sport, une compétence locale partagée**

Relevant auparavant de la clause générale de compétences des collectivités territoriales, le sport constitue à présent une compétence partagée. En effet, l'article L. 1111-4 du CGCT dispose que « *les compétences en matière de culture, de sport [...] sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ». Par conséquent, chaque collectivité peut décider ou non de s'investir dans la politique sportive.

247 [Loi n° 2005-102](#) du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

248 L'accessibilité des établissements recevant du public, à l'instar des infrastructures sportives, concerne les cheminements extérieurs, le stationnement des véhicules, les conditions d'accès et d'accueil dans les bâtiments, les circulations horizontales et verticales au sein des bâtiments, les portes, les revêtements des sols et des parois ainsi que les équipements et mobiliers intérieurs installés.

Chaque niveau territorial joue ainsi un rôle dans la politique sportive : le pilotage général, le sport de haut niveau et le contrôle (en termes de santé et de sécurité) des activités sportives pour l'État et ses opérateurs ; les équipements sportifs des lycées et le subventionnement du tissu associatif sportif régional pour la région ; les équipements sportifs des collèges, le subventionnement des comités départementaux olympiques et sportifs et des fédérations sportives départementales pour les départements ; enfin, les équipements sportifs de proximité, la sécurité des installations et, là aussi, le subventionnement des associations sportives communales pour les communes ou leurs groupements. Les départements exercent en outre une mission particulière en matière de sports de nature, la loi leur confiant l'élaboration d'un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature<sup>249</sup>, qui inclut le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement.

L'intervention des EPCI est obligatoire ou optionnelle en ce qui concerne les équipements sportifs, et facultative en matière d'animation, d'organisation de manifestations, de soutien au sport de haut niveau et de mise à disposition des équipements auprès des clubs sportifs. Ainsi, les métropoles et les communautés urbaines exercent une compétence obligatoire, en lieu et place des communes membres, en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, notamment pour ce qui concerne la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt métropolitain ou communautaire (I de l'art. L. 5217-2 et art. L. 5215-20 CGCT)<sup>250</sup>. La construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des équipements sportifs d'intérêt communautaire est en revanche une compétence optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes (art. L. 5216-5, II et L. 5214-16, II).

Les communes ou intercommunalités ont construit des relations étroites avec les clubs sportifs, la plupart ayant établi avec les collectivités territoriales des relations contractuelles relatives à la mise à disposition des équipements, au soutien financier à l'activité de l'association, à l'organisation d'événements sportifs. Aussi les collectivités territoriales ne souhaitent-elles pas que la compétence en matière sportive ou que certains volets de cette compétence soient affectés à un ou deux niveaux de collectivité.

### • Le rôle des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>251</sup>, les CREPS sont des établissements publics locaux de formation dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, dont la gestion a été transférée aux régions<sup>252</sup>. Ils participent à la mise en œuvre de la politique

249 Art. L. 311-3 du code du sport.

250 Le département peut également transférer ou déléguer aux métropoles l'exploitation et l'entretien des infrastructures destinées à la pratique du sport (IV de l'article L. 5217-2 du CGCT).

251 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

252 Celles-ci ont ainsi la charge du patrimoine immobilier, de l'entretien, de l'accueil, de l'hébergement et de la restauration (art. L. 114-1 et L. 114-5 du code des sports).



nationale en matière sportive et exercent ainsi au nom de l'État des missions d'accueil des sportifs de haut niveau dans le développement de leur projet sportif et professionnel ou éducatif et, au nom des régions, des missions d'accueil et d'accompagnement des sportifs régionaux, de promotion du sport santé et du sport pour tous.

- **Les collectivités territoriales et le sport professionnel**

Grâce à leurs interventions, sous forme de subventions, prestations de services, location des équipements municipaux, etc., les collectivités ont encouragé un mouvement de professionnalisation du sport. Depuis le début des années 2000, l'intervention financière des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel s'est intensifiée et a particulièrement bénéficié aux sports dont la professionnalisation est récente (basketball, handball, volleyball, rugby). Ainsi, une intervention publique peut être indispensable à l'émergence d'un club ou à l'organisation d'une grande manifestation sportive telle que le Vendée Globe Challenge<sup>253</sup>.

Toutefois, avec la commercialisation des événements sportifs, le soutien des collectivités territoriales est soumis à des pressions liées à un rapport de force défavorable au niveau local, aggravé par les risques de dispersion de modalités d'aides très diverses<sup>254</sup>. La Cour des comptes a également souligné les implications de ce soutien des collectivités territoriales au sport professionnel<sup>255</sup>. En effet, dès lors que l'activité du club a un impact sur l'opinion publique, la collectivité est poussée à le soutenir, sous la pression des médias et pour des raisons de notoriété et de rayonnement.

- **La dimension territoriale de l'Agence nationale du sport**

Selon les indications de la ministre et des représentants des associations d'élus locaux, l'ANS devrait accompagner la création de parlements du sport dans les régions. Le Parlement a souhaité inscrire cette déclinaison territoriale de la gouvernance partagée du sport dans la loi<sup>256</sup>, en prévoyant que la conférence régionale du sport, en cohérence avec les orientations nationales en matière de politique sportive, est chargée d'établir un projet sportif territorial tenant compte des spécificités territoriales. Des conférences des financeurs organisées, selon les particularités territoriales, à l'échelle de la région ou de plusieurs départements, seraient chargées de définir ensuite les modalités de financement du projet.

---

253 Cette course au large est organisée tous les 4 ans par la SAEM Vendée, société anonyme d'économie mixte, constituée en 2003, dont l'actionnariat est composé du conseil départemental, de la ville des Sables-d'Olonne et de la région des Pays-de-la-Loire, ainsi que de 32 entreprises.

254 V. Sénat, *Sport professionnel et collectivités territoriales : l'heure des transferts ?*, rapport d'information n° 484 (2013-2014) de M. Stéphane Mazars, fait au nom de la mission commune d'information sur le sport professionnel, déposé le 29 avril 2014.

255 Cour des comptes, *Le soutien des collectivités territoriales aux clubs sportifs professionnels*, décembre 2009.

256 V. le projet de loi portant ratification de l'[ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, adopté par l'Assemblée nationale le 16 juillet 2019.

### 1.3.3. Une adaptation de l'action territoriale à l'évolution des pratiques

- **Les nouvelles pratiques sportives**

La définition de l'action publique dans le domaine du sport suppose nécessairement une connaissance des pratiques sportives et des attentes de la population en ce domaine. En cohérence avec leur forte préférence pour une pratique d'intensité moyenne ou modérée<sup>257</sup>, les Français invoquent comme premières motivations pour pratiquer des activités sportives la santé (46% des premières ou deuxièmes réponses<sup>258</sup>), puis la détente (36%), le plaisir et l'amusement (33%), l'amélioration de l'apparence et de la forme (30%), le contact avec la nature (20%), la rencontre avec les autres (11%) et la performance et la compétition (9%). Ces motivations sont assez différenciées selon les tranches d'âge, les motivations de l'ordre de la santé étant plus fortes chez les plus âgés, la recherche du bien-être et de la détente culminant chez les quadragénaires, tandis que les plus jeunes insistent sur le plaisir et l'amusement.

Par ailleurs, le sport n'échappe pas aux phénomènes de consommation et d'individualisation qui marquent la société contemporaine. Le sportif d'aujourd'hui ne souhaite pas nécessairement appartenir à un club et aller au stade pour jouer avec son équipe le dimanche. Il entend pratiquer des activités physiques et sportives où il le souhaite, quand il le souhaite. Il peut organiser sa pratique individuelle à l'aide de tutoriels ou d'un *coach* à domicile, participer à une pratique collective organisée de façon quasi spontanée grâce aux réseaux sociaux ou souscrire un abonnement dans une salle de sport. Auto-organisées, de telles pratiques sortent du cadre fédéral, mais peuvent s'inscrire dans l'espace public. Ainsi, la ville est revisitée par les sportifs. Apparaissent des espaces d'activités sportives par appropriation ; les places, les parcs, les rues, les parkings, les pieds d'immeubles deviennent des espaces de pratique... De nouveaux sports bousculent les représentations traditionnelles de l'espace public en réinventant les usages physiques de la ville. Les sports de rue tels que le jogging, le roller, le skateboard, le parkour (art du déplacement), le street-hockey... prennent pour cadre d'action la ville, ses rues et ses espaces ouverts.

Propriétaires d'équipements sportifs et d'espaces publics, les collectivités territoriales sont en première ligne pour accompagner l'essor des pratiques informelles, par le développement d'itinéraires de promenade et de randonnée, l'installation d'équipements en plein air, de parcours de santé, voire la dispensation d'un encadrement. En outre, les communes se préoccupent de plus en plus de la sécurité des pratiques auto-organisées dans les parcs. Elles paraissent davantage en phase avec l'évolution des pratiques que le mouvement sportif, qui sait néanmoins développer de nouvelles activités.

---

257 Seuls 12% des Français déclarent pratiquer une activité sportive d'une grande intensité, selon le *Baromètre national des pratiques sportives 2018*, INJEP, CREDOC, janvier 2019, p. 24. 57% déclarent pratiquer le sport avec une intensité moyenne et 31% de façon modérée.

258 *Baromètre national des pratiques sportives 2018*, p. 33.



Les collectivités territoriales démontrent par ailleurs leur faculté d'adaptation par leur soutien à l'e-sport. Certaines collectivités apportent en effet un soutien à l'organisation de compétitions de e-sport qui attirent un public croissant. L'agglomération de Poitiers a ainsi accueilli du 20 au 22 avril 2019 la vingtième *Gamers Assembly*, manifestation<sup>259</sup> qui rassemble 2 000 joueurs, dont une centaine de professionnels, devant 20 000 visiteurs. L'e-sport a développé ses propres médias (Web TV, YouTube, sites spécialisés) et serait pratiqué par 2 millions de personnes en France, dont 1 million de pratiquants réguliers. Toutefois, même si sa pratique peut nécessiter une préparation physique visant à accroître la performance des joueurs, il n'est pas reconnu comme un sport.

• **Le développement des activités physiques et sportives dans les communes moins dotées en équipements en lien avec les fédérations multisports et affinitaires**

Si certaines fédérations peuvent être en retard par rapport à l'évolution des pratiques sportives et aux sportifs qui souhaitent pratiquer où ils veulent, quand ils veulent, d'autres font preuve d'une capacité d'adaptation à cette évolution et aux difficultés particulières des territoires moins équipés. Ainsi, alors qu'elles ne disposent pas toujours d'équipements sportifs répondant aux normes techniques fixées par les fédérations délégataires, des communes rurales voire isolées peuvent s'affranchir de ces normes grâce à des fédérations multisports et affinitaires. L'article L. 131-7 du code du sport permet en effet aux fédérations sportives agréées de mettre en place des règles de pratiques adaptées « *et ne mettant pas en danger la sécurité des pratiquants* » afin de favoriser l'accès aux activités sportives sous toutes leurs formes. Des activités sportives peuvent ainsi être proposées au plus près des populations, même dans les territoires moins bien dotés en équipements, comme le font par exemple l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP), dont la devise est « tous les sports autrement », et la Fédération nationale du sport en milieu rural.

\*

Les moyens mis en œuvre par les collectivités territoriales relativisent la portée de l'intervention de l'État. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités territoriales ont acquis un rôle essentiel dans la construction et l'entretien des équipements sportifs, mais aussi dans tous les aspects de la politique sportive. Pourtant, alors qu'elles doivent assumer les coûts induits par des normes définies par l'État et par le mouvement sportif, elles n'étaient pas réellement associées à la gouvernance du sport.

Si la relation particulière de l'État avec les fédérations sportives demeure, les dispositifs d'agrément et de délégation de service public n'ont plus la force qu'ils avaient dans la seconde moitié du siècle dernier. Cette relation marquée par un soutien financier et technique de l'État au monde sportif, dans un cadre de moins en moins tutélaire et de plus en plus partenarial, garde sa pertinence dans le sport

---

259 Cette compétition est organisée par l'association Futurolan. V. *La Croix*, « L'e-sport en marche vers un futur olympique », 20 avril 2019, p. 12.

de haut niveau, compte tenu de ses enjeux spécifiques. Elle doit en revanche être redéfinie en ce qui concerne le développement des activités physiques et sportives, afin de se concentrer sur des priorités stables et de mieux appréhender l'évolution des comportements sportifs.

En se dispersant sans trouver de lieu de concertation pérenne, la politique publique du sport s'est affaiblie. L'absence de véritable prise en compte de la place majeure des collectivités territoriales, les interventions imbriquées et peu coordonnées des différents acteurs et le défaut de dialogue sur les priorités ont contribué à éloigner la gouvernance du sport des pratiques sportives d'aujourd'hui. Or, le sport reste un puissant levier de politique publique, car il est au croisement de défis économiques et sociétaux majeurs, dont certains revêtent une dimension internationale. La gouvernance du sport doit par conséquent sortir de l'incertitude où elle se trouve, afin de permettre à ses acteurs de mieux répondre ensemble à des défis de premier plan pour l'intérêt général.

La création de l'Agence nationale du sport vise à réformer cette gouvernance, pour maximiser le nombre de médailles françaises aux jeux Olympiques et Paralympiques et pour rassembler les acteurs sur des objectifs communs. À quelques années des JOP de Paris 2024, à un an des JOP de Tokyo, cette réforme profonde peut être regardée comme un pari sur l'avenir. Elle entend combler des attentes anciennes, mais bouscule des schémas établis ; elle suscite espoirs et inquiétudes. Il est néanmoins certain que le modèle sportif français devait se remettre en mouvement pour s'adapter aux exigences contemporaines.





## **2. Le sport : un levier pour des politiques publiques au croisement de défis sociétaux et économiques**

Fait social global, le sport, entendu comme activité de loisir ou de compétition dans un continuum allant des mobilités actives au sport licencié, constitue un poste d'observation des évolutions qui traversent notre société, mais également un moyen d'action sur ces mouvements. La répartition de la pratique des activités physiques et sportives dans la population reflète des inégalités sociales et territoriales. Susceptible d'améliorer la santé du pratiquant, de lui apporter du bien-être, de l'inscrire dans des relations sociales et de le mettre au contact de la nature, le sport peut aussi présenter des risques liés à un manque d'apprentissage, à la consommation de produits visant à améliorer les performances ou à sculpter une silhouette ; il peut être terni ou fragilisé par des excès, des discriminations ou des violences.

Omniprésent dans les médias, capable de rassembler des foules, le sport génère une économie dynamique fondée sur des biens de consommation spécifiques et des services. Il peut représenter un vivier de création d'emplois répondant à une demande d'activités physiques et sportives liées au bien-être et à la santé. La dimension culturelle du sport, l'attraction qu'exerce le spectacle sportif, font de la retransmission des grandes compétitions un enjeu de premier ordre, qui continue à structurer le champ médiatique et, plus particulièrement, les services audiovisuels, quels que soient leurs réseaux (hertzien, câble, internet...). Le spectacle sportif est ainsi devenu un enjeu d'investissements pour le secteur des médias, une source majeure de financement du sport professionnel et, grâce à des mécanismes de solidarité, du sport amateur. Toutefois, la marchandisation accentuée du sport spectacle à l'échelle européenne, concentrée sur certaines disciplines, entraîne des déséquilibres. La force des intérêts financiers en jeu peut mettre en péril les valeurs du sport, son suspense intrinsèque, et avoir des conséquences néfastes sur les sportifs professionnels et de haut niveau.





Le sport apparaît ainsi comme un instrument de diagnostic et d'action sur des enjeux sociétaux majeurs concernant l'éducation, la citoyenneté, la sécurité publique et la santé. Si son poids économique réel ne reflète pas exactement son impact médiatique, le retentissement de certains sports et de certaines compétitions peut leur donner une forme d'ascendant sur les pouvoirs publics. En quête de nouvelles ressources dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de développement de services sportifs concurrentiels, le mouvement sportif est confronté à la nécessité de former ses personnels bénévoles pour assurer la gestion des fédérations et des clubs et proposer des activités répondant à l'évolution des pratiques. Il est en outre confronté à des exigences renforcées de démocratie et de transparence.

## 2.1. Le sport, instrument de diagnostic et d'action sur des enjeux sociétaux majeurs

### 2.1.1. Le sport, facteur d'éducation et de citoyenneté

- **L'éducation par le sport**

Si les finalités éducatives du sport ont longtemps divisé le mouvement sportif et suscité des réserves dans le monde académique durant les années 1970 et 1980<sup>260</sup>, l'apport positif du sport au sein de l'école est aujourd'hui reconnu. Depuis la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975, relative au développement de l'éducation physique et du sport, le législateur n'a cessé de réaffirmer la valeur éducative du sport et d'en élargir les finalités. L'éducation physique et sportive (EPS), qui « *concourt directement à la formation de tous les élèves* »<sup>261</sup>, bénéficie désormais à tous les niveaux de scolarité d'un volume horaire obligatoire conséquent<sup>262</sup>. Après avoir longtemps souffert d'être une discipline jugée secondaire par la communauté éducative, l'EPS est perçue comme une discipline à part entière et même comme une matière digne d'une attention particulière, car essentielle à l'équilibre de la personne<sup>263</sup>. Si cet enseignement obligatoire demeure de la seule responsabilité de l'éducation nationale, le paysage des pratiques sportives scolaires s'est considérablement diversifié et des synergies ont été développées entre les différents acteurs du sport : professeurs des écoles, ETAPS<sup>264</sup>, intervenants agréés

260 P. Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Éd. Minuit, Paris, 1979 ; Brohm J.-M., *Critiques du sport*, Paris, Éd. Christian Bourgois, 1976 ; M. Foucault, *Surveiller et punir*, pp. 219-220, Éd. Gallimard, 1975 ; *Dits et écrits*, I. 1954-1975, Paris, éd. Gallimard, p. 1623.

261 Article L. 121-1 du code de l'éducation.

262 Article D. 312-1 du [bulletin officiel spécial n° 11](#) du 26 novembre 2015 (programmes d'enseignement de l'école élémentaire et du collège).

263 I. Queval, *S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain*, Éd. Gallimard, 2004, p. 323.

264 Éducateur territorial des activités physiques et sportives <https://www.cidj.com/.../educateur->

issus des ligues sportives ou provenant du monde associatif. Le rôle des éducateurs sportifs<sup>265</sup>, des bénévoles au sein des clubs<sup>266</sup> et des associations au service d'objectifs d'intérêt général<sup>267</sup> est devenu essentiel dans l'apprentissage par les enfants et les adolescents des valeurs sportives.

Les évaluations montrent cependant qu'il existe encore des insuffisances dans la pratique sportive de la maternelle à l'université et des inégalités territoriales et sociales. Ainsi, en matière d'apprentissage du « savoir-nager », les circulaires se succèdent<sup>268</sup> sans véritable amélioration de la situation. On estime à au moins 25% le pourcentage d'enfants qui ne savent pas nager à l'entrée en sixième.<sup>269</sup> Cette situation s'expliquerait par une insuffisance de bassins disponibles, en milieu rural notamment, mais aussi par des déficiences pédagogiques<sup>270</sup>. La persistance du phénomène du « décrochage » dans la pratique régulière d'une activité physique, qui intervient dès 13-14 ans au collège, particulièrement pour les adolescentes, et qui s'aggrave fortement à l'entrée à l'université est également un motif d'inquiétude<sup>271</sup>.

Tandis que ces défis ne peuvent pas être relevés par l'école seule, le coût financier de la pratique du sport en dehors de l'école peut être dissuasif pour les familles modestes. Ce constat avait d'ailleurs conduit en 2013 le ministre de l'éducation nationale à modifier l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et primaires<sup>272</sup>, afin notamment de renforcer, en partenariat avec les collectivités locales, la place des activités périscolaires, en particulier celle du sport. C'est dans ce contexte qu'avait été signée en 2013 une convention cadre ambitieuse pour approfondir encore le partenariat entre le mouvement sportif et le monde éducatif<sup>273</sup>. À la suite de l'abandon du caractère obligatoire de la réforme des rythmes scolaires<sup>274</sup>, seule une minorité de communes a choisi de maintenir la semaine de quatre jours et demi à l'école. Toutefois, la dynamique lancée pour améliorer la complémentarité entre les différents acteurs qui contribuent au parcours sportif d'un jeune s'est poursuivie.

---

*territorial-des-activités-physiques-et-sportives-etaps*

265 En 2015, le nombre d'éducateurs sportifs s'élevait à 133 393.

266 En décembre 2017, on compte 3,5 millions de bénévoles, les chiffres sont disponibles sur : [http://cnar-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/20170613\\_crdla\\_fiche\\_le\\_sport\\_en\\_quelques\\_chiffres.pdf](http://cnar-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/20170613_crdla_fiche_le_sport_en_quelques_chiffres.pdf) (consulté en novembre 2018).

267 À titre d'exemple, l'UCPA compte 240 000 clients pour Sports vacances, 3,4 millions pour les centres de loisirs et 12 500 emplois.

268 [Bulletin officiel de l'éducation nationale n° 34](#) du 12 octobre 2017.

269 P. Deguilhem, R. Juanico, *Promouvoir l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie : Des enjeux partagés dans et hors l'école*, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, septembre 2016, p. 48 à 51 ; [site internet de l'USEP](#).

270 Face à l'augmentation du nombre de noyades accidentelles en France entre 2015 et 2018, notamment chez les moins de six ans, la ministre des sports a lancé le 15 avril 2019 un plan « Aisance aquatique » pour faciliter la familiarisation avec l'eau dès le plus jeune âge et favoriser l'apprentissage de la natation.

271 Pour un constat approfondi et des propositions pour lutter contre le décrochage sportif : *Ibid* p. 73 et s.

272 [Décret n° 2013-77](#) du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et primaires.

273 P. Deguilhem, R. Juanico, *op. cit.*, Annexe IV.

274 [Décret n° 2017-1108](#) du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.



L'un des enjeux essentiels pour l'éducation au sport et par le sport est la promotion de l'éthique sportive, afin de lutter contre le dopage, contre la violence et de rappeler que le sport « *a aussi ses humanités* »<sup>275</sup>, que les élèves doivent s'approprier. Cet apprentissage de la « morale » du sport<sup>276</sup> est nécessaire pour que le sport contribue à l'intégration<sup>277</sup>, à la citoyenneté, au respect de la mixité et à la lutte contre les discriminations, le racisme et l'homophobie<sup>278</sup>. Des associations dont l'action doit être saluée s'appuient sur l'éducation sportive pour accompagner des jeunes vers l'insertion et l'intégration. Ainsi, l'Agence pour l'éducation par le sport, créée en 1996, a développé depuis 2014 le programme « Déclics sportifs », qui apporte à des jeunes une brève formation, assurée par des éducateurs sportifs, avant de les aider à s'intégrer dans des entreprises, souvent dans le cadre de contrats de professionnalisation. Près de 400 jeunes ont déjà bénéficié de ce programme, dont 70% ont obtenu un contrat à durée indéterminée. L'association Sport dans la ville, créée en 1998, met en œuvre chaque année des programmes d'insertion sociale et professionnelle auprès de 6 000 jeunes inscrits dans 36 centres sportifs et issus de quartiers prioritaires. Cette action s'appuie sur la pédagogie comportementale inculquée par des éducateurs sportifs, afin de permettre aux jeunes d'apprendre la ponctualité, la politesse et les règles de civilité, et sur des programmes d'insertion professionnelle comme « Job dans la ville », qui accompagne des jeunes dès l'âge de 14 ans dans leur orientation professionnelle ainsi que dans leur accès à l'emploi, en organisant des parrainages par des collaborateurs d'entreprises, des ateliers de préparation au monde professionnel et l'accès à des expériences professionnelles en entreprises.

À Grigny, commune où 50% des élèves sortent du système scolaire sans aucun diplôme, et où seulement 25% d'une classe d'âge atteint le baccalauréat, a été inaugurée en 2017 une académie des sports, fondée sur une convention entre la ville, l'État, l'agglomération, l'union sportive de Grigny et des associations et parrainée par des champions sportifs. Dans cette académie, les séances de sport sont complétées par de l'aide aux devoirs, des stages pendant les vacances, la participation à des rencontres et l'accès à des manifestations sportives. L'État s'est récemment appuyé sur les actions conduites dans cette commune pour développer des « cités éducatives », afin d'intensifier, dans les quartiers prioritaires, la prise en charge éducative des enfants à partir de 3 ans et des jeunes jusqu'à 25 ans, avant, pendant, et après l'école, notamment en utilisant davantage les locaux scolaires pendant les temps périscolaires et en développant la pratique sportive et les activités de bien-être corporel. Les 80 territoires de la politique de la ville éligibles<sup>279</sup> au label « cités éducatives » doivent ainsi fédérer tous les acteurs, au premier rang desquels l'éducation nationale, les collectivités territoriales et les associations.

275 J. Pré vost, *Plaisir des sports*, éd. Gallimard, Paris, 1925.

276 A. Camus : « *Ce que finalement je sais de plus sûr sur la morale et les obligations des hommes, c'est au sport que je le dois* », extrait de *La belle époque*, article « L'équipe de France » in Prouteau, Anthologie des textes sportifs de la littérature, éd. Plon, Paris, 1972, p. 134.

B. Jeu : « La vraie nature du sport, c'est-à-dire sa morale authentique, se situe dans le respect conjoint de la loi, des autres et de soi-même », Analyse du sport, éd. PUF, Paris, 1987.

277 L'agence pour l'éducation par le sport [educationparlesport.com](http://educationparlesport.com) › Actualités

[www.leparisien.fr/.../le-sport-ne-facilite-pas-toujours-l-integration-03-02-2011-12974...](http://www.leparisien.fr/.../le-sport-ne-facilite-pas-toujours-l-integration-03-02-2011-12974...)

278 V. par exemple, l'opération « #Coupdesifflet » lancée en mai 2015 [www.sports.gouv.fr/CoupdeSifflet](http://www.sports.gouv.fr/CoupdeSifflet)

279 Cette liste a été rendue publique le 2 mai 2019 par les ministres Jean-Michel Blanquer et Julien Denormandie.

- **Le sport et l'égalité des sexes**

Si les femmes ont dû lutter pour trouver une place dans le sport olympique, à l'exemple des militantes de la Fédération des sociétés féminines sportives de France<sup>280</sup> (FSFSF), des inégalités demeurent entre les femmes et les hommes pour l'accès à la pratique et aux diverses disciplines sportives, l'accès aux postes de responsabilité dans les fédérations et la visibilité du sport féminin dans les médias. Selon L'INSEE, on observe des inégalités persistantes, tant pour le temps consacré au sport, que pour les disciplines pratiquées<sup>281</sup>. 33% des femmes de 16 à 24 ans pratiquent une activité une fois par semaine, soit 12 points de moins que chez les hommes. Un écart qui s'explique par l'inégale répartition des tâches domestiques, par l'inadaptation de l'offre sportive et surtout par la prégnance de certains stéréotypes : une personne sur deux considère encore que « *certaines sports conviennent mieux aux garçons qu'aux filles* », selon l'INSEE. Ainsi, les femmes sont très peu représentées dans les sports collectifs ou de raquette, alors qu'elles sont ultra-majoritaires en danse et en gymnastique. Mais cet écart se réduit avec l'âge : entre 40 et 50 ans, les femmes consacrent autant de temps au sport que les hommes. Et la courbe s'inverse même ensuite : à partir de 50 ans, les sportives sont plus nombreuses que les sportifs. Pour autant, « toutes choses égales par ailleurs », une femme a 20% de chances en moins de pratiquer une activité physique ou sportive qu'un homme<sup>282</sup>.

Les inégalités sociales ont en outre un impact considérable sur la pratique sportive des filles (seules 32% des filles en zone d'éducation prioritaire pratiquent un sport en club contre 80% dans les classes moyennes et supérieures, selon le rapport de la délégation aux droits de femmes du Sénat de 2011 sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport). De ces inégalités peut résulter un déséquilibre dans les formations et les recrutements de la filière sport. Un quart seulement des professionnels des métiers de moniteur et éducateur sportif sont des femmes et 36% des salariés de la branche professionnelle du sport sont des femmes<sup>283</sup>. Selon une enquête de la Conférence des directeurs et doyens de STAPS, cette filière de formation accueille en première année de licence 26% de filles. En second année de master, ce taux atteint seulement 35%<sup>284</sup>. La filière activité physique adaptée-santé (APAS) est celle vers laquelle les filles préfèrent s'orienter (55% de garçons, 45% de filles), alors que la filière entraînement sportif (ES) est fortement masculinisée (80% de garçons, 20% de filles). On peut y voir un résultat de la relative désaffection des filles pour la pratique sportive au cours de l'adolescence et de leur désintérêt pour les cours d'EPS dans l'enseignement secondaire. Enfin, si la part des compétitions féminines dans les retransmissions sportives est en augmentation, elle n'atteint

---

280 Le combat de ces militantes sportives porte finalement ces fruits et lors des jeux olympiques de 1928, 277 femmes ont le droit de participer aux épreuves d'athlétisme. Les JO de Rio (2016) ont atteint un taux de 47,4% d'épreuves féminines.

281 François Gleizes, division Conditions de vie des ménages, Émilie Pénicaud, division Études sociales, Insee; [Pratiques physiques ou sportives des femmes et des hommes : des rapprochements mais aussi des différences qui persistent](#), INSEE Première, n° 1675, 23 novembre 2017.

282 INSEE, « Pratiques physiques ou sportives des femmes et des hommes : des rapprochements mais aussi des différences qui persistent », INSEE Première n° 1675, 23 novembre 2017..

283 V. le rapport de la branche professionnelle du sport, avril 2018, p. 9.

284 [blog.educpros.fr/didier-delignieres/2017/03/08/filles-et-garcons-en-staps/](http://blog.educpros.fr/didier-delignieres/2017/03/08/filles-et-garcons-en-staps/)



que 16 à 20% du volume global de l'offre de retransmission sportive à la télévision, contre 7% en 2014<sup>285</sup>. Ces données n'intègrent pas la place plus importante accordée à la diffusion des matchs de la Coupe du monde féminine de football organisée en France du 7 juin au 7 juillet 2019 et les fortes audiences atteintes par ces retransmissions<sup>286</sup>.

La loi du 4 août 2014<sup>287</sup> a constitué une étape importante dans l'introduction progressive du principe de parité dans les instances de gouvernance des fédérations sportives agréées. L'article L. 131-8 du code du sport prévoit ainsi que les statuts des fédérations agréées « *favorisent la parité dans les instances dirigeantes de la fédération* ». Pour les fédérations sportives dont la proportion de femmes est supérieure ou égale à 25%, est prévue une représentation minimale de 40% de femmes. Pour les fédérations dont la proportion de femmes est inférieure à 25%, une représentation minimale de 25% des postes est obligatoire. Par ailleurs, la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 sur l'éthique du sport a créé une Conférence permanente du sport féminin<sup>288</sup>. Dans le cadre de cette conférence, l'opération Sport Féminin Toujours, conduite par le CSA, invite les médias à intégrer plus de retransmissions sportives mais aussi plus de sujets, émissions et interviews consacrés au sport féminin<sup>289</sup>. En 2017, l'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est affirmé reconnu comme d'intérêt général<sup>290</sup>. En outre, des fédérations développent des plans de féminisation et sensibilisent leurs licenciés à l'égalité des sexes et à l'acceptation des différences. L'UNSS promeut ainsi la mixité et lutte contre les stéréotypes avec l'opération « *Le cliché à l'UNSS, c'est pas notre genre* », qui offre la possibilité à de jeunes licenciées de pratiquer des activités dites « masculines » comme la boxe.

- **Le respect de la laïcité et la prévention de la radicalisation**

Des phénomènes étrangers aux valeurs promues par la politique sportive et le mouvement sportif ont pu apparaître (prosélytisme religieux, radicalisation). Si le sport doit être avant tout un facteur de lutte contre les phénomènes de repli et d'émancipation, le sport organisé, qui repose sur des structures collectives et apporte une formation, peut être un vecteur de communautarisme, voire de radicalisme. Ces dérives, identifiées par l'unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT), sont principalement signalées dans les sports de combat comme la boxe, le pancrace ou le MMA (arts martiaux mixtes ou *mixed martial arts*), les arts martiaux, la musculation en salle et les sports collectifs. Aussi le ministère

---

285 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport sur la diffusion de la pratique féminine sportive à la télévision*, septembre 2017, p. 4.

286 Les deux premiers matchs de l'équipe de France féminine ont ainsi rassemblé 10,6 et 10,4 millions de téléspectateurs.

287 [Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes](#).

288 Créée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 sur l'éthique du sport, elle est composée de représentants du monde sportif, de l'État, d'acteurs économiques, de médias ou d'élus de collectivités territoriales.

289 Le CSA et le ministère des sports se sont associés pour organiser la deuxième édition de l'opération Sport Féminin Toujours, les 9 et 10 février 2019, en partenariat avec le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, la CNOSF et le CPSF.

290 Art. 202-1 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, repris à l'article L. 100-1 al. 4 du code du sport : « *L'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est d'intérêt général.* »

de la jeunesse et des sports a-t-il publié en 2016 un guide sur la prévention de la radicalisation, à destination des acteurs du sport et de l'éducation. La région Île-de-France a lancé en 2017 un plan de prévention de la radicalisation dans le sport, en direction des ligues et des comités régionaux<sup>291</sup>. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation du 23 février 2018 a décidé d'intégrer la prévention de la radicalisation à la formation interfédérale des éducateurs sportifs et des formateurs de formateurs, de sensibiliser les cadres techniques des fédérations sportives et ceux qui organisent des activités physiques et sportives non instituées (musculature, *fitness*, *paintball*, *air soft*, etc.), les directeurs des sports des municipalités et d'identifier dans chaque fédération sportive un responsable de la citoyenneté comme référent auprès des autorités déconcentrées et point de contact pour les forces de sécurité intérieure<sup>292</sup>.

- **La lutte contre le développement des incivilités**

Depuis 2004, le ministère des sports, en relation avec les ministères de l'intérieur et de la justice, le mouvement sportif, puis avec le Défenseur des droits, publie un *Guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport* (dernière édition décembre 2018). Le ministère des sports a ensuite étendu son action à la défense de l'éthique sportive et à la promotion des valeurs du sport (plan « Citoyens du Sport » de mars 2015). Le périmètre de cette politique préventive comprend notamment la prévention et la lutte contre le racisme, contre l'homophobie, contre le sexisme et les violences faites aux femmes, contre le bizutage et toutes formes de violences sexuelles dans le champ sportif et le respect de l'arbitre. Par ailleurs, certaines fédérations (Observatoire des comportements de la Fédération française de football, Fédération française de basketball), certaines régions (Nouvelle-Aquitaine) et certains départements (Haute-Vienne) ont créé des observatoires des incivilités dans le sport.

- **Éloge de l'arbitre sportif**

Le sport organisé par les fédérations sportives est un cadre privilégié d'apprentissage du respect des règles et de l'autorité, éléments indispensables à la vie en société. L'arbitre joue en ce domaine un rôle clef. Sa mission, essentielle à la compétition sportive, suppose une véritable passion, car son exercice expose bien souvent l'arbitre à des contestations, à des invectives, voire à des propos ou des actes violents, de la part de joueurs mécontents, de spectateurs, ou même de parents venus soutenir leurs enfants. L'écrivain, grand sportif et résistant Jean Prévost rend à l'arbitre, en 1925, un hommage qui garde toute sa force : « *Il faut à l'arbitre, que la partie ne saurait amuser toujours, plus d'esprit sportif qu'aux joueurs eux-mêmes. Tant que joueurs et public souhaiteront voir leur camp gagner par tous les moyens, il lui faudra aussi un esprit de sacrifice, dont la nécessité actuelle m'attriste pour les sports. Ces magistrats qui distribuent le blâme ou la gloire, les sportifs n'en comprennent ni la nécessité ni la nature : il suffirait d'honorer les arbitres pour en multiplier et en améliorer l'espèce* »<sup>293</sup>.

291 V. [www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/prevention\\_radicalisationsport\\_3\\_2\\_-2.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/prevention_radicalisationsport_3_2_-2.pdf)

292 V. également la plaquette *Prévenir la radicalisation dans le champ du sport*.

293 J. Prévost, *Plaisirs des sports, Essais sur le corps humain*, Paris, 1925, rééd. 2003, p. 121.



L'arbitre entretient un lien étroit avec la fédération dont il possède nécessairement une licence. La fédération assure sa formation<sup>294</sup>, sa désignation, son évaluation, souscrit pour l'exercice de son activité des garanties d'assurance couvrant sa responsabilité civile<sup>295</sup> et exerce le cas échéant un pouvoir de sanction à son encontre. Aussi la diversité des règles du jeu applicables conduit-elle à une grande diversité des pratiques arbitrales, qui peuvent prendre la forme d'un jugement (gymnastique, patinage artistique, sports de combat,...) ou d'une stricte application de la règle du jeu, en temps réel. Elles peuvent être collégiales ou individuelles. Une partie des arbitres exercent cette activité à titre bénévole et sont seulement remboursés des frais qu'ils ont engagés. La majorité des arbitres et juges sportifs perçoivent en outre des indemnités, calculées selon des barèmes établis par les fédérations. Seuls les arbitres professionnels, soit 300 à 350 praticiens, tirent de cette activité l'intégralité ou l'essentiel de leurs revenus.

Selon l'Association française du corps arbitral multisports, la France compte près de 246 000 juges et arbitres sportifs. Cet effectif élevé paraît résulter notamment de la mise en place dans notre pays d'un statut des arbitres, à un moment où une réduction des effectifs s'était amorcée<sup>296</sup>. La [loi n° 2006-1294](#) du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres, issue d'une proposition de loi du Sénat, a en effet précisé les conditions d'exercice des juges et arbitres, leur régime social et fiscal et renforcé leur protection contre les incivilités. En application de ce statut, les juges et arbitres exercent leur mission en toute indépendance et impartialité, sous le contrôle de la fédération sportive auprès de laquelle ils sont licenciés et dans le respect des règlements qu'elle édicte<sup>297</sup>. De plus, sauf lorsqu'ils sont juges ou arbitres professionnels et salariés de leur fédération, les arbitres et juges ne peuvent être regardés, dans l'accomplissement de leur mission, comme liés à la fédération par un lien de subordination caractéristique du contrat de travail au sens des articles [L. 1221-1](#) et [L. 1221-3](#) du code du travail<sup>298</sup>. La loi du 23 octobre 2006 a étendu aux juges et aux arbitres la protection pénale spécifique accordée aux personnes chargées d'une mission de service public<sup>299</sup>. Elle a par ailleurs inscrit les sommes et indemnités reçues par les arbitres au titre de leur mission parmi la liste des revenus considérés comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux<sup>300</sup>, confirmant leur place dans la catégorie des travailleurs indépendants. Lorsque ces sommes et indemnités ne dépassent pas 14,5% du plafond de la sécurité sociale pour une année civile, elles sont exonérées d'impôt

---

294 [Art. L. 211-3](#) du code du sport.

295 [Art. L. 321-1](#) du code du sport.

296 Plus de 20 000 arbitres sur les 153 200 en activité, toutes disciplines confondues, avaient quitté cette activité entre 2000 et 2005, selon le rapport n° 397 (2005-2006) de Jean-François Humbert sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres, fait au nom de la commission des affaires culturelles, Sénat, 14 juin 2006.

297 [Art. L. 223-1](#) du code du sport.

298 [Art. L. 223-3](#) du code du sport.

299 Ainsi, aux termes de l'article L. 223-2 du code du sport, « les arbitres et juges sont considérés comme chargés d'une mission de service public au sens des articles 221-4, 222-3, 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 et 433-3 du code pénal et les atteintes dont ils peuvent être les victimes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mission sont réprimées par les peines aggravées prévues par ces articles ».

300 [Art. 92](#), 2, 6° du code général des impôts.



sur le revenu<sup>301</sup> et des cotisations et contributions de sécurité sociale<sup>302</sup>. En outre, un juge ou arbitre inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau peut bénéficier, au même titre que tout sportif de haut niveau, des conditions particulières d'emploi visant à faciliter sa formation et la préparation de concours d'accès à la fonction publique<sup>303</sup>.

L'apprentissage des fonctions d'arbitre amateur est en lui-même un outil de formation à la vie en groupe, à l'exercice de l'autorité, à la communication et à la perception des tensions sociales. L'arbitre joue donc un rôle éducatif de premier plan. L'UNSS s'appuie sur cette fonction dans le cadre de son programme « Jeunes officiels vers une génération responsable », qui a permis à 200 000 licenciés d'exercer des missions, telles que celles d'arbitre, afin de les responsabiliser et de développer leurs compétences personnelles. Nombre de jeunes arbitres amateurs exerçant cette activité au niveau départemental en retirent ainsi une expérience précieuse. Une expérience qui a directement à voir avec la formation au droit et avec le rôle du juge, comme le soulignait Michel Serres : « *Dans le cadre d'un match de football, de rugby ou de basket, il y a découpage de l'espace et du temps. Les spectateurs n'assistent à rien d'autre qu'à un procès. Avec l'arbitre dans le rôle du juge. Qui ordonne la mise en jeu, stoppe la partie, marque les buts, accorde les punitions comme les récompenses* »<sup>304</sup>.

## 2.1.2. Les enjeux de sécurité

Si la sécurité des pratiques sportives est une préoccupation permanente de l'État et marque fortement le droit du sport<sup>305</sup>, les enjeux de sécurité portent aussi sur la sécurité publique lors des manifestations sportives.

- **Le sport et la violence**

Selon la thèse de Norbert Elias, le degré de civilisation des jeux de compétition sportive reflète le niveau de régulation de la violence dans la société : « *le niveau de civilisation des jeux de compétition et ses variations restent incompréhensibles si on ne les rapproche pas au moins du niveau général de violence socialement autorisé, de l'organisation du contrôle de la violence (...)* »<sup>306</sup>. Si un développement de l'autocontrôle marque l'histoire de notre civilisation, le sport ne fait pas disparaître la violence, pas plus qu'il ne la génère directement. Il peut être un facteur d'éducation et contribuer à canaliser des tensions ; il peut aussi être traversé par des violences, des excès et des insultes. L'apparition d'actes de violence à l'occasion de compétitions sportives est ancienne, puisque ce phénomène s'est

301 [Art. 93](#), al. 10 du code général des impôts.

302 [Art. L. 241-16](#) du code de la sécurité sociale.

303 [Art. L. 221-6](#) du code du sport.

304 Michel Serres, « Le sport, c'est surtout savoir perdre », entretien publié par Le Temps, 22 décembre 2007.

305 Ainsi, les [articles L. 212-11](#) et [L. 212-12](#) du code du sport imposent à toute personne exerçant à titre professionnel les activités de professeur, moniteur, éducateur, entraîneur ou animateur d'une activité physique ou sportive ou d'entraînement, de déclarer son activité à l'autorité administrative.

306 N.Elias, E. Dunning, *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, éd. Fayard, Paris, 1986.





manifesté en Angleterre depuis le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle et en France au début du XX<sup>e</sup> siècle, respectivement pour le cricket et le Tour de France de cyclisme. Ces violences ont gagné en intensité dans la seconde moitié du siècle dernier, avec l'apparition du hooliganisme, le développement d'actes et d'injures à caractère raciste ou homophobe et de débordements<sup>307</sup>.

Si la violence est plutôt réglementée ou régulée dans le sport contemporain, des sports de combat laissant une plus grande place à la violence tendent à rassembler une audience croissante. Les arts martiaux mixtes (MMA), également appelés « *free-fight* », combat ultime, combat libre ou lutte en cage, se caractérisent ainsi par le spectacle de combats d'une extrême violence, où presque tous les coups sont permis. Une recommandation du Conseil de l'Europe de 1999<sup>308</sup> estime que « *les combats, tels que la lutte en cage, ne peuvent être considérés comme un sport et qu'ils constituent un danger pour les spectateurs, compromettent la santé des combattants et ont des liens avec des activités illégales, notamment les jeux d'argent* » et préconise l'interdiction de ce type de combats libres. Un rapport de 2016 préconisait l'observation de cette pratique et le renforcement du travail des fédérations relevant des arts martiaux et des sports de combat pour renforcer la sécurité des pratiquants et des spectateurs<sup>309</sup>. La reconnaissance de cette discipline émergente est engagée<sup>310</sup>, afin de permettre à l'État de mieux en assurer la réglementation, la sécurité et le contrôle.

- **La sécurité des sportifs et des manifestations sportives**

Si les fédérations délégataires sont chargées de l'édiction des règlements relatifs à l'organisation de toutes les manifestations dont elles ont la charge<sup>311</sup>, l'article L. 331-2 du code du sport dispose que « *l'autorité administrative compétente peut, par arrêté motivé, interdire la tenue de toute compétition, rencontre, démonstration ou manifestation publique de quelque nature que ce soit, dans une discipline ou une activité sportive lorsqu'elle présente des risques d'atteinte à la dignité, à l'intégrité physique ou à la santé des participants* »<sup>312</sup>. La sécurité du plus grand nombre de manifestations sportives organisées à l'échelle locale, déclarées auprès du maire ou du préfet, est assurée par des membres du service d'ordre mis en place par l'organisateur, en liaison avec les forces de police ou de gendarmerie, et peut faire appel à des bénévoles. Lorsque le nombre de spectateurs, de personnels, et de participants à une manifestation sportive à but lucratif excède 1 500 personnes, l'organisateur de la manifestation doit en faire la déclaration soit au maire, soit, à

---

307 V. le rapport du Conseil national des activités physiques et sportives, *La violence et le sport. Le sport contre la violence*, décembre 2007.

308 [Recommandation R.99-11](#) du Conseil de l'Europe du 22 avril 1999.

309 Rapport de MM. Patrick Vignal, député, et Jacques Gersperrin, sénateur, sur la pratique des arts martiaux mixtes.

310 Le ministère des sports a ouvert, le 24 juin 2019, la première étape vers la légalisation du MMA, en lançant un appel à manifestation d'intérêt auprès des fédérations pour prendre en charge ce sport de combat extrême, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

311 [Article L. 331-1](#) du code du sport.

312 Concernant les manifestations sur les voies publiques, un régime de déclaration et un régime d'autorisation a été institué par le législateur selon la participation ou non de véhicules à moteur ([art. L. 331-8](#) et [L. 411-7](#) du code du sport).

Paris et dans les Bouches-du-Rhône, au préfet de police<sup>313</sup>. L'autorité compétente peut alors, si elle estime insuffisantes les mesures envisagées par les organisateurs pour assurer la sécurité, imposer à ceux-ci la mise en place d'un service d'ordre ou le renforcement du service d'ordre prévu.

Les violences intervenues dans les stades ont conduit à l'élaboration d'un cadre juridique spécifique, comprenant des sanctions pénales et des mesures de police administrative. Certaines infractions visent à réprimer les comportements dangereux, comme l'introduction d'engins pyrotechniques ([art. L. 332-8](#) du code du sport), d'autres répriment les provocations à la haine ou à la violence ([art. L. 332-6](#)) ou l'exhibition de signes ou symboles racistes ([art. L. 332-7](#)). À la suite de débordements qui ont affecté des matchs de football, des dispositifs particuliers ont été adoptés pour sécuriser les accès et les zones d'accueil des « fans ». La [loi n° 93-1282](#) du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives crée l'interdiction judiciaire de stade (IJS), peine complémentaire étendue en 1998 aux infractions en relation directe avec une manifestation sportive, mais commises à l'extérieur de l'enceinte sportive<sup>314</sup>. Depuis 1995, l'organisateur d'une manifestation sportive doit mettre en place, dans certaines circonstances, un service d'ordre<sup>315</sup>, qui est autorisé, depuis 2003, à procéder, sous le contrôle d'officiers de police judiciaire, à des palpations de sécurité à l'entrée des stades<sup>316</sup>.

Ce dispositif pénal est complété par un dispositif préventif, relevant de la police administrative. L'interdiction administrative de stade (IAS), créée en 2006<sup>317</sup>, permet aux préfets d'interdire à une personne l'accès à l'enceinte sportive lorsque, du fait de son comportement passé, elle est susceptible de constituer une menace pour l'ordre public<sup>318</sup>. Le préfet peut communiquer l'identité des interdits de stade aux fédérations sportives agréées et aux associations de supporters<sup>319</sup>. La même année est instituée une procédure de dissolution administrative des groupements de supporters racistes ou violents<sup>320</sup>. L'interdiction judiciaire est ensuite assortie d'une obligation de répondre à des convocations (« pointages ») au commissariat ou à la gendarmerie pendant les rencontres sportives impliquant l'équipe du supporter<sup>321</sup>, cette obligation étant laissée à la libre appréciation du préfet pour

313 [Article R. 211-22](#) du code de la sécurité intérieure.

314 [Loi n° 98-146](#) du 6 mars 1998 relative à la sécurité et à la promotion d'activités sportives.

315 [Loi n° 95-73](#) du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

316 [Loi n° 2003-239](#) du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

317 [Loi n° 2006-64](#) du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. [Article L. 332-16](#) du code du sport.

318 Cette menace est constituée par le comportement général de la personne, par le fait qu'elle a précédemment commis un acte grave pendant une manifestation sportive ou qu'elle continue à appartenir à une association dissoute ou faisant l'objet d'une suspension.

319 Les interdits de stade sont recensés dans un Fichier national des interdits de stade (FNIS) depuis [l'arrêté du 28 août 2007](#) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux personnes interdites de stade.

320 [Loi n° 2006-784](#) du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives.

321 [Loi n° 2011-267](#) du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Cette loi fait en outre obligation au préfet de communiquer, aux fédérations sportives agréées et aux groupements sportifs, l'identité des interdits de stade, qu'ils fassent l'objet d'une interdiction de nature administrative ou judiciaire. L'identité des interdits de stade peut également être transmise aux autorités d'un pays étranger lorsque ce dernier accueille une manifestation sportive à laquelle participe une équipe française.



l'interdiction administrative. La durée maximale de l'interdiction administrative de stade, portée à six mois en 2010<sup>322</sup>, est étendue à douze mois en 2011. La loi du 14 mars 2011 permet en outre au ministre de l'intérieur ou au préfet d'interdire ou de limiter les déplacements des supporters en cas de risque de trouble grave à l'ordre public<sup>323</sup>. Selon la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH)<sup>324</sup>, en 2016-2017, 752 interpellations ont eu lieu, dont 567 sur les matches de football de Ligue 1 et Ligue 2 ; on compte 280 individus interdits de stade au 20 mai 2017. Le développement rapide d'un arsenal juridique visant à prévenir les violences dans les manifestations sportives a pu faire apparaître le sport comme un champ d'expérimentation de dispositifs dont la transposition à d'autres types de rassemblement a depuis été envisagée.

Par ailleurs, les coûts de mobilisation des forces de l'ordre en vue d'assurer la sécurité des manifestations sportives, au même titre que celles qui sont « récréatives » ou « culturelles » doivent, sous certaines conditions, faire l'objet d'un remboursement à l'État. Ce principe avait été posé par le Conseil d'État dans le silence des textes dès 1918<sup>325</sup> avant d'être consacré par la [loi n° 95-73](#) du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité puis codifié à l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure<sup>326</sup>. Le décret n° 97-199 du 5 mars 1997, relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police établit une liste des prestations « dans les services d'ordre » lorsque ces derniers « *ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics* ». Il s'agit de l'affectation et la mise à disposition d'agents, du déplacement, de l'emploi et de la mise à disposition de véhicules, de matériels ou d'équipements et des prestations d'escortes. L'article 4 de ce décret dispose que « *les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie sont préalablement déterminées par une convention conclue entre le représentant de l'État et les bénéficiaires de ces prestations* »<sup>327</sup>. Une instruction du ministre de l'intérieur du 15 mai 2018<sup>328</sup> relative à l'indemnisation des services d'ordre souligne les « *difficultés que rencontrent les services de police et de gendarmerie nationales dans la mise en œuvre des règles concernant l'indemnisation des services d'ordre engagés à l'occasion d'événements nécessitant un dispositif de sécurité particulier* ». Le contentieux résultant de l'application de ce dispositif demeure cependant rare<sup>329</sup>.

322 [Loi n° 2010-201](#) du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

323 [Article L. 332-16-1](#) du code du sport.

324 Créée en octobre 2009, elle coordonne les capacités de renseignement, identifie les cas à risque et apporte un appui aux préfets pour l'organisation des dispositifs d'ordre public lors des matches de football.

325 V. Conseil d'État, 10 août 1918, *Société Cinéma national*, [n°s 55613 et 55737](#).

326 Aux termes de cet article : « *Les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt* ».

327 [L'arrêté du 28 octobre 2010](#) fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie modifié par [l'arrêté du 24 décembre 2014](#) précise les modalités de calcul des tarifs de ces prestations.

328 V. [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/05/cir\\_43357.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/05/cir_43357.pdf).

329 V. les jugements du tribunal administratif de Dijon du 12 février 2019, *Moto-club de Nevers* et

- **La responsabilité en matière d'activité sportive**

Il n'existe pas de dispositions particulières dans le code du sport en matière de responsabilité civile. En tant qu'organisateur de rencontres sportives, les groupements sportifs sont tenus à une obligation générale de sécurité dont le non-respect peut entraîner l'engagement de leur responsabilité juridique. L'article L.321-1 du code du sport impose aux associations, sociétés et fédérations sportives de souscrire pour l'exercice de leur activité des garanties d'assurance couvrant leur responsabilité civile mais également celle de leurs préposés salariés ou bénévoles et celle des pratiquants du sport. Dans un arrêt récent, la Cour de cassation a relevé d'un cran l'obligation de sécurité de l'entraîneur salarié d'un club sportif : est tenue d'une obligation de sécurité de moyens renforcée, l'association sportive de lutte qui organise un combat opposant deux pratiquants présentant une différence de gabarit, 89 kilogrammes pour le premier et 65 kilogrammes pour le second, ainsi qu'une différence de niveau technique, l'un pratiquant la lutte depuis trois ans et demi au jour de l'accident et étant licencié en catégorie "sénior compétiteur", et l'autre pratiquant la lutte depuis quatre mois et étant licencié en catégorie "junior compétiteur" (1<sup>e</sup> Civ, arrêt n° 526 du 16 mai 2018, 17-17.904). Les sportifs peuvent également être pénalement poursuivis pour des actes violents ou pour des faits de dopage, ainsi que les supporters ou les organisateurs de manifestations sportives.

### 2.1.3. L'importance grandissante de l'activité physique et sportive comme outil de santé publique

- **Un impact sur la santé de plus en plus documenté**

Les effets positifs de l'activité physique et sportive sur la santé, en matière de prévention et de traitement, sont documentés par de nombreuses études, qui analysent par ailleurs les risques élevés liés à la sédentarisation. Ainsi, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié en 2010, des recommandations mondiales en matière d'activité physique pour la santé, soulignant que « *la sédentarité est le quatrième facteur de risque de mortalité au niveau mondial* » et préconisant des durées et des types d'activité physique selon les tranches d'âge<sup>330</sup>. Elle a publié en

---

de la Nièvre, n°s 1702670 et 1702485, (nécessité d'un service d'ordre dépassant les obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre reconnue s'agissant d'un championnat du monde moto attirant plusieurs dizaines de milliers de spectateurs) et du tribunal administratif de Strasbourg, 6 février 2019, SASP FC Metz, n°s 1701468, 1701465 et 1701467 (rencontre sportive dans un stade se trouvant « à proximité d'un axe routier à forte circulation rendant indispensable la gestion, par les forces de l'ordre, des flux de véhicules et des mouvements de foule imputables aux rencontres sportives elles-mêmes »).

330 Selon ces recommandations : « Les enfants et jeunes gens de 5 à 17 ans devraient accumuler au moins 60 minutes par jour d'activité physique d'intensité modérée à soutenue », « Les adultes âgés de 18 à 64 ans devraient pratiquer au moins, au cours de la semaine, 150 minutes d'activité d'endurance d'intensité modérée ou au moins 75 minutes d'activité d'endurance d'intensité soutenue, ou une combinaison équivalente d'activité d'intensité modérée et soutenue » et « Les personnes âgées de 65 ans ou plus devraient pratiquer au moins, au cours de la semaine, 150 minutes d'activité d'endurance d'intensité modérée ou au moins 75 minutes d'activité d'endurance d'intensité soutenue, ou une combinaison équivalente d'activité d'intensité modérée et soutenue ».



2014 une Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé<sup>331</sup>, selon laquelle « *L'exercice physique est un moyen fondamental d'améliorer la santé aussi bien physique que mentale des individus* ». Selon l'expertise collective de l'INSERM de février 2019 « *les bénéfices de la pratique d'une activité physique, adaptée si nécessaire, l'emportent sans conteste sur les risques encourus, quel que soit l'âge et l'état de santé des personnes* ».

La sédentarité se distingue de l'inactivité physique, et produit des effets propres sur la santé. La sédentarité est définie par une situation d'éveil caractérisée par une dépense énergétique faible en position assise ou allongée (temps passé devant un écran). L'inactivité physique est définie comme un niveau insuffisant d'activité physique d'intensité modérée à élevée<sup>332</sup>. Cette insuffisance correspond à un niveau inférieur au seuil d'activité physique recommandé (soit, selon les recommandations de l'OMS, 30 minutes d'activité physique d'intensité modérée au minimum 5 fois par semaine pour les adultes et 60 minutes par jour pour les enfants et adolescents).

Un Français sur quatre souffre d'une maladie chronique et ce taux augmente à trois sur quatre après 65 ans<sup>333</sup>. Or, les travaux de l'ANSES montrent également qu'une activité physique et sportive régulière permet de prévenir et de traiter la plupart des maladies chroniques non transmissibles, telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète, les cancers du côlon et du sein<sup>334</sup>. Ils recommandent le développement d'espaces réservés aux piétons et aux cyclistes, la promotion des modes de transport collectifs, l'organisation du temps de travail et du temps scolaire. Une activité physique régulière et le suivi des recommandations sont associés à une diminution de la mortalité précoce comprise entre 29 et 41% selon les études<sup>335</sup>.

Dans son rapport d'orientation au développement de la prescription des thérapeutiques non médicamenteuses de 2011, intégrant dans la notion de prescription non seulement les préconisations inscrites sur l'ordonnance, mais l'orientation du patient par le médecin vers certaines thérapeutiques et vers certains professionnels spécialisés, la Haute autorité de santé (HAS) considère les activités physiques et sportives comme une thérapeutique non médicamenteuse, appartenant au groupe des règles hygiéno-diététiques<sup>336</sup>.

331 Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé, adoptée lors de la 57<sup>e</sup> assemblée mondiale de la santé, 17 avril 2004.

332 V. Anses, Actualisation des repères du PNNS - Révisions des repères relatifs à l'activité physique et à la sédentarité, février 2016, p. 8.

333 INSERM, *op. cit.*, p. 15.

334 V. Anses, Actualisation des repères du PNNS - Révisions des repères relatifs à l'activité physique et à la sédentarité, février 2016, p. 7-8.

335 Anses, Actualisation des repères du Programme national nutrition santé - Révisions des repères relatifs à l'activité physique et à la sédentarité, rapport d'expertise collective, février 2010. Dans une expertise collective de 2008, l'INSERM relève que les études en population générale portant sur au moins 5 000 personnes et suivies pendant au moins 5 ans dans différents pays (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne, Danemark, Finlande, Japon, Hong Kong) « montrent de façon concordante un risque relatif de décès moindre chez les personnes physiquement actives par rapport aux personnes inactives. Ce résultat est retrouvé quel que soit l'âge et quelle que soit la cause du décès. Il apparaît plus probant pour les hommes que pour les femmes. Une réduction de la mortalité générale comprise entre 2% et 58% est observée selon le type et le niveau d'activité considérée et selon les études ». Rapport Activité physique : contextes et effets sur la santé, Les éditions Inserm, Paris, 2008, p. 39.

336 HAS, Développement de la prescription de thérapeutiques non médicamenteuses validées, avril 2011, p. 5.

Sollicité par le ministère des sports pour réaliser une expertise collective tirant un bilan des connaissances scientifiques relatives à l'impact de l'activité physique et à sa place dans le parcours de soin, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)<sup>337</sup>, souligne que l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'une augmentation des années de vie en incapacité et que la part des personnes âgées de plus de 60 ans devrait passer en France d'un quart en 2015 à un tiers en 2040, tandis que le nombre de personnes dépendantes passerait de 1,2 million en 2012 à 2,3 millions en 2060. Or, l'activité physique produit des effets positifs sur la santé des personnes âgées, en retardant certains processus liés au vieillissement. Elle permettrait par conséquent de préserver la qualité de vie au cours de l'avancée en âge, de même qu'elle permet de réduire le risque de chutes et de retarder l'entrée dans la dépendance en maintenant la fonction musculaire.

- **Des retards et des inégalités dans le développement de l'activité physique et sportive à des fins de santé publique**

En France, selon les données de l'Eurobaromètre<sup>338</sup>, comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, la part des personnes déclarant pratiquer très régulièrement une activité physique et sportive a baissé de 5 points en cinq ans (8% en 2013 contre 13% en 2009) alors que la part de celles déclarant ne jamais pratiquer augmente de 8 points (42% contre 34%). Globalement, ce sont près de 57% des Français qui déclarent n'exercer aucune activité physique de façon régulière. Ils étaient 52% en 2009.

Selon une étude internationale<sup>339</sup> les enfants d'aujourd'hui courent moins vite, et moins longtemps que leurs parents ne le faisaient au même âge. Depuis les années 1970, tous les dix ans, les enfants ont perdu en moyenne 5% de leurs capacités cardio-vasculaires. Ainsi, le professeur François Carré, cardiologue au CHRU de Rennes et membre de la Fédération française de cardiologie, explique que « *En 1971, un enfant courait 800 mètres en 3 minutes ; en 2013 pour cette même distance, il lui en faut 4* »<sup>340</sup>. La diminution de l'endurance s'explique par une sédentarisation plus importante des jeunes, qui pratiquent moins d'activités physiques et produisent plus de masse grasse. Un phénomène de « *décrochage sportif* » intervient dès lors que l'activité physique n'a plus de caractère obligatoire et augmente avec l'âge. Il frappe particulièrement les jeunes filles dès l'âge de 13-14 ans<sup>341</sup>. Or, la pratique d'activités physiques contribue à de meilleurs résultats scolaires car elle favorise la concentration

337 INSERM, *Activité physique. Prévention et traitement des maladies chroniques, Expertise collective, synthèse et recommandations*, Éd. EDP Sciences, janvier 2019.

338 Rapport Special Eurobarometer 412. *Sport and Physical Activity*, Commission Européenne, mars 2014.

339 Étude conduite par le professeur Grant Tomkinson, University of South Australia, Adelaide, 2006 et 2013. Ces travaux ont agrégé 50 études menées entre 1964 et 2010, évaluant l'endurance de plus de 25 millions d'enfants âgés de 9 à 17 ans et vivants dans 28 pays (des pays riches pour la plupart). Une analyse statistique a permis de comparer leur condition physique selon deux critères: quelle distance ils pouvaient parcourir en un temps donné (entre 5 et 15 minutes), et combien de temps ils mettaient pour parcourir une distance donnée (un demi à un mile, soit 800 mètres à 1,6 kilomètre).

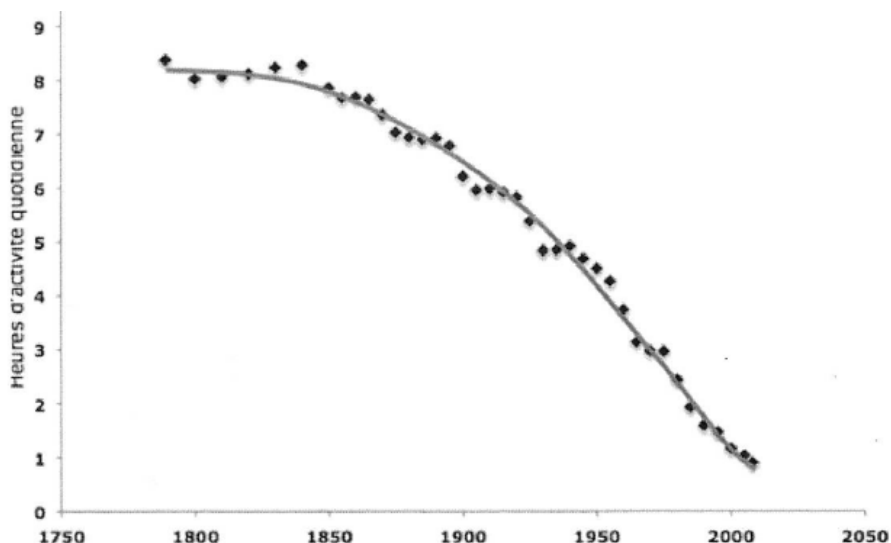
340 Communiqué de presse de la Fédération française de cardiologie du 15 février 2016, « Depuis 40 ans, les enfants ont perdu près de 25% de leur capacité cardio-vasculaire ! »

341 Rapport de Pascal Deguilhem et Régis Juanico, députés, au Premier ministre, *Promouvoir l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie : des enjeux partagés dans et hors de l'école*, septembre 2016, p. 76.



et la confiance en soi, selon une étude réalisée par le CHR de Lille dans laquelle « *il apparaît que les jeunes qui pratiquent plus de 60 minutes d'activité physique modérée à intense tous les jours sont les plus attentifs et les plus concentrés* »<sup>342</sup>.

#### Graphique : évolution séculaire de l'activité physique quotidienne des Français



Source : IRMES (Institut de Recherche bio-Médicale et d'Épidémiologie du Sport)

Comme le montre le rapport du professeur Jean-François Toussaint<sup>343</sup> relatif au plan national de prévention par l'activité physique ou sportive, la courbe d'activité physique a connu en France un déclin accéléré au XX<sup>e</sup> siècle, tandis que la part des emplois directement liés à l'agriculture chutait et que celle du secteur tertiaire s'accroissait. En France, un adulte sur deux déclare ne pas pratiquer d'activité sportive et la sédentarité tend à progresser, notamment chez les jeunes<sup>344</sup>. Les études scientifiques montrent que les enfants sont les plus touchés par l'association de l'inactivité et de la sédentarité, qui conduit à un développement de risques cardio-métaboliques. Si l'avancée en âge et le surpoids favorisent la sédentarité, pour les enfants, entrent en jeu des facteurs liés au contexte familial (comme le niveau d'éducation de la mère et de revenu de la famille, le nombre d'écrans par ménage) et à l'environnement (comme le fait que l'établissement scolaire soit situé dans une zone d'éducation prioritaire)<sup>345</sup>. Pour les adultes, le chômage, le faible niveau d'éducation et les symptômes dépressifs sont des facteurs de sédentarité. Par ailleurs, seulement 53% des femmes satisfont aux recommandations de l'OMS<sup>346</sup>, soit une baisse de 10%

342 Rapport de Pascal Deguilhem et Régis Juanico, *op. cit.*, p. 29-30.

343 Retrouver sa liberté de mouvement, Plan national de prévention par l'activité physique ou sportive, Rapport Préparatoire de la Commission Prévention, Sport et Santé présidée par le professeur Jean-François Toussaint et réunie d'avril à octobre 2008, p. 11.

344 France stratégie, *Activité physique et pratique sportive pour toutes et tous*, 2018.

345 V. Anses, Actualisation des repères du PNNS - Révisions des repères relatifs à l'activité physique et à la sédentarité, février 2016, p. 7.

346 Pour les adultes, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) préconise au moins 30 minutes par



en dix ans, contre 70% des hommes, selon l'étude Esteban 2014-2016 menée par Santé publique France<sup>347</sup>. Selon des données plus préoccupantes encore, plus d'une femme sur cinq cumule inactivité physique et sédentarité élevée. On observe ainsi une inactivité et une sédentarisation fortes, en particulier parmi les populations les plus défavorisées, ainsi que chez les femmes et les enfants.

- **La promotion de l'activité physique et sportive à des fins de santé**

Cette promotion emprunte deux voies principales : les programmes en population générale, qui traitent principalement de la prévention primaire<sup>348</sup>, et la promotion par la prescription médicale, qui porte principalement sur la prévention secondaire et tertiaire. Cette promotion repose par ailleurs sur l'action d'associations comme la Fédération française de cardiologie, qui organise les Parours du cœur avec des municipalités, des établissements scolaires et des entreprises.

À l'échelle nationale, le Programme national nutrition santé (PNNS) mis en place en 2001 et reconduit en 2006 et 2011, dont les messages reposent sur une expertise scientifique, englobe les questions relatives à l'alimentation et à l'activité physique<sup>349</sup>. Si le plan national de prévention par les activités physiques ou sportives (PNAPS)<sup>350</sup> envisagé en 2008 n'a pas été mise en œuvre, l'activité physique est devenue un axe à part entière du troisième volet du PNNS (2011-2015). Le plan national sport santé bien-être (SSBE) lancé en 2012 est la première politique publique exclusivement centrée sur la promotion de l'activité physique et sportive. L'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (ONAPS) a pour vocation d'évaluer le niveau d'activité physique et sportive ainsi que le temps passé à l'activité sédentaire dans la population générale et dans les populations ciblées par ce plan<sup>351</sup>. Une instruction interministérielle de 2012 a conduit à une forte mobilisation des acteurs locaux. La ville de Strasbourg a ainsi mis en œuvre, depuis 2012, le projet « sport-santé sur ordonnance » qui consiste en la prescription d'activités physiques à des fins thérapeutiques. Constitué d'un réseau de 380 médecins généralistes, il permet à des patients sédentaires munis de leur ordonnance de se présenter à un éducateur sportif pour être orientés vers des activités sportives adaptées. 2 500 patients en ont bénéficié. C'est en s'appuyant notamment sur ce dispositif que le législateur<sup>352</sup> a introduit dans le code de la santé publique un [article L. 1172-1](#) qui dispose que : « *Dans le cadre du parcours de*

---

jour d'activité d'intensité modérée, cinq fois par semaine, ou bien 25 minutes par jour d'activité physique intense, trois fois par semaine. Pour mémoire, une activité d'endurance d'intensité modérée correspond à une marche soutenue (6-7 km/h) pendant au moins une demi-heure, ou à la pratique de la natation ou du vélo.

347 V. Etude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition, (ESTEBAN 2014-2016), chapitre activité physique et nutrition, septembre 2017.

348 La prévention primaire agit en amont de la maladie, la prévention secondaire agit à un stade précoce de son évolution et la prévention tertiaire agit sur les complications et les risques de récurrence.

349 V. le site internet <http://www.mangerbouger.fr/PNNS/Le-PNNS/Qu-est-ce-que-le-PNNS>.

350 Rapport de la Commission Prévention, Sport et Santé, réunie d'avril à octobre 2008.

351 Créé en octobre 2015 l'ONAPS recense l'ensemble des dispositifs spécifiquement mis en place en France pour promouvoir l'activité physique et sportive et en évalue l'efficacité.

352 [Article 144](#) de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.





*soins des patients atteints d'une affection de longue durée, le médecin traitant peut prescrire une activité physique adaptée à la pathologie, aux capacités physiques et au risque médical du patient. / Les activités physiques adaptées sont dispensées dans des conditions prévues par décret ».* Le [décret n° 2016-1990](#) du 30 décembre 2016 relatif aux conditions de dispensation de l'activité physique adaptée prescrite par le médecin traitant à des patients atteints d'une affection de longue durée, ainsi qu'une instruction interministérielle du 3 mars 2017 relative à la mise en œuvre de ses dispositions<sup>353</sup>, ont été préparés par les travaux du professeur Xavier Bigard<sup>354</sup>. Le décret précise notamment la liste des « *limitations classées comme sévères pour les patients porteurs d'affections de longue durée au regard des altérations fonctionnelles, sensorielles, cérébrales et du niveau de douleur ressentie* » au regard desquelles sont définis les professionnels (et bénévoles de l'encadrement sportif) aptes à intervenir. Un patient atteint d'une ALD et touché par une limitation importante de ses capacités physiques doit être pris en charge, pour son activité physique adaptée, par un professionnel de santé : kinésithérapeute, ergothérapeute ou psychomotricien. Si la limitation de ses capacités est modérée, l'activité physique peut être encadrée par les mêmes spécialistes ou bien par des enseignants en APA. La complexité du dispositif mis en place reflète la rivalité entre les professionnels du sport (enseignants en activité physique adaptée - qualité liée à une mention spéciale de licence « STAPS ») et les professionnels de santé (masseurs-kinésithérapeutes, ergothérapeutes et psychomotriciens).

À l'étranger, les considérations liées à la santé sont pleinement intégrées au développement des activités sportives. Ainsi, les pays scandinaves considèrent la santé comme l'un des piliers de l'organisation sportive nationale. En Finlande, l'entreprise publique Metsähallitus, qui a pour mission de gérer et d'utiliser plus de 12 millions d'hectares zones naturelles, développe un programme intitulé *Health and Wellbeing 2025* (Santé et Bien-être 2025), dont l'objectif est d'améliorer le bien-être social, physique et mental de la population par le contact avec la nature et d'inciter chaque individu à pratiquer davantage d'activités physiques dans l'environnement naturel<sup>355</sup>. En Suède, un programme Activité physique sur ordonnance en Suède (FaR) permet au personnel médical autorisé de fournir à des patients une ordonnance prescrivant une activité physique. Le système rencontre un large succès puisque le nombre de prescriptions relatives à l'activité physique est passé de 30 000 en 2008 à 100 000 en 2012<sup>356</sup>. Des programmes similaires existent en Suisse (Paprica), en Angleterre (*Let's get Moving*), en Norvège (Ordonnance verte), au Danemark (Exercice comme remède), en Finlande (Ordonnance pour l'activité physique) et en Nouvelle-Zélande (Prescription verte).

353 Instruction interministérielle n° DGS/EA3/DGESIP/DS/SG/2017/81 du 3 mars 2017 relative à la mise en œuvre des articles L.1172-1 et D.1172-1 à D.1172-5 du code de la santé publique et portant guide sur les conditions de dispensation de l'activité physique adaptée prescrite par le médecin traitant à des patients atteints d'une affection de longue durée.

354 Président du groupe de travail « Activité physique et prise en charge des personnes atteintes de maladies chroniques. Quelles compétences pour quels patients ? Quelles formations ? », dont le rapport a été remis au directeur général de la santé le 20 juin 2016.

355 « [La Finlande encourage la pratique sportive en milieu naturel](#) », Pôle Ressources national Sports de Nature, mai 2018

356 <https://sport-ordonnance.fr/medecins-prescription/>

En Allemagne, il existe un « label santé », intitulé « *Sport Pro Gesundheit* », développé par le DOSB et la « *Bundesartztammer* » (chambre fédérale des médecins). Ce label récompense les organisations actives dans le domaine de la promotion de la santé par le sport. Ce dispositif a été institué en vue de promouvoir la prévention dans le domaine médical, vecteur de réduction des coûts dans le domaine de la santé. L'efficacité de ce dispositif paraît néanmoins relative dans la mesure où ces ordonnances se destinent surtout à financer les licences de personnes ayant déjà une pratique sportive régulière. En conséquence, elles touchent peu le public qui reste éloigné de la pratique.

Enfin, le programme Kino-Québec<sup>357</sup> porté par le ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur du Québec, vise à promouvoir la pratique régulière d'activités physiques auprès de la population, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie. Ce programme combine la sensibilisation de la population à l'importance de la pratique régulière d'activités physiques, des travaux de recherche et des partenariats pour la réalisation de projets locaux, régionaux ou nationaux. Il s'appuie sur les relais locaux que constituent les unités régionales de loisir et de sport (URLS). Un avis du Comité scientifique de Kino-Québec de 2011 sur l'activité physique, le sport et les jeunes, publié en 2011, analyse les déterminants de l'activité physique des jeunes et propose notamment des messages à leur intention.

- **La réforme récente du certificat médical**

Jusqu'à la [loi n° 2016-41](#) du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, un certificat médical de non contre-indication sportive devait être renouvelé chaque année pour souscrire une licence sportive. Cette obligation constituait une contrainte forte pour les sportifs ou les parents et une charge de gestion non négligeable pour les clubs. Depuis cette loi, les activités sportives facultatives proposées dans les collèges et lycées sont dispensées de certificat médical, comme les activités d'EPS obligatoires pour lesquelles l'aptitude des jeunes à la pratique du sport est présumée. Pour le renouvellement des licences, un certificat n'est exigé qu'une fois tous les trois ans (au lieu d'une fois par an)<sup>358</sup>. Les autres années, le licencié remplit un questionnaire de santé lui permettant de déceler d'éventuels facteurs de risques, qui nécessitent, le cas échéant, une visite médicale annuelle ([art. D. 231-1-1](#) à [D. 231-1-4](#) du code du sport). Ce certificat médical vaut pour la pratique du sport en général, à l'exception éventuellement d'une ou plusieurs disciplines, et non pour une seule discipline (comme c'était le cas jusqu'ici). Pour certaines disciplines qui présentent des risques particuliers pour la santé ou supposent une condition physique parfaite, comme la plongée, le parachutisme ou la boxe, le certificat médical demeure annuel et l'examen médical est renforcé en fonction des caractéristiques de la discipline ([art. L. 231-2-3](#) et [D. 231-1-5](#)).

---

357 <http://www.kino-quebec.qc.ca/index.asp>

358 [Art. L. 231-2](#) du code du sport.



- **L'évaluation du coût de l'inactivité physique et l'intérêt des entreprises pour le sport santé**

Selon une récente étude du ministère des sports<sup>359</sup>, le coût social de l'inactivité physique est estimé à 16,7 milliards d'euros pour l'année 2013, dont 13,4 milliards d'euros de dépenses de santé et 3,2 milliards d'euros de coûts indirects. La pratique des activités physiques et sportives aurait généré pour la même année 5,6 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de santé et induit 3 milliards d'euros de dépenses de santé. Une augmentation de 10% de la part de la population pratiquant une activité sportive entraîne, selon cette étude, un gain économique net de 300 millions d'euros<sup>360</sup>.

L'offre d'intervention en activité physique peut émaner d'organisations très diversifiées. Si certaines entreprises ont engagé depuis longtemps une action de promotion des activités sportives, ce type d'initiative tend à se développer, dans une logique de bien-être au travail, mais aussi de performance. En effet, selon certaines études, la pratique du sport en entreprise permettrait de réduire le taux d'absence de 6%<sup>361</sup> et d'augmenter la productivité des salariés de 6 à 9%<sup>362</sup>. Selon l'Eurobaromètre de la Commission européenne, 13% des Français déclarent pratiquer des activités physiques et sportives sur leur lieu de travail.<sup>363</sup>

Le code du sport comporte des dispositions spécifiques aux associations sportives sur le lieu de travail, selon lesquelles dans les administrations et établissements publics, l'organisation et la gestion des activités physiques et sportives peuvent être confiées à une ou plusieurs associations sportives ([art. L. 121-6](#)). Dans les entreprises il revient au comité d'entreprise d'assurer ou de contrôler la gestion des activités physiques ou sportives. ([art. L. 121-7](#)), l'organisation des activités physiques et sportives étant assurée par une association sportive d'entreprise ou commune à plusieurs entreprises ([art. L. 121-8](#)). Il appartient au comité d'entreprise et à l'association sportive de convenir annuellement des objectifs poursuivis et des moyens affectés à leur réalisation. Le comité interministériel pour la santé réuni en mars 2019, qui fait de l'activité physique de l'alimentation et de la lutte contre l'obésité des priorités, prévoit en outre de développer la pratique d'activités physiques et sportives en milieu professionnel.

- **L'adaptation permanente des outils de lutte contre le dopage : un objectif de santé publique, un enjeu pour l'intégrité du sport**

L'AFLD n'est pas la seule structure en charge de la lutte contre le dopage en France. Ainsi, selon l'[article L. 230-1](#) du code du sport, le ministre chargé des sports, en liaison avec les autres ministres et organismes intéressés, engage et coordonne les

---

359 Direction des Sports - bureau de l'économie du sport, « Activité physique et sportive, santé et qualité des finances publiques », *Sport éco*, note d'analyse n° 11, 31 janvier 2018.

360 Coûts évités après soustraction des coûts directs et indirects liés à la pratique sportive comme les accidents et blessures.

361 Enquête réalisée par Harris Interactive en ligne du 10 au 12 octobre 2017 commanditée par le CNOSF et le Medef, avec le soutien financier d'AG2R La Mondiale.

362 « Étude de l'impact économique de l'Activité Physique et Sportive (APS) sur l'entreprise, le salarié et la société civile », MEDEF, CNOSF, avec le soutien d'AG2R La Mondiale, Goodwill Management, septembre 2015.

363 Commission européenne, TNS opinion & social, Eurobaromètre spécial sur les activités physiques et sportives, mars 2018, p. 43.

actions de prévention, de surveillance médicale, de recherche et d'éducation mises en œuvre avec le concours, notamment, des fédérations sportives agréées, pour assurer la protection de la santé des sportifs et lutter contre le dopage. Les articles L. 231-5<sup>364</sup> et L. 231-6 donnent aux fédérations des responsabilités en matière d'information des licenciés, de formation des cadres et de surveillance médicale des sportifs de haut niveau. Les fédérations apparaissent ainsi comme les « premiers auxiliaires » de l'Etat<sup>365</sup> dans la prévention du dopage ; mais leur implication demeure inégale en ce domaine. Par ailleurs, au sein des services de la police judiciaire chargés de lutter contre le trafic de produits dopants, l'administration de tels produits ou l'incitation au dopage, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (Oclasp) créé par un décret n° 2004-612 du 24 juin 2004, est spécifiquement responsable de la répression des infractions liées au dopage. Les services des douanes traitent des infractions au code des douanes relatives au dopage, telles que les contrefaçons ou l'entrée en fraude de marchandises illégales ou soumises à des déclarations spécifiques.

L'adaptation aux nouveaux enjeux de la lutte antidopage constitue un défi scientifique international face au développement des techniques de dopage : utilisation de nouvelles molécules, amélioration de l'efficacité des méthodes de dépistage, élaboration de nouvelles méthodes de détection. L'AMA a constitué en 2004 un groupe d'experts sur le dopage génétique, chargé d'examiner le développement de méthodes de détection du dopage génétique interdit aux compétitions et à l'entraînement par le code mondial antidopage. La lutte contre le dopage doit enfin s'adapter à des pratiques sportives qui sont de moins en moins encadrées, alors que la prise de produits interdits pour améliorer ses capacités physiques est une pratique courante, y compris de la part des amateurs. L'utilisation croissante d'anabolisants dans le milieu du culturisme pour développer la masse musculaire est révélatrice de cette banalisation du dopage. Très présente sur les réseaux sociaux, la quête d'un corps parfait, qui serait à l'image de celui des champions sportifs, est un des moteurs de ces comportements d'addiction. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES) a récemment alerté sur la consommation excessive de compléments alimentaires susceptibles de contenir des produits interdits en France<sup>366</sup>.

---

364 Aux termes des deuxième et dernier alinéas de cet article, les fédérations sportives « *développent auprès des licenciés et de leur encadrement une information de prévention contre l'utilisation des substances et procédés dopants avec l'appui des antennes médicales de prévention du dopage. / Les programmes de formation destinés aux cadres professionnels et bénévoles qui interviennent dans les fédérations sportives, les clubs, les établissements d'activités physiques et sportives et les écoles de sport comprennent des actions de prévention contre l'utilisation des substances et procédés dopants.* »

365 V. Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance, rapport de Jean-Jacques Lozach, fait au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre le dopage, Sénat, n° 782 tome I (2012-2013), p. 109.

366 <https://www.anses.fr/.../compléments-alimentaires-destinés-aux-sportifs-des-risques-po...>



## 2.2. L'économie du sport traversée par des tensions liées à la médiatisation et à la marchandisation

### 2.2.1. Un poids économique relatif, mais un levier médiatique et politique déterminant

Selon les estimations du ministère des sports, le secteur du sport génère environ 2% du PIB mondial, soit près de 1 200 milliards d'euros<sup>367</sup>. La valeur ajoutée nette dégagée par ce secteur au sein de l'UE atteindrait 1,13% (cœur du secteur) à 1,76% du PIB (définition large du secteur).

- **Un poids économique à relativiser, une mesure statistique perfectible**

La dépense sportive en France s'élève à 38,1 milliards d'euros environ en 2013, selon les derniers chiffres connus<sup>368</sup>. L'emploi privé représente fin 2015 environ 125 000 personnes (croissance de 3% entre 2009 et 2015). Après avoir fortement crû jusqu'aux années 2000<sup>369</sup>, la part en valeur relative de la dépense sportive nationale dans le PIB a atteint un palier d'environ 1,8%<sup>370</sup> depuis une dizaine d'années. Avec 16,6 milliards d'euros, la contribution des ménages est déterminante. La part de la consommation des biens et services sportifs dans leur budget fluctue autour de 1,5% depuis 2010<sup>371</sup>, les Français ayant dépensé en 2013 en moyenne près de 250 euros en articles de sport et 150 euros en services sportifs sous forme notamment de cotisations ou d'abonnements<sup>372</sup>. Les métiers de la filière sport connaissent également un développement directement lié à la demande de pratique sportive.

Le poids du sport amateur est bien supérieur à celui du sport professionnel, en raison d'un effet de masse. Au sein du mouvement sportif, le sport amateur représenterait environ 6,25 milliards d'euros et le sport professionnel 3 milliards. Si l'on prend en compte le travail apporté par les bénévoles, qui peut être valorisé entre 5 et 10 milliards d'euros selon les hypothèses posées, le poids économique du sport amateur peut être estimé à près de 11 milliards d'euros.

367 V. la Présentation des enjeux de l'économie du sport, direction des sports. Le poids économique du sport peut être rapproché de celui du secteur des arts et de la culture qui représente pour près de 3,3% du PIB de l'Union européenne.

368 <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Les-chiffres-cles-du-sport-2017>

369 « L'économie du sport », Jean-François Bourg, in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 135.

370 <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Les-chiffres-cles-du-sport-2017>

371 <https://fr.statista.com/statistiques/556788/part-consommation-biens-services-sportifs-depenses-menages-france/>

372 <https://www.economie.gouv.fr/> « Les chiffres clés du marché du sport en France ».

En outre, l'impact économique du sport peut être très significatif au niveau des territoires selon des études économiques récentes (l'impact de l'AC Ajaccio sur la communauté d'agglomération est ainsi estimé 8,7 millions d'euros<sup>373</sup>). Par ailleurs, en raison de son impact médiatique et social, et dans le cadre d'une économie cherchant à capter l'attention du consommateur, le sport a un effet d'entraînement bien supérieur à son poids en tant que secteur économique. Il faudrait en outre intégrer dans l'évaluation du poids de l'économie du sport les externalités positives qu'il génère en matière de santé et de bien-être.

Les économistes et les représentants du monde sportif et des milieux économiques auditionnés<sup>374</sup> ont unanimement souligné la difficulté à établir et actualiser des chiffres fiables sur l'économie du sport. Les données publiques ne sont actualisées que de façon très épisodique, tandis que les données issues des acteurs économiques directement impliqués s'appuient essentiellement sur des estimations. Dans son rapport au Premier ministre sur le financement du sport, la députée Perrine Goulet dresse le même constat. L'essor encore relativement récent de ce secteur dans notre économie paraît expliquer en partie cette faiblesse des outils statistiques.

- **Des métiers et une filière économique en développement**

Les exigences de professionnalisation du secteur se renforcent et le niveau global de qualification initiale des salariés s'accroît (en 2015, près d'un tiers détiennent un diplôme de niveau Bac+3 ou plus, soit 10 points de plus qu'en 2008)<sup>375</sup>. Les préoccupations de sécurité ont conduit les pouvoirs publics à encadrer, d'abord dans certaines disciplines<sup>376</sup> puis de façon généralisée, l'enseignement, l'entraînement, l'animation et l'encadrement d'une activité physique ou sportive contre rémunération<sup>377</sup>. Les diplômes et titres nécessaires sont des certifications créées par arrêté et délivrées par l'État, c'est-à-dire par les ministères certificateurs dotés d'une commission professionnelle consultative. Les certificats de qualification professionnelle (CQP) sont des certifications créées de manière paritaire par une branche professionnelle et délivrées par la Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation (CPNEF) de la branche. Les diplômes d'État comprennent notamment le brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien de la jeunesse et des sports (BAPAAT), qui atteste d'une qualification professionnelle pour l'encadrement, l'animation et l'accompagnement des activités physiques et

373 V. *Etude sur l'impact économique et social de l'AC Ajaccio*, CDES, décembre 2017.

374 V. annexe 2 de la présente étude : liste des personnes auditionnées.

375 *Ibid.* p. 9.

376 Un arrêté du 17 juillet 1919 rend obligatoire la détention l'obligation d'un certificat d'aptitude à l'enseignement de l'escrime. Les [lois n° 48-267](#) du 18 février 1948 sur les guides de montagne, [n° 48-269](#) du 18 février 1948 sur l'enseignement du ski, [n° 51-662](#) du 24 mai 1951 relative à la sécurité dans les établissements de natation rendent le diplôme obligatoire pour l'enseignement de ces disciplines.

377 L'article [L. 212-1](#) du code du sport dispose que : « *1.-Seuls peuvent, contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du présent article et de l'article L. 212-2 du présent code, les titulaires d'un diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification professionnelle : / 1° Garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers dans l'activité considérée ; / 2° Et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles dans les conditions prévues à l'article L. 6113-5 du code du travail. ( )* ».



sportives et des activités socioculturelles, le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS, niveau baccalauréat), qui atteste de la possession de compétences professionnelles indispensables à l'exercice du métier d'animateur, et le diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DEJEPS, niveau Bac+2) relatif aux compétences pour l'exercice du métier de coordonnateur ou d'entraîneur. À ces diplômes relatifs aux activités physiques et sportives et aux activités d'animation, s'ajoutent le diplôme de l'INSEP et les diplômes universitaires (DEUST, licence, master et doctorat) des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). La multiplication des diplômes a pu être identifiée comme un frein à l'emploi<sup>378</sup>. Toutefois, 8 diplômés d'un BPJEPS sur 10 sont en emploi neuf mois après l'obtention de leur diplôme<sup>379</sup>. La filière STAPS comporte en outre de nombreux débouchés (professionnalisation de l'encadrement, généralisation de l'activité physique à tout type de public, sport adapté), et assure à ses diplômés un taux d'emploi de 90% dans les deux années qui suivent l'obtention du diplôme.

Environ 230 000 emplois seraient liés au sport (postes à temps partiel inclus), dont 102 000 pour la sphère publique<sup>380</sup>. Les travaux menés sur le renforcement de la filière sport<sup>381</sup> relèvent que 410 000 personnes travaillent dans ce secteur, hors bénévolat (emplois directs et indirects).

L'emploi sportif rassemble une grande diversité de métiers, dans l'encadrement, le management et le commerce. Les professions de moniteurs et éducateurs sportifs représentent 104 400 personnes en emploi (salariés du public ou du privé et indépendants, à titre d'activité principale)<sup>382</sup> et les vendeurs d'articles de sport environ 15 000 salariés. À ces emplois du secteur privé, il faut ajouter les 43 200 postes d'enseignants d'EPS de l'éducation nationale et les 56 800 postes dans la filière sportive de la fonction publique territoriale (directeurs de services des sports, animateurs, personnels de gestion administrative et d'entretien des installations). Les emplois sportifs se distinguent par leur grande diversité de statuts (multiplicité de conventions collectives nationales applicables : sport, centres équestres, commerce des articles de sport...) et de cadres d'exercice (associations, collectivités publiques, structures commerciales, travailleurs indépendants). Ces emplois sont également marqués par une proportion élevée d'emplois atypiques et d'indépendants (12% contre 7% dans l'emploi total), par une forte saisonnalité et par un recours important au temps partiel (30% contre 19% dans l'emploi total). La pérennisation des emplois du secteur sportif est donc souvent difficile. Les emplois de la filière sport ont cependant augmenté de 23% entre 2008 et 2016, soit 28 000 emplois supplémentaires<sup>383</sup>. La branche se caractérisant par un niveau élevé de

378 V. le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport, P. Bayeux, L. Iefèvre, 2018.

379 INJEP (2018), « Enquête insertion 2018 auprès des diplômés d'un BPEJPS », présentation au groupe de travail.

380 IGJS, IGF, Revue de dépenses 2016, Le financement public du sport, p. 18.

381 Direction générale des entreprises, comité stratégique de la filière sport, mars 2016.

382 V. le rapport de France stratégie sur les métiers du sport, p. 8.

383 V. le rapport de France stratégie sur les métiers du sport, p. 9. Il s'agit principalement de métiers non sportifs relevant des services liés au sport (20 000 emplois) et des emplois de moniteurs et éducateurs sportifs (15 000 emplois).



fractionnement de l'activité professionnelle et par une prépondérance des structures de petite taille, les perspectives d'évolution professionnelle sont limitées.

Le 23 mars 2016, les ministres de l'économie, des sports et du tourisme ont signé, avec des acteurs privés, le contrat de la filière sport afin de structurer le secteur et de permettre aux entreprises françaises de prendre pleinement part à la croissance générée par l'économie du sport au niveau mondial. Ce contrat, piloté par la direction générale des entreprises et par la direction des sports, comporte quatre axes : le renforcement des coopérations entre les acteurs de la filière, le renouvellement de l'écosystème du financement des équipements sportifs, la promotion de l'innovation au sein de la filière sport et la structuration de l'offre française à l'international. Une étude prospective a été conduite par la direction générale des entreprises<sup>384</sup>, selon laquelle le marché mondial des articles de sport (textile, chaussures, cycles, équipements) a atteint environ 277 milliards d'euros en 2013 (chiffre d'affaires du commerce de détail), le textile et les chaussures représentant près des deux tiers du marché. La balance commerciale des articles de sport en France est déficitaire. Ainsi, en 2014, les importations d'articles de sport se sont élevées à 2,44 milliards d'euros et les exportations à 1,85 milliard d'euros, soit un déficit commercial de 587 millions d'euros.

Le sport représente également un champ d'action important pour le mécénat. Les œuvres ou organismes ayant un caractère sportif entrent dans le champ de l'article 238 bis du code général des impôts, qui prévoit que les versements, pris dans la limite de 5% du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit de certains organismes ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60% de leur montant. Selon la Cour des comptes, le domaine du sport a recueilli 2% du budget mécénat des entreprises en 2018, 12% en 2016 et 5% en 2014<sup>385</sup>.

| Le sport en quelques chiffres                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13,4 milliards d'euros : montant des dépenses de santé inhérentes à l'inactivité physique (estimation par la direction des sports, 2018)                                                                                                                                                                                        |
| 12 milliards d'euros : estimation du montant total annuel des ventes d'articles et d'équipements sportifs en France                                                                                                                                                                                                             |
| 10 à 12 milliards d'euros : montant annuel des dépenses sportives des collectivités territoriales françaises                                                                                                                                                                                                                    |
| 7,7 milliards d'euros : estimation des économies maximales pouvant être obtenues en matière de dépenses sanitaires en France grâce à un développement du niveau de pratique des activités physiques et sportives (source : rapport de France stratégie de 2018, « Activité physique et pratique sportive pour toutes et tous ») |

384 DGE et Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (Pipame), Enjeux et perspectives des industries du sport en France et à l'international, juin 2016.

385 Cour des comptes, Le soutien public au mécénat des entreprises, un dispositif à mieux encadrer, novembre 2018 ; chiffres cités à partir des enquêtes biennales réalisées par l'association Admical Le mécénat d'entreprise en France - 2014, mai 2016 et octobre 2018.





|                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Le sport en quelques chiffres</b>                                                                                                                                      |
| 4 milliards de dollars : gains totaux des 100 sportifs les mieux rémunérés dans le monde en 2018 ( <i>source : magazine Forbes</i> )                                      |
| 3,8 milliards d'euros : budget prévisionnel du COJOP de Paris 2024                                                                                                        |
| 2,7 milliards de dollars : droits annuels de retransmission télévisuelle de la NBA aux États-Unis (2017)                                                                  |
| 1,5 milliard d'euros : montant des participations publiques à la réalisation des équipements des JO de Paris 2024                                                         |
| 1,153 milliard d'euros : montant annuel des droits de retransmission des matchs de la Ligue 1 de football acquitté par Mediapro pour la période 2020-2024                 |
| 800 millions d'euros : estimation des pertes annuelles de recettes des diffuseurs d'événements sportifs en France du fait du piratage                                     |
| 587 millions d'euros : déficit commercial (2014) de la France en matière d'articles de sport                                                                              |
| 500 millions d'euros : budget annuel du PSG                                                                                                                               |
| 395 millions d'euros : budget de l'État consacré au sport et aux JO de Paris 2024 (crédits de paiement 2018)                                                              |
| 230 millions d'euros : montant 2017 du prélèvement sur les paris sportifs en ligne                                                                                        |
| 112,5 millions d'euros (dont 27 M€ de revenus publicitaires) : gains de Lionel Messi, sportif le mieux rémunéré dans le monde en 2018 ( <i>source : magazine Forbes</i> ) |
| 39,3 millions d'euros : produit annuel de la « taxe Buffet » (2017)                                                                                                       |
| 33 millions d'euros : gains de Paul Pogba, sportif français le mieux rémunéré, en 2018                                                                                    |
| 12 millions : nombre de personnes licenciées en France dans un club sportif (après déduction des licences multiples)                                                      |
| 9,5 millions d'euros : dotation budgétaire de l'Agence française de lutte contre le dopage                                                                                |
| 3,5 millions d'euros : produit annuel du contrat de nommage du stade de football de Lyon rebaptisé « Groupama stadium »                                                   |
| 3,5 millions d'euros : estimation du nombre de bénévoles dans le sport en France                                                                                          |
| 400.000 euros : prime versée à chacun des champions du monde de football en 2018 par la FFF                                                                               |
| 331.000 : nombre de lieux de pratiques sportives recensés en France                                                                                                       |
| 246.000 : nombre d'arbitres de toutes les disciplines en France                                                                                                           |
| 211 677 : nombre d'heures de diffusion de programmes sportifs sur l'ensemble des canaux de télévision en France en 2016 (dont 95% sur des canaux payants).                |
| 124 286 : nombre d'emplois salariés du secteur sportif en 2015 ( <i>source : ACOSS</i> )                                                                                  |

| <b>Le sport en quelques chiffres</b>                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 110.000 euros : salaire mensuel brut moyen d'un footballeur professionnel de Ligue 1 (2018)                                                                                                                                             |
| 36.000 : nombre d'adhérents de la fédération française handisports                                                                                                                                                                      |
| 9.720 : nombre de clubs sportifs ayant bénéficié en 2018 d'une subvention du CNDS                                                                                                                                                       |
| 7.000 : estimation du nombre de sportifs professionnels en France                                                                                                                                                                       |
| 5.440 euros : montant moyen des subventions accordées en 2018 aux clubs sportifs par le CNDS                                                                                                                                            |
| 2.500 euros : salaire mensuel brut moyen d'une footballeuse professionnelle de Ligue 1 (2018)                                                                                                                                           |
| 1590 : nombre de conseillers techniques sportifs en activité                                                                                                                                                                            |
| 333 : nombre d'épreuves aux JO de Paris 2024                                                                                                                                                                                            |
| 250 euros : dépense annuelle moyenne de chaque français en articles de sport (estimation 2013)                                                                                                                                          |
| 115 : nombre de fédérations sportives agréées                                                                                                                                                                                           |
| 66 : nombre de disciplines sportives retransmises en direct en 2018 sur les canaux de France Télévision                                                                                                                                 |
| 60 minutes par jour : recommandation minimale d'activité physique d'intensité modérée à soutenue pour les enfants et jeunes gens de 5 à 17 ans (Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé de l'OMS, 2014) |
| 58 ans : moyenne d'âge des téléspectateurs de retransmissions sportives sur les canaux de France Télévision                                                                                                                             |
| 57% : proportion de français déclarant n'exercer aucune activité physique régulière en 2013 ( <i>source : enquête Eurobaromètre</i> )                                                                                                   |
| 20 euros : montant moyen d'une licence sportive UNSS                                                                                                                                                                                    |
| 4 pour une : ratio garçons/filles dans la filière universitaire des STAPS                                                                                                                                                               |
| 3 : nombre d'heures hebdomadaires d'éducation physique et sportive à l'école                                                                                                                                                            |
| 1 : nombre de fédérations olympiques françaises présidées par une femme (escrime).                                                                                                                                                      |

### • **L'explosion des droits de retransmission et les retombées économiques du sport spectacle**

Les relations marchandes qui se sont créées entre la télévision et le sport dès les années 1930 aux États-Unis, puis à partir des années 1960 en Europe, ont progressivement bouleversé l'économie du sport. Du fait de son retentissement planétaire, le spectacle sportif a changé de dimension et de nature, devenant une véritable industrie dont le produit est principalement consommé sur des écrans. Selon l'analyse de Wladimir Andreff, « *les relations économiques entre le sport et la TV sont basées sur une convergence d'intérêts* »<sup>386</sup>. Le sport est une source d'audience et de recettes publicitaires pour les éditeurs de services de télévision ; il motive, parmi d'autres critères, des abonnements aux chaînes payantes et génère

386 V. W. Andreff, J.-F Nys, *Économie du sport*, éd. PUF, Paris, 2002, p. 102.



de ce fait leurs principaux revenus. La télévision est une source de financement et un mode de promotion pour le sport. La retransmission en direct d'événements sportifs permet aux services linéaires<sup>387</sup> traditionnels de toucher un public de masse et d'augmenter leur valeur.

Le marché des émissions sportives peut être distingué du marché des droits de retransmission. Le premier se mesure par le taux d'audience des émissions sportives : elles concentrent 23 des 25 plus fortes audiences de la télévision française depuis 1989<sup>388</sup>. Le volume horaire des programmes sportifs diffusés à la télévision a plus que doublé depuis 2010, atteignant 211 000 heures en 2016. Le marché des émissions sportives a connu une véritable explosion, accélérée à partir de la dérégulation du marché télévisuel en 1984, avec l'entrée de nouvelles chaînes privées sur le marché. La multiplication des modes de diffusion (câble, satellite, numérique, mobiles...) a commencé en France avec la chaîne payante Canal Plus. Jusqu'au début des années 2010, le marché français était structuré autour de ce seul grand acteur payant, qui détenait les droits sur la plupart des grands événements sportifs, en particulier les principales compétitions de football. L'essor du spectacle sportif a joué un rôle majeur dans l'évolution de l'offre télévisée, dont le mouvement s'est accéléré avec le lancement en France des chaînes payantes BeIN Sports en 2012, puis, en 2016, des chaînes SFR Sport, devenues RMC Sport. L'accroissement de l'offre a été facilité par l'essor des chaînes payantes qui retransmettent aujourd'hui plus de 95% du volume horaire dédié au sport<sup>389</sup>. Le sport apparaît ainsi comme un produit phare pour les chaînes de télévision payantes uniquement disponibles à l'unité, souvent appelées chaînes *premium*. Ces chaînes doivent acquérir les droits de programmes sportifs attractifs pour susciter des abonnements, programmes qualifiés de contenu *premium*. Les droits de la Ligue 1 de football et de la Ligue des Champions figurent parmi ces droits *premium*, qui attirent sur le marché de nouveaux acteurs prêts à consentir des investissements considérables et à supporter un niveau de risque élevé pour rentabiliser ces investissements. Les droits moins convoités, qui n'appartiennent pas à cette catégorie, permettent aux chaînes de compléter leur grille de programme et de bâtir une offre multisports.

Sur le marché des droits de retransmission ou marché « amont »<sup>390</sup>, la demande de droits émanant des chaînes de télévision rencontre l'offre émise par les organisateurs d'événements sportifs tels que les clubs, les ligues, les fédérations et des intermédiaires<sup>391</sup>. L'offre peut y être « cartellisée » (W. Andreff) lorsque

387 Les services linéaires sont les services de radiodiffusion télévisuelle où le contenu est acheminé vers le téléspectateur situé dans la zone de réception selon une grille de programmes, indépendamment du mode de diffusion (ADSL, TNT, satellite ou câble). Les services non-linéaires sont les services de télévision à la demande où le contenu est demandé par l'utilisateur.

388 CSA, Sport et télévision, contributions croisées, 2017, p. 5.

389 V. Le sport à la télévision en France : pour l'accès du plus grand nombre, pour la diversité des pratiques et des disciplines exposées, rapport de David Assouline, 2016, p. 3..

390 Le marché de l'acquisition des droits audiovisuels (« marché amont » ou « marché primaire ») est celui sur lequel se rencontrent les détenteurs des droits de diffusion (producteurs d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, titulaires des droits sportifs telle que la ligue de football professionnel...) et les éditeurs, dont le rôle consiste à agréger les contenus audiovisuels afin de constituer des chaînes de télévision.

391 V. W. Andreff, « Sport et télévision : une dépendance économique », in Le sport en France, La Documentation française, 2008, p. 161.

les droits ne sont pas négociés par chaque organisateur de compétition, mais par une ligue professionnelle à laquelle les organisateurs confient leurs droits mutuels. En Europe, la vente centralisée des droits d'exploitation audiovisuelle des événements sportifs est devenue la pratique dominante depuis que trois décisions de la Commission européenne<sup>392</sup> ont assorti cette pratique de conditions strictes. Si la commercialisation centralisée des droits des compétitions peut être regardée, en droit de la concurrence, comme un accord entre entreprises, comme l'ont relevé le Conseil de la concurrence<sup>393</sup> et la Commission européenne<sup>394</sup>, elle « *a une justification économique, comme la diminution des coûts de transaction, la cohérence globale du produit, une meilleure valorisation de l'ensemble par comparaison avec une commercialisation club par club, et une garantie de ressources pour l'ensemble des clubs* »<sup>395</sup>. La vente centralisée ou la mutualisation des droits s'oppose à la vente des droits par chaque club, qui a été pratiquée notamment dans les championnats espagnols et italiens, avant d'être abandonnée en raison de coûts élevés et de l'accentuation des inégalités entre les clubs. Ainsi, en Allemagne, si la Cour suprême fédérale avait reconnu aux clubs la propriété des droits, une loi adoptée en 1999 a retenu le principe de la mutualisation<sup>396</sup>. En Espagne, les clubs sportifs participant à la compétition sont propriétaires des droits audiovisuels et cette participation emporte la cession, par leur titulaire, à l'entité organisatrice<sup>397</sup> de la possibilité de commercialiser ces droits. En Italie, « *l'exercice des droits audiovisuels relatifs aux événements sportifs relève de l'organisateur de la compétition* », c'est-à-dire de la ligue en charge de l'organisation de la compétition<sup>398</sup>. Au Royaume-Uni, la société rassemblant les clubs de première division - la *Premier League*, qui réunit 20 clubs actionnaires, est responsable de la centralisation des droits de diffusion et des autres droits commerciaux. Le montant des droits audiovisuels cédés par la *Premier League* pour les saisons 2016-2020 s'élève à 2,97 milliards d'euros par an.

La généralisation progressive de la vente des droits par la voie des enchères, dans le cadre de procédures d'appel à candidatures, résulte des exigences des autorités de concurrence, européennes et nationales, ainsi que du souhait des ayant-droits de maximiser leurs revenus en créant une concurrence maximale entre les acquéreurs.

392 Décisions relatives à la Ligue des champions de l'UEFA en 2003, à la Bundesliga en 2005 et à la Premier League en 2006. V. Antoine Errera, « Droits sportifs, télévision payante et concurrence : quel bilan après dix années de régulation ? », RLC 2492, *Revue Lamy Concurrence*, n° 38, janvier-mars 2014, pp 132-150.

393 V. les avis du Conseil de la concurrence n° 04-A-09 relatif à un projet de décret sur la commercialisation par les ligues professionnelles des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives, point 46, et n° 07-A-07 relatif aux conditions de l'exercice de la concurrence dans la commercialisation des droits sportifs, point 30.

394 Décision de la Commission du 23 juillet 2003 relative à la vente centralisée des droits de la Ligue des Champions de l'UEFA, [2003/778/CE](#), point 106.

395 V. l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 13-A-19 du 25 octobre 2013, point 14 et suivants.

396 V. l'étude de législation comparée du Sénat, n° 275 - janvier 2017, Les droits audiovisuels du football : cession et répartition, et Colin Miège, Sport et droit européen, L'Harmattan, pp. 162-163.

397 Pour le football, il s'agit de la ligue nationale de football professionnel en ce qui concerne le championnat national « de première division » et le championnat national « de deuxième division », et de la fédération royale de football espagnole en ce qui concerne la coupe du Roi et la Supercoupe d'Espagne.

398 Article 4 du décret législatif n° 9 du 9 janvier 2008 précité qui régit, outre le fait d'en être titulaire, les conditions de la commercialisation des droits audiovisuels sportifs et la répartition des ressources y afférentes.



La FIFA ou le CIO mettent ainsi aux enchères les droits de retransmission de la Coupe du monde de football ou des JOP dont ils ont l'exclusivité. Du côté de l'offre, la répartition de la valeur des droits se concentre essentiellement sur le football, qui représente plus de 80% de leur montant, et le rugby, qui représente 10% de la valeur des droits. Si la concentration des programmes sur quelques sports<sup>399</sup> s'est accentuée, le nombre de disciplines retransmises en direct a connu récemment un rééquilibrage<sup>400</sup>. Le marché des retransmissions sportives<sup>401</sup> a considérablement évolué mettant face à face des diffuseurs de plus en plus nombreux et des ayant-droits (organisateurs) parfois en situation de monopole. Ceci a conduit à des surenchères et à une augmentation vertigineuse des droits, comme en témoignent les exemples spectaculaires des JO<sup>402</sup> et de la coupe du monde de football<sup>403</sup>. Cette inflation du montant des droits, observée depuis plusieurs années désormais, résulte en partie de la structure du marché et de la rareté des droits *premium*. En effet, l'obligation des ayant-droits de remettre les droits en vente à échéances régulières (tous les 3 ou 4 ans en général) peut attirer de nouveaux acteurs désireux de se lancer sur le marché. L'obligation pour les ayant-droits de diviser les compétitions en différents lots (en anglais, *packages*) permet en outre de vendre les droits d'une même compétition à des diffuseurs différents. Par ailleurs, la valeur des droits sportifs pour les diffuseurs tend à augmenter par rapport aux autres droits, le pouvoir d'attraction du cinéma connaissant un déclin dans un contexte de développement des services de *streaming* (offres non-linéaires) et du piratage. En comparaison, les grandes compétitions sportives qui se consomment en direct et qui créent l'événement, demeurent un produit sûr.

Dans son avis préalable à l'adoption du décret du 15 juillet 2004<sup>404</sup>, le Conseil de la concurrence relève que : « *La vente centralisée permet aisément au vendeur de valoriser la cohérence globale et l'intérêt d'un produit. L'importance des ressources tirées de la cession des droits vient du fait que les ligues sont seules à offrir un championnat qui se déroule tout au long de l'année en de nombreuses rencontres et fait l'objet d'un classement entre clubs que stimule en permanence l'intérêt des amateurs du sport considéré* ». Il souligne également, dans un avis du 25 juillet 2007<sup>405</sup>, qu'une telle valorisation des droits constitue un objectif d'intérêt général, car la commercialisation centralisée des droits par les ligues professionnelles permet « *d'en tirer le meilleur rendement et assure le financement des clubs français auxquels elle donne les moyens d'affronter plus efficacement la*

399 Football, tennis, rugby, cyclisme et Formule 1.

400 Toutefois, en 2014, le nombre de disciplines (hors JO) couvertes sous forme de retransmissions s'est accru de 60% par rapport à 2012, atteignant son plus haut niveau depuis 20 ans. Cette hausse spectaculaire est due au lancement fin 2012 de la chaîne gratuite L'Équipe 21 qui a diffusé 15 disciplines non couvertes sur les autres chaînes gratuites (Rapport CSA 2015).

401 Pour une analyse plus complète de ces mécanismes de marché, V. J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport*, éd. La découverte, pp. 10-15.

402 Le CIO a attribué les droits de diffusion en Europe des JOP 2024 à Discovery et Eurosport pour plus d'un milliard d'euros.

403 La vente des droits de diffusion de la Coupe du monde de football 2018 a rapporté 3 milliards de dollars à la FIFA.

404 Avis n° 04-A-09 du 28 mai 2004 relatif à un projet de décret sur la commercialisation par les ligues professionnelles des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives.

405 Avis n° 07-A-07 du 25 juillet 2007 relatif aux conditions de l'exercice de la concurrence dans la commercialisation des droits sportifs.

*concurrence des autres clubs européens et de promouvoir un championnat des clubs professionnels attractif, condition nécessaire au maintien de droits audiovisuels importants* ». En outre, si les ressources tirées de la commercialisation des droits sont principalement affectées au sport professionnel, elles bénéficient en partie au sport amateur, grâce à une répartition et à une fiscalité fondées sur la solidarité (V. *infra*). Le Livre blanc sur le sport de la Commission européenne du 11 juillet 2007 indique d'ailleurs que « *La vente centralisée des droits peut être importante pour la redistribution des revenus et peut donc constituer un instrument au service d'une plus grande solidarité dans le sport. La Commission reconnaît l'importance d'une redistribution équitable des revenus entre les clubs, y compris les plus petits, ainsi qu'entre le sport professionnel et le sport amateur* ».

L'un des objectifs de la centralisation de la commercialisation des droits de retransmission des compétitions sportives est par conséquent de maximiser leur prix de vente, afin d'assurer le financement du sport professionnel et d'en faire bénéficier également le sport amateur. Le code du sport fixe à cette fin les modalités de négociation des droits de retransmission des compétitions sportives. Ainsi, l'article L. 333-1 prévoit que les fédérations sportives<sup>406</sup> sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'elles organisent. Une fédération peut céder aux sociétés sportives, à titre gratuit, la propriété de tout ou partie des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives organisées chaque saison sportive par la ligue professionnelle qu'elle a créée, dès lors que ces sociétés participent à ces compétitions ou manifestations sportives. La cession bénéficie alors à chacune de ces sociétés. Le droit de propriété reconnu aux organisateurs couvre toutes les utilisations économiques possibles des manifestations et compétitions sportives, c'est-à-dire, outre les droits d'exploitation audiovisuelle (télévision, Internet, téléphonie mobile...), les droits de *sponsoring*, ainsi que l'exploitation commerciale en matière de paris sportifs<sup>407</sup>.

Selon l'article L. 333-2, la commercialisation par la ligue professionnelle des droits d'exploitation audiovisuelle cédés aux sociétés sportives est effectuée avec constitution de lots, pour une durée limitée et dans le respect des règles de concurrence. Le dernier alinéa de l'article L. 333-3 dispose que « *les produits revenant aux sociétés leur sont redistribués selon un principe de mutualisation, en tenant compte de critères arrêtés par la ligue et fondés notamment sur la solidarité existant entre les sociétés, ainsi que sur leurs performances sportives et leur notoriété* ». La loi définit ainsi trois critères non limitatifs fondant la répartition des droits audiovisuels : la solidarité, les performances sportives et la notoriété des clubs, celle-ci étant appréciée en fonction de la diffusion des matchs par les chaînes détentrices des droits. Le décret du 15 juillet 2004<sup>408</sup> précise les modalités de commercialisation des droits de retransmission par les ligues professionnelles. Ainsi, « (...) *la ligue professionnelle commercialise à titre*

406 Ainsi que les organisateurs de manifestations sportives mentionnés à l'article L. 331-5.

407 V. la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

408 Décret n° 2004-699 du 15 juillet 2004 pris pour l'application de l'article 18-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et relatif à la commercialisation par les ligues professionnelles des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives.



*exclusif les droits d'exploitation audiovisuelle et de retransmission en direct ou en léger différé, en intégralité ou par extraits, quel que soit le support de diffusion, de tous les matchs et compétitions qu'elle organise. Il en est de même des extraits utilisés pour la réalisation de magazines d'information sportive » (art. R. 333-2).* Cette commercialisation doit ainsi être réalisée selon une procédure d'appel à candidatures publique et non discriminatoire, ouverte à tous les éditeurs ou distributeurs de services intéressés (art. R. 333-3).

La valeur du marché des droits sportifs télévisuels en France connaît une forte croissance depuis le début des années 2000. La Cour des comptes avait relevé, en 2013, un doublement des droits de retransmission sur une seule décennie, passés de 510 millions d'euros en 2000 à 1,1 milliard en 2010<sup>409</sup>. Fin 2016, la valeur du marché des droits sportifs est estimée à 1,45 milliard d'euros, ce qui représente une augmentation de 25% par rapport à 2011<sup>410</sup>. Récemment, dans le cadre de l'appel d'offres portant sur les droits audiovisuels de la Ligue 1 pour la période 2020-2024 mis en vente par la Ligue de football professionnel, les principaux lots ont ainsi été cédés pour un montant de 1,153 milliard d'euros par an au groupe espagnol Mediapro (3 lots) et à la chaîne BeIN Sports (1 lot), qui ont évincé la chaîne Canal Plus. Ce montant rapproche la valorisation des droits de la Ligue 1 des niveaux atteints en Allemagne et en Espagne.

La hausse du marché des droits sportifs se perçoit également au niveau mondial. Ainsi, depuis 1992, les droits de l'Euro de football ont été multipliés par 50 au niveau mondial, tandis que ceux des Jeux olympiques ont été multipliés par près de 4,5 sur la même période<sup>411</sup>. Dans le football européen, le succès financier et télévisuel de la Ligue des Champions a concentré les ressources sur une minorité de clubs (FC Barcelone, Real Madrid), qui cumulent gains télévisuels, puissance financière et recrutement des meilleurs joueurs<sup>412</sup>.

La forte inflation des droits sportifs et l'impact de l'attribution de ces droits sur le jeu concurrentiel dans le secteur de la télévision payante, ont conduit l'Autorité de la concurrence, saisie à de nombreuses reprises au contentieux par différents opérateurs, à rendre plusieurs décisions en la matière. Cette inflation conduit par ailleurs à s'interroger sur la rentabilité de l'acquisition des droits pour les éditeurs de chaînes de télévision, soumis à des tensions sur le marché publicitaire, à la pression concurrentielle des services non linéaires et confrontés au développement du piratage (V. *infra*, 2.3.)<sup>413</sup>. Enfin, la médiatisation du spectacle sportif a accentué la dépendance financière de certaines fédérations à l'égard des droits audiovisuels et les inégalités de ressources des fédérations sportives. Les disciplines les plus populaires par le nombre d'adhérents et les plus performantes par les résultats sportifs sont dans une situation financière avantageuse, ce qui

409 Rapport de la Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, janvier 2013, p. 33.

410 Rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), *Sport et télévision*, juin 2017.

411 Article du journal *Le Monde*, « Les droits télé augmentent, la visibilité du sport diminue », M. Kessous, 13 juin 2017.

412 W. Andreff, « Sport et télévision : une dépendance économique », in *Le sport en France*, La documentation Française, 2008, p. 159.

413 Sur cette question, V. l'étude du CSA, *Sport et télévision*, contributions croisées, juin 2017.



conduit à s'interroger sur la pertinence du soutien financier public, alors que d'autres ne pourraient au contraire pas s'en passer<sup>414</sup>. Dans ce contexte inégalitaire, les mécanismes de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur se révèlent indispensables au développement des pratiques sportives et à leur diversité. Le désengagement de l'État poserait en outre de réelles questions en termes de solidarité et d'égalité pour les fédérations les moins performantes ou les moins médiatisées. À titre d'exemple, si les modèles britannique et américain, ciblés sur la pratique de haut niveau dans les disciplines les plus performantes, ont prouvé leur efficacité en termes de résultats, cela s'est fait au détriment des sports les moins répandus et de l'objectif d'intérêt général de développement du sport pour tous.

- **Les solidarités entre sport professionnel et sport amateur et entre les disciplines**

Le principe de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur est consubstantiel au modèle sportif français. Cette solidarité emprunte deux voies : d'une part, une solidarité interne à chaque discipline, répondant aux exigences de l'article L. 333-3 du code du sport<sup>415</sup>, qui prévoit la répartition du produit de la commercialisation des droits d'exploitation des compétitions entre la fédération, la ligue et les sociétés sportives, au nom de la solidarité des secteurs amateur et professionnel ; d'autre part, des dispositifs fiscaux, assurant la solidarité entre le sport professionnel et l'ensemble des disciplines sportives.

La solidarité entre les versants professionnel et amateur d'une même discipline est assurée par des transferts financiers issus des ligues professionnelles. Pour les sports les plus « rentables », ces transferts sont expressément prévus et reposent sur un pourcentage des droits d'exploitation audiovisuelle ou des recettes des ligues. C'est le cas pour le football<sup>416</sup>, le rugby, le basketball et le handball. Les ligues professionnelles procèdent chaque saison à une répartition des ressources financières provenant des contrats audiovisuels, de *sponsoring*, de publicité et de partenariat entre tous les clubs bénéficiaires, selon des critères spécifiques fixés par leur assemblée générale. Ainsi, pour la saison 2017-2018, cette solidarité interne a permis à la Fédération de football de recevoir 36,6 millions d'euros, aux clubs de recevoir 97,7 millions d'euros, à la fédération de rugby de percevoir 5,8 millions d'euros, et aux clubs de percevoir 4,7 millions d'euros.

---

414 Rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes, p. 424.

415 La gestion centralisée des droits commerciaux conditionne toute politique de régulation comme le souligne l'article L.333-3 du code du sport : « Afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés. La part de ces produits destinée à la fédération et celle destinée à la ligue sont fixées par la convention passée entre la fédération et la ligue professionnelle correspondante. ( ) ».

416 Article 32-8 des statuts de la Fédération française de football : « À compter de la saison 2012/2013, la contribution financière unique en faveur du football amateur sera calculée à hauteur de 2.5% de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la L.F.P. (nets de la taxe sur la cession des droits de diffusion prévue à l'article 302 bis ZE du code Général des Impôts) et des recettes de la L.F.P. sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14.260.000 €. »





La solidarité entre toutes les disciplines, qui met principalement à contribution les sports bénéficiant de la plus forte médiatisation, est assurée par deux prélèvements. Le plus important est la taxe dite « Buffet » de 5% sur la cession des droits de retransmission télévisée des manifestations sportives, prélevée sur les fédérations et les ligues<sup>417</sup>. Si son produit atteint près de 50 millions d'euros par an, la part allouée au financement du sport, plafonnée, s'est élevée à 25 millions d'euros en 2018. Ce plafond a été porté à 40 millions d'euros dans la loi de finances pour 2019. Le second est un prélèvement de 1,8% sur les mises des paris sportifs<sup>418</sup>. La portion des taxes portant sur les jeux et les paris sportifs affectée au CNDP est passée de 70% des recettes totales en 2017 (42,8 millions d'euros) à seulement 38% (34,6 millions d'euros) en 2018<sup>419</sup>. Le financement du sport pour tous bénéficie en outre de l'affectation d'un prélèvement de 1,8% sur les jeux de la Française des jeux, hors paris sportifs<sup>420</sup> (pour un montant de 159 millions d'euros en 2017). Le produit de ces taxes est affecté dans la limite d'un plafond fixé chaque année en loi de finances, à l'Agence nationale du sport, après avoir été affecté au CNDP. Le principe du plafonnement des taxes affectées a été posé par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. En cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un reversement de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. Le plafonnement permet à l'État d'ajuster chaque année les ressources des affectataires aux besoins réels des opérateurs et de les faire contribuer à la maîtrise de la dépense publique.

#### • L'accès aux programmes sportifs

Le nombre de chaînes de télévision nationales payantes diffusant des programmes sportifs est passé de 3 en 1995 à 21 en 2010 et 25 en 2016. Dans le même temps, le nombre de chaînes gratuites, qui était de 4 en 1995, s'est élevé à 9 en 2010 puis 12 en 2016. L'offre audiovisuelle apparaît structurellement instable<sup>421</sup>, en raison des appels d'offres renouvelés à des échéances régulières, et son évolution reste fortement liée à la diffusion des compétitions sportives. La volatilité du marché des droits de retransmission s'est encore accentuée sur le marché français après le lancement des chaînes BeIN Sports en 2012, puis la perte des droits de la Ligue 1 de football par le Groupe Canal Plus pour la période 2020-2024. Le groupe Mediapro, propriétaire de la majorité de ces droits de retransmission à compter de 2020, prévoit ainsi de créer une chaîne avant la fin de l'année 2019.

La grande majorité des chaînes payantes de sport exige un abonnement additionnel aux offres groupées dites triple usage (télévision, internet, téléphone). Le consommateur a accès à des offres plus nombreuses, plus variées et moins

417 Article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, codifié à l'article 302 bis ZE du code général des impôts, qui instaure la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives.

418 Article 1609 tricies du CGI et article 51 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

419 269 M€ affectées au CNDP sur 386 M€ de recettes prévisionnelles en 2017 ; 133 M€ sur 350 M€ en 2018 (source : rapport relatif aux Voies et Moyens annexé au PLF 2018, tome 1).

420 Premier alinéa de l'article 1609 novovicies du CGI et article 79 de la LFI 2011

421 V. Antoine Errera, *Droits sportifs, télévision payante et concurrence : quel bilan après dix années de régulation ?*, RLC, n° 38, janvier-mars 2014, pp. 132-150.

onéreuses, mais aussi plus fragmentées. Si quatre groupes principaux<sup>422</sup> se disputent les principaux droits de retransmission, le caractère fragmenté de l'offre payante favorise la répartition des abonnements davantage que leur augmentation, les téléspectateurs ne pouvant souscrire à toutes les offres. La fragmentation des droits *premium* auprès de quatre diffuseurs atteint un niveau inédit et pose la question de la viabilité du marché, les éditeurs pouvant être confrontés à des difficultés de rentabilisation de leurs investissements.

Aussi les chaînes de télévision en clair restent-elles, pour beaucoup de Français, le seul mode d'accès aux émissions sportives. L'offre la plus conséquente de toutes les chaînes généralistes en clair est, de très loin, celle des chaînes du groupe France Télévisions qui ont retransmis en direct 1 341 heures de sport en 2018, dans 66 disciplines. Ces chaînes ont diffusé ou commenté 132 disciplines et 4 893 heures de sport ont été diffusées en direct sur leurs supports numériques. La stratégie de France Télévisions repose en outre sur l'exposition de certains sports féminins (football et rugby entre autres). Ainsi, au titre de l'année 2018, 28 matchs de football féminin ont été diffusés en direct. La moyenne d'âge des téléspectateurs regardant des compétitions sportives sur les chaînes du service public est de 58 ans (52 ans pour le tennis ; 47 ans pour le rugby féminin).

En matière sportive, la programmation du service public audiovisuel est assujettie à plusieurs règles. L'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que les sociétés du secteur public de la communication audiovisuelle (France Télévisions, Radio France et Arte-France) « *présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport* ». Selon son [article 20-3](#), les services de télévision qui diffusent des programmes sportifs contribuent à la lutte contre le dopage et à la protection des personnes pratiquant des activités physiques et sportives en diffusant des programmes relatifs à ces sujets. Il appartient au CSA de veiller au respect de cet article<sup>423</sup>. Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions comporte ainsi des dispositions relatives à la diffusion de programmes concernant la protection de la santé des sportifs et la lutte contre le dopage. L'article 3 du cahier des charges prévoit que la programmation de France 2 tient compte des événements sportifs majeurs et son article 8 que France Télévisions s'efforce de conserver la diffusion d'un large éventail d'événements sportifs d'importance majeure. Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 prévoit notamment que France Télévisions veille à garantir la pluridisciplinarité des sports.

La loi du 30 septembre 1986<sup>424</sup> vise par ailleurs à garantir l'accès gratuit aux événements les plus importants. Elle prévoit ainsi que les événements d'importance majeure (EIM) doivent pouvoir être suivis en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre<sup>425</sup>. Aux termes du premier alinéa de l'[article 20-2](#) de la

422 Canal+, BeIN Sports, RMC Sports (groupe Altice) et Mediapro.

423 V. la délibération du CSA du 26 juin 2012 relative aux conditions de contribution des services de télévision diffusant des programmes sportifs à la lutte contre le dopage et à la protection des personnes pratiquant des activités physiques et sportives.

424 [Loi n° 86-1067](#) du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

425 Cette disposition a été codifiée à l'[article L. 333-9](#) du code du sport, qui renvoie aux articles 20-2 et



loi de 1986 : « *Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre* ». Une chaîne payante ne peut donc pas se réserver l'exclusivité de la retransmission de l'un de ces événements. Les chaînes gratuites nationales doivent pouvoir en obtenir les droits de retransmission. La liste des EIM ainsi que les modalités de diffusion sont précisées par le [décret n°2004-1392](#) du 22 décembre 2004<sup>426</sup>. Les éditeurs de services de télévision doivent assurer la retransmission des EIM en direct et en intégralité sur une chaîne à accès libre. Si une chaîne payante détient les droits d'un EIM, elle doit en proposer la retransmission à une chaîne gratuite à un prix raisonnable, tout en gardant le droit de diffuser l'évènement. Ainsi, la finale du championnat de France de rugby est diffusée chaque année à la fois par Canal Plus en accès payant et par France 2 en clair.

La liste établie par l'article 3 du décret du 22 décembre 2004 mentionne les principales compétitions dans huit sports (football, rugby, tennis, formule 1, cyclisme, basket-ball, handball et athlétisme) ainsi que les jeux Olympiques. Certaines manifestations sportives diffusées depuis de longues années sur les antennes du service public sont labellisées service public et retransmises de manière exhaustive : le tournoi de tennis de Roland Garros, le tournoi de rugby des Six Nations et le Tour de France cycliste. Peuvent être ajoutés à cette liste principale les championnats d'Europe et du monde d'athlétisme, ainsi que les jeux Olympiques et Paralympiques.

Si France Télévisions a finalement conclu un accord avec le groupe américain Discovery pour la retransmission en clair des JOP de 2022 et 2024<sup>427</sup>, ce résultat n'était pas acquis. L'appel d'offre lancé par le CIO avait en effet été remporté par le groupe Discovery<sup>428</sup> tant pour le cycle 2018-2020 que pour le cycle 2022-2024. Pour la première fois, un diffuseur s'est ainsi intercalé entre le CIO et les diffuseurs en clair, la chaîne acquérant les droits auprès de Discovery pouvant les revendre en tout ou partie. De plus, les JOP ne sont que partiellement protégés par le dispositif du décret de 2004 relatif aux événements d'importance majeure, les seules véritables contraintes provenant du CIO lui-même, qui requiert pour les JO d'été la diffusion de 200 heures de manifestations sportives en clair, ainsi que les cérémonies d'ouverture et de clôture en direct ou en différé<sup>429</sup>.

Enfin, au titre du droit à l'information, toute chaîne peut rediffuser gratuitement de « *brefs extraits* », d'une retransmission de compétition sportive sur son antenne, même si elle n'en détient pas les droits<sup>430</sup>. La délibération n° 2014-43 du 1<sup>er</sup> octobre

---

20-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

426 Décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004 pris pour l'application de l'article 20-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

427 France Télévisions diffusera Paris 2024 en clair et Eurosport devrait proposer les épreuves en intégralité à ses abonnés, soit trois mille heures de programme en deux semaines.

428 Discovery, qui possède la chaîne payante Eurosport, a obtenu en 2015, pour 1,3 milliard d'euros, les droits de diffusion en Europe de quatre éditions des Jeux (les Jeux d'hiver de Pyeongchang 2018 et de Pékin 2022 et les jeux d'été de Tokyo 2020 et de Paris 2024).

429 À titre de comparaison, pour les JOP de Rio en 2016, France Télévisions avait diffusé en clair 700 heures de manifestations sportives, concernant 42 disciplines.

430 [Article L. 333-7](#) du code du sport et délibération du CSA n° 2014-43 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux

2014 du CSA fixe les conditions de diffusion de ces brefs extraits, selon lesquelles cette diffusion doit avoir lieu après la fin de la première diffusion par le service détenteur des droits du programme au sein duquel sont prélevés ces extraits, l'émission reprenant l'extrait doit être une émission d'information, l'identité du détenteur des droits doit être clairement identifiée dans la diffusion de l'extrait, pendant une durée minimale de 5 secondes et les chaînes ayant recours à une telle diffusion doivent assurer la diffusion d'un minimum de 24 disciplines sportives à ce titre, ce volume minimal tenant compte de la diversité des pratiques sportives exposées (pratique masculine, féminine, adaptée).

- **Attirer les compétitions internationales et en maîtriser l'héritage**

Les grands événements sportifs internationaux (GESI) représentent au niveau mondial un chiffre d'affaires de 50 milliards d'euros. Les nations et les collectivités locales sont en compétition pour accueillir des équipes renommées ou de grands événements et en attendent des retombées en termes économiques ou d'image, même si celles-ci sont difficiles à évaluer. Cette concurrence internationale a pu conforter le poids de certaines fédérations (FIFA) et du CIO. Cependant, l'ampleur des dépenses publiques induites par de tels événements, notamment en termes de sécurité dans un contexte de menace terroriste, tend à limiter quelque peu le nombre de pays candidats à l'accueil des grands événements sportifs internationaux.

La France a développé une expertise en ce domaine, grâce à une politique volontariste d'organisation de GESI. L'État apporte son soutien financier à l'accompagnement et au financement des tels événements. Il a consenti de nombreuses dérogations à cette fin. L'environnement fiscal est ainsi favorable à l'accueil de GESI<sup>431</sup>, le dispositif en vigueur ne s'appliquant qu'aux compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017. Il inclut par conséquent les futurs JOP de Paris en 2024, ainsi que le Championnat d'Europe de basket-ball masculin 2015, le Championnat d'Europe de football masculin 2016, le Championnat du monde de handball masculin 2017, le Championnat du monde de hockey sur glace masculin 2017, la Ryder Cup - compétition de golf opposant les 12 meilleurs joueurs américains aux 12 meilleurs joueurs européens - et la Ryder Cup Junior 2018, la Coupe du monde féminine FIFA 2019 et la Coupe du monde de rugby à XV 2023.

Toutefois, l'accueil de la compétition n'est pas une fin en soi. L'impact des GESI en termes d'activité économique, d'équipements, d'environnement, d'aménagement du territoire, de développement des activités physiques et sportives, leur « héritage », constitue une préoccupation croissante. L'accueil de plusieurs GESI en France a conduit la délégation interministérielle aux grands événements sportifs

---

conditions de diffusion de brefs extraits de compétitions sportives et d'événements autres que sportifs d'un grand intérêt pour le public.

431 L'article 51 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de la loi de finances rectificative pour 2014, codifié à l'article 1 655 septies du code général des impôts, a institué un dispositif fiscal favorable à l'organisation des GESI. Ce dispositif exonère les organisateurs en France de l'intégralité des impositions nationales et locales, à l'exception de la TVA afin de garantir le respect des directives européennes en la matière.



à envisager une méthode d'évaluation économique, sociale, environnementale et médiatique de tels événements<sup>432</sup>. Elle distingue la mesure quantitative des retombées économiques, qui, « *bien que les méthodes de calcul puissent diverger notablement et aboutir à des résultats hétérogènes quant à l'ampleur des retombées, [...] a atteint un niveau de robustesse appréciable* », de l'étude de l'utilité sociale de l'événement pour l'ensemble de la population, sans oublier une étude spécifique des impacts environnementaux. L'étude de l'impact des retombées économiques de l'Euro 2016<sup>433</sup> fait ainsi apparaître que l'accueil de cette compétition a généré 1,22 milliards d'euros d'activité (596 millions d'euros générés par l'organisation de l'événement, 625,8 millions d'euros grâce au tourisme), mobilisé 117 150 mois de travail sur l'année, soit 9 762 équivalents temps plein, et produit des recettes fiscales nettes supplémentaires pour l'État estimées à 75 millions d'euros, dont 70 millions d'euros de recettes de TVA.

### • Les JOP de 2024 : un héritage qui se prépare aujourd'hui

L'acceptabilité sociale des grands événements sportifs internationaux suppose notamment une maîtrise des coûts et de l'impact environnemental et une optimisation des retombées économiques, sociales et médiatiques. Le COJOP entend ainsi organiser des JOP 2024 exemplaires du point de vue environnemental, afin de contribuer à un changement de comportement collectif. Il s'est engagé à compenser l'empreinte carbone de l'organisation (athlètes, spectateurs, transport, etc.) en réduisant le nombre d'infrastructures mais aussi en adaptant l'organisation des transports. Le COJOP a par ailleurs l'ambition de faire des jeux un événement partagé par l'ensemble des Français, notamment en matière d'emploi et de formation, avec la création attendue de 150 000 emplois, la prise en compte de l'économie sociale et solidaire et l'ouverture des marchés aux petites et moyennes entreprises par exemple. À ce titre, le COJOP a adopté une Charte sociale. La préparation de l'héritage des JOP se concrétise également par l'organisation de manifestations récurrentes, comme la « journée olympique », qui vise à développer les pratiques sportives, et dont la troisième édition a eu lieu le 23 juin 2019. À destination des associations sportives et des collectivités locales, le COJOP a lancé le label « Terre de jeu 2024 », permettant à des collectivités territoriales de s'associer aux Jeux de Paris 2024 sans nécessairement accueillir des délégations. En 2020, les collectivités labellisées devront s'engager sur trois temps forts : la semaine olympique à l'école, la journée olympique du 23 juin et les JOP de Tokyo.

En outre, la Solidéo entend faire de la préparation des JOP un support pour le rayonnement de la filière économique française dans le cadre d'une stratégie de développement à l'international, dépassant les préoccupations sportives. En ce qui concerne les constructions dont cette société a la charge, l'article 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 crée un permis de construire à « double détente » permettant à l'autorité compétente d'autoriser, par une seule décision, le projet dans un état provisoire pour les JOP et dans un état définitif, postérieur aux Jeux. Ce dispositif devrait

432 Rapport sur l'évaluation économique, sociale, environnementale et médiatique des GESI, doter la France d'outils de mesure fiables et pérennes, décembre 2014.

433 V. Etude sur l'impact des retombées économiques de l'Euro 2016, réalisée par l'Observatoire de l'économie du sport, le CDES, Keneo, en lien avec l'INSEE et la Direction générale du Trésor.

concerner le village olympique et paralympique et le village des médias, qui seront reconvertis en quartiers mixtes et en logements à l'issue des Jeux.

## 2.2.2. L'impact du droit européen sur l'économie du sport

- **La reconnaissance récente du sport dans le droit primaire de l'UE**

Si le sport est longtemps resté absent des traités européens, les activités économiques développées par le mouvement sportif ont très vite été soumises au droit communautaire et, notamment, au droit de la concurrence et aux dispositions relatives au marché intérieur<sup>434</sup>. En 1997, le traité d'Amsterdam reconnaît, dans une déclaration annexe, « *l'importance sociale du sport* » et son rôle de « *ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes* ». Dans la « déclaration de Nice » de décembre 2000, le Conseil européen affirme le rôle important du sport dans la société européenne et sa spécificité. Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 institue le sport comme un domaine où les États membres demeurent totalement compétents, mais où l'UE peut mener des actions d'appui ou de coordination. Ainsi, les dispositions de l'article 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient que celle-ci détient une « *compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres* » en matière de sport. L'article 165 dispose par ailleurs que : « *L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative* ». Ces dispositions permettent à l'UE de soutenir, de coordonner et de compléter les actions des États membres en encourageant la neutralité et la transparence dans les compétitions sportives, ainsi que la coopération des instances sportives, l'intégrité physique et morale des sportifs et, en particulier, des jeunes. L'introduction de la compétence sportive dans le traité de Lisbonne a ainsi permis à l'UE de financer des actions sportives au niveau européen. En effet, l'UE ne pouvait auparavant affecter directement des subventions à des programmes à objet sportif, par défaut de base légale<sup>435</sup>.

À la suite du Livre blanc de la Commission européenne du 11 juillet 2007 sur le rôle du sport au sein de l'Union européenne<sup>436</sup>, celle-ci multiplie les initiatives concernant le rôle économique du sport et son importance pour la santé, l'éducation, l'intégration sociale et la culture. Ce Livre blanc définit le rôle sociétal du sport, affirme l'impact que peut avoir le sport sur l'ensemble des politiques européennes et identifie les besoins ainsi que les spécificités propres au monde du sport. Il souligne que « *l'acquis communautaire* » s'applique au sport et « *que les politiques européennes menées dans une série de domaines ont d'ores et déjà une incidence considérable et croissante sur le sport* ». La Commission européenne

434 V. Colin Miège, *Sport et droit européen*, L'Harmattan, 2017, pp. 49-50.

435 Ainsi, sur ce fondement, la CJUE avait par exemple annulé l'octroi financier accordé au programme Eurathlon mené par une communauté d'associations sportives allemandes, TPICE, 17 septembre 2003, *Stadtsportverband Neuss (Eurathlon)*, aff. T-137/01, Rec., p. 11-3103.

436 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI35010>



entend notamment favoriser le rôle du sport dans l'éducation et la formation, le bénévolat et la citoyenneté active au moyen du sport. Enfin, depuis 2014 a lieu chaque année la Semaine européenne du sport, qui vise à promouvoir la place de l'activité physique dans la société et le quotidien des Européens. Le soutien au sport est aujourd'hui en grande partie intégré au sein du programme « Erasmus+ Sport ». Pour la période 2014-2020, 265 millions d'euros sont consacrés à cette thématique.

• **La jurisprudence européenne, de l'exception sportive à une conception limitée de la spécificité du sport**

En l'absence de compétence d'attribution définie par les traités, l'intervention de la Communauté européenne puis de l'Union dans le champ sportif a longtemps été celle du juge communautaire. C'est en grande partie grâce aux différentes décisions rendues par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), devenue depuis lors Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), que l'UE influence l'organisation du sport européen. En effet, abordant le sport comme activité économique ayant des conséquences sur le marché intérieur communautaire, le juge de Luxembourg s'attache à en examiner les pratiques à la lumière du principe de libre-circulation (articles [45](#) et [56](#) TFUE) ou du droit de la concurrence (articles [101](#) et [102](#) du TFUE).

La Cour de justice intervient dans le domaine du sport en 1974 avec l'arrêt *Walrave et Koch*<sup>437</sup>. La réglementation de l'Union cycliste internationale (UCI) exigeait que l'entraîneur de l'équipe nationale et les coureurs soient de la même nationalité. Dans cette espèce, la Cour considère que le droit de la Communauté a vocation à s'appliquer, mais seulement lorsque le sport constitue une activité économique. Elle juge par ailleurs l'UCI responsable de la violation de la liberté de mouvement des travailleurs en raison d'une discrimination fondée sur la nationalité. Ainsi, les questions intéressant uniquement le sport et, en tant que telles, étrangères à l'activité économique, échappent au droit communautaire et forment ce que l'on a alors appelé « *l'exception sportive* ». La Cour insiste sur cette réserve dans l'affaire *Doña*<sup>438</sup> en posant un considérant de principe qu'elle reprend dans la plupart de ses arrêts relatifs au droit du sport : « *attendu que, compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité* ». D'une part, la Cour ouvre une brèche permettant aux autorités européennes de s'immiscer dans les sphères de compétence des fédérations sportives. En tant qu'activité économique, le sport professionnel est soumis aux principes fondamentaux consacrés par les traités européens. D'autre part, la Cour reconnaît la spécificité des règles sportives et la limite de sa propre compétence face à l'application d'une logique purement sportive.

Les fédérations sportives régionales ou internationales ont été réticentes à accepter la mise en conformité de leurs règlements avec le droit communautaire. La Commission européenne a d'abord retenu une approche conciliante à l'égard des règles relatives aux quotas de joueurs étrangers, définies par l'UEFA, qu'elle regardait comme discriminatoires. Elle n'est toutefois pas parvenue à en obtenir la

437 CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave et Koch contre Union Cycliste Internationale*, aff. C-36/74.

438 CJCE, 14 juillet 1976, *Gaetano Doña contre Mario Mantero*, aff. C-13/76.



suppression dans les années 1980. L'arrêt *Bosman*<sup>439</sup> du 15 décembre 1995 a permis à la Commission de mettre un terme à ces règles. La CJCE y affirme l'application des règles fondant le principe de libre circulation des sportifs entre les Etats membres, mais aussi entre la Communauté et les pays tiers. Dans cette affaire, le footballeur belge Jean-Marc Bosman contestait les règles de l'UEFA, qui, selon lui, entravaient son transfert du RFC Liège vers le club de Dunkerque. Le joueur critiquait le fait que les clubs européens ne puissent accueillir plus de trois joueurs ressortissants d'un autre pays européen et que des indemnités de transfert puissent être exigées par un club pour libérer un joueur dont le contrat a expiré. La CJCE a jugé que l'obligation faite à un club, qui souhaitait recruter un joueur en fin de contrat, de verser des indemnités de transfert à son précédent employeur était incompatible avec les règles communautaires consacrant la libre circulation des travailleurs<sup>440</sup>. Elle a par ailleurs déclaré illégale la règle limitant à trois par équipe le nombre de joueurs étrangers ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. À la suite de cet arrêt, la Commission a notifié à la FIFA et à l'UEFA que leurs régimes de transferts et les quotas fondés sur la nationalité étaient contraires au droit communautaire.

L'abolition des quotas a entraîné un bouleversement du marché des transferts de joueurs. L'afflux de plaintes à la Direction générale de la concurrence de la Commission a conduit celle-ci à élaborer un ensemble de règles, partiellement validé par les juridictions communautaires<sup>441</sup>. Après plusieurs années de discussion, la Commission européenne et les autorités de la FIFA et de l'UEFA sont parvenues en mars 2001 à un accord concernant le système des transferts internationaux de joueurs. Le dispositif adopté par la FIFA à la suite de cet accord prévoit notamment la protection du droit à l'éducation des joueurs mineurs, la compensation des coûts engagés par le club pour la formation, la création de périodes de transfert et la possibilité d'une indemnité financière en cas de rupture unilatérale d'un contrat par le joueur ou par le club. Dans le Livre blanc de 2007, la Commission estime qu'un tel système « *constitue un exemple de bonne pratique garantissant l'équilibre compétitif entre les clubs tout en tenant compte des exigences du droit communautaire* » (point 4.5).

La décision du Conseil d'Etat dite *Malaja* de 2002<sup>442</sup> et les arrêts de la CJCE *Kolpak* (2003) et *Simutenkov*<sup>443</sup> (2005), ont étendu les effets de l'arrêt *Bosman*. La décision du Conseil d'Etat applique la jurisprudence *Bosman* aux ressortissants des 24 pays ayant signé, à l'époque, un accord d'association avec l'Union européenne. Les arrêts de la Cour de justice intègrent les 77 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique. En pratique, l'interdiction de tout quota vaut pour les joueurs d'environ la moitié des pays de la planète, lesquels ont accès au marché européen sans qu'aucune

439 CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, aff. C-415-93, Rec. I. 4930

440 L'arrêt *Bosman* n'offre toutefois pas de solution claire quant à la délimitation de la zone d'autonomie du secteur sportif, se contentant d'affirmer que même les règles sportives ayant des implications économiques peuvent être exemptées de l'application du principe de libre circulation des personnes et des services lorsqu'elles sont « *justifiées par des motifs non économiques, tenant au caractère et au cadre spécifiques de certaines rencontres* » (point 76).

441 V. E. Honorat, « Droit du sport et concurrence », AJDA 2007, p. 1631.

442 CE, 30 décembre 2002, *Fédération française de basket-ball*, n° 219646.

443 CJCE, 8 mai 2003, *Kolpak*, aff. C-438/00, Rec. 2003, p. I-04135 ; CJCE, 12 avril 2005, *Simutenkov*, aff. 265/03, Rec. 2005, p. I-02579.





limite ne puisse être apportée<sup>444</sup>. Toutefois, le ressortissant d'un pays tiers lié à l'UE par un accord d'association ou de coopération doit d'abord être admis légalement dans un pays d'accueil avant de bénéficier de la clause de non discrimination au titre de l'emploi. Ces décisions ont modifié en profondeur le régime des transferts, plus particulièrement dans le football. Elles ont ouvert un marché européen qui a ensuite connu une augmentation des salaires et du prix des transactions. Entre 1995 et 2011, le nombre de transferts de joueurs de football au sein de l'Union européenne a été multiplié par 3,2 et les sommes dépensées par les clubs en indemnités ont été multipliées par 7,2<sup>445</sup>.

La délimitation de la compétence de la CJUE dans le secteur sportif a ensuite été précisée par un arrêt *Meca-Medina*<sup>446</sup> de 2006. Deux nageurs professionnels, condamnés à deux ans de suspension pour dopage par le Tribunal arbitral du sport (TAS) de Lausanne, déposent une plainte devant la Commission européenne, arguant que la réglementation antidopage du CIO est contraire aux dispositions du traité CE relatives au droit de la concurrence (articles 81 et 82). La plainte est rejetée, au même titre que l'appel déposé ensuite devant le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes (TPI). Dans ses conclusions sous cet arrêt, l'avocat général Léger rejoint la Commission européenne et le TPI, invitant la Cour à considérer que la réglementation antidopage relève du domaine purement sportif et que, si elle peut ne pas être dénuée de tout intérêt économique, il s'agit là d'un intérêt purement accessoire (pt 20 et 28 des conclusions). Toutefois, la Cour décide de revenir sur le principe de « l'exception sportive », faisant valoir que « *la seule circonstance qu'une règle aurait un caractère purement sportif ne fait pas pour autant sortir la personne qui exerce l'activité régie par cette règle ou l'organisme qui a édicté celle-ci du champ d'application du traité* ». La Cour estime que « *si l'activité sportive en cause entre dans le champ d'application du traité, les conditions de son exercice sont alors soumises à l'ensemble des obligations qui résultent des différentes dispositions du traité* » (p. 27 et 28 de l'arrêt). La Cour considère que le Tribunal de première instance a commis une erreur de droit « *en estimant qu'une réglementation pouvait être écartée d'emblée du champ d'application des articles 81 et 82 CE au seul motif qu'elle était purement sportive* » (points 32 et 33). Autrement dit, la Cour répond à la difficulté soulevée depuis l'arrêt *Walrave and Koch* de scinder les aspects économiques et les aspects sportifs d'une activité sportive en abandonnant cette distinction<sup>447</sup>. L'activité et la règle en cause peuvent être de nature purement sportive, la Cour se réserve désormais

444 Comme le souligne Damien Bottegghi dans ses conclusions sur la décision Association Racing Club de Cannes Volley (CE, 8 mars 2012, n° 343273) : ces « *deux jurisprudences ont constitué de véritables ondes de choc pour le sport professionnel européen, à commencer par le football. Les équilibres ont changé, ne serait-ce que par la conséquence directe de l'arrêt Bosman a été de donner le pouvoir aux joueurs, ce qui a entraîné l'augmentation vertigineuse des rémunérations, et la consolidation de clubs riches et puissants, au prix de la marginalisation des autres.* ».

445 V. J.-F. Humbert, Plus vite, plus haut, plus fort ? L'Union européenne et le sport professionnel, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, n° 379, février 2013.

446 CJUE, 18 juillet 2006, *Meca-Medina & Majcen c./Commission*, aff. C-519/04.

447 J. Zylberstein, « Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina - Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n° 7, pp. 174-192 ; J. Zylberstein, « Collision entre idéaux sportifs et contingences économiques dans l'arrêt Meca-Medina », *Cahiers de droit européen*, volume 43, n° 1-2, 2007, pp. 213-237.

la compétence de confronter ses effets économiques aux règles du droit de la concurrence. Cet arrêt est intervenu au moment où, par ailleurs, l'UE envisageait de mettre en place une politique communautaire du sport, tenant compte de la spécificité de ces activités. Le Livre blanc de la Commission analyse d'ailleurs cette jurisprudence en considérant que « *La Cour reconnaît qu'il convient de tenir compte de la spécificité du sport dans le sens où les règles qui ont pour effet de restreindre la concurrence et qui sont inhérentes à l'organisation et au bon déroulement d'un sport de compétition ne constituent pas une violation du droit communautaire de la concurrence pour autant que ces effets soient proportionnés au véritable intérêt sportif légitime poursuivi. Cette nécessité de vérifier la proportionnalité implique la nécessité de tenir compte des caractéristiques de chaque cas. Cette nécessité ne permet pas de formuler des principes généraux sur l'application du droit de la concurrence au secteur du sport* » (p. 15). La Commission observe pour sa part une position intermédiaire, entre les règles de la concurrence et la spécificité du sport<sup>448</sup>. Pour déterminer si une règle édictée par une organisation sportive méconnaît les dispositions des traités en matière de concurrence, elle recherche d'abord si l'association – qu'il s'agisse de sport professionnel ou de sport amateur – conduit une activité économique. Si tel est le cas, elle vérifie si la disposition adoptée restreint la concurrence ou constitue un abus de position dominante en effectuant un contrôle de proportionnalité au regard du contexte et des objectifs qu'elle poursuit.

Examinant l'application des règles de libre circulation aux joueurs de football, dans l'arrêt *Bernard* de 2010, la CJUE confirme que la formation des joueurs doit être encouragée. Elle rappelle « *qu'il convient de tenir compte des spécificités du sport en général et du football en particulier ainsi que de la fonction sociale et éducative de ces derniers* ». Elle fait dès lors valoir que le principe de libre circulation des travailleurs « *ne s'oppose pas à un système qui, afin de réaliser l'objectif consistant à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs, garantit l'indemnisation du club formateur dans le cas où un jeune joueur signe, à l'issue de sa période de formation, un contrat de joueur professionnel avec un club d'un autre État membre, à condition que ce système soit apte à garantir la réalisation dudit objectif et qu'il n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif* »<sup>449</sup>.

#### • Les « joueurs formés localement »

Ayant amorcé la construction d'une politique européenne du sport avec le Livre blanc de 2007, la Commission européenne s'est montrée attentive à la question de la formation des joueurs, ainsi qu'à la régulation financière du football professionnel initiée par l'UEFA dans le cadre du *fair-play* financier. La Commission européenne a en effet admis la pertinence et la nécessité de règles visant à garantir une proportion de joueurs formés localement dans l'effectif d'un club, dès lors qu'elles n'entraînent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité et que leurs éventuels effets discriminatoires « *peuvent être considérés comme proportionnés à l'objectif légitime poursuivi, qui peut être, par exemple, d'encourager et de*

448 V. l'annexe I au Livre blanc.

449 CJUE, Gde ch., 16 mars 2010, *Olympique lyonnais c. Olivier Bernard et Newcastle UFC*, [aff. C-325/08](#).



*protéger la formation et l'épanouissement de jeunes joueurs talentueux »*<sup>450</sup>. D'autres disciplines que le football, comme le basket-ball, le rugby et le volley-ball, ont récemment mis en place des règles destinées à promouvoir la formation des jeunes sportifs, qui ne doivent pas discriminer les citoyens de l'UE sur la base de la nationalité pour être compatibles avec le droit communautaire.<sup>451</sup> Des fédérations ont par conséquent défini des quotas de joueurs formés localement dans les effectifs des clubs professionnels ou sur les feuilles de match, afin de « réaliser autant que faire se peut, ce qu'interdit l'arrêt Bosman »<sup>452</sup>.

Le Conseil d'État avait eu l'occasion de se prononcer sur la légalité d'un article du règlement sportif adopté par la Fédération française de basketball, qui subordonnait la participation des clubs de championnat de France de première division nationale masculine à l'inscription sur la feuille de match de chaque rencontre de 10 joueurs dont au maximum deux joueurs non sélectionnables en équipe de France selon le critère de la fédération internationale de basket régissant le statut national des joueurs », c'est-à-dire de joueurs ayant acquis depuis moins de trois ans la nationalité française<sup>453</sup>. La décision du Conseil d'État de 2012, *Association Cannes Racing Club Volley* était en revanche la première rendue par un juge national sur la question de la conventionnalité de dispositions relatives aux joueurs issus de la formation française, les « JIFF ». Le Conseil d'État a estimé qu'était compatible avec le droit de l'Union européenne le règlement de la Ligue nationale de volley imposant l'inscription sur la feuille de match des compétitions officielles de la Ligue A féminine d'un minimum de « joueuses issues de la formation française » (JIFF), c'est-à-dire de joueuses ayant soit obtenu leur première licence de volley-ball en France, soit passé un minimum de trois années dans un centre de formation d'un club professionnel, soit été licenciées pendant au moins cinq saisons avant leur vingtième anniversaire, soit été naturalisées avant le 30 juin 2010. Cette décision s'inscrit notamment dans un contexte où les institutions européennes ont senti le besoin d'atténuer la portée de l'arrêt *Bosman* et de reconnaître la pertinence de la formation locale des joueurs par

450 Livre blanc de la Commission sur le sport, du 11 juillet 2007, point 2.3.9, p. 7 ; Communication du 18 janvier 2011, point 4.3, p. 13, déclarant compatible le dispositif mis en place par l'UEFA, et communication réitérée du 18 janvier 2011.

451 Comme le rappelle Damien Botteghi dans ses conclusions sous l'arrêt *Association Cannes Racing Club Volley*, « l'objectif était ainsi de trouver un nouveau dispositif permettant de conserver les équilibres du sport européen, en mettant l'accent sur la formation des jeunes joueurs, leur fidélisation auprès d'un club qui investit en eux, avec en ligne de mire la formation d'équipes nationales de bon niveau. C'est dans ces circonstances que s'est progressivement dessiné un mécanisme de valorisation du sportif professionnel formé localement, dont le modèle est le dispositif adopté par l'UEFA du « home grown player » soit, précisément, le joueur formé localement mis en place à partir de la saison 2006/2007, qui exige que 8 joueurs sur un effectif de 25 aient été formés dans le pays du club. En France, le mécanisme est plutôt connu sous l'appellation du « joueur issu des filières de formation française » (JIFF). Il a, par exemple, été adopté par la Ligue nationale de rugby qui a décidé d'imposer, à compter de la saison 2010/2011, un taux de 40%, puis 50% en 2011/2012 et 60% pour la suivante. Il a également été par les ligues professionnelles de football, en application des règles de l'UEFA, de basket-ball, de handball et de volley-ball. » (CE, 8 mars 2012, *Association Cannes Racing Club Volley*, n° 343273, JurisData n° 2012-003532 ; RJES 2012, n° 121, p. 17-23).

452 V. P. Collomb, « Protection de la formation ou dimension nationale du sport de haut niveau ? » in Jurisport, oct. 2012, n° 124, p. 24.

453 Sans se fonder directement sur le droit de l'UE, le Conseil d'État avait prononcé l'illégalité de cet article au motif qu'il méconnaissait l'article 53 de la loi de 1978 qui interdisait aux fédérations d'établir des distinctions entre les joueurs français selon qu'ils ont acquis ou non la nationalité française et selon la date à laquelle ils l'ont acquise (CE, Ass., 23 juin 1989, Bunoz, n° 101894, Rec.).

le biais de quotas<sup>454</sup>. Cet élan a conduit à la reconnaissance, par la [loi n° 2012-158](#) du 1<sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, de la compétence des fédérations pour réglementer « *le nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant* » aux compétitions<sup>455</sup>. Le Conseil d'État a par ailleurs validé la réforme du dispositif « *joueurs issus des filières de formations* » adoptée en février 2018 par le comité directeur de la Ligue nationale de rugby (LNR), qui fait monter en puissance le nombre de joueurs formés en France sur les feuilles de match<sup>456</sup>. La décision des 6 et 7 février 2018, prévoit que les clubs professionnels ne peuvent compter dans leur effectif qu'un maximum de 16 « *joueurs non-issus des filières de formation* » autorisés à prendre part aux championnats organisés par la Ligue pour la saison 2018/2019, de 15 pour la saison 2019/2020, de 14 pour la saison 2020/2021, puis de 13 pour les saisons 2021/2022 et 2022/2023. Le Conseil d'État a jugé que les règles régissant la participation des « *joueurs issus des filières de formations* » aux championnats professionnels organisés par la Ligue nationale de rugby et l'obligation pour les clubs de ne compter dans leur effectif qu'un nombre maximum de joueurs non JIFF et d'inscrire sur la feuille de match un nombre minimum de JIFF ne méconnaissaient pas la liberté de circulation des travailleurs.

- **L'Union européenne et la régulation financière du sport professionnel**

L'Union européenne prend également en compte les conditions propres à garantir l'équité des compétitions. Ainsi, en juin 2012, la Commission européenne a clôturé une enquête concernant la règle établie par l'UEFA en 1998 sur la multipropriété selon laquelle une société ou un particulier ne peuvent contrôler directement ou indirectement plus d'un des clubs participant à une compétition interclubs de l'UEFA. Saisie par la société ENIC en 2000 pour atteinte à la libre-concurrence, la Commission a rejeté cette plainte en estimant que cette règle visait avant tout à garantir l'intégrité des compétitions. Elle permettait d'assurer l'incertitude des résultats dans l'intérêt du public, ce qui constituait un objectif légitime.

La Commission a par ailleurs affirmé son soutien au *fair-play* financier lancé par l'UEFA en 2009, dans un contexte où plusieurs clubs de football professionnel européens connaissaient de lourdes pertes. Reprenant pour partie le principe de la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), ce dispositif tend à répondre aux excès constatés depuis l'arrêt *Bosman*, notamment en introduisant plus de discipline dans la gestion financière du football, en diminuant l'endettement des clubs pour garantir leur pérennité et en favorisant les investissements à long terme dans le secteur de la formation et des infrastructures. Dans une déclaration commune du 21 mars 2012, le vice-président de la Commission et le président de l'UEFA ont souligné qu'un tel dispositif ne semblait pas contraire au droit communautaire, la Commission indiquant que certains types de dépenses, liés à des questions telles que l'amélioration des infrastructures, la formation et le développement des jeunes et les projets sociaux constituent des investissements

---

454 V. par ex. le Livre blanc de la Commission sur le sport du 11 juillet 2007, point 2.3.9, p. 7 ; la Communication du 18 janvier 2011, point 4.3, p. 13, déclarant compatible le dispositif mis en place par l'UEFA, et communication réitérée du 18 janvier 2011 ; la Résolution du Parlement européen sur le livre blanc sur le sport de la Commission, 8 mai 2008.

455 [Article L. 131-16](#) du code du sport.

456 CE, ch.r, 1<sup>er</sup> avril 2019, *M. Spedding*, n° 419623.



à long terme positifs et doivent être pris en compte à ce titre lors de l'évaluation de l'équilibre financier. Ces objectifs concordent, selon elle, avec les buts et les objectifs de la politique de l'Union européenne dans le domaine des aides d'État.

### 2.2.3. Les conséquences et les limites de la marchandisation du sport

- **Les risques pour les sportifs professionnels et les sportifs de haut niveau**

La réalité du sport professionnel peut être appréhendée selon plusieurs critères. Les fédérations ne reconnaissent la qualité de sportif professionnel qu'à ceux qui sont qualifiés pour participer aux compétitions dont l'organisation est confiée aux ligues professionnelles<sup>457</sup>. Une autre approche consiste à identifier les sportifs qui évoluent au plus haut niveau de leur discipline et qui vivent des revenus issus leur pratique sportive<sup>458</sup>. Enfin, le sportif de haut niveau est un sportif inscrit sur une liste par référence à des critères de performance dans la discipline considérée<sup>459</sup>.

La situation des sportifs professionnels les plus médiatiques doit être distinguée de la situation générale, beaucoup plus modeste, de la majorité des sportifs de haut niveau. Ceux-ci connaissent des conditions de rémunération et d'exercice parfois difficiles, qui les placent dans une situation d'assujettissement aux dirigeants des clubs et fait peser sur eux une lourde pression. Toutefois, la [loi n° 2015-1541](#) du 27 novembre 2015, inspirée par un rapport sur le Statut du sportif<sup>460</sup>, a apporté des améliorations sensibles à la situation des sportifs de haut niveau, en leur donnant un statut, en instaurant une couverture sociale financée par l'Etat en cas d'accident ou de maladie liée à leur pratique sportive et en fixant une obligation d'assurance des fédérations délégataires contre les dommages corporels de ces sportifs.

Afin de lier une partie de la rémunération des sportifs professionnels à leur notoriété [et d'influencer leur comportement,] le législateur a inscrit dans la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 sur l'éthique du sport et la compétitivité des clubs un contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel. Afin d'éviter que ce dispositif ne soit utilisé non pour verser un revenu supplémentaire aux sportifs et aux entraîneurs, mais pour substituer une redevance à une partie de leur salaire, [l'article L. 222-2-10-1](#) du code du sport<sup>461</sup>, issu de ce texte, prévoit qu'une convention ou un accord collectif national, conclu par discipline, fixe d'une part, le seuil de la rémunération liée au contrat de travail à partir duquel le contrat peut être conclu<sup>462</sup>, d'autre part,

457 Dictionnaire juridique du sport art sportif professionnel et ligue pro déf applicable aux sports collectifs : basket-ball, cyclisme, football, handball, hockey sur glace, rugby, volley-ball.

458 Cette définition correspond à la situation des sportifs de haut niveau sans appartenir à un secteur professionnel déterminé comme tel par le cadre fédéral : golf, natation, tennis, tennis de table.

459 <http://www.sports.gouv.fr/pratiques-sportives/sport-performance/Sport-de-haut-niveau/article/Le-sport-de-haut-niveau-c-est-quoi>

460 V. le rapport de Jean-Pierre Karaquillo, [Statut du sportif](#).

461 Aux termes de cet article : « Une association ou une société sportive mentionnée aux articles L. 122-1 ou L. 122-2 peut conclure avec un sportif ou un entraîneur professionnel qu'elle emploie un contrat relatif à l'exploitation commerciale de son image, de son nom ou de sa voix./ (...) ».

462 En dessous de ce seuil, si une rémunération est versée au sportif ou à l'entraîneur au titre du

le plafond de la redevance susceptible d'être versée au sportif ou à l'entraîneur professionnel. Il prévoit en outre que l'association ou la société sportive transmet le contrat conclu à la DNCG créée par la ligue professionnelle. Le décret d'application n° 2018-691 du 1<sup>er</sup> août 2018 relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels détermine les catégories de recettes générées par l'exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix du sportif ou de l'entraîneur professionnel susceptibles de donner lieu au versement de la redevance prévue à cet article.

Les sportifs professionnels peuvent en outre être soumis à des rythmes de compétition qui se révèlent excessifs, comme l'illustrent les difficultés exprimées dans des sports comme le rugby et le handball<sup>463</sup>. L'article L. 231-5 du code du sport confie pourtant aux fédérations sportives la mission de veiller « à la santé de leurs licenciés » et de prendre « à cet effet les dispositions nécessaires, notamment en ce qui concerne les programmes d'entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives qu'elles organisent ou qu'elles autorisent ». Il apparaît cependant que la charge que peut constituer le calendrier de compétitions ne prend parfois pas suffisamment en compte la santé des athlètes, non représentés dans les instances qui en décident.

Par ailleurs, au plus haut niveau, la frontière entre sport amateur et sport professionnel s'estompe. Les sportifs de haut niveau deviennent de fait des sportifs professionnels, lorsque les contraintes sportives les conduisent à interrompre ou arrêter leurs études et à ne pas avoir de véritable activité salariée en dehors des conventions d'insertion professionnelle. Les sportifs amateurs de haut niveau non professionnels peuvent en outre, lorsqu'ils sont assez connus du grand public, compléter substantiellement leurs revenus grâce à des contrats de droit à l'image.

- **Le marché mondial du sport de haut niveau et le rôle ambigu des agents sportifs et des « recruteurs »**

Autour du sport professionnel, se développe une économie propre, caractérisée par des clubs professionnels, avec une hiérarchie financière et sportive marquée – en particulier dans le football – et des métiers spécifiques, tels que celui d'agent sportif. Les fédérations sportives sont confrontées à une concurrence mondiale pour les compétitions du plus haut niveau. De nombreux pays recourent à des méthodes de recrutement et de formation des jeunes sportifs dictées par le seul objectif de performance (recrutement au plus jeune âge, formation concentrée sur les performances sportives, au détriment des apprentissages académiques).

Les dispositions du code du sport (art. L. 222-5 à L. 222-12) reconnaissent et réglementent l'accès à la profession d'agent sportif et d'agent d'entraîneur. Il revient aux fédérations délégataires de délivrer la licence d'agent sportif. Chaque fédération délégataire contrôle l'activité d'agent sportif et édicte un règlement des agents sportifs pour sa discipline. Ce pouvoir fédéral ne concerne que les agents licenciés, si bien que beaucoup d'acteurs échappent à ce contrôle, dans un

---

droit à l'image, elle sera considérée comme un élément salarial et donnera donc lieu au paiement de cotisations patronales.

463 V. « On n'est pas de la viande : la rébellion du handball contre les cadences infernales », *in Le Monde*, 3 avril 2019.



contexte international qui vise plutôt à déréguler la profession d'agents sportifs. La FIFA a en effet supprimé l'agrément des agents, rendant par conséquent le métier très libéral.

- **Le développement des paris sportifs et ses dérivés**

La dématérialisation et la mondialisation des paris ont fortement augmenté les opportunités de manipulation, ce qui a conduit à la création d'autorités de régulation et de surveillance des jeux en ligne pour détecter ces pratiques délictueuses. L'encadrement des paris sportifs a été substantiellement modifié par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. La loi renouvelle le principe d'encadrement strict des jeux d'argent et de hasard, mais modifie le système de dérogations à ce principe. Jusqu'à cette loi, l'État concédait des droits exclusifs à certains acteurs (PMU, Française des jeux notamment pour les paris sportifs, dont les paris hippiques). Ces monopoles étaient cependant remis en question par les nouvelles offres de paris proposées par des opérateurs internet, sans aucune régulation, créant un marché noir de paris en ligne. La Commission européenne estimait par ailleurs que le dispositif français était contraire à la libre prestation de services sur le territoire de l'Union et avait engagé contre la France une procédure en manquement à la suite d'une mise en demeure du 18 octobre 2006.

La loi du 12 mai 2010 consiste à ouvrir les jeux en ligne à une concurrence assortie de limites strictes. Le marché est ainsi réservé aux opérateurs titulaires d'un agrément et il est placé sous le contrôle d'une nouvelle autorité indépendante, l'ARJEL (Autorité de régulation des jeux en ligne). L'agrément des opérateurs, délivré pour cinq ans renouvelables par l'ARJEL, ne vaut que pour l'organisation de paris ou jeux en ligne, dans trois catégories, dont celles des paris sportifs et hippiques. Les paris sportifs visés sont ceux à forme mutuelle ou à cote. La Française des jeux était déjà autorisée à pratiquer ces derniers en dépit des risques qu'ils présentaient, sous la réserve qu'ils portent sur des compétitions et des résultats désignés par voie réglementaire, après avis des fédérations sportives. Au début de l'année 2019, 13 opérateurs sont agréés par l'ARJEL.

Cette autorité dispose de la possibilité de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension, voire l'annulation de l'agrément, et de celle de mettre en demeure les sites illégaux. Elle peut également limiter l'offre de paris en ligne<sup>464</sup>. Les sommes en jeu sont importantes. Ainsi, le Mondial 2018 de football a généré 690 millions d'euros de mises en France, *via* les réseaux de La Française des jeux (FDJ) (309 millions d'euros) et des opérateurs de paris sportifs en ligne (381 millions d'euros), soit plus du double que lors de l'édition 2014.

---

464 V. par exemple sa décision du 14 décembre 2012 retirant les paris en ligne sur les matchs impliquant au moins une équipe dont le classement ne peut plus évoluer significativement dans les rencontres des championnats de France de football et de basket ou encore notre décision CE, ssr, 14 octobre 2015, *GIE PMU*, n° 381192, par laquelle le Conseil d'État a rejeté une requête du PMU dirigée contre une décision de l'ARJEL d'interdire les paris portant sur le caractère pair ou impair du nombre total de points ou de buts d'une rencontre sportive ou d'une phase de jeu en jugeant que ces paris « ne correspondent pas à un enjeu sportif pour les compétiteurs » et que ces paris « ne font pas appel au savoir-faire et aux connaissances sportives des joueurs ».



La loi du 12 mai 2010 a également conféré de nouvelles prérogatives au mouvement sportif en matière de paris sportifs. Pour chaque discipline, l'organisation de paris est subordonnée à la conclusion, sous le contrôle de l'ARJEL, d'un contrat entre opérateurs intéressés et fédérations ou organisateurs. La loi a en effet modifié le code du sport pour donner de nouvelles prérogatives en la matière aux fédérations sportives et aux organisateurs de manifestations sportives qu'elles choisissent, en tant que « *propriétaires du droit d'exploitation* » de ces manifestations ou compétitions, depuis la loi du 16 juillet 1984. L'article L. 333-1-1 du code du sport leur confère donc le « *droit de consentir à l'organisation de paris* » sur ces compétitions, ce « droit au pari » étant une extension de leur droit d'exploitation de ces manifestations.

Les opérateurs de paris en ligne, très opposés à cette mesure, ont cherché à obtenir en 2010 l'annulation du [décret n° 2010-614](#) du 7 juin 2010, relatif aux conditions de commercialisation des droits portant sur l'organisation de paris en relation avec une manifestation ou compétition sportive<sup>465</sup>. À cette occasion, le Conseil d'État a jugé que l'établissement d'un droit de propriété sur le droit à consentir à l'organisation de paris sur les manifestations et compétitions sportives et la cession de celui-ci aux opérateurs de paris en contrepartie d'une rémunération ne constituent pas, par elles-mêmes, des restrictions à la libre prestation de services, mais que peuvent, en revanche, en constituer une les conditions de commercialisation de ce droit. Cependant, tel n'est pas le cas des mesures énoncées par l'[article L. 333-1-2](#) du code du sport qui apparaissent proportionnées à l'objectif de prévention des risques d'atteintes à l'éthique sportive et à la loyauté et à l'intégrité des compétitions.

Plus généralement, il existe une économie souterraine du sport et des dérives mafieuses sont régulièrement dénoncées par les lanceurs d'alerte<sup>466</sup>. La Commission européenne a par conséquent pris des initiatives dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les matches truqués<sup>467</sup> et le Conseil de l'Europe a élaboré, en 2014, un projet de convention visant notamment à faciliter la coopération policière et judiciaire entre les États par l'adoption d'un instrument juridique international<sup>468</sup>.

Les sportifs de haut niveau qui ne bénéficient pas de la manne financière issue de la médiatisation de certains sports et de certaines compétitions internationales, et sont souvent placés dans une situation relativement précaire, peuvent être les proies de groupes mafieux qui leur proposent de décider du résultat de la compétition, moyennant une rémunération de quelques centaines ou milliers d'euros.

---

465 CE, *ssr*, 30 mars 2011, *Betclit Enterprises limited*, [n° 342142](#). L'Association européenne des jeux et paris en ligne (EGBA) a fait la même demande : voir CE, 23 décembre 2011, *EGBA*, [n° 344711](#).

466 Les scandales de la FIFA (achats de voix lors de l'attribution des coupes du monde 2018 et 2022) et de l'IAAF (dopage institutionnel en Russie et au Kenya) ont ainsi attiré l'attention sur la corruption dans les grandes fédérations sportives internationales. Il y a aussi les abus liés à la pratique, illégale en France, selon laquelle un sportif professionnel peut être « détenu » par plusieurs propriétaires, ce qui facilite le truchage des matches.

467 <https://www.touteurope.eu/.../la-commission-europeenne-et-la-lutte-contre-les-match>.

468 <https://rm.coe.int/16800d38ce>





L'interdiction de parier a été étendue aux acteurs des compétitions sportives pour l'ensemble des compétitions de leur discipline (art. L. 131-16 du code du sport). À la suite d'une affaire de paris suspects dans le handball, des dispositions ont été prises pour permettre aux fédérations délégataires et à l'ARJEL de croiser leurs fichiers pour identifier les acteurs des compétitions qui auraient parié sur celles-ci. L'Autorité de régulation des jeux en ligne communique à des agents de la fédération délégataire spécialement habilités à cette fin, dans des conditions prévues par le décret n° 2013-947 du 22 octobre 2013, les éléments strictement nécessaires, dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (art. L. 131-16-1 du code du sport). Le développement des paris sportifs suppose également une vigilance en matière de prévention des conflits d'intérêts.

- **Les risques pour l'accès à la pratique sportive et la diversité de l'offre sportive**

Certains territoires sont moins bien dotés que d'autres en matière d'équipements sportifs. Il s'agit, selon la Cour des comptes, des « *agglomérations importantes* »<sup>469</sup>. La région parisienne, par exemple, compte 23,7 équipements pour 10 000 habitants contre une moyenne nationale de 40<sup>470</sup>. Sont également concernées les zones urbaines sensibles (ZUS). En 2009, l'Office national des zones urbaines sensibles (ONZUS) relevait « *un déficit en équipements sportifs dans les quartiers sensibles* » ainsi que « *des différenciations marquées entre les ZUS elles-mêmes* » (11% d'entre elles ne comptent aucun équipement sportif)<sup>471</sup>.

- **La dépendance des sports les plus médiatiques à l'égard des recettes audiovisuelles et les limites d'un système inflationniste**

Dans un contexte de concurrence accrue entre les éditeurs de programmes sportifs, le développement des chaînes de télévision payantes diffusant les compétitions sportives initialement diffusées sur les chaînes gratuites a eu pour conséquence de réduire considérablement les audiences de ces compétitions. En France, par exemple, depuis que les compétitions européennes de football ont quitté TF1 pour rejoindre Canal Plus puis BeIN Sports, leurs audiences ont lourdement chuté et la Ligue des champions attire quatre fois moins de téléspectateurs que par le passé<sup>472</sup>.

Si ce système inflationniste n'a pas encore atteint les montants observés outre-Manche par exemple, il pourrait toucher un jour ses limites. Il est d'ores et déjà confronté au développement du piratage. Par ailleurs, ce modèle économique du sport spectacle, en particulier du football, s'accommode mal de l'incertitude du sport et pourrait conduire à l'organisation de compétitions réservées aux plus grands clubs professionnels, sans risque de relégation, selon le modèle américain des ligues fermées.

469 Rapport public thématique de la Cour des comptes, Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État, janvier 2013, p. 64.

470 *Id.*

471 Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, 2009, pp. 146-148.

472 Le Monde, « Les droits télé augmentent, la visibilité du sport diminue », M. Kessous, 13 juin 2017. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/13/les-droits-tele-augmentent-la-visibilite-du-sport-diminue\\_5143560\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/13/les-droits-tele-augmentent-la-visibilite-du-sport-diminue_5143560_3232.html)

De nombreux acteurs du monde du sport qui ne parviennent pas à accéder à la télévision développent une stratégie numérique visant à développer leur exposition. Ils utilisent en particulier les plateformes numériques comme moyen de diffusion et de communication pour cibler directement leurs fans<sup>473</sup>. Cette stratégie peut être un moyen de développer l'attractivité du sport pour obtenir dans un second temps une diffusion à la télévision, ou encore d'attirer un public plus jeune, ayant peu d'appétence pour la télévision et particulièrement présent sur ces plateformes. La Fédération française de ski a ainsi développé un service de *streaming* sur des disciplines et compétitions de niche (*snowboard* et *freestyle* notamment). La Fédération française de tir à l'arc a créé une chaîne hébergée sur Dailymotion.

Le sport donne ainsi lieu à de nouvelles formes de diffusion et de distribution. À la différence d'autres secteurs comme la musique ou les films, il est consommé de manière quasi exclusive en direct et de façon linéaire. Ce n'est donc qu'à partir de la démocratisation de l'Internet haut et très haut débit et du développement d'outils de *live streaming* stables pour les diffuseurs, que l'offre légale de *streaming* sportif a pu apparaître. De nouveaux services de diffusion audiovisuelle tendent par conséquent à se développer, dans le cadre des offres sportives *over-the-top* ou *OTT*, c'est-à-dire les services en accès direct sur Internet (chaînes de télévision ou radios diffusées en *streaming*, services de télévision de rattrapage, offres de vidéo à la demande)<sup>474</sup>. Les distributeurs de télévision commercialisent eux-mêmes des offres OTT qui peuvent être la version numérique de chaînes existantes ou des services exclusivement proposés en ligne. Canal Plus a lancé une offre OTT généraliste, MyCanal, fin 2013. Eurosport a développé Eurosport Player pour répondre à des difficultés d'accès, la chaîne n'étant pas accessible sur l'ensemble des offres *box*, câble et satellite. Ce service propose notamment le *live streaming* et le rattrapage d'événements en exclusivité. Le groupe BeIN Sports a lancé en 2014 son service beIN Sports Connect, qui propose l'accès à ses programmes en direct et en télévision de rattrapage. RMC Sport a lancé son offre OTT dans les mois qui ont suivi l'ouverture de la chaîne. Les grands acteurs du numériques tels Google ou Facebook, s'appuyant sur des moyens financiers très importants et sur de nombreux utilisateurs à l'échelle mondiale, ont également saisi ces dernières années l'opportunité de diffuser du sport en *streaming*, dans le cadre de stratégies visant à proposer toujours plus de contenus. Les éditeurs et distributeurs traditionnels sont ainsi concurrencés par de nouvelles formes d'accès au consommateur.

- **Le piratage dans le domaine des retransmissions sportives**

Le sport qui se regarde est confronté au développement de pratiques de piratage des retransmissions, qui représentent des pertes économiques estimées à

---

473 Rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), « Sport et télévision », juin 2017.

474 Ces services sont accessibles par un simple navigateur et empruntent les capacités du réseau du fournisseur d'accès à internet (FAI) utilisé, mais ne sont pas intégrés à la plateforme de services audiovisuels de ce FAI. Les services de diffusion de contenus audiovisuels *over the top* sont transmis directement par internet vers n'importe quel terminal connecté. V. l'étude du CSA, L'offre en ligne « *over-the-top* » de contenus sportifs en France, avril 2016.



500 millions d'euros<sup>475</sup>. Parallèlement au développement de l'offre légale en ligne par les nouveaux acteurs de l'Internet (YouTube TV, Amazon Prime Video, Twitter, Facebook ou des acteurs spécialisés et indépendants du *streaming* sportif légal, dits « *pure players* », comme DAZN ou Eleven Sports), les pratiques illicites ont progressé depuis plusieurs années. Portées par le développement des boîtiers multimédias configurés et, plus largement, les solutions de type IPTV<sup>476</sup> et les outils de *live streaming*, les audiences illégales sont de plus en plus fortes, générant un manque à gagner important pour la filière.

Selon les chiffres fournis par la société Viaccess-Orca, spécialisée dans la lutte contre le streaming illégal, entre les deux dernières éditions de la Coupe de Monde de football, le nombre de spectateurs illicites pendant la compétition a explosé, passant de 20 millions pour l'ensemble des visionnages en 2014 à 41 millions en 2018 pour les seuls réseaux sociaux. Au total durant cette édition, ce ne sont pas moins de 40 713 liens pirates qui ont été détectés dont plus d'un tiers depuis les réseaux sociaux (Facebook : 21%, Periscope : 10% et YouTube : 5%). Lors de la dernière vague de l'étude « Carnets de consommation » réalisée par l'HADOPI en février 2018, il est apparu qu'environ 29% des internautes en France regardaient des événements sportifs en direct à partir de sites ou d'applications illégaux, dont 18% au moins une fois par mois. Dans le dernier rapport sur la consommation illégale de vidéos en France<sup>477</sup>, réalisée par Médiamétrie pour l'ALPA et le CNC, le nombre d'internautes utilisateurs mensuels de *live streaming* illicite était estimé à 1,1 million pour l'année 2017. Ce même rapport indique que pour les compétitions les plus importantes, plus d'un spectateur sur cinq regardent le match via un accès illicite. Ce fut notamment le cas lors du huitième de finales de la Ligue des Champions opposant le Paris Saint-Germain au FC Barcelone le 14 février 2017, qui a été regardé illégalement par plus de 330 000 internautes, soit 21% de l'audience globale de la rencontre, contre 1,6 million légalement sur beIN Sports.

Afin de répondre au développement du piratage des retransmissions sportives, l'article 24 de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 prévoit que les fédérations sportives, les organisateurs de manifestations sportives, les opérateurs de plateformes en ligne, les éditeurs de services de communication au public, les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins sur des contenus audiovisuels et les éditeurs de services de communication audiovisuelle peuvent conclure un ou plusieurs accords relatifs aux mesures et bonnes pratiques qu'ils s'engagent à mettre en œuvre en vue de lutter contre « *l'accès et la mise à la disposition au public en ligne, sans droit ni autorisation, de contenus audiovisuels dont les droits d'exploitation ont fait l'objet d'une cession par une fédération, une ligue professionnelle, une société sportive ou un organisateur de compétitions ou manifestations sportives* ».

---

475 V. le rapport d'information d'Aurore Bergé sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique, n° 1292, octobre 2018.

476 L'IPTV (*Internet Protocol Television*) est un service de télévision diffusé sur Internet.

477 V. La consommation illégale de vidéos en France. Évolution 2010-2017. Étude menée par Médiamétrie, l'ALPA et le CNC, 4 juin 2018.

## 2.3. Les défis posés au mouvement sportif par des offres concurrentielles et par des exigences de démocratisation

### 2.3.1. L'adaptation à l'individualisation des pratiques dans un secteur concurrentiel

- **Les fédérations face au développement d'offres de services sportifs commerciales indépendantes**

L'offre sportive des fédérations paraît souvent en retard par rapport à l'évolution des pratiques, le sportif étant parfois devenu un consommateur de sport. Selon le Baromètre national des pratiques sportives, seul un pratiquant sur quatre est licencié d'une fédération sportive<sup>478</sup>. Ainsi, seuls 3% des amateurs de jogging et de footing sont licenciés et 10% participent à des rassemblements ou manifestations hors compétition. Ce développement des pratiques non encadrées aurait été favorisé par la difficulté des fédérations sportives à anticiper et accompagner l'évolution des attentes des pratiquants et de leurs profils, si bien que des acteurs privés hors fédération se sont positionnés sur ce marché, où ils concurrencent l'offre fédérale traditionnelle.

De nombreuses fédérations comptent un nombre de licenciés très inférieur au nombre de pratiquants de la discipline dont elles ont la charge. Ainsi, la Fédération de voile compte 270 479 licenciés en 2016, alors que près de 3 millions de Français pratiquent la voile au moins de façon occasionnelle. De même, la Fédération de canoë-kayak rassemble 43 380 licenciés en 2016, alors que près de 3 millions de Français déclarent pratiquer ces sports. Les fédérations, notamment celles qui sont en charge de sports de nature, voient des structures privées proposer des activités sans être soumises aux contraintes qui sont celles des clubs sportifs et de leurs licenciés (certificat médical, logique de compétition...). Plusieurs fédérations cherchent donc à adapter leurs activités à ce contexte de plus en plus concurrentiel et à développer leurs ressources alors que les subventions publiques sont en diminution. Elles étendent ainsi leur projet fédéral des seuls licenciés aux pratiquants, auxquels elles proposent des formules d'adhésion ou des activités saisonnières et répondant à des logiques de consommation. Certaines développent à cette fin des applications numériques et constituent des bases de données à partir desquelles elles entendent peu à peu faire progresser le nombre de leurs licenciés, comme la Fédération française de tennis. D'autres développent des services, à destination des sportifs, tels que la centrale d'achat de la FFCK, ouverte aux clubs, licenciés, bénévoles, dirigeants, pratiquants occasionnels et supporters, ou des collectivités territoriales (bureau d'étude et de conseil pour la création d'installations sportives).

478 INJEP – CREDOC, Baromètre national des pratiques sportives 2018, janvier 2019, p. 30.



- **Le statut des fédérations et les activités lucratives**

Les fédérations ont aussi la possibilité d'affilier des « *organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou plusieurs de leurs disciplines* »<sup>479</sup>. Il s'agit là, par exemple, des salles commerciales de remise en forme ou encore des centres équestres gérés par une société. Ces structures auparavant reconnues par les fédérations en tant qu'« établissements agréés », peuvent devenir membres à part entière des fédérations. Une autre catégorie optionnelle de membres, concerne les organismes qui ont une activité qui n'est pas la pratique sportive mais qui contribue à son développement<sup>480</sup>, tels les syndicats de remontées mécaniques ou les ports de plaisance. La place de ces deux dernières catégories de membres est limitée, au sein des instances dirigeantes des fédérations, à respectivement 20% et 10% des sièges. Enfin, les fédérations peuvent de nouveau depuis la loi du 15 décembre 2004 (cette possibilité avait été supprimée par la loi du 6 juillet 2000) compter parmi leurs membres des « sociétés sportives ». Il s'agit là des sociétés créées en vue de gérer le secteur professionnel d'une association sportive, laquelle subsiste pour gérer le secteur amateur.

Suivant les préconisations de plusieurs rapports<sup>481</sup>, le ministère des sports a signé le 2 juillet 2019 avec la Confédération générale des Sociétés coopératives une convention de partenariat pour promouvoir le statut de Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) auprès des associations sportives. La Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est une société commerciale régie par le code de commerce et par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, particulièrement son titre II ter introduit par la loi du 17 juillet 2001, qui l'a créée. Elle prend la forme d'une SARL, d'une SA ou d'une SAS dont l'objet est « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale* » (article 19 quinquies de la loi de 1947). Le multisociétariat qui caractérise les SCIC (article 19 septies alinéa 1) pourrait permettre aux associations sportives de mieux impliquer les différents acteurs du sport et de développer des activités marchandes. Le recours à ce statut par les fédérations ou clubs sportifs permettrait donc d'impliquer en les associant les salariés, les bénévoles, les usagers et les supporters – comme « bénéficiaires » – ainsi que les collectivités territoriales<sup>482</sup>. Une plateforme « SCIC ou pas SCIC dans le sport »<sup>483</sup> permet aux structures sportives de déterminer si ce modèle est approprié à leur situation et met à leur disposition un guide pratique intitulé « Accompagner les acteurs du sport dans le développement d'une SCIC ».

---

479 Art. L. 131-3, 2°.

480 Art. L. 131-3, 3°.

481 Pour le rapport L. Lefevre et P. Bayeux, « Nouvelle gouvernance du sport », d'août 2018, il faut inciter les clubs déployant des « produits sportifs d'intérêt général » à adopter le statut de SCIC. La SCIC « envoie un signal fort : « un club appartient à tous les acteurs qui le font vivre » (G. Kertudo, L. Dayan, G. Jobin, « La SCIC : une alternative crédible pour les clubs en reconstruction », *Jurisport* n° 185, 1<sup>er</sup> avril 2018, pp. 38-40). Selon l'avis du CESE, Économie du sport (rapporteurs : M. Mechmache et B. Amsalem), adopté le 9 juillet 2019, le recours au SCIC permettrait d'impliquer toutes les parties prenantes (bénévoles, salariés, usagers, ...) et de développer l'offre de prestations marchandes.

482 Avis du CESE précité et G. Kertudo, L. Dayan, G. Jobin, précité.

483 <https://scic.sports.gouv.fr>.

## 2.3.2. Un besoin de compétences pour la gestion et le développement des fédérations et des clubs

- **Le rôle crucial des bénévoles**

On compte aujourd'hui en France 307 500 associations, dont le sport est le domaine d'activité principal,<sup>484</sup> qui emploient environ 3,5 millions de bénévoles<sup>485</sup>. Elles recouvrent des réalités très diverses puisque si leurs dirigeants sont bénévoles, les plus importantes d'entre elles gèrent des salariés et sont astreintes à une gestion de plus en plus complexe et rigoureuse<sup>486</sup>. Au total, le volume de l'activité bénévole dans le sport équivaldrait à 274 000 emplois à temps plein<sup>487</sup>. Ce poids du bénévolat manifeste à quel point le sport est d'abord une passion partagée, transmise par un très grand nombre de personnes de milieux très divers.

S'ils ne sont pas soumis à une obligation de qualification, à la différence des personnes enseignant, animant ou encadrant une activité physique ou sportive contre rémunération, les bénévoles doivent satisfaire à l'obligation d'honorabilité prévue à l'[article L. 212-9](#) du code du sport<sup>488</sup>.

En effet, un certain nombre de condamnations, notamment pour des faits extrêmement graves, font obstacle à l'exercice de la profession d'éducateur sportif. Tout éducateur désirant enseigner, animer, encadrer ou entraîner, contre rémunération, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle, doit se déclarer auprès de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS/PP), de son principal lieu d'exercice ([art. L. 212-11](#) du code du sport).

Les risques de désaffection et de raréfaction des bénévoles existent, mais ces difficultés concerneraient essentiellement les dirigeants (présidents d'associations, trésoriers). Ceux-ci connaissent en effet des situations disparates : bénévoles au sein des clubs, le plus souvent bénévoles ou parfois rémunérés à l'échelle des fédérations. Lorsqu'ils sont bénévoles, les responsabilités des dirigeants de fédérations se révèlent de plus en plus difficiles à concilier avec une activité professionnelle.

- **Des exigences de qualification croissantes**

La nécessité pour les fédérations sportives de développer leurs ressources (en accroissant le nombre de licenciés et, le cas échéant, en développant des activités de service, en se déployant sur des supports numériques) notamment pour financer

---

484 [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/insee\\_premiere\\_1587\\_associations.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/insee_premiere_1587_associations.pdf)

485 CNOSF, Le sport en quelques chiffres, décembre 2017, consultable en ligne : <http://cnar-sport.franceolympique.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ueRkmE5sfjyR80kqecH7Vxh7cOZZ1Av7rhtOX-RzIQ>,

486 W. Andreff, J.-F. Nys, *Economie du sport*, Que sais-je ?, PUF, 2002, pp. 32-37.

487 V. Tchernonog, M. Tabariès, P. Thiéry, A. Hubert, *Le Paysage associatif français*, Bulletin de statistiques et d'études, n° 07-04, novembre 2007.

488 En vertu de cet article, nul ne peut exercer les fonctions d'éducateur sportif mentionnées au premier alinéa du [l'article L. 212-1](#) du code du sport, à titre rémunéré ou à titre bénévole, s'il a fait l'objet d'une condamnation pour des faits d'usage et de trafic de produits dopants, d'agression sexuelle, etc.).



la formation des sportifs de haut niveau, fait quasiment de leurs dirigeants des chefs d'entreprise et requiert de leurs équipes des compétences professionnelles. Plusieurs dizaines de milliers de bénévoles expérimentés devront par ailleurs être sollicités pour l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris et d'autres grands événements sportifs internationaux.

De nombreuses fédérations sportives, associations d'insertion par le sport et collectivités territoriales ont évoqué l'impact négatif que devrait avoir, d'ici la fin de l'année 2019, l'arrivée à échéance des contrats aidés qui leur permettaient d'assurer un bon encadrement de leurs activités sportives<sup>489</sup>. Les fédérations auditionnées ont souligné les problèmes causés par cette diminution des emplois aidés pour la pérennité économique des clubs et la professionnalisation des cadres. Le service civique, plus limité dans le temps et répondant à des objectifs propres, ne paraît pas en mesure de compenser cette perte d'effectif annoncée, estimée à 20 000 emplois par le CNOSF<sup>490</sup>.

La mutualisation des services supports permet à certains clubs de disposer des compétences nécessaires pour gérer et développer leur activité. Tel est le cas des associations départementales participant au dispositif de la Fédération profession sport et loisirs, qui assiste les associations et les clubs dans la création et la gestion d'emplois stables. Des professionnels y sont salariés et mis à disposition de structures non-marchandes (associations, collectivités locales, établissements publics...). En additionnant plusieurs missions au sein d'un seul contrat de travail, les groupements d'employeurs ainsi constitués peuvent apporter une plus grande sécurité et une meilleure protection sociale aux salariés mis à disposition des clubs. Ces associations permettent ainsi de mutualiser le temps de travail d'un éducateur sportif ou d'un animateur socioculturel entre plusieurs structures.

### 2.3.3. Des exigences de démocratie, de transparence et de déontologie à mieux prendre en compte

- **Un déficit de démocratie directe et de féminisation, une grande hétérogénéité de situations**

Le dispositif d'obligations statutaires a été modifié en 2004 afin de répondre à la demande du mouvement sportif qui souhaitait davantage de souplesse pour l'organisation statutaire des fédérations. Alors qu'avant 2004, les fédérations agréées devaient adopter des statuts conformes à des statuts types qui étaient fixés par voie réglementaire ; depuis 2004, le code du sport fixe les points qui doivent impérativement figurer dans les statuts, tout en laissant à la fédération concernée la liberté d'en fixer les modalités, ainsi que certaines dispositions statutaires obligatoires qui doivent impérativement être reprises<sup>491</sup>.

489 V. l'étude du CNOSF, Dispositifs d'aide à l'emploi : quels impacts sur la qualité de l'emploi dans les associations sportives ?, septembre 2017, et l'étude du Conseil social du mouvement sportif (COSMOS) sur l'avenir des emplois aidés dans le sport, réalisée par le CDES de Limoges.

490 V. le rapport de la mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, avril 2018, p. 11.

491 C'est le cas pour le règlement disciplinaire et pour le règlement disciplinaire de lutte contre le dopage.



De manière générale, l'organisation interne des fédérations reste encore très souvent traditionnelle avec une assemblée générale et, sous des dénominations diverses, un conseil d'administration et un bureau exécutif qui en est l'émanation. Il apparaît que les clubs ne sont que rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération et ne participent donc que très peu à la vie statutaire de celle-ci<sup>492</sup>. Certaines fédérations sont cependant parvenues à un équilibre entre organisation interne efficace et management associatif. Ainsi l'Union des Centres de Plein Air (UCPA), combine la définition d'un projet associatif et stratégique et une organisation interne et opérationnelle efficiente.

Si, à l'exception des fédérations sportives scolaires et universitaires, les fédérations sportives sont dirigées par une ou plusieurs instances élues par les membres de la fédération<sup>493</sup>, la plupart des assemblées générales sont composées de représentants de clubs élus au niveau départemental et parfois également au niveau régional. Les dirigeants sont dans la plupart des cas élus au suffrage indirect, ce qui contribue à éloigner les clubs du fonctionnement de leur fédération. Les licenciés se sentent encore plus déconnectés de leur fédération sportive avec laquelle le seul lien apparent est celui de la licence, qui apparaît souvent comme une formalité administrative et une charge financière dont il faut s'acquitter pour avoir le droit de participer à des compétitions sportives<sup>494</sup>. Par ailleurs, dans de nombreuses fédérations, les dirigeants effectuent deux, trois voire quatre mandats successifs. Aussi le rapport sur la gouvernance du sport relève-t-il que « *comme tout système électif, l'absence de limitation du nombre de mandats des dirigeants fédéraux n'a pas été propice à la créativité* »<sup>495</sup>

Le mouvement sportif est en outre marqué par un déficit de féminisation de ses dirigeants : une seule fédération sportive olympique, la Fédération française d'escrime, est présidée par une femme. À l'issue des élections des instances dirigeantes des fédérations sportives pour l'olympiade 2013-2016, les femmes représentent 12,5% des présidents, 22,9% des secrétaires généraux et 13,5% des trésoriers.

#### • La faiblesse des outils d'audit et de reddition de comptes

Les fédérations agréées doivent notamment avoir adopté « *des statuts comportant des dispositions qui garantissent (...), la transparence de leur gestion* »<sup>496</sup>. Toutefois, la seule obligation prévue en la matière, qui résulte de l'annexe I-5 du code du sport fixant les dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées, est que l'assemblée générale adopte un règlement financier. L'assemblée générale doit en outre entendre chaque année les rapports sur la gestion de la ou des instances dirigeantes et sur la situation morale et financière de la fédération, voter le budget et approuver les comptes de l'exercice clos<sup>497</sup>.

492 IGJS, Mission relative au modèle sportif français : état des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif, F. Canu et O. Keraudren, décembre 2017, p. 55-56.

493 Article L. 131-4 du code du sport.

494 À l'opposé, dans le football espagnol, le socio, supporter très investi dans la vie de son club, en possède une part et vote tous les quatre ans pour élire le président du club.

495 L. Lefèvre, P. Bayeux, *op. cit.*, p. 63.

496 Article R. 131-3 du code du sport.

497 Annexe I-5, 2.1.2.1.2. et 2.1.2.1.3.





Les fédérations qui ont créé une ligue professionnelle doivent créer un organisme de contrôle juridique et financier des associations et sociétés sportives participant aux compétitions ([art. L. 132-2](#) du code du sport). Les fédérations qui ont créé une ligue professionnelle avec personnalité morale ont prévu, dans la convention qui les lie avec leur ligue, la création d'une direction nationale de contrôle et de gestion (DNCG)<sup>498</sup>. La mission essentielle de ces organismes est d'assurer l'équité économique des championnats, afin d'éviter que la compétition puisse être faussée par les clubs qui engageraient des charges trop élevées sans justifier des ressources nécessaires à leur financement. Les DNCG peuvent, sous le contrôle d'une commission d'appel, puis des tribunaux, infliger des amendes et des sanctions. Si la [loi n° 2012-158](#) du 1<sup>er</sup> février 2012 a précisé leurs missions et affirmé l'indépendance de leur pouvoir d'appréciation, « *les fédérations et les ligues disposent de la plus grande liberté pour définir les règles applicables et les modalités d'organisation de leurs organes de contrôle* »<sup>499</sup>.

- **Le rôle encore peu développé des commissions de déontologie**

L'article [L. 141-3](#) du code du sport confie au CNOSF une mission de gardien en matière de déontologie : « *Le Comité national olympique et sportif français veille au respect de la déontologie du sport définie dans une charte établie par lui* ». La [loi n° 2017-261](#) du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs prévoit que les fédérations délégataires élaborent une charte d'éthique et de déontologie et instituent en leur sein un comité doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant<sup>500</sup>, habilité à saisir les organes disciplinaires compétents, chargé de veiller à l'application de la charte de déontologie et au respect des règles d'éthique, de déontologie, de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Cependant, selon le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport<sup>501</sup>, une fédération sur cinq seulement a institué en son sein ce comité d'éthique et de déontologie en application de l'[article L. 131-15-1](#) du code du sport.

Cette loi a par ailleurs étendu aux présidents des fédérations sportives délégataires et de leurs ligues professionnelles, du CNOSF et du Comité paralympique et sportif français (CPSF), eu égard aux missions de service public de ces différents organismes sportifs, l'obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts à la HATVP prévue par la [loi du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique<sup>502</sup>.

---

498 Mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, rapport établi par Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, Pierre Lepetit, inspecteur général des finances, et Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports, juillet 2013, pp. 43-44.

499 *Idem*, p. 43.

500 [Article 1<sup>er</sup>](#) de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, [Art. L. 131-15-1](#) du code du sport.

501 V. le rapport de Laurence Lefèvre et Patrick Bayeux, août 2018, p. 61.

502 [Article 2](#) de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

- **La prévention de la corruption**

Le code pénal réprime, de manière générale et donc notamment dans le domaine du sport, la corruption publique passive ([article 432-11](#)) et active ([article 433-1](#)). Les fédérations délégataires participant à l'exécution d'une mission de service public, leurs responsables peuvent être poursuivies sur ce fondement<sup>503</sup>. La définition de ces infractions ne permettant pas de couvrir l'ensemble des cas de corruption possibles en matière sportive, un délit pénal de corruption sportive lié aux manifestations sportives qui font l'objet de paris a été instauré par la loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, à l'[article 445-1-1](#) du code pénal. La création de ce délit spécifique suit une recommandation du rapport du 17 mars 2011 de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) sur la prévention et la lutte contre l'atteinte à l'intégrité et à la sincérité des compétitions sportives en relation avec le développement des paris sportifs.

À l'échelle internationale, la charte du CIO comprend des obligations déontologiques visant à lutter contre la corruption et le CIO a élaboré un système d'information sur les paris et l'intégrité<sup>504</sup>. Il comprend, depuis 1999, une Commission d'éthique qui définit les principes éthiques et instruit les plaintes depuis 2015 et un Bureau Éthique et Conformité. La convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives, dite « convention de Macolin », signée le 18 septembre 2014, est le premier instrument international sur ce sujet. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs contribué à mettre sur pied un Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), avec des représentants d'organisations sportives internationales et d'organisations gouvernementales et intergouvernementales, dans le but de s'attaquer au problème et de définir des normes communes. L'IPACS est né du constat que la corruption dans le sport est un phénomène complexe et transnational, qui requiert des efforts conjugués et coordonnés à l'échelle internationale<sup>505</sup>.

L'article 13 de la convention de Macolin stipule que chaque partie identifie une plateforme nationale chargée de traiter de la manipulation de compétitions sportives. Le Groupe de Copenhague, créé pour soutenir le développement de ce type de plateformes, s'est doté d'un système d'alerte et de surveillance. Lors de sa 8<sup>e</sup> réunion à Rennes, en juin 2019, ce réseau des plateformes nationales de lutte contre la manipulation sportive a validé les dispositions du protocole de suivi du Championnat du monde de football féminin 2019, qui lui permet de participer aux travaux de la « *Task Force Integrity* » mise en œuvre par la FIFA pour ce type d'événement majeur. Le réseau travaille également sur des questions urgentes telles que la protection des données personnelles lors de l'échange d'informations et l'identification des différents types de manipulation des compétitions sportives.

---

503 V. Rapport 2015 du service central de prévention de la corruption, La documentation française, p. 191 et suiv.

504 V. [IBIS](#)

505 Il a été fondé à la suite de déclarations adoptées par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du Sport (novembre 2016) et le Forum international pour l'intégrité du sport organisé par le Comité international olympique (CIO) à Lausanne en février 2017.



Les modalités, voire le bien-fondé de l'intervention de l'État dans le sport sont remis en question par la montée en puissance d'autres acteurs de la gouvernance sportive. Alors que la coordination de ces différents acteurs ne paraît pas suffisante, a pu émerger l'idée d'une réorganisation complète qui laisserait le champ à l'initiative privée, celle du mouvement sportif et des acteurs économiques, moyennant un soutien des collectivités territoriales pour les infrastructures. L'existence même du ministère des sports fait parfois l'objet d'interrogations, fondées sur l'objet essentiellement privé de la pratique sportive et sur les revendications d'autonomie prêtées au mouvement sportif.

Toutefois, la politique qui s'est construite à partir des années 1960 en matière de sport de haut niveau a donné des résultats tangibles et les enjeux socio-économiques liés au développement des activités physiques et sportives semblent plus forts que jamais, dans une société touchée par une sédentarité croissante. Ces enjeux concernent de si près l'intérêt général qu'il ne paraît guère envisageable, et encore moins souhaitable, de retirer à l'État tout rôle en ce domaine. Ce serait prendre le risque de voir les activités physiques et sportives s'éloigner d'objectifs aussi essentiels que la sécurité, la santé, l'éducation et l'intégration. La multitude d'acteurs présents dans ce milieu – des collectivités territoriales aux associations sportives en passant par les établissements publics, les ligues professionnelles et les entreprises –, poursuivant pour certains des objectifs divers et contradictoires, justifie tout particulièrement la présence d'un tiers indépendant et régulateur qui préserve l'intégrité du sport et en favorise le développement équilibré et solidaire.

Le sport doit répondre à des attentes sociales fortes, qui résident moins dans les performances sportives, dont la place ne doit toutefois pas être négligée, que dans l'accès du plus grand nombre à une offre diversifiée, sûre et de qualité. L'État ne doit donc pas s'effacer du terrain sportif, mais assumer ses missions fondamentales et assurer l'indispensable coordination des acteurs pour leur permettre de répondre à ces attentes et garantir l'accès de tous aux activités physiques et sportives.

### **3. Concerner, démocratiser et réguler, pour une politique sportive ambitieuse**

Le sport concentre des enjeux déterminants pour l'intérêt collectif. Outil d'éducation et de culture, source de bien-être et de lien social, outil thérapeutique, exutoire des tensions qui traversent la société, il peut aussi donner lieu à des comportements à risque ou être instrumentalisé. Il doit donc faire l'objet d'une politique publique. S'il revient à l'État de définir cette politique, il n'est pas le seul acteur à la mettre en œuvre.

Les acteurs nationaux et territoriaux du sport doivent être rassemblés autour de projets communs. La réforme de la gouvernance engagée avec la création de l'Agence nationale du sport entend donner aux collectivités territoriales la place qui leur revient, en tant que concepteurs des politiques sportives locales et premiers financeurs, aux côtés du mouvement sportif. Garant de l'intérêt général et du dialogue, l'État doit contribuer à l'élaboration des projets sportifs territoriaux aux niveaux régional et départemental. Cette concertation organisée des acteurs doit reconnaître le rôle de chacun dans la gouvernance du sport et s'accompagner d'une démocratisation et d'une responsabilisation du mouvement sportif.

La politique publique du sport doit répondre aux attentes sanitaires, éducatives et culturelles. Aux objectifs anciens de cette politique, comme la sécurité des sportifs et le soutien au sport de haut niveau, s'ajoute la nécessité de diffuser largement les activités physiques et sportives à des fins de santé publique. Cette finalité prioritaire conduit à renforcer les objectifs d'égal accès des femmes et des hommes à la pratique sportive et de correction des inégalités territoriales en matière d'équipement.

La politique publique du sport doit enfin réguler certains aspects de l'économie du sport. Cette régulation doit garantir l'unité et l'intégrité du sport et accompagner le développement de la filière. Elle doit se fonder sur la solidarité du sport professionnel et du sport amateur, assurer l'accès de tous au spectacle sportif et veiller à ce qu'il porte l'éthique du sport. Elle doit être amplifiée à l'échelle européenne et internationale.



La France prépare les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. La plupart des ambitions retenues par la présente étude peuvent s'inscrire dans le programme d'héritage de ces JOP qui constituent une exceptionnelle opportunité de donner à tous, sur l'ensemble du territoire national, l'envie et la possibilité de pratiquer des activités physiques et sportives dans de bonnes conditions, pour en tirer tous les bienfaits.

### **3.1. Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport**

La nouvelle gouvernance du sport doit tenir compte de plusieurs bouleversements majeurs, intervenus progressivement depuis une trentaine d'années. Le champ des activités physiques et sportives échappe largement, dans les faits, à l'État et au mouvement sportif, qui ont été distancés par la montée en puissance des collectivités territoriales et par des pratiques qui s'affranchissent du cadre fédéral<sup>506</sup>. Les collectivités territoriales paraissent davantage en phase avec la pluralité des pratiques, car elles financent des équipements qui sont destinés ou peuvent être utilisés à des fins sportives. La création de l'Agence nationale du sport renouvelle profondément l'organisation de la gouvernance du sport, tandis que la réforme de l'organisation territoriale de l'État modifie les conditions d'intervention des services de l'État dans les départements et les régions. Ces réformes constituent un pari et soulèvent des incertitudes. À cinq années des JOP de 2024, qui offrent une occasion historique de moderniser notre politique publique du sport et qui font peser sur ses acteurs une lourde responsabilité, ces transformations doivent nécessairement conduire à une gouvernance plus concertée et plus efficace. Les résultats en seront perceptibles et devront être évalués en 2024. Ils seront soumis aux regards des millions de spectateurs et téléspectateurs qui porteront leur attention sur les jeux Olympiques. Ils pourront être mesurés par les Français, à l'aune de leur pratique quotidienne, de la qualité de l'offre d'activités, de sa diversité et de son accessibilité. La présente étude s'inscrit donc dans ce contexte en mutation et s'attache à identifier les conditions du succès de la transformation engagée.

---

<sup>506</sup> Selon un sondage Harris Interactive réalisé du 10 au 12 octobre 2017 auprès d'un échantillon de 1018 personnes, représentatif des Français âgés de 18 ans et plus, 20% des moins de 35 ans s'exercent à domicile à l'aide de cours en ligne ou d'applications.

### 3.1.1. Préciser les rôles de l'État et de l'Agence nationale du sport dans une gouvernance réformée

La mise en place rapide de l'Agence nationale du sport, avec la publication le 21 avril 2019 de l'arrêté approuvant la convention constitutive de ce GIP, a fait surgir de multiples questions. Cette nouvelle structure doit en effet trouver sa place dans un ordonnancement juridique et une organisation qui, depuis les années 1960, donnaient à l'État un rôle pilote dans la gouvernance du sport. Or, le maintien d'une politique publique du sport paraît nécessaire au regard des enjeux déterminants de ce secteur pour l'intérêt général. Il convient par conséquent de concilier deux impératifs pour sécuriser la nouvelle architecture dessinée par le Gouvernement.

Le premier consiste à **rassembler les acteurs de la gouvernance du sport au sein de l'Agence**, afin de reconnaître le rôle et les responsabilités de chacun et de permettre, en particulier aux collectivités territoriales que l'organisation préexistante laissait à la marge des décisions, de prendre une part active à la mise en œuvre de la politique sportive. L'inscription dans la durée d'une gouvernance partagée intégrant pleinement le rôle et les investissements des collectivités territoriales, après l'échec de plusieurs instances au rôle seulement consultatif, suppose que la nouvelle Agence nationale du sport puisse décider d'orientations communes aux acteurs du sport. Il s'agit notamment d'associer les représentants des collectivités territoriales et du mouvement sportif à la définition des types de projets qui seront soutenus, afin de prendre en compte leur connaissance des pratiques sportives et des besoins locaux.

Le second impératif porte sur le **respect des missions fondamentales de l'État** et des [articles 20 et 21](#) de la Constitution, selon lesquels « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* » et le Premier ministre « *dirige l'action du Gouvernement* », « *assure l'exécution des lois* » et « *exerce le pouvoir réglementaire* ». Il revient donc à l'État de définir la politique publique du sport, d'assurer les conditions d'une concertation effective sur sa mise en œuvre et de garantir le respect de certaines exigences en matière de sécurité, d'équipement des territoires et de rayonnement de la France.

- **Articuler les missions respectives de l'État et de l'Agence nationale du sport dans le respect de la Constitution**

Si le Gouvernement a souhaité créer l'ANS dès avril 2019 en approuvant par arrêté la convention constitutive du GIP, il apparaît que certaines dispositions législatives doivent être prises pour assurer pleinement la sécurité juridique de cette nouvelle structure, comme le relève le Conseil d'État dans son [avis d'Assemblée générale n° 397803](#) du 6 juin 2019 sur le projet de loi portant ratification de l'[ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, dont l'article 3 est relatif à l'Agence nationale du sport.



Le Gouvernement entend, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, et compte tenu des enjeux que revêt le sport notamment en termes sociaux, d'éducation, de santé publique, d'équipement des territoires et de rayonnement de la France, déployer une politique publique nationale renouvelée dans ce domaine. Dans son avis du 6 juin 2019, le Conseil d'État considère que la décision du Gouvernement de confier à une agence nationale la mise en œuvre de cette politique paraît appropriée au regard des caractéristiques des agences telles que relevées par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2012<sup>507</sup>.

Toutefois, le Conseil d'État considère que les missions d'une telle agence, ainsi que ses relations avec l'État, doivent être définies dans le respect des compétences que le Gouvernement tient des [articles 20](#) et [21](#) de la Constitution<sup>508</sup>. Les agences ne constituent pas des entités indépendantes et doivent intervenir dans un cadre qui leur est fixé par l'État.

Aussi, afin d'assurer la conformité de la nouvelle organisation résultant de la création de l'ANS aux exigences découlant des articles 20 et 21 de la Constitution, le Conseil d'État estime nécessaire, d'une part, de **préciser dans la loi que la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre sont déterminées par le Gouvernement**, et, d'autre part, que la mise en œuvre d'une telle politique publique ne peut être confiée à l'Agence qu'à la condition qu'elle s'inscrive dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État et précisée par une **convention d'objectifs** signée avec celui-ci, le cadre contractuel paraissant le mieux adapté à la fixation de ces orientations (V. étude précitée).

### Proposition n° 1

**Préserver la détermination par le Gouvernement de la politique publique et de la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre.**

**Prévoir la signature par l'État et l'Agence nationale du sport d'une convention d'objectifs inscrivant la mise en œuvre de la politique publique du sport par l'ANS dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État.**

<sup>507</sup> Les agences : une nouvelle gestion publique ? Selon cette étude, les agences sont des organismes disposant d'une autonomie forte dans leur gestion et apportant un concours décisif et structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique.

<sup>508</sup> V. Conseil constitutionnel, 3 août 1993, décision n° 93-324 DC, loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

- **Préciser le rôle du ministère des sports et assurer la cohérence de la politique mise en œuvre par une multiplicité d'acteurs**

#### **- Maintenir une structure gouvernementale dédiée au sport et préciser son rôle**

La création de l'Agence nationale du sport conduit nécessairement à revoir les missions du ministère des sports et de son administration. À cet égard, et par cohérence avec la nécessité de conduire une politique publique du sport, il paraît indispensable de maintenir la représentation et le portage de la politique du sport à l'échelle gouvernementale, indépendamment de l'architecture gouvernementale retenue. Si de nombreux cas de figure ont existé, il n'est pas démontré qu'un ministère des sports de plein exercice ou rattaché à un ministère ou à un autre, ait été plus fort et plus efficace qu'un secrétariat d'État ou un haut-commissariat. La configuration gouvernementale est moins déterminante que la volonté politique et la prise en charge au niveau adéquat des questions relevant de l'autorité de l'Etat.

Le rôle du membre du Gouvernement chargé du sport devrait par conséquent consister, dans le cadre de la nouvelle gouvernance du sport résultant de la création de l'Agence, à **incarner et représenter le sport comme politique publique sous l'autorité du Premier ministre** et à permettre ainsi au Gouvernement de déterminer et conduire cette politique, conformément à l'article 20 de la Constitution, et d'en rendre compte devant le Parlement ([article 24](#)). Il lui incombe également de **veiller au respect des enjeux essentiels du sport** (sécurité des pratiques, formation, laïcité, mixité, intégrité du sport, prévention et lutte contre le dopage, accès aux pratiques et aux équipements pour le plus grand nombre, relations internationales...), à la prise en compte du sport de façon transversale dans les autres politiques publiques et à la prise en compte par la politique publique du sport des objectifs d'éducation, de santé et de lien social. Ce responsable gouvernemental devrait enfin être le garant de la concertation des acteurs du sport au sein de l'ANS.

#### **- Assurer la cohérence et la continuité de la politique sportive**

Si la réorganisation de la gouvernance du sport vise à rassembler l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif et les acteurs économiques pour la mise en œuvre d'une stratégie commune, il est souhaitable de veiller à la cohérence et à la pérennité des objectifs poursuivis par l'ensemble des acteurs majeurs de la politique sportive. L'Agence nationale du sport a vocation à devenir cette instance de gouvernance concertée et partagée. Lors de la deuxième réunion de son conseil d'administration le 18 juin 2019, l'ANS a d'ailleurs désigné parmi les personnalités qualifiées appelées à siéger à son assemblée générale et au conseil d'administration, le président du COJOP Paris 2024, M. Tony Estanguet. Il convient cependant de veiller à la cohérence des orientations et des interventions de l'Agence avec celles des autres acteurs, tels que les ministères qui peuvent utiliser le sport comme outil de politique publique ou dont le regard sur la politique publique du sport paraît essentiel. À cette fin, **ces différents acteurs nationaux pourraient être réunis chaque année afin de contribuer à la définition d'une stratégie pluriannuelle glissante** de développement des pratiques sportives et de soutien au sport de haut niveau.





Cette réunion devrait relever d'une instance de pilotage politique, au niveau qu'il appartiendrait à l'État de définir, à l'exemple des réunions interministérielles présidées par le Premier ministre pour le suivi de la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Le rapport de la sénatrice Françoise Gatel et du député François Cormier-Bouligeon recommande l'élaboration, après consultation des acteurs au sein de l'Agence nationale du sport, d'une telle stratégie pluriannuelle qu'il reviendrait au Premier ministre d'annoncer à l'occasion d'un Comité interministériel.

Cette instance et cette stratégie devraient assurer la cohérence entre les priorités définies à l'échelle nationale par le ministère des sports et par l'Agence nationale du sport, la stratégie « héritage et durabilité » définie par le COJOP pour les JOP 2024 (éducation, santé, développement des pratiques), et les actions conduites par les autres ministères intéressés par les activités physiques et sportives (éducation nationale, santé, développement durable, intérieur, collectivités territoriales, outre-mer, ville...).

### **- Renforcer les rôles d'expertise et d'évaluation de la direction des sports**

L'étude d'impact du projet de loi portant ratification de [l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019](#) déposé au Sénat le 12 juin 2019 évoque les conséquences de la création de l'ANS sur la direction des sports. Le Gouvernement y indique notamment que cette direction devra renouveler ses relations avec les fédérations sportives et les territoires, se recentrer sur ses missions essentielles, renforcer ses expertises, agir sur la correction des inégalités sociales et territoriales, suivre un mode de travail plus partenarial et plus ouvert avec l'ensemble des acteurs du sport. Les missions de la direction des sports devraient donc se concentrer sur la définition de la stratégie nationale de l'État, la conception des politiques publiques interministérielles du sport, l'observation et l'analyse, l'élaboration des textes législatifs et réglementaires dans son champ, l'inspection et le contrôle, notamment de la délégation de service public accordée à certaines fédérations.

La création de l'Agence nationale du sport doit en effet entraîner une évolution des missions de la direction des sports. Son rôle stratégique se trouve renforcé dans la nouvelle organisation institutionnelle, le mouvement sportif et les collectivités territoriales étant pleinement intégrés à l'agence. La direction des sports a donc moins vocation à être l'interlocutrice de ces acteurs. Il paraît en revanche souhaitable de développer ses capacités d'expertise et d'évaluation, pour que la politique publique du sport soit en phase avec l'évolution des pratiques, pour assurer la représentation du ministère des sports au niveau interministériel et pour évaluer l'action des fédérations sportives. Le renforcement des missions d'observation, d'analyse et de contrôle de la direction des sports apparaît comme le complément logique et indispensable à la création de l'ANS et à l'affirmation d'une politique publique ambitieuse en matière sportive.

- **Préserver les missions essentielles de l'État à l'égard du mouvement sportif**

La création de l'Agence nationale du sport devrait aboutir à une profonde rénovation des relations entre l'État et les fédérations sportives. Si, depuis la mise en place de la gouvernance du sport dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le ministère des sports pouvait être regardé, dans une certaine mesure, comme le ministère du mouvement sportif, cette relation directe aux fédérations s'inscrit désormais dans le cadre spécifique de l'Agence nationale du sport, sous réserve des missions fondamentales et de contrôle que l'État doit conserver. Selon les indications de la ministre des sports, les conventions d'objectifs jusqu'ici signées par l'État avec les fédérations agréées devraient faire place à des conventions de performance et de développement conclues par l'Agence nationale du sport. La convention constitutive de l'Agence prévoit que les conventions portant sur le haut niveau et la performance sportive seront soumises à l'avis conforme du manager de la haute performance. Le Conseil d'État estime que dans le cadre de la nouvelle gouvernance partagée, la signature des conventions de performance et de développement avec les fédérations doit en effet revenir à l'ANS. Les contrats de délégation de service public relèvent en revanche de l'État et de la direction des sports.

Par conséquent, **l'évolution des relations entre l'État et les fédérations sportive ne doit pas nécessairement conduire à la suppression de la tutelle** aujourd'hui affirmée au II de [l'article L. 111-1](#) du code du sport. D'une part, cette tutelle n'est aucunement contradictoire avec la liberté et l'autonomie des fédérations, mais vise à protéger l'intérêt général. Elle résulte de la reconnaissance de la personnalité juridique distincte de l'organisme qui en fait l'objet et se distingue à ce titre du pouvoir hiérarchique qui s'exerce au sein d'une même personne morale de droit public. En ce sens, la tutelle est une forme de reconnaissance du lien étroit entre le sport, dont les fédérations ont en grande partie la charge, et l'intérêt général. D'autre part, si la tutelle de l'État sur les fédérations sportives peut paraître très réduite, en ce qu'elle ne prévoit pas que le ministre puisse annuler une décision d'une fédération sportive, elle permet à l'État d'assurer sa mission fondamentale en veillant au respect par les fédérations des lois et règlements en vigueur<sup>509</sup>. Les relations entre l'État et les fédérations sont d'abord de nature contractuelle et partenariale. Ce qui pouvait être perçu par le mouvement sportif comme une tutelle financière, par l'attribution de subventions fléchées sur des actions définies par le ministère, doit même laisser place à la construction de projets sportifs fédéraux en partenariat avec l'Agence, dont le mouvement sportif est l'un des acteurs fondateurs. La tutelle peut cependant rester le fondement de la qualité pour agir de l'État contre des actes des fédérations qu'il estimerait illégaux. Il n'est donc pas opportun de supprimer cette tutelle, dont la portée est très circonscrite, ni de revenir sur les dispositifs d'agrément et de délégation de service public.

---

509 Art. [L. 111-1](#), II, et [R. 131-1](#) du code du sport. [L'article 2](#) du décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative précise en outre que la direction des sports « assure la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public ».



Il est toutefois souhaitable que les partenariats contractuels entre les fédérations et l'État ou l'Agence retrouvent leur sens et leur portée, là où le temps et les habitudes ont pu atténuer les logiques d'évaluation et de projet. Les conventions conclues avec les fédérations doivent par conséquent être précédées d'une expertise, fondée notamment sur les résultats obtenus en matière de développement des pratiques, de performance et d'accompagnement des sportifs de haut niveau. Il convient en outre d'assurer un suivi et un contrôle effectif de leur mise en œuvre, afin de responsabiliser les fédérations, notamment s'agissant des actions conduites en faveur des personnes handicapées pour les fédérations qui ont souhaité assumer dans leur discipline la compétence handisport.

### **Proposition n° 2**

**Préserver l'incarnation de la politique publique du sport au niveau gouvernemental pour asseoir sa prise en compte à l'échelle interministérielle et réaffirmer ses missions fondamentales.**

**Réunir dans une instance de pilotage interministérielle les principaux acteurs institutionnels intéressés par la définition d'une stratégie pluriannuelle en matière de politique sportive, afin d'assurer la cohérence et la continuité de leurs actions respectives.**

**Renforcer les rôles d'expertise et d'évaluation de la direction des sports.**

#### **• Confier à l'Agence nationale du sport la répartition des CTS entre les fédérations**

Si, s'agissant des moyens alloués aux fédérations pour le développement des pratiques et le sport de haut niveau, l'interlocuteur direct des fédérations est désormais l'Agence nationale du sport, l'État doit rester le garant de la distribution équitable des moyens financiers et humains. Alors que le Gouvernement a engagé une réforme des modalités de gestion des conseillers techniques sportifs (CTS), agents de l'État appartenant en majorité au corps des professeurs de sport et à celui des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs, il est souhaitable de confier à l'Agence un rôle dans la répartition de l'aide technique qu'ils apportent aux fédérations. Les 1 570 CTS sont des acteurs essentiels de l'organisation du sport fédéré en France et du sport de haut niveau. Leur mission n'est pas en cause et les fédérations sportives doivent pouvoir compter sur des cadres très qualifiés et expérimentés, *a fortiori* pour préparer les échéances des JOP de Tokyo 2020, de Pékin 2022 et de Paris 2024. Mais l'organisation qui les relie à des autorités différentes, l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif, appelle des clarifications. À cet égard, trois scénarii sont envisageables :

- **1<sup>er</sup> scénario, le *statu quo*.** Le maintien de la situation en l'état présenterait l'avantage d'une stabilité pour la préparation des échéances à venir et préserverait la relative indépendance des CTS, sans résoudre l'ambiguïté de la situation les reliant à de multiples autorités hiérarchiques, ni corriger une répartition des effectifs entre les fédérations qui reflète davantage une stratification historique que la prise en compte des besoins et des moyens propres à chacune d'elles.

- **2<sup>e</sup> scénario, la rupture**, c'est-à-dire la suppression du lien des CTS avec l'État et le transfert des effectifs aux fédérations, chargées de les gérer et de les rémunérer. Si ce schéma privilégie la responsabilisation des fédérations, il met en péril la capacité de celles qui sont en charge des disciplines les moins médiatiques à conserver les compétences de cadres techniques qualifiés et, à terme, leur aptitude à accompagner des sportifs de haut niveau et à atteindre des objectifs de haute performance.

- **3<sup>e</sup> scénario, le rééquilibrage sous la responsabilité de l'Agence nationale du sport**. Une évolution progressive de la répartition des effectifs des CTS, selon des critères objectifs qu'il appartiendrait à l'Agence nationale du sport de déterminer<sup>510</sup>, afin de prendre en compte le nombre de licenciés dans la discipline, les ressources propres de chaque fédération, ses objectifs de performance et ses besoins en termes d'organisation. Il reviendrait aux fédérations qui en ont les moyens d'assumer progressivement la rémunération de tout ou partie des CTS qui leur seraient affectés, le budget de l'Agence étant en outre complété afin de verser aux fédérations qui ne pourraient pas assumer cette charge des subventions leur permettant de rémunérer les CTS. Cette répartition et, le cas échéant, ces subventions, seraient inscrites dans les conventions de performance et de développement conclues par l'Agence avec les fédérations. Ce scénario permettrait d'assurer une répartition plus juste des CTS, de l'appuyer sur une concertation préalable au sein de l'ANS, de préserver un contrôle de l'Agence et de l'État sur l'affectation et les missions des CTS et de renforcer les moyens des fédérations qui en ont besoin. Il mérite pour ce motif d'être privilégié.

**Proposition n° 3 – Confier la répartition des CTS entre les fédérations à l'Agence nationale du sport et faire évoluer progressivement cette répartition selon des critères objectifs. Modifier peu à peu le régime de prise en charge de la rémunération des CTS et accorder à l'ANS les moyens de subventionner cette rémunération auprès des fédérations qui ne pourraient pas l'assumer.**

### 3.1.2. Reconnaître le rôle des collectivités territoriales en organisant une concertation effective

Les collectivités territoriales sont légitimes à participer plus activement à la gouvernance du sport eu égard aux financements qu'elles apportent, sous forme de subventions aux clubs ou pour construire et entretenir des équipements sportifs et des espaces qui peuvent être utilisés à des fins de pratique des activités physiques et sportives. La prise en compte du rôle majeur des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques du sport en France suppose l'organisation d'une concertation efficiente, non seulement au niveau national, mais aussi à

<sup>510</sup> Les travaux de la Cour des comptes et de l'IGJS ont ouvert des pistes en cette matière. V. également la proposition n° 5 du rapport de Didier Guillaume et la proposition n° 6 du rapport de Perrine Goulet, pour une répartition des CTS en fonction du nombre de licenciés et de sportifs de haut niveau qu'elles accueillent.



l'échelle des territoires. En revanche, la grande diversité des situations locales et la complémentarité des interventions des collectivités territoriales ne conduit pas à remettre en cause leur compétence partagée en matière de sport.

- **Privilégier l'organisation des interventions des collectivités territoriales par la concertation**

Les communes, intercommunalités, métropoles, départements et régions exerçant une compétence partagée dans le domaine du sport<sup>511</sup>, la question peut être posée d'une définition plus précise du rôle de chacun, de l'identification d'un chef de file ou de la définition d'un schéma régional de développement du sport.

Toutefois, en ce qui concerne le développement des pratiques, il existe autant de spécificités que de territoires et de sports. Les équipements doivent être adaptés aux pratiques sportives locales, elles-mêmes influencées par la géographie et la culture ; ils doivent répondre aux besoins des établissements scolaires et s'inscrire plus largement dans les priorités définies par les collectivités en matière de santé, de handicap, de développement économique, de formation, d'aménagement du territoire et de développement touristique. L'organisation des équipements sportifs doit par ailleurs être accompagnée par une politique de mobilité qui garantisse leur accès.

Si l'échelle intercommunale peut sembler plus pertinente pour la réalisation de certains équipements structurants, afin d'en rendre la charge plus supportable, le code général des collectivités territoriales permet déjà l'exercice de cette compétence au niveau des EPCI. Par ailleurs, la compétence communale peut garder un intérêt pour prévoir l'aménagement et l'entretien d'espaces nécessaires pour des pratiques comme la marche ou le vélo. Elle peut permettre à une commune de valoriser son environnement et d'améliorer son attractivité. Les collectivités ou groupements de collectivités définissent leurs politiques sportives et décident d'orienter leurs actions vers l'accès à la pratique, le haut niveau, la haute compétition, l'événementiel sportif, le handicap, la santé ou encore l'insertion. Chacune est en mesure d'examiner, dans son champ de compétence territoriale, les besoins des pratiquants, en particulier des pratiquants auto-organisés, mieux que ne pourraient le faire d'autres acteurs de la politique sportive.

C'est pourquoi il ne paraît pas souhaitable de revoir la répartition des compétences entre les collectivités. Il faut en revanche **assurer les conditions d'une concertation territoriale permettant aux différentes collectivités d'organiser la compétence sportive en fonction de chaque situation locale**. Si la compétence partagée des collectivités territoriales en matière de sport est justifiée, elle appelle une mise en cohérence des politiques des différents acteurs. Cette concertation des acteurs locaux est plus adaptée à la diversité des situations territoriales et à la transversalité de la politique du sport que la recherche d'une organisation qui pourrait se révéler trop rigide. Elle doit apporter davantage de complémentarité aux politiques sportives locales, notamment pour réduire les inégalités d'accès à la pratique et optimiser l'utilisation des ressources publiques.

---

<sup>511</sup> De même qu'en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire ([art. L. 1111-4 CGCT](#)).

Il est par ailleurs difficile de déterminer la collectivité principalement compétente en matière de sport, qui pourrait être désignée comme chef de file, par exception au principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, au sens de l'[article 72](#) de la Constitution. Pour autant, les régions peuvent d'ores et déjà être à l'initiative d'une coordination des stratégies, en élaborant avec le concours de l'État, des autres collectivités territoriales, du mouvement sportif et du monde économique, des **schémas régionaux de développement du sport** (SRDS) ou de développement des activités physiques et sportives. Ces schémas s'appuient sur des états des lieux partagés entre tous les acteurs du sport, pour répondre aux enjeux posés<sup>512</sup>. Non prescriptifs, ils constituent le cadre de la mise en cohérence et de la convergence des politiques publiques du sport. Ils peuvent être conçus comme des schémas directeurs, ouvrant sur des programmes d'actions, ou comme des schémas de cohérence, consistant à formuler des visions partagées. Leur premier objectif est de construire une meilleure articulation des interventions des différents acteurs. En toute hypothèse, de tels schémas s'inscrivent dans la culture de concertation qui doit guider la déclinaison territoriale de l'ANS. Les schémas régionaux de développement du sport élaborés ou en cours d'élaboration dans plusieurs régions (Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire, Ile-de-France) ou collectivités d'outre-mer (Saint-Martin a élaboré un schéma territorial de développement du sport 2018-2028), pourront ainsi inspirer la nouvelle gouvernance régionale du sport. Le ministère des sports avait d'ailleurs [publié](#), en mai 2014, un *Memento d'aide à la mise en place d'un schéma de développement du sport en région*, outil méthodologique précieux que l'ANS pourrait utilement reprendre et actualiser. Certaines régions, comme la région Nouvelle-Aquitaine en décembre 2016 ou la région Centre-Val-de-Loire, ont constitué une conférence territoriale du sport<sup>513</sup>, sur le modèle des conférences territoriales de l'action publique<sup>514</sup>. La région Grand-Est a choisi de mettre en place un « parlement régional du sport »<sup>515</sup>, chargé d'élaborer un projet sportif territorial relatif au développement des pratiques et à la haute performance, destiné à éclairer les mesures de soutien financier que prendront les instances nationales et, en particulier, l'ANS.

L'organisation de la déclinaison territoriale de l'Agence nationale du sport et l'efficacité de la concertation qu'elle parviendra à mettre en place détermineront donc largement **la capacité des acteurs à conduire des politiques sportives locales cohérentes**. S'il appartient aux associations d'élus, telles que l'ARF, l'ADF, France Urbaine et l'AMF, qui sont des membres fondateurs de l'ANS, et l'ANDES, qui a été désignée pour siéger à l'assemblée générale et au conseil d'administration

512 V., par exemple, le schéma régional de développement du sport de la région Grand Est, signé par la région et l'État le 11 avril 2019.

513 V. le Schéma régional de développement du sport en Nouvelle-Aquitaine, p. 9.

514 La [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles institue dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Selon l'[article L. 1111-9-1](#) du code général des collectivités territoriales, cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région.

515 V. le Schéma régional de développement du sport du Grand-Est, p. 72.



de l'Agence, de réfléchir à cette organisation territoriale, il paraît cependant possible d'en tracer quelques lignes fortes, à partir des initiatives régionales précitées. La concertation des acteurs locaux doit en effet permettre d'apporter aux politiques sportives territoriales la légitimité, l'ambition et la cohérence que la gouvernance partagée au sein de l'Agence entend donner à la politique publique nationale. La concertation locale doit rassembler les quatre types d'acteurs déjà identifiés, à l'échelon le plus pertinent, au sein de conférences territoriales du sport ou de parlements du sport. Le travail d'élaboration du schéma ou projet sportif territorial doit s'appuyer sur un diagnostic partagé de la réalité géographique et démographique du territoire, de l'état des pratiques sportives (diversité, féminisation...) et de l'emploi sportif, de l'aménagement sportif du territoire (équipements, espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature). La concertation doit ensuite aboutir à la construction d'une stratégie commune, hiérarchisant les priorités, et à la formalisation d'un schéma ou d'un projet sportif territorial qui assure l'articulation cohérente des acteurs par rapport aux objectifs retenus. Ce projet doit s'inscrire dans la politique locale de transport, d'aménagement, de développement culturel et touristique. Il doit enfin être complété par les engagements financiers des différents acteurs.

Conformément à la logique de la gouvernance partagée, il est indispensable que l'Agence nationale du sport participe à l'ensemble de cette concertation, par la voie de représentants qu'il appartiendra à la loi de définir<sup>516</sup>, afin de veiller notamment à **la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations**. Il est en outre souhaitable que les pratiquants des activités sportives participent ou soient consultés dans le cadre de ces travaux d'élaboration des projets sportifs territoriaux, afin que la réalité mouvante des pratiques sportives soit prise en compte. Ces pratiquants peuvent être désignés au sein des associations utilisatrices des installations sportives : ce sont notamment ceux avec lesquels certaines collectivités territoriales concluent des chartes de bon usage des équipements.

**Proposition n° 4 – Fonder la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale sur la cohérence des interventions des acteurs publics, du mouvement sportif et du secteur économique. Organiser la concertation à l'échelle la plus pertinente (régionale, interdépartementale) et formaliser une stratégie et des projets communs, assortis d'engagements financiers, en adaptant et en approfondissant ce qui a été engagé par les régions qui ont élaboré des schémas régionaux de développement du sport.**

516 L'article 3 du projet de loi portant ratification de l'[ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoit que le représentant de l'État est le délégué territorial de l'Agence dans les régions, la collectivité de Corse, les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

- **Renforcer le droit de regard des collectivités territoriales sur les normes et règlements sportifs**

Dans le domaine du sport, les collectivités territoriales doivent assumer les coûts liés au respect de normes édictées par les fédérations sportives, qui elles-mêmes répercutent des règlements élaborés par des fédérations internationales éloignées de la réalité du terrain. La Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) est consultée sur tout projet de règlement d'une fédération délégataire relatif aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions<sup>517</sup>. Les projets qui lui sont soumis doivent être accompagnés d'une notice d'impact<sup>518</sup> précisant notamment le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis au règlement et les conséquences financières qui résulteraient de son application pour les clubs sportifs et les collectivités territoriales. Le rapport de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales conduite par MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (septembre 2018), formule plusieurs propositions pour permettre aux collectivités territoriales de mieux réguler ce flux de normes. Le [décret n° 2019-346](#) du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport, qui a érigé la CERFRES en commission consultative autonome, reprend plusieurs de ces propositions. Il prévoit ainsi, et ce point doit être salué car il paraît décisif, que la CERFRES peut, lorsqu'elle rend son avis, demander que le règlement qui lui est soumis fasse l'objet d'une évaluation de son impact effectif au terme d'un délai qu'elle fixe, et qui ne peut être inférieur à deux ans. Elle peut également demander l'évaluation de l'impact effectif d'un règlement en vigueur d'une fédération délégataire relatif aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions ([art. R 142-10](#) du code du sport). Cette disposition permet donc à la CERFRES d'examiner le stock de normes existant.

**Le rôle de la CERFRES pourrait être encore renforcé.** S'il est difficile pour les fédérations de s'opposer aux décisions des fédérations internationales et européennes, il est souhaitable de promouvoir, en particulier par la voie du CNOSF, la capacité des fédérations nationales à procéder à des adaptations des règles internationales pour tenir compte de contraintes matérielles ou techniques locales. Le rapport de Perrine Goulet propose par ailleurs de prévoir un avis conforme de cette commission lorsque l'impact financier de la réglementation envisagée dépasse un seuil à déterminer<sup>519</sup>. Le Conseil d'État estime qu'un tel pouvoir d'avis conforme serait particulièrement indiqué à l'égard des projets de règlement pour lesquels les fédérations disposent d'une capacité d'adaptation ; à défaut, cet avis risquerait de se heurter aux contraintes résultant de règles édictées par les fédérations internationales. Il est en outre souhaitable de reconnaître au président de la CERFRES et à un tiers de ses membres un pouvoir d'évocation dès lors qu'un projet de recommandation ou de label émanant d'une fédération ou d'une ligue, même sans avoir de portée normative, est susceptible d'induire la modification d'équipements sportifs, comme le propose le rapport d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard.

<sup>517</sup> [Art. R. 142-7](#) du code du sport.

<sup>518</sup> [Art. R. 142-8](#) et [R. 142-9](#) du code du sport.

<sup>519</sup> Proposition n° 15 du rapport sur le financement des politiques publiques en France : bilan et perspectives.





La nouvelle Agence nationale du sport peut enfin constituer le cadre approprié d'une réflexion concernant l'harmonisation des normes sportives fédérales, afin de faciliter l'utilisation d'un équipement sportif pour l'exercice de plusieurs disciplines (salles multisports, patinoires...).

### **Proposition n° 5**

**Promouvoir la capacité des fédérations nationales à valider des adaptations aux règles internationales concernant les équipements sportifs de compétition, pour tenir compte de contraintes matérielles ou techniques locales.**

**Soumettre à l'avis conforme de la CERFRES tout règlement fédéral dont l'impact financier dépasse un certain seuil, lorsque la fédération dispose d'une capacité d'adaptation.**

**Reconnaître au président de la CERFRES et à un tiers de ses membres un pouvoir d'auto-saisine sur tout projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue.**

**Lancer une réflexion concernant l'harmonisation des normes sportives fédérales relatives aux équipements sportifs utilisés pour des compétitions, dans des disciplines susceptibles d'utiliser les mêmes surfaces.**

## **3.1.3. Poursuivre et amplifier la démocratisation et la responsabilisation du mouvement sportif**

Désireux d'inscrire le sport dans la culture nationale, le mouvement sportif entend faire évoluer le modèle sportif français pour mieux prendre en compte le développement du sport loisir, attirer vers la pratique sportive de nouveaux publics, soutenir le bénévolat et développer le poids du sport dans l'économie. Il est désormais partie prenante de la gouvernance du sport, au sein de l'ANS dont le CNOSF et le CPSF sont des membres fondateurs. Cette reconnaissance institutionnelle et les mutations de la pratique sportive rendent nécessaires certaines évolutions de nature à renforcer la légitimité et les capacités de gestion et de développement des fédérations sportives.

### **• Démocratiser**

Les clubs sportifs sont rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération, dont l'activité peut leur échapper très largement. Si les assemblées générales des associations sont le plus souvent constituées de l'ensemble des membres, la plupart des assemblées générales ou des collèges électoraux des fédérations sportives sont, pour des raisons pratiques, composés de représentants des clubs élus au niveau départemental ou régional et non de tous les présidents de clubs affiliés ou des licenciés de la fédération. Le débat sur la représentativité des instances dirigeantes des fédérations est ancien. Le dispositif de représentation indirecte conduit à la désignation des dirigeants de certaines fédérations par un

corps électoral très restreint ; ce mécanisme entretient l'éloignement entre les clubs et les fédérations, ainsi que le sentiment d'un manque de transparence démocratique.

Par ailleurs, alors que les instances dirigeantes des fédérations sont élues pour une durée de quatre ans<sup>520</sup>, il n'est pas rare que certains dirigeants accomplissent plus de trois mandats successifs. Ainsi, entre 1973 et 2009, la Fédération française de tennis a connu deux présidents, qui ont réalisé, l'un, cinq mandats successifs et, l'autre, quatre. Dans les années 1990-2000, le président de la Fédération française de rugby a été élu pour cinq mandats successifs. Remplacés en 2017, les présidents sortants des fédérations de natation et de voile étaient respectivement à la tête de leur fédération depuis 1993 (six mandats) et 1997 (cinq mandats). L'absence d'harmonisation des règles relatives à leur rémunération conduit en outre à des situations disparates, bien que la plupart des fédérations ne rémunèrent pas leurs dirigeants, ce qui aboutit souvent à l'élection de personnes en fin de carrière ou rend difficile le cumul d'un emploi avec les fonctions exigeantes de président de fédération.

Il est donc souhaitable de **prévoir l'élection du président et des instances chargées de diriger les fédérations agréées au suffrage direct** par les clubs et de **limiter à trois le nombre de mandats successifs** des présidents de ces fédérations<sup>521</sup>.

Les décisions des fédérations peuvent par ailleurs avoir des conséquences importantes sur l'activité des sportifs professionnels d'une discipline, sans que ceux-ci soient nécessairement représentés dans les instances dirigeantes de la fédération. Aussi est-il nécessaire de prévoir que les sportifs professionnels aient un représentant au sein des instances dirigeantes de la fédération ou d'assurer en toute hypothèse la consultation, par ces instances, des sportifs professionnels, le cas échéant par la voie d'une organisation syndicale représentative, lorsqu'elles prennent des décisions qui les concernent.

### **Proposition n° 6**

**Prévoir l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs et limiter à trois le nombre de mandats successifs de leurs présidents.**

**Assurer la consultation des représentants des sportifs professionnels lorsque les fédérations prennent des décisions qui les concernent.**

<sup>520</sup> Point 2.2.2.2.3. de l'annexe I-5 à l'article R. 131-3 du code du sport relative aux dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées.

<sup>521</sup> V. également sur ce point le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport, août 2018, pp. 40-41.



- **Former et mutualiser**

Dans un contexte de réduction des subventions publiques, les clubs sportifs sont conduits à diversifier leurs ressources et doivent à cette fin améliorer leur gestion administrative et financière. La branche du sport rassemble environ 23 000 structures. Plus de 80% des employeurs rattachés à cette branche relèvent du statut associatif<sup>522</sup>. La formation des dirigeants bénévoles des associations sportives et des salariés de ces associations est indispensable pour leur permettre de s'adapter à l'évolution de la demande sportive, portée par des logiques de consommation, de faire face à des contraintes de gestion de plus en plus lourdes, de développer des services et d'utiliser les outils numériques.

Cette formation doit assurer la professionnalisation des structures associatives qui constituent le mouvement sportif. Il ne s'agit pas de transformer les activités bénévoles, en particulier celles des éducateurs, en emplois, mais d'**apporter un niveau de compétence professionnel aux dirigeants et à leurs équipes**, dans les domaines juridiques, comptable, commercial et numérique pour développer les associations, consolider leur activité et sécuriser leurs emplois. Le certificat de formation à la gestion associative<sup>523</sup> peut être un outil de formation des bénévoles élus à des fonctions de responsabilité au sein des associations sportives. À terme, cette formation des dirigeants et des bénévoles assurant des fonctions d'encadrement peut s'appuyer sur les droits acquis sur le compte personnel de formation dans le cadre du Compte d'engagement citoyen<sup>524</sup>. Elle peut faire appel à des structures comme les Maisons des associations ou le Dispositif local d'accompagnement (DLA) créé en 2002 par l'État et la Caisse des Dépôts, avec le soutien du Fonds Social Européen, dont le Centre de ressources DLA Sport porté par le CNOSF<sup>525</sup>.

Les associations sportives peuvent par ailleurs recourir à la **mutualisation des ressources et moyens** pour développer leur activité sans mettre en péril leur équilibre financier. Comme le souligne le rapport de France stratégie sur les métiers du sport<sup>526</sup>, elles peuvent à cette fin s'appuyer sur des structures existantes, telles que les groupements d'employeurs, qui mutualisent des emplois à temps partiel auprès d'entités multiples (collectivités territoriales, clubs de sport, centre de loisir) afin de constituer des emplois à temps complet (principe de l'emploi partagé sur un seul contrat de travail). La gestion de ces salariés est partagée entre les membres du groupement. Il existe près de 500 structures de ce type. La Fédération nationale profession sport et loisirs regroupe ainsi plus de 80 groupements de forme associative sur l'ensemble du territoire national. La logique de mutualisation ou même de rapprochement pourrait également permettre aux fédérations

522 V. le rapport de la branche professionnelle du sport, avril 2018, p. 7.

523 V. le [décret n° 2008-1013](#) du 1<sup>er</sup> octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative et l'arrêté du 15 décembre 2008 pris pour son application.

524 [Art. L. 5151-7](#) et suivants du code du travail. Selon le 6° de l'[article L. 5151-9](#) du code du travail, les activités bénévoles permettent d'acquérir des droits inscrits sur le compte personnel de formation lorsque l'association est déclarée depuis au moins trois ans et le bénévole siège dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participe à l'encadrement d'autres bénévoles.

525 V. le rapport de France stratégie sur les métiers du sport, p. 76.

526 *Op. cit.*, p. 77 et suivantes.

sportives de bénéficier de moyens plus importants, sans nécessairement dupliquer les structures pour des disciplines parfois assez proches. Le nombre de fédérations demeure en effet élevé dans notre pays<sup>527</sup>, ce qui entraîne une dispersion des moyens.

Dans une moindre mesure, les associations sportives peuvent bénéficier du **mécénat de compétences**, par lequel une entreprise peut mettre à sa disposition un salarié sur son temps de travail au profit d'un projet d'intérêt général. Les personnes qualifiées des entreprises peuvent ainsi apporter leur expérience à des structures associatives<sup>528</sup>. Ce transfert gratuit de compétences peut prendre la forme d'un prêt de main-d'œuvre (mise à disposition de personnel) ou d'une prestation de service (engagement à effectuer une tâche déterminée).

En outre, le sport étant l'un des secteurs privilégiés d'intervention des associations, qui font appel à de nombreux bénévoles et bénéficient moins qu'autrefois de l'apport des contrats aidés, il semble utile d'y **promouvoir une articulation avec les dispositifs visant à favoriser l'engagement des jeunes dans la citoyenneté**, tels que le service civique créé par [loi n° 2010-241](#) du 10 mars 2010, d'une durée de six à douze mois, et le service national universel (SNU), dont la deuxième phase consiste en un engagement volontaire d'au moins trois mois<sup>529</sup>. La place du sport au carrefour des enjeux d'éducation, de santé, d'inclusion, d'intégration et de préservation de la nature justifie d'en faire un domaine privilégié de l'engagement des jeunes au service de la collectivité. Cette promotion pourrait s'inscrire dans le programme d'héritage des JOP 2024.

Cette promotion de l'engagement associatif doit également conduire à diffuser les possibilités de reconnaissance des compétences acquises dans le cadre d'une activité bénévole. Ainsi, un bénévole justifiant une expérience d'au moins une année peut demander une validation des acquis de son expérience (VAE) pour l'obtention de tout ou partie d'un titre, d'un diplôme ou d'un certificat en rapport avec son activité bénévole<sup>530</sup>. La mobilisation de ce dispositif et, pour les personnes siégeant dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participant à l'encadrement d'autres bénévoles, du compte d'engagement citoyen paraissent particulièrement pertinents dans le champ sportif, pour **apporter une reconnaissance aux bénévoles dont la contribution se révèle indispensable au fonctionnement des associations**.

---

527 116 fédérations agréées en France, contre une soixantaine en Allemagne, moins de 50 en Italie, 64 en Espagne, mais près de 300 au Royaume-Uni, où les fédérations sont constituées au niveau de chacune des quatre nations constitutives.

528 En vertu d'une instruction fiscale de 2004 (le BOI 4C-5-04 du 13 juillet 2004, paragraphe 50), le mécénat de compétences est donc une forme de mécénat en nature et permet, au même titre que ce dernier, de bénéficier d'une réduction d'impôt, lorsque la structure bénéficiaire est d'intérêt général et s'inscrit dans le champ de l'[article 238 bis](#) du code général des impôts.

529 Le service civique peut être un moyen d'accomplir la seconde phase du SNU.

530 [Articles L. 335-5](#) du code de l'éducation et [L. 6411-1](#) du code du travail.



### Proposition n° 7

Accompagner la formation des dirigeants bénévoles et des salariés des associations sportives et favoriser la mutualisation des moyens entre ces associations, en s'appuyant par exemple sur les groupements d'employeurs.

Promouvoir en priorité, au sein du secteur sportif et dans la perspective des JOP de 2024, le recours aux dispositifs visant à favoriser l'engagement des jeunes dans des actions d'intérêt général, tels que le service civique et le service national universel. Promouvoir auprès des bénévoles expérimentés les dispositifs de formation et de qualification développés récemment.

#### • Responsabiliser

À la différence de ce qui peut être observé dans d'autres pays ou dans des organisations sportives internationales, le sport français n'a pas été récemment touché par des affaires de corruption, ou de manipulation des compétitions d'une très grande gravité. Néanmoins, pour préserver l'intégrité du sport, la responsabilisation accrue du mouvement sportif dans le cadre de la nouvelle Agence doit s'accompagner d'une meilleure prise en compte des exigences de transparence et d'éthique. Compte tenu de l'autonomie du mouvement sportif, largement reconnue et affirmée, **c'est sur les organisations sportives elles-mêmes que repose d'abord la charge de mettre en place les mécanismes de prévention, de détection et de répression des atteintes à l'intégrité**, comme le rappelle un rapport remis à la ministre des sports<sup>531</sup>. Cet enjeu paraît d'autant plus important que la nouvelle gouvernance partagée du sport devrait conduire l'ANS à attribuer à 29 fédérations des fonds qu'elles auront la charge de distribuer aux clubs, mission qui incombait auparavant au CNDS, en lien avec les services déconcentrés du ministère des sports.

La [résolution n°2199 \(2018\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « *Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne* », qui souligne que « *toute autonomie entraîne cependant une responsabilité et ne devrait être octroyée que si une bonne gouvernance dans la pratique est avérée* », demande que « *soit établi et mis en œuvre un ensemble solide de critères de bonne gouvernance harmonisés, qui devraient être élaborés en faisant appel au système d'un organisme de normalisation incontestable et mondialement reconnu, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO), en créant une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives* ». Elle ajoute que « *Les États membres devraient être encouragés à demander la certification de leurs organisations sportives nationales selon les normes ISO 37001 (anticorruption) et ISO 20121 (événements durables) actuellement en vigueur* ». Comme le recommande cette résolution, il est souhaitable que le CNOSF mette en place un **dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport**, afin de promouvoir, le cas échéant avec l'appui de la direction des sports, une logique de contrôle interne et de normalisation visant un haut degré d'exigence en la matière. Le CNOSF, dont la

531 V. le rapport de S. Hoyneck, *Pour une approche intégrée de l'intégrité du sport en France*, mai 2019.

charte d'éthique et de déontologie est, en vertu de la loi, la référence des chartes que doivent établir les fédérations délégataires<sup>532</sup>, apparaît comme le pilote et le garant naturel de cette nécessaire responsabilisation du mouvement sportif. Il a d'ailleurs élaboré en 2012 un ensemble de préconisations visant à « *mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de la société* »<sup>533</sup>. Une telle démarche, que les contrats de délégation de service public doivent encourager, mériterait de constituer le volet éthique de l'héritage des JOP 2024.

Le COJOP Paris 2024 a en effet pris en la matière des initiatives qui doivent être saluées et qui montrent une réelle prise en compte des exigences éthiques. Il s'est ainsi doté d'un comité d'éthique indépendant<sup>534</sup>, qui a élaboré une Charte éthique Paris 2024, adoptée lors du conseil d'administration d'avril 2019, et d'un comité d'audit. La Charte éthique vise à prévenir les conflits d'intérêts dans lesquels pourraient se trouver les salariés et bénévoles de Paris 2024, les actes de manipulation, de fraude ou de corruption, par exemple dans le cadre de la distribution des billets d'entrée aux compétitions sportives. Par ailleurs, [l'article 30](#) de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoit que l'Agence française anticorruption (AFA) contrôle, de sa propre initiative<sup>535</sup>, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme au sein des personnes morales qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des JOP de 2024 ou qui sont chargées des opérations de reconfiguration des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux (notamment le COJOP, la Solidéo et ses filiales). Le projet de loi relatif à l'Agence nationale du sport<sup>536</sup> prévoit également que l'AFA contrôle la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les comportements réprimés au sein de l'Agence.

Dans un contexte de développement d'une économie internationale du sport, **la gouvernance du monde sportif lui-même doit être renforcée pour le prémunir contre les menaces liées notamment à la corruption et à la criminalité organisée**, avec l'appui des régulateurs que sont l'ARJEL et l'AFLD. Ces exigences doivent être clairement posées dans le cadre des conventions de délégation de service public et soumises au contrôle régulier de la direction des sports et de l'inspection générale compétente en matière de sports. La recommandation du 12 décembre 2018<sup>537</sup> du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la promotion de la bonne gouvernance dans le sport appelle ainsi les États à « *considérer l'introduction de critères de conformité avec les principes de bonne gouvernance pour l'octroi de subventions publiques aux organisations et événements sportifs* ». Les conventions

532 [Art. L. 131-15-1](#) du code du sport.

533 Guide réalisé par un groupe de travail présidé par M. David Lappartient, alors président de la Fédération française de cyclisme.

534 Présidé par le vice-président honoraire du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé.

535 Dans les conditions prévues à la première phrase du premier alinéa et au dernier alinéa du 3° de [l'article 3](#) de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

536 Projet de loi portant ratification de [l'ordonnance n° 2019-207](#) du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

537 [Recommandation CM/Rec\(2018\)12](#).



conclues avec les fédérations doivent porter sur des objectifs de démocratisation, de féminisation des instances dirigeantes, mais aussi sur des principes de gestion transparente, de contrôle interne et externe, et sur la définition de programmes de prévention du dopage. Les mécanismes de prévention de la corruption et des manquements à la probité que doit mettre en œuvre le mouvement sportif peuvent s'inspirer des mesures que [l'article 17](#) de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique impose à certains dirigeants d'entreprises : élaboration d'un code de conduite, mise en œuvre d'un dispositif d'alerte interne, d'une procédure de contrôle comptable interne ou externe, d'un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la société en cas de violation du code de conduite, formation des cadres et personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence...

La gouvernance des organisations du monde sportif doit devenir assez robuste pour assurer une prévention efficace des comportements répréhensibles et ne pas avoir la tentation de les passer sous silence. Il est donc souhaitable que la délégation de service public accordée à certaines fédérations qui leur apporte sans conteste un actif immatériel très précieux, s'accompagne d'**exigences renforcées en matière de gouvernance de ces fédérations**. Ces exigences pourraient être adaptées aux caractéristiques de chaque fédération<sup>538</sup>. Soucieuse elle aussi de renforcer la gouvernance des fédérations, l'agence UK Sport a élaboré un code pour la gouvernance du sport<sup>539</sup>, qui comporte des exigences en matière de transparence, de contrôle et d'intégrité financière, que les fédérations doivent respecter pour bénéficier des subventions de l'agence, depuis avril 2017.

**Proposition n° 8 – Faire de la responsabilisation du mouvement sportif en matière d'éthique et de transparence un élément de l'héritage des JOP 2024. Inciter le CNOSF à mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport. Intégrer des exigences renforcées de prévention de la corruption et des comportements répréhensibles dans les conventions conclues avec les fédérations délégataires.**

- **Renforcer l'indépendance des organes disciplinaires fédéraux**

Les fédérations sportives agréées doivent avoir adopté un règlement disciplinaire conforme au règlement disciplinaire type figurant à [l'annexe I-6](#) du code du sport<sup>540</sup>. L'article 2 de ce règlement type prévoit que chaque fédération doit instituer un ou plusieurs organes disciplinaires de première instance et d'appel investis du pouvoir disciplinaire à l'égard des associations affiliées, des licenciés, des titulaires de titres permettant la participation aux activités sportives de la fédération, des organismes à but lucratif qu'elle autorise à délivrer des licences ou qui contribuent

538 V. le rapport précité de M. Stéphane Hoynck, pp. 48-49.

539 UK Sport, [A Code for Sports Governance](#). Ce code s'applique de façon obligatoire à toute organisation, nationale ou locale, quel que soit son secteur ou sa taille, mais ses exigences sont proportionnées à l'importance des investissements publics en cause.

540 [Article R. 131-3](#) du code du sport.

au développement d'un ou plusieurs disciplines, des sociétés sportives et de tout membre, préposé, salarié ou bénévole de ces associations et sociétés sportives agissant en qualité de dirigeant ou de licencié de fait. Ces organes disciplinaires sont compétents pour prononcer des sanctions à raison des faits contraires aux règles posées par les statuts et règlements de la fédération, de ses organes déconcentrés ou, le cas échéant, de la ligue professionnelle. Si le règlement type comporte des règles visant à assurer l'indépendance des trois membres que doit au moins compter chaque organe disciplinaire<sup>541</sup>, il laisse la fédération déterminer l'instance à laquelle il revient de les désigner (assemblée générale, organe dirigeant, président...) et les modalités de cette désignation (art. 2). La durée du mandat des membres des organes disciplinaires est identique à celle du mandat des instances dirigeantes correspondantes (art. 3). Par ailleurs, l'article 4 du règlement type prévoit que les membres des organes disciplinaires se prononcent en toute indépendance et ne peuvent recevoir d'instruction. L'impartialité et l'indépendance réelle des formations disciplinaires demeurent néanmoins très hétérogènes. Le lien entre le mandat des dirigeants des fédérations et des ligues et ceux des membres des organes disciplinaires ainsi que la possibilité pour les dirigeants de désigner ces membres laissent subsister un risque d'influence qui, au moins en termes d'image, nuit à l'intégrité des commissions disciplinaires.

Il est donc souhaitable de compléter les règles relatives aux organes disciplinaires en prévoyant que leurs membres sont désignés par une instance collégiale, après avis du comité d'éthique de la fédération<sup>542</sup>, et de couper le lien entre leur mandat et celui des instances dirigeantes de la fédération, de ses organes régionaux ou des ligues professionnelles. Les périodes de mandat des membres des organes disciplinaires doivent être déconnectées de celles des mandats des instances dirigeantes.

**Proposition n° 9 – Prévoir la désignation des membres des organes disciplinaires des fédérations agréées par une instance collégiale, après avis du comité d'éthique de la fédération et déconnecter leur mandat de celui des instances dirigeantes de la fédération.**

<sup>541</sup> Ces membres sont choisis « en raison de leur compétence d'ordre juridique ou en matière d'éthique et de déontologie sportives. / Les présidents de la fédération, de ses organes déconcentrés ou, le cas échéant, de la ligue professionnelle ainsi que les membres des instances dirigeantes de la fédération ou de la ligue professionnelle ne peuvent être simultanément membres d'aucun organe disciplinaire. / Tout organe disciplinaire des organes déconcentrés de la fédération est composé en majorité de membres n'appartenant pas aux instances dirigeantes de ces derniers. / Les membres des organes disciplinaires ne peuvent être liés à la fédération, à ses organes déconcentrés, le cas échéant, à la ligue professionnelle par un lien contractuel autre que celui résultant éventuellement de la licence ».

<sup>542</sup> Comité prévu à l'article [L. 131-15-1](#) du code du sport.





## 3.2. Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels

Si l'activité physique ne peut être assimilée au sport, qui suppose des règles, une recherche de performance et des compétitions, les activités physiques et sportives peuvent être appréciées dans un continuum, lorsqu'il s'agit d'examiner la place que notre société accorde au corps et au mouvement, à tous les âges de la vie. Les outils numériques d'auto-évaluation (nombre de pas, d'étages, de kilomètres parcourus...) peuvent d'ailleurs intégrer à la simple activité physique une recherche de performance, tandis que certains messages portés par des organismes publics (« Manger-Bouger »<sup>543</sup>) ou des sociétés d'assurance deviennent des leitmotiv. La « sportivisation des mœurs et des corps », analysée par la philosophe Isabelle Queval<sup>544</sup>, incite chacun à prendre soin de son corps comme d'un capital et à cultiver sa santé par le sport. Mais il importe avant tout que chacun, homme ou femme, puisse accéder dans de bonnes conditions aux activités physiques et sportives qui lui permettent de s'accomplir, d'entretenir ou d'améliorer sa santé. À cet égard, loin des injonctions qui peuvent culpabiliser ou d'un culte de la performance qui peut effrayer ou rebuter, il est important de promouvoir des activités porteuses de bien-être, pour tous. Selon la ligne retenue par le COJOP, la préparation des JOP de 2024 à Paris est l'occasion de rassembler les acteurs sur l'objectif d'intérêt général lié au développement des activités physiques et sportives. Cette mobilisation doit être tournée en premier lieu vers les publics les plus éloignés de la pratique, corriger les inégalités d'accès et permettre à chacun de pratiquer des activités adaptées à ses goûts et capacités.

### 3.2.1. Assurer l'égalité d'accès aux pratiques

- Favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives

La question de l'égalité est centrale dans le sport moderne. L'égalité devant les règles est le plus souvent organisée<sup>545</sup>. La puissance physique des joueurs ou des athlètes, leur poids, leur niveau d'exercice, sont en effet déterminants dans la plupart des épreuves sportives, à l'exception notable de celles où il est fait appel à un animal (équitation) ou à un véhicule. Ils conduisent à distinguer des groupes de compétiteurs et à garantir l'égalité des concurrents en présence, sans laquelle le résultat serait connu d'avance. Pour ces raisons, le sport n'est pas le lieu privilégié de la mixité. Mais il ne doit pas pour autant rester un bastion de l'inégalité des sexes.

543 Message de référence du programme national nutrition santé, porté par Santé publique France. Voir : <https://www.mangerbouger.fr/>.

544 V. *Le corps aujourd'hui*, éd. Gallimard, 2008 et *Philosophie de l'effort*, éd. Cécile Defaut, 2016, p. 76.

545 V. Isabelle Queval, *S'accomplir ou se dépasser, essai sur le sport contemporain*, Gallimard, 2004, pp. 290-291, et *Le sport, petit abécédaire philosophique*, Larousse, 2009, pp. 186-187.

Comme le relève le rapport du CESE sur l'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives, « *le monde sportif moderne est structuré par et pour les hommes. Les femmes ont dû lutter pour voir leur place reconnue* »<sup>546</sup>. Si les niveaux d'audience atteints en 2019 par la Coupe du monde féminine de football laissent augurer un important développement du sport professionnel féminin, ce succès ne doit pas faire oublier les inégalités d'accès aux activités physiques et sportives entre les femmes et les hommes. La persistance de stéréotypes constitue l'un des facteurs de cette inégalité. Un rapport du Sénat soulignait ainsi que : « *Les femmes ne pratiquent pas les mêmes disciplines sportives que les hommes et, quand elles pratiquent les mêmes disciplines, elles ne les abordent pas de la même manière. Cette différence ne traduit pas nécessairement la persistance des discriminations à l'encontre des femmes, mais peut aussi relever de l'auto-exclusion, en raison de représentations stéréotypées et du poids des normes religieuses. Elle traduit aussi des attentes différentes* »<sup>547</sup>. Ainsi, plusieurs fédérations comptent un très faible pourcentage de femmes licenciées (6,7% dans le football, 6,8% dans le rugby, 10,3% dans le cyclisme)<sup>548</sup>, d'autres rassemblent une part majoritaire de licenciées (87,6% dans les sports de glace, 85,4% dans la danse, 82,9% dans l'équitation, 80,6% dans la gymnastique) et certaines rassemblent une quasi parité de licenciés des deux sexes (53,5% de licences féminines dans la natation, 49,1% dans le volley-ball, 48,4% dans le roller et le skateboard, 47% dans l'athlétisme, 42,9% dans le pentathlon moderne). Président de la conférence des doyens de STAPS, M. Didier Delignières relève que « *L'Éducation Physique et Sportive semble totalement fermée au corps féminin. Pourtant il semble que ce soit là que les besoins soient les plus manifestes. La pratique sportive, en dehors de l'École, est surtout une affaire de garçons. Ce sont les filles qu'il convient en priorité d'inciter à la pratique* »<sup>549</sup>.

**L'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives doit être affirmé comme une priorité de la politique publique du sport.** Cet objectif suppose que les enseignants et éducateurs soient sensibilisés au cours de leur formation initiale et continue aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des filles. Une approche de l'EPS trop centrée sur la performance et sur la reconnaissance d'une sportivité acquise peut également entraîner un moindre investissement des filles dans cette matière, voire un rejet, en particulier à l'adolescence, alors qu'il importe de rechercher prioritairement la participation de tous. **La lutte contre les stéréotypes qui freinent l'accès des filles à la pratique sportive** doit également s'appuyer sur les enjeux de lien social, de santé, de bien-être et de plaisir, plus que sur la recherche de performance. **Les obstacles matériels à une pratique du sport par chacun des deux sexes doivent également être levés.** Il convient ainsi d'adapter les équipements sportifs (vestiaires, douches) et de permettre aux sections féminines des clubs sportifs de les utiliser en bénéficiant d'un partage des horaires équilibré.

546 [Avis](#) du CESE présenté par Mmes Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot, juillet 2018, pp. 27-28.

547 [Rapport d'information n° 650](#) de Mme Michèle André, juin 2011, *Egalité des femmes et des hommes dans le sport : comme dans le marathon, ce sont les derniers mètres les plus difficiles*, pp. 97-98.

548 V. l'Atlas national des fédérations sportives 2019, Saison sportive 2015-2016, INJEP, p. 18.

549 [Enseigner l'Éducation Physique et Sportive : Une histoire de mecs](#), décembre 2012.



La pratique sportive n'est pas nécessairement mixte, dès lors qu'elle doit, tout au moins dans le sport fédéré et plus encore dans le sport de compétition, organiser l'égalité des concurrents<sup>550</sup>. Mais **la promotion de la mixité dans l'éducation sportive, dès le plus jeune âge constitue un des vecteurs essentiels de l'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives**. Les cours d'éducation physique et sportive (EPS) sont d'ailleurs mixtes en France, de même que beaucoup d'activités proposées par l'UNSS. Cet apprentissage dans la mixité doit être affirmé et promu, comme le rappellent le rapport de France stratégie sur l'activité physique et la pratique sportive pour toutes et tous<sup>551</sup> et le rapport des députés Pascal Deguilhem et Régis Juanico<sup>552</sup>. Cet objectif ne doit pas conduire pour autant à proscrire tous aménagements ponctuels et circonscrits permettant de faciliter l'accès aux activités physiques et sportives pour les femmes et notamment les plus jeunes d'entre elles. Nombre de praticiens soulignent en effet qu'à certains âges, en certains lieux ou en certaines circonstances, le pragmatisme justifie de rendre possible des pratiques dédiées aux femmes qui souhaitent être libérées de la mixité. Si celle-ci doit demeurer le principe dans le cadre scolaire, il peut être utile d'aménager de tels sas permettant aux filles de progresser avant de s'investir, lorsque cela leur convient, dans une pratique mixte. Ces aménagements ne doivent pas avoir d'autre objectif que de permettre aux pratiquantes de développer leurs aptitudes, de prendre confiance en elles et de surmonter des obstacles à la pratique de sports collectifs par exemple<sup>553</sup>. Ces préconisations s'entendent **sans préjudice du respect du principe de laïcité** et des questions relatives à l'accès aux équipements sportifs qui peuvent agiter le débat public. Celles-ci doivent trouver réponse dans les règles générales de mise en œuvre du principe républicain de laïcité<sup>554</sup> ; il n'y a pas, en la matière, de spécificité de la sphère sportive. Le guide *Laïcité et fait religieux dans le champ du sport, mieux vivre ensemble*<sup>555</sup>, publié en juin 2019 par le ministère des sports, apporte à cet égard des éléments de réponse pratiques aux situations qui peuvent se présenter aux acteurs du sport.

Les forts déséquilibres observés dans la présence des hommes et des femmes en tant que licenciés au sein des fédérations doivent également conduire à y promouvoir davantage de mixité, dans la limite des exigences d'égalité des forces déjà évoquées. À cet égard, **la promotion de la mixité dans le sport de haut niveau** et les initiatives de certaines fédérations ouvrent des perspectives encourageantes. Ainsi, la Fédération française de tir à l'arc (qui comptait 28,2% de licences féminines en 2015-2016) a créé le « Trophée des mixtes », rencontre de sport loisir qui vise à favoriser les échanges entre les pratiquants et les pratiquantes ainsi qu'entre les clubs. Chaque comité départemental peut organiser son « Trophée départemental

550 Certaines épreuves de compétition, notamment dans les courses de grand fond, combinent une participation mixte et des classements différenciés.

551 Préconisation n° 10.

552 *Promouvoir l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie : Des enjeux partagés dans et hors de l'école*, p. 48 et p. 75.

553 V. également le [rapport précité](#) de Mme Michèle André au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, p. 109.

554 V. la proposition n° 11 de l'étude annuelle de 2018 du Conseil d'État, *La citoyenneté, Être (un) citoyen aujourd'hui*, relative à l'organisation d'une pédagogie volontariste de la laïcité, pp. 95-97, et l'étude consacrée à *Un siècle de laïcité* dans le rapport public de 2004, p. 240.

555 V. [Laïcité et fait religieux dans le champ du sport, 1re édition, mai 2019](#).

des mixtes », reposant exclusivement sur du tir à l'arc par équipe mixte (1 femme + 1 homme). On observe également un développement des épreuves mixtes aux JO<sup>556</sup>. Ainsi, 18 épreuves seront ouvertes aux équipes mixtes en 2020 à Tokyo, contre 9 à Rio en 2016 (épreuves mixtes de relais 4x400 m en athlétisme, de relais 4x100 m en natation, de tir à l'arc, de triathlon, de tennis, d'équitation...).

Parallèlement, **l'organisation d'activités sportives sur le même créneau horaire pour les enfants et pour les parents** apparaît nécessaire pour permettre, notamment aux parents isolés, d'accéder à la pratique sportive<sup>557</sup>. De telles initiatives doivent être encouragées et soutenues par les fédérations sportives et les collectivités territoriales. Certaines recueillent en outre le soutien des caisses d'allocations familiales.

**Proposition n° 10 – Sensibiliser les enseignants et éducateurs aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des femmes et promouvoir la mixité dans l'éducation sportive, en s'appuyant sur les enjeux de lien social, de santé et de bien-être, plus que sur la recherche de performance.**

- **Améliorer l'information des personnes handicapées sur l'offre sportive et changer le regard sur le handicap par le sport**

L'amélioration des conditions d'accès des personnes handicapées aux activités physiques et sportives appelle une action continue pour l'adaptation des équipements et l'accessibilité des moyens de transports, mais aussi **un effort d'information sur l'offre sportive adaptée**. Selon le rapport de l'enquête « Politiques sportives locales et handicaps »<sup>558</sup>, les politiques sportives locales en matière d'handisport et d'accessibilité des infrastructures sportives souffrent encore d'un manque d'information, 52% des personnes sondées n'ayant pas réellement conscience de l'offre sportive et associative dédiée aux personnes en situation de handicap. De même, le *Handiguide des sports* reste un outil peu connu des élus en charge du sport. Le rapport insiste par conséquent sur la nécessité d'apporter aux personnes en situation de handicap et à leur entourage une information fiable pour organiser leur quotidien et leurs activités physiques et sportives. Il souligne la nécessité pour les collectivités locales de **proposer une information transparente et claire sur l'offre sportive adaptée aux personnes handicapées**. Cette enquête relève par ailleurs un déficit d'interaction entre, d'une part, les établissements et services médico-sociaux et, d'autre part, les collectivités territoriales, pour le développement des pratiques sportives pour les personnes en situation de handicap. Enfin, en dépit des ambitions affichées, les jeunes en situation de handicap ne semblent pas encore suffisamment pris en compte dans les politiques sportives mises en œuvre par les fédérations, les clubs et les collectivités territoriales. La nouvelle Agence nationale du sport et l'État doivent par conséquent **intégrer des exigences renforcées de développement de**

<sup>556</sup> Les épreuves sont mixtes depuis 1924 en patinage artistique.

<sup>557</sup> V. le rapport précité de France stratégie, *Activité physique et pratique sportive pour toutes et tous*, p. 77.

<sup>558</sup> Rapport de l'enquête « Politiques sportives locales et handicaps » réalisée auprès des communes et des intercommunalités du réseau de l'Association nationale des élus en charge du sport, mars 2018, p. 6.



**l'accès des personnes handicapées aux activités physiques et sportives** dans leurs relations avec le mouvement sportif et les collectivités territoriales. À cet égard, **les fédérations délégataires qui ont souhaité porter la compétence handisport ne doivent pas seulement le faire en matière de haut niveau**, ce qui leur permet le cas échéant de recueillir des ressources issues du *sponsoring*, mais aussi dans le développement de la pratique de loisir<sup>559</sup>.

En outre, le handisport de haut niveau apparaît comme un moyen de changer le regard sur le handicap et de favoriser l'inclusion des personnes handicapées dans la société. Les chaînes du service public accordent davantage de place à la retransmission des épreuves paralympiques et le bilan des audiences montre que 14 millions de Français ont regardé (au moins une minute) les Jeux paralympiques de Pyeongchang en mars 2018 sur France télévisions (les jeux paralympiques de Rio avaient été suivis par 13,6 millions de téléspectateurs). Toutefois, selon le rapport de M. Claude Onesta sur la haute performance olympique et paralympique en vue des JO de 2024<sup>560</sup>, le différentiel de moyens investis dans la préparation des athlètes paralympiques et olympiques est de 1 à 15<sup>561</sup>. Ce rapport relève que « *Les résultats paralympiques et l'accueil des personnes en situation de handicap sont peu valorisés dans les projets soutenus par les pouvoirs publics. Certains clubs envisagent l'accompagnement du sport paralympique comme optionnel. Il apparaît souvent comme une contrainte plutôt qu'une valorisation* »<sup>562</sup>. Il préconise par conséquent **que les moyens humains et financiers de l'État soient mis en cohérence avec l'ambition du projet paralympique**. Les pratiques de loisir, plus coûteuses pour les personnes handicapées en raison des adaptations nécessaires (pour les déplacements jusqu'aux équipements sportifs et pour la pratique elle-même) requièrent également des moyens renforcés, alors que le handisport n'a pas les mêmes capacités d'autofinancement, le public des compétitions handisport, gratuites, étant le plus souvent réduit à la famille des athlètes.

**Proposition n° 11 – Renforcer l'effectivité des politiques visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux activités physiques et sportives en leur apportant une information transparente et claire sur l'offre sportive adaptée. Veiller à ce que les fédérations délégataires qui ont souhaité porter la compétence handisport l'exercent pleinement, y compris en matière de développement des pratiques de loisir.**

559 V. également sur ce point la proposition n° 25 du [rapport de Mme Perrine Goulet](#). Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives ; p. 88.

560 Claude Onesta, *Mission d'étude pour la haute performance sportive*. « selon [ ] l'administration centrale du Ministère des Sports (la Direction des Sports), le ratio de fonds publics d'État investis entre olympisme et paralympisme en France est porté à 1/15 (46 millions/3 millions). En comparaison, les Britanniques ont investi 87 millions pour l'olympique et 20 millions sur le paralympique soit un ratio de 1 sur 4. »

561 Selon le rapport de l'IGJS sur la préparation des JO « *Les moyens publics consacrés au handisport de haut niveau sont faibles, cela tient d'une part aux aides directes (subventions, CTS, aides personnalisées) mais aussi aux aides indirectes qui sont à ce jour très peu utilisées. En effet, le handisport n'est pas rentré de plain-pied dans le dispositif français du haut niveau ce qui le prive de nombreuses ressources comme les pôles, les services de l'INSEP et des établissements, seules les conventions d'insertion professionnelle (CIP), notamment celles gérées régionalement, sont fréquemment utilisées.* »

562 Claude Onesta, *op. cit.*, p. 21.

### 3.2.2. Garantir la qualité de l'encadrement sportif, la sécurité des pratiques et développer l'emploi sportif

- **Prévenir les risques**

Comme tout secteur plaçant des adultes en position d'encadrement et d'autorité sur des mineurs, le sport peut être concerné par **des violences, notamment sexuelles**. Ces violences ne sont d'ailleurs pas exclusivement commises par les entraîneurs ou éducateurs sportifs mais peuvent l'être, comme le souligne un rapport du Sénat<sup>563</sup>, par d'autres sportifs.

Si les éducateurs sportifs bénévoles sont soumis à l'obligation d'honorabilité définie par l'article L. 212-9 du code du sport, ils ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration applicable aux professionnels rémunérés, en vertu de l'article L. 212-11. Il n'est donc pas procédé à des contrôles systématiques de l'honorabilité des éducateurs bénévoles, mais seulement à une consultation au cas par cas du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIIAISV).

Aux termes de l'article 776 du code de procédure pénale, le bulletin n° 2 du casier judiciaire est délivré : « 3° Aux administrations et personnes morales dont la liste sera déterminée par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 779, ainsi qu'aux administrations ou organismes chargés par la loi ou le règlement du contrôle de l'exercice d'une activité professionnelle ou sociale lorsque cet exercice fait l'objet de restrictions expressément fondées sur l'existence de condamnations pénales ou de sanctions disciplinaires ». S'agissant du FIIAISV, le 3° de l'article 706-53-7 du même code prévoit que les informations contenues dans le fichier sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé, aux préfets et aux administrations de l'État dont la liste est fixée par décret, pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions. Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, les directions départementales de la cohésion sociale et les directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale figurent parmi les administrations habilitées à interroger directement les fichiers par un système de télécommunication sécurisé<sup>564</sup>. La mise en œuvre du contrôle du bulletin n° 2 et du FIIAISV s'effectue par l'intermédiaire du logiciel EAPS qui recense les éducateurs sportifs déclarés et les exploitants d'établissements d'activités physiques et sportives.

Eu égard aux risques, il n'est pas satisfaisant que le régime de vigilance applicable aux éducateurs diffère selon qu'ils sont professionnels ou bénévoles et il est

563 Rapport d'information n° 529 (2018-2019) de Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs le 28 mai 2019, p. 150.

564 Art. R. 53-8-24 du code de procédure pénale s'agissant du FIIAISV.



souhaitable de rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés (consultation dématérialisée du bulletin n°2 du casier judiciaire national et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes)<sup>565</sup>.

Les associations sportives peuvent en outre être le lieu de **diffusion de doctrines politiques ou religieuses extrémistes potentiellement violentes**. Selon le diagnostic dressé par les députés Eric Diard et Eric Poulliat<sup>566</sup>, la radicalisation islamique dans le milieu sportif, qui est difficile à quantifier, n'est pas suffisamment mesurée ni contrôlée. Une responsabilité particulière incombe aux fédérations agréées et délégataires de service public dans la prévention et la détection de ces dérives radicales. Les comportements de radicalisation et de prosélytisme religieux ou politique doivent être identifiés et signalés, comme le font déjà plusieurs fédérations sportives auditionnées. Il est très positif que, sous l'impulsion du Comité interministériel de prévention de la radicalisation, près de 2.000 acteurs aient pu être formés à cette problématique.

Enfin, même si des progrès remarquables ont déjà été accomplis, la prévention des **risques liés au dopage** appelle une mobilisation des ministères des sports, de la santé et de l'éducation, ainsi que de l'ensemble du mouvement sportif. Les conduites à risques liées au développement du dopage peuvent en effet apparaître dans une grande diversité de situations, non seulement dans le sport de haut niveau, à tous les niveaux de compétitions, mais aussi dans le cadre du sport amateur, y compris dans les pratiques auto-organisées (cyclisme, musculation en salle...). L'éducation antidopage constitue un axe primordial de cette prévention, comme le relèvent le plan stratégique de l'AFLD pour 2018-2020 et le plan national de prévention du dopage et des conduites dopantes dans les activités physiques et sportives 2019-2024 du ministère des sports. L'AMA élabore par ailleurs un standard international pour l'éducation, qui devrait être adopté dans le courant de l'année 2019.

**Proposition n° 12 – Rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés. Sensibiliser les fédérations sportives à la nécessité de signaler les comportements de radicalisation.**

- **Simplifier la réglementation des diplômes d'éducateur sportif pour favoriser le développement des emplois dans le secteur sportif**

Le cadre réglementaire conditionnant l'encadrement des activités physiques et sportives contre rémunération comprend plus de mille diplômes, si l'on intègre

<sup>565</sup> Le rapport du Sénat précité préconise la généralisation, à terme, de la consultation du FIJAISV pour les recrutements de professionnels et de bénévoles placés au contact de mineurs, en s'alignant sur le champ couvert par l'obligation de transmission d'informations par l'autorité judiciaire issu de la loi du 14 avril 2016.

<sup>566</sup> Rapport d'information n° 2082 du 27 juin 2019 sur les services publics face à la radicalisation, p. 92 et suiv.



les qualifications qui ne sont plus délivrées mais dont subsistent des titulaires en activité. Selon les données du ministère des sports<sup>567</sup>, il existait, au 23 mars 2018, 148 450 professionnels déclarés. L'Annexe II-1 (art. A 212-1) du code du sport dénombre près de 300 certifications, sans compter les masters et doctorats<sup>568</sup>. Cette fragmentation reflète la grande diversité des disciplines et de leurs conditions d'exercice, dans un objectif légitime de qualification des éducateurs et de sécurité des pratiques. Mais elle peut aussi constituer un frein au développement de l'emploi, de l'accès au sport et à la construction de parcours professionnels attractifs et diversifiés, bien que des équivalences existent entre certifications pour l'accès aux métiers d'encadrement du sport. Par ailleurs, le dispositif actuel ne définit aucun critère d'obligation de qualification en fonction des activités. Pourtant, il n'est pas rare que des diplômés de STAPS soient contraints, à l'issue de leur cursus universitaire, de suivre une formation aboutissant à un diplôme de niveau inférieur pour accéder à un emploi d'encadrement des activités sportives au sein d'une association.

Il est donc nécessaire de **revoir l'organisation des formations et des diplômes** afin de mieux concilier les exigences intangibles de protection de la sécurité des pratiquants et les objectifs de mobilité professionnelle et de développement de l'emploi. Cette nouvelle architecture doit identifier un bloc de compétences et des qualifications permettant aux diplômés d'apporter aux associations sportives et aux entreprises des compétences managériales. Elle doit s'appuyer sur une **réflexion concernant les parcours professionnels des éducateurs sportifs, afin de leur offrir des perspectives de carrière motivantes et adaptées.**

Cette simplification du contexte réglementaire des formations pourrait s'appuyer sur le principe de proportionnalité réglementaire<sup>569</sup>, comme l'évoque le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport<sup>570</sup>, et conformément à la [directive \(UE\) 2018/958](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions<sup>571</sup>. Le cadre législatif et réglementaire doit également permettre de développer les complémentarités et équivalences entre les diplômes délivrés à l'issue de formations dont le coût peut atteindre plusieurs milliers d'euros.

**Proposition n° 13 – Simplifier la réglementation des diplômes d'encadrement des activités sportives afin d'offrir aux éducateurs sportifs des parcours professionnels attractifs et de valoriser et développer les emplois concernés.**

567 Réponse ministérielle à la question écrite de M. Nicolas Démoulin, député, publiée au Journal officiel le 04 septembre 2018, p. 7871.

568 V. le rapport de France stratégie sur les métiers du sport, p. 67.

569 Comme l'a indiqué Mme la ministre des sports lors de son audition à l'Assemblée nationale le 20 mars 2019.

570 V. le rapport précité de Laurence Lefèvre et Patrick Bayeux, août 2018, pp. 52-53.

571 Aux termes de l'article 6 de cette directive : « les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils entendent introduire et à ce que les modifications qu'ils souhaitent apporter aux dispositions existantes soient justifiées par des objectifs d'intérêt général ».





### 3.2.3. Développer les activités physiques et sportives à des fins d'éducation, de santé et de formation

- **Renforcer la place de l'activité physique et sportive dans l'éducation**

Les activités physiques et sportives doivent avoir une place plus importante dans la vie quotidienne des jeunes, dont les capacités physiques tendent, en moyenne, à diminuer tandis que les comportements sédentaires progressent. La politique publique conduite par les ministères concernés doit tendre à modifier le paradigme culturel qui relie encore la pratique et l'enseignement du sport à la recherche de performance<sup>572</sup>, en mettant au premier plan les impératifs de bien être et de santé publique, en apprenant d'abord aux enfants à respecter leur corps et à l'écouter<sup>573</sup> et en enseignant **une pratique du sport axée davantage sur la promotion de l'équilibre et du bien-être**<sup>574</sup>. Plusieurs mesures concrètes peuvent y contribuer.

Ainsi, pour **assurer l'effectivité des heures d'enseignement d'EPS** et la diversité des activités proposées dans l'enseignement primaire, l'État pourrait utilement permettre **qu'une des trois heures d'EPS soit conduite avec l'USEP** et rendre obligatoire la constitution d'associations sportives affiliées à l'USEP dans les écoles<sup>575</sup>. Par ailleurs, les inspections réalisées par les inspecteurs de l'éducation nationale dans l'enseignement primaire doivent porter plus souvent sur une séquence d'éducation physique et sportive<sup>576</sup>. Les expérimentations portant sur **l'aménagement du temps scolaire afin de permettre aux enfants de pratiquer davantage d'activités physiques et sportives** doivent également être soutenues. Le projet « école le matin, sport l'après-midi » des ministères de l'éducation nationale et des sports, doit à cet égard être salué. Par ailleurs, un cours commun des enseignants de sciences et vie de la terre et d'EPS sur la nutrition et les bienfaits de l'activité physique doit être utilement intégré dans les programmes de l'enseignement secondaire.

La pratique des activités physiques et sportives mérite également d'être développée dans les établissements d'enseignement supérieur<sup>577</sup>, pour la santé, le lien social entre les étudiants et leur réussite, à un moment de la vie identifié comme une période de décrochage de la pratique sportive<sup>578</sup>.

572 I. Queval, *op. cit.*, p. 325 et s.

573 A. Calmat, « L'aménagement du temps scolaire, sport et santé » in *Le Sport au service de l'éducation et des connaissances*, Comité français Pierre de Coubertin, Editions EPS, 2016 pp. 96-99.

574 *Ibid.*, chapitre 4, « Le sport à l'âge scolaire au service de la santé pour la vie ».

575 V. les propositions n° 12 et 13 du rapport de MM. Deguilhem et Juanico visant à rendre obligatoire la création d'une association USEP dans chaque école et à promouvoir l'USEP comme opérateur des activités périscolaires.

576 V. la proposition n° 3 du rapport précité de MM. Deguilhem et Juanico.

577 Aux termes de l'article L. 841-1 du code de l'éducation : « Les établissements de l'enseignement supérieur organisent et développent la pratique des activités physiques et sportives des étudiants et de leurs personnels. Ils peuvent également, par convention avec les associations sportives universitaires, les fédérations sportives ou les collectivités territoriales ou leurs groupements, autoriser l'accès à leurs installations sportives ».

578 V. le rapport précité de MM. Deguilhem et Juanico, p. 10, p. 74 et pp. 76-79.

- **Promouvoir le sport tout au long de la vie à des fins de santé**<sup>579</sup>

La promotion des activités physiques et sportives à des fins d'équilibre physiologique et psychique doit constituer un axe majeur de la politique publique du sport. Les études démontrant les bénéfices thérapeutiques et les économies que ces activités peuvent générer sur les dépenses de santé justifient **une mobilisation de tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé, en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024**. Cette mobilisation doit donner un impact fort à la stratégie nationale sport santé 2019-2024, en mettant en valeur les usages du sport comme outil de prévention et comme thérapie non médicamenteuse. La pratique des activités physiques et sportives à des fins de santé suppose toutefois un diagnostic et peut requérir un encadrement qualifié. Elle nécessite également des moyens financiers renforcés pour la création d'espaces de pratique (voir à cet égard, *infra*, le point 3.2.). Il convient donc de conjuguer plusieurs efforts pour assurer le développement de ces usages.

Tout d'abord, il est indispensable que les acteurs publics diffusent largement les **connaissances sur l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé**, ainsi que les guides de prescription élaborés notamment par la HAS (nature des activités, durée, intensité, fréquence) auprès du public mais aussi auprès des professions médicales, paramédicales et des éducateurs sportifs. Ils doivent ensuite **mener un travail de concertation afin que soient surmontés les cloisonnements entre professions** médicales, paramédicales et sportives, qui peuvent constituer des obstacles au développement du sport santé. De nombreux acteurs locaux reconnaissent en effet ne pas parvenir à appliquer les textes réglementaires relatifs au sport sur prescription médicale, car ils encadrent avec trop de précision et de complexité l'intervention de chaque type de profession. Le développement effectif des activités de sport santé peut et doit être massif. Chacune des professions susceptibles d'y concourir et d'y intervenir doit pouvoir y trouver sa place et **ces professions doivent agir de façon coordonnée et complémentaire**. La promotion des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie doit par conséquent être intégrée à l'approche globale du parcours de soin du patient par des équipes pluri-professionnelles, notamment au sein de structures ambulatoires comme les maisons et les centres de santé. Les équipes de soin pluridisciplinaires intégrant des acteurs tels que des éducateurs en activité physique adaptée paraissent particulièrement pertinentes pour traiter les maladies chroniques qui touchent près de 15 millions de Français. La labellisation de maisons « sport et santé » envisagée par les ministères de la santé et des solidarités et des sports paraît de nature à favoriser le développement d'équipes de soin capables d'orienter les personnes vers les pratiques les plus adaptées à leur situation<sup>580</sup>.

---

579 V. les diagnostics de l'étude Inca3 de 2017, selon laquelle, en France, 45% des hommes et 55% des femmes seraient inactifs. D'autres évaluations vont jusqu'à 70% d'inactifs dans la population adulte. Les trois quarts des enfants de 3 à 17 ans n'atteignent pas les recommandations de l'OMS. Un quart des enfants de 3 à 10 ans, la moitié des adolescents de 11 à 14 ans, les deux tiers des adolescents de 15 à 17 ans et plus de 80% des adultes passent plus de 3 heures par jour devant un écran.

580 V. également la proposition n° 14 du rapport de Perrine Goulet et le rapport de François Cormier-Boulegeon.



La sensibilisation de ces professions, et particulièrement des professions médicales habilitées à prescrire des activités physiques et sportives, à la nécessité de promouvoir la prévention par le sport passe en outre par leur **formation**. À cette fin, il est souhaitable d'inscrire dans le socle des études médicales (en deuxième cycle)<sup>581</sup>, les usages possibles des activités physiques et sportives à des fins de prévention et comme thérapeutique non médicamenteuse<sup>582</sup> et d'inciter les médecins traitants à évoquer ces activités lors d'une consultation.

Les activités physiques et sportives doivent également trouver leur place dans le cadre professionnel, dans le secteur privé mais aussi dans le secteur public, et bénéficier pour cela d'un écosystème favorable. S'agissant du **sport d'entreprise**, ces activités pourraient être inscrites parmi les matières relevant de la qualité de vie au travail négociées par les partenaires sociaux dans le cadre des accords d'entreprise (art. L. 2242-17 du code du travail)<sup>583</sup>. Il convient en outre d'éviter que les équipements sportifs mis à la disposition du personnel ou les activités physiques et sportives proposées par l'employeur ne soient regardés comme des avantages en nature par l'URSSAF, comme le recommandent plusieurs rapports récents<sup>584</sup>. Lors de son audition à l'Assemblée nationale le 20 mars 2019, la ministre des sports a indiqué à cet effet que la direction de la sécurité sociale s'était engagée à réaliser pour les URSSAF une circulaire demandant de ne pas considérer comme un avantage en nature le sport d'entreprise organisé pendant la journée de travail.

Enfin, la communication sur les différents usages des activités physiques et sportives en matière de prévention des risques sanitaires doit porter sur tous les secteurs et tous les âges de la vie. Cela doit commencer le plus tôt possible, dès l'école maternelle. Mais, eu égard aux résultats médiocres de notre pays en matière d'espérance de vie en bonne santé et à l'impact démontré du sport sur la prévention des effets du vieillissement, **un effort particulier doit être conduit à l'attention des adultes et des personnes âgées, dont la pratique de ces activités peut améliorer la qualité de vie**. En effet, si la France atteint de très bons résultats en matière d'espérance de vie à la naissance, ces résultats sont bien moindres s'agissant de **l'espérance de vie en bonne santé**<sup>585</sup>. Selon les dernières statistiques

581 V. également sur ce point la proposition du [rapport](#) du député François Cormier-Bouligeon, Faire de la France une vraie nation sportive, p.47.

582 Selon l'INSERM (expertise collective de février 2019) « *L'étude danoise souligne qu'une formation à la prescription d'activité physique pour les médecins généralistes est nécessaire si l'on veut améliorer l'observance et la durabilité de l'activité physique pratiquée. Cette compétence, qui n'est aujourd'hui que très peu prise en compte dans les facultés de médecine françaises, fait défaut aux médecins généralistes qui, en majorité, ne savent pas comment ni quoi prescrire.* »

583 V. également la proposition n° 48 du rapport de M. Patrick Bayeux et Mme Laurence Lefèvre sur la nouvelle gouvernance du sport, p. 79.

584 V. la proposition n° 27 du rapport de Perrine Goulet et le rapport de Françoise Gatel et François Cormier-Bouligeon, p. 55. Dans un [jugement du 30 mai 2018, Adidas c. Urssaf](#), frappé d'appel, le TASS du Bas-Rhin a jugé que « *Si le comité d'entreprise a le monopole de la gestion des activités sportives et culturelles, ce monopole n'est pas absolu et n'interdit pas à l'employeur de créer et de gérer une activité telle que la conciergerie et la salle de Fitness dans le cadre de la qualité de vie au travail permettant aux salariés de bénéficier de services développant la convivialité au sein de l'entreprise. / Cette création a obtenu l'accord du comité d'entreprise qui a participé au financement. / Ces services, qui ne constituent pas une rémunération individuelle de chaque salarié mais contribuent au bien être de l'ensemble du personnel, ne peuvent être considérés comme un avantage en nature assimilable à un complément de rémunération.* »

585 Selon la définition d'Eurostat, le nombre d'années de vie en bonne santé (AVBS), également appelé

Eurostat<sup>586</sup>, relatives à l'année 2016, l'espérance de vie en bonne santé est en France de 64,1 ans chez les femmes et 62,7 chez les hommes, alors que la moyenne en Europe est respectivement de 64,2 et 63,5 ans. En Suède, où l'espérance de vie à la naissance est quasi équivalente à celle atteinte en France (près de 85 ans pour le sexe féminin, 80 pour le sexe masculin) l'espérance de vie en bonne santé s'élève à 73,3 ans chez les femmes et 73 chez les hommes.

Sur un plan différent, la collecte grandissante de données personnelles appelle une vigilance renforcée. Si la pratique des activités physiques et sportives à des fins de santé mérite d'être encouragée, il faut en effet être particulièrement attentif au développement des applications mobiles permettant de mesurer la fréquence de cette pratique et les performances atteintes, et veiller scrupuleusement à la protection des données personnelles qui peuvent être collectées par de telles applications face aux risques d'atteinte à la vie privée<sup>587</sup>. Un colloque organisé par le Conseil d'État le 1<sup>er</sup> décembre 2017 (« Santé et protection des données »<sup>588</sup>) avait souligné l'importance des enjeux contemporains en la matière.

**Proposition n° 14 – Mobiliser tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé, en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024 : diffuser très largement les connaissances sur l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé, favoriser une action coordonnée et complémentaire des professions médicales, paramédicales et sportives, inscrire dans le socle des études médicales l'usage des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie.**

- **Promouvoir les activités sportives à des fins de lutte contre l'échec scolaire, d'insertion et d'intégration**

À l'exemple du programme « cités éducatives »<sup>589</sup> qui s'inspire des actions déjà conduites, notamment à Grigny, les expériences locales qui s'appuient sur **l'éducation sportive pour assurer l'insertion sociale et professionnelle des personnes les moins diplômées, les plus démunies ou en risque de désocialisation doivent être identifiées et étendues**. Le soutien public, même limité, à ces

---

espérance de vie sans incapacité (EVS), équivaut au nombre d'années qu'une personne d'un âge donné peut espérer vivre en bonne santé. Cet indicateur statistique est calculé séparément pour les hommes et pour les femmes, à la naissance et à l'âge de 50 et de 65 ans. Il se fonde, pour chaque âge, sur la prévalence des individus en bonne et en mauvaise santé et sur les informations connues sur la mortalité à cet âge. Un individu est dit « en bonne santé » lorsqu'il ne souffre ni de limitation fonctionnelle ni d'incapacité.

586 Eurostat, [publication](#) Nombre d'années de vie en bonne santé et espérance de vie à 65 ans par sexe.

587 La HAS a publié en novembre 2016 un [référentiel de bonnes pratiques](#) sur les applications numériques en matière de santé, élaboré avec l'appui de la CNIL et de l'ANSSI et destiné aux développeurs mais aussi aux évaluateurs d'applications.

588 <https://www.conseil-etat.fr/actualites/colloques-seminaires-et-conferences/les-entretiens-du-conseil-d-etat-en-droit-social-sante-et-protection-des-donnees>

589 Les Cités éducatives visent à intensifier les prises en charges éducatives des enfants à partir de 3 ans et des jeunes jusqu'à 25 ans, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire. Elles rassemblent des acteurs éducatifs travaillant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (services de l'État, des collectivités, associations, habitants). Le label « Cités éducatives » et les moyens supplémentaires affectés par l'État sont accordés aux territoires éligibles, avec une collectivité cheffe de file.



expériences, conduites par des associations et des collectivités territoriales est d'autant plus précieux et utile que les résultats en termes d'insertion sont élevés, grâce aux talents éducatifs des éducateurs sportifs et à l'impact structurant des activités sportives. Il est donc souhaitable de recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation afin de valoriser davantage le potentiel de l'éducation par le sport (coaching d'insertion, pédagogie comportementale, apprentissage de la vie en collectivité...). **Le développement de ces actions sur l'ensemble du territoire national pourrait s'appuyer également sur le service civique et le service national universel. Il peut aussi faire appel au parrainage de sportifs de haut niveau.** L'insertion sociale et professionnelle par le sport doit enfin trouver sa place dans les conventions de développement et de performance que l'Agence nationale du sport sera amenée à signer avec les fédérations sportives.

**Proposition n° 15 – Recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation. Faire appel aux sportifs de haut niveau pour parrainer des actions d'insertion sociale et professionnelle par le sport. Inscrire le développement de ces actions dans les conventions de développement et de performance.**

### 3.2.4. Mieux intégrer les activités physiques et sportives aux politiques urbaines et environnementales

La plupart des Français font du sport en plein air (47%, dont 36% en milieu naturel et 11% en plein-air en ville). 29% pratiquent principalement dans une installation sportive et 18% à la maison<sup>590</sup>). Le sport est une forme de rapport au monde et à l'environnement ; les activités physiques et sportives sont un mode d'interaction avec le milieu dans lequel on vit. La pratique de ces activités requiert un cadre sûr et agréable. Le développement des pratiques auto-organisées conduit à examiner cette condition essentielle à la pratique sous un angle beaucoup plus large que celui des sports encadrés et pratiqués dans des installations spécifiques. Les pratiques les plus répandues, autonomes et diversifiées s'inscrivent dans un environnement qui n'est pas *a priori* celui du sport, mais celui de la ville, du village ou de la nature. Deux conséquences directes doivent en être tirées.

En premier lieu, en ce qui concerne l'environnement urbain : le développement des activités physiques et sportives n'y est possible - et souhaitable du point de vue de l'intérêt général- que si la ville s'y prête en termes d'accessibilité et d'aménagements. Cela suppose donc que la ville favorise les mobilités actives (marche, vélo), qu'elle comporte des pistes cyclables et des espaces verts, que les transports en communs soient suffisants et adaptés, y compris aux personnes handicapées, pour rendre accessibles les parcs et les lieux où peuvent se pratiquer

590 Baromètre national des pratiques sportives 2018, INJEP, p. 17.

ces activités. De tels aménagements conditionnent aujourd’hui le développement des pratiques auto-organisées, comme ils déterminent, pour partie, l’attractivité d’une ville. Selon la préconisation de France stratégie, il s’agit de développer des écosystèmes favorables à la marche et au vélo. Aussi est-il souhaitable de **promouvoir un urbanisme favorable à l’activité physique et sportive**, à l’exemple de ce qu’ont réalisé des villes comme Copenhague ou les communes du réseau français villes-santé de l’OMS<sup>591</sup>. Ainsi, Grenoble, Rennes, Strasbourg ou Villeurbanne ont intégré l’objectif d’un cadre favorable aux mobilités actives et aux activités physiques et sportives dans leur plan local d’urbanisme<sup>592</sup>.

En second lieu, lorsque la pratique, autonome ou organisée dans un cadre fédéral ou privé, s’inscrit dans un cadre naturel, parfois aménagé (sentier, plage...), elle entraîne un rapport direct avec un milieu qui doit être préservé. Comme l’expliquent les dirigeants des fédérations de sport de pleine nature, ces activités ont en quelque sorte un temps d’avance sur les préoccupations écologiques qui sont de plus en plus partagées par nos concitoyens. Ces sports doivent par conséquent **contribuer à l’éducation et à la sensibilisation du public à la protection de la biodiversité, de la nature et des paysages**, comme le font par exemple la Fédération française de voile et la Fédération française de canoë-kayak. Le sport de pleine nature est une mise en contact avec l’environnement naturel, qui peut nécessiter des aménagements spécifiques. La demande sociale à cet égard est forte, le contact avec la nature étant l’une des principales raisons invoquées pour pratiquer des activités physiques et sportives<sup>593</sup>.

C’est un axe qui doit être pris en compte par les projets sportifs territoriaux, comme le font déjà par exemple les régions Grand-Est et Bourgogne Franche-Comté, ou le département de Loire-Atlantique. Le ministère de la transition écologique et solidaire doit en outre reconnaître et soutenir l’action des fédérations de sport de pleine nature dans ce domaine. L’Agence nationale du sport, qui réunit tous les acteurs publics de l’urbanisme et de la protection de l’environnement, est l’instance appropriée pour promouvoir l’adaptation de l’urbanisme aux activités physiques et sportives et le rôle de certaines fédérations dans la protection de la nature. Il est donc souhaitable qu’elle élabore des orientations en la matière et que les projets sportifs territoriaux intègrent cette dimension.

**Proposition n° 16 – Promouvoir un urbanisme favorable à l’activité physique et sportive (inciter à des aménagements urbains propices aux déplacements actifs, prévoir des installations sportives ouvertes à tous les modes de pratique) en confiant à l’ANS l’élaboration de lignes directrices. Intégrer dans les projets sportifs territoriaux le sport nature comme vecteur de sensibilisation aux politiques environnementales.**

591 V. les propositions n° 7, 8 et 9 du [rapport](#) de France stratégie sur les pratiques sportives.

592 V. la [brochure](#) du réseau français des villes-santé de l’OMS sur Les plans locaux d’urbanisme, n° 11, janvier 2017.

593 [Baromètre national des pratiques sportives 2018](#), INJEP, p. 33.



### 3.3. Garantir l'unité du sport et développer la filière économique

L'unité entre le sport de haut niveau et le sport pour tous est indispensable au développement des pratiques sportives. Cette unité est au fondement d'une solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur, dont les mécanismes doivent être renforcés. L'évolution rapide de l'économie du sport spectacle, caractérisée par l'explosion des droits de retransmission télévisée, appelle une adaptation des outils de régulation, sous peine de remettre en cause l'accès du plus grand nombre aux programmes sportifs. Le développement des pratiques et de la filière économique du sport repose en outre sur l'intégrité du sport qui doit être garantie face aux risques de dérives telles que le dopage et les manipulations de compétitions sportives.

#### 3.3.1. Un préalable : une observation fiable et régulière des pratiques et de l'économie du sport

S'il paraît indispensable que l'action publique puisse s'appuyer sur des statistiques fiables et actualisées, cette condition n'est pas pleinement remplie s'agissant du sport. Le sport est omniprésent dans notre société, mais son poids économique réel reste mal connu. Les données fiables relatives à l'économie du sport ne sont pas renouvelées avec une fréquence suffisante. Ce déficit trouve ses deux causes principales dans les très faibles moyens alloués à la production des statistiques publiques relatives au sport et dans le manque de fiabilité intrinsèque de certaines données de ce secteur économique.

À la différence d'autres secteurs, dont le développement au sein de notre économie est plus ancien et qui bénéficient de services statistiques étoffés et d'outils éprouvés, comme l'agriculture, le logement ou le tourisme, le sport ne fait pas l'objet d'un compte satellite au sein de la comptabilité nationale<sup>594</sup>. L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)<sup>595</sup>, dont le travail doit être salué, est, de tous les services statistiques ministériels, celui dont les effectifs sont les plus réduits. Ce service à compétence nationale du ministère de l'éducation nationale ne compte en effet que 3,5 emplois à temps plein chargés de la production de statistiques relatives au sport, dont un seul est chargé des données relatives au poids économique du sport et à l'évolution des pratiques. En raison de ses moyens très limités, l'INJEP doit sélectionner des objets d'étude prioritaires. Il se concentre ainsi sur les statistiques relatives à l'évolution des pratiques sportives<sup>596</sup>, mais n'a pas la capacité de mettre à jour régulièrement des données exhaustives concernant le poids économique du

594 Un compte satellite est un cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale. Il existe ainsi des comptes satellites relatifs notamment à l'éducation, à la santé, à la protection sociale, à l'environnement, à l'agriculture, au tourisme et au logement.

595 Créé par le décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015.

596 V. le [Baromètre national des pratiques sportives 2018](#), publié en janvier 2019 et l'[Atlas des fédérations sportives](#), publié en juin 2019.



sport et les emplois qu'il génère. La dernière édition des statistiques relatives au poids économique du sport, en 2017, porte ainsi sur les données de l'année 2014<sup>597</sup>.

La production de statistiques globales sur l'économie du sport supposerait des moyens d'autant plus renforcés que certaines données appellent une appréciation prudente. À cet égard, ce qui vaut pour d'autres secteurs économiques paraît encore plus vrai pour le sport : si certaines données peuvent être regardées comme fiables - lorsqu'elles procèdent notamment de la mise en œuvre de dispositifs fiscaux-, d'autres appellent davantage de précaution lorsqu'elles prêtent à interprétation ou lorsqu'elles sont issues d'opérateurs économiques directement intéressés. La production de statistiques relatives à la dépense sportive nationale (État, collectivités territoriales et ménages) constitue un objectif atteignable. Les questions que soulève l'appréciation de certaines dépenses, comme l'achat de chaussures de sport qui ne sont pas nécessairement utilisées pour faire du sport ou la rémunération de la personne chargée de l'entretien et du gardiennage du stade communal, font l'objet de conventions que les statisticiens ont élaborées et peuvent expliciter. En revanche, l'appréciation des dépenses des entreprises en matière de mécénat sportif ou de *sponsoring*, ou de la part de la valeur ajoutée qui revient effectivement en France, par exemple lorsque l'opérateur de billetterie pour un événement international organisé en France est établi à l'étranger ou lorsque les chaussures de sport et les vélos, comme c'est souvent le cas, sont produits à l'étranger, appellerait un travail très important. Ce travail serait indispensable à l'élaboration d'un compte satellite du sport. C'est pourquoi, **si la création d'un compte satellite du sport constitue un objectif souhaitable à terme, il est avant tout nécessaire de renforcer les moyens consacrés à la production de statistiques relatives au sport**, car elles sont un outil précieux d'évaluation de la politique publique conduite en ce domaine.

Ce renforcement des moyens alloués au travail statistique pourrait être complété par des outils permettant d'appréhender la portée du soutien financier de l'État. À cette fin, il est souhaitable de **créer une annexe au projet de loi de finances retraçant l'effort financier de l'État dans le domaine du sport** (« jaune budgétaire »), comme le proposait le rapport conjoint du contrôle général économique et financier et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de 2016<sup>598</sup>. La production de statistiques relatives au sport doit par ailleurs **s'appuyer sur la recherche universitaire**, qui peut contribuer utilement à l'analyse approfondie et à l'objectivation des données relatives au secteur privé, comme l'illustrent plusieurs études réalisées, par exemple, par le centre de droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges.

Le renforcement des moyens consacrés à l'évaluation du poids économique du sport, en lien avec le développement de la recherche, doit en outre permettre **d'étudier de façon plus approfondie certains aspects caractéristiques de ce secteur**, comme la place du bénévolat et ses retombées éventuelles en matière

597 V. [Le poids économique du sport – Édition 2017](#).

598 [Rapport](#) sur L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport, IGJS IGF, Revue de dépenses 2016, proposition n° 2. Dans son [rapport](#) sur Le financement des politiques sportives en France, la députée Perrine Goulet propose également que soit annexé au projet de loi de finances un jaune ou un document de politique transversale rassemblant les concours financiers et les dispositifs publics relatifs à la politique sportive (proposition n° 2).





d'emploi, ainsi que l'évaluation des coûts et des économies générées par les activités physiques et sportives comme outil de prévention et comme thérapeutique non médicamenteuse. Enfin, ces travaux d'évaluation mériteraient également de porter sur **le développement de l'e-sport** et des pratiques sportives connectées, qui utilisent des applications d'auto-évaluation des performances et présentent des problématiques spécifiques à l'usage des données recueillies et au respect des données personnelles.

**Proposition n° 17 – Renforcer les moyens consacrés à la production de statistiques relatives au sport, pour mieux en apprécier le poids économique tout en observant l'évolution des pratiques et créer, à terme, un compte satellite. Elaborer une annexe au projet de loi de finances retraçant l'effort financier de l'État dans le domaine du sport.**

### 3.3.2. Conforter la solidarité entre sport professionnel et sport amateur

Pour l'ensemble des motifs soulignés dans cette étude, il est très souhaitable que chacun puisse s'accomplir et s'épanouir grâce aux activités physiques et sportives. Quelques-uns seulement, grâce à leurs talents exceptionnels et à des entraînements intensifs, iront jusqu'au dépassement de soi dans le sport. **Le développement du sport pour tous doit rester au cœur de la politique publique du sport.** Non seulement ce développement présente un intérêt général pour les motifs de santé et de bien-être déjà évoqués, mais il constitue une condition essentielle à l'existence du sport de haut niveau. Il faut donc lui permettre de bénéficier d'une part des recettes considérables générées par le sport professionnel.

- **Assurer une répartition des ressources publiques tenant compte des ressources tirées du sport professionnel**

Le sport professionnel et l'économie du spectacle sportif bénéficient des externalités produites par le sport amateur, qui assure la détection et la formation des jeunes sportifs, promeut une image positive du sport, notamment grâce à la délégation de service public accordée à certaines fédérations, et sensibilise les téléspectateurs. Les ressources qu'il produit assurent deux types de solidarités. L'une s'exerce au sein du sport professionnel : les ligues professionnelles négocient les droits télévisés selon des modalités fixées par la loi, puis les répartissent selon un principe de mutualisation (art. L. 333-3 du code du sport). L'autre, beaucoup plus modeste, s'exerce au profit du sport amateur. La part des produits de la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle destinée à la fédération et celle destinée à la ligue sont fixées par convention entre ces deux organismes. Ainsi, à la suite d'un accord entre la Fédération française de football et la ligue professionnelle de football, 2,5% seulement du montant des droits d'exploitation audiovisuelle<sup>599</sup> doivent être reversés à la FFF au titre de la contribution financière au sport amateur.

<sup>599</sup> Le montant total de ces droits représente une manne de plus d'un milliard d'euros par saison pour la période 2020-2024.

Les mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur pourraient être améliorés et confortés. Les disciplines disposant d'un secteur professionnel développé bénéficient d'aides publiques importantes. La modulation des concours de l'État aux différentes disciplines ne tient pas suffisamment compte de l'importance économique de leur secteur professionnel. En outre, certains sportifs professionnels aux revenus très élevés continuent à percevoir des aides personnalisées, telles que les primes à la performance<sup>600</sup>. Les recettes que génère le secteur professionnel d'une discipline doivent être prises en compte dans la détermination des aides publiques allouées à cette dernière, de façon à **soutenir en priorité les disciplines moins médiatiques et souvent dépourvues de secteur professionnel**. Le soutien financier et humain de l'Agence nationale du sport aux fédérations dont le secteur professionnel génère d'importantes recettes commerciales devrait être conditionné à **un niveau de solidarité financière suffisant entre la ligue et les fédérations correspondantes**.

- **Préserver un financement fondé sur la solidarité entre disciplines**

La plupart des fédérations sportives n'étant pas en mesure de développer un secteur professionnel, les mécanismes de solidarité financière entre les fédérations sont indispensables.

Quatre scénarii principaux peuvent être avancés pour financer le sport et se donner les moyens d'assurer l'accès de tous à la diversité des activités sportives :

- **scénario 1 : la budgétisation des ressources de l'ANS.** Il s'agirait de substituer au financement de l'Agence nationale du sport par des taxes affectées, dont une part croissante revient à l'État, une subvention budgétaire portée par le ministère des sports. Ce mouvement de budgétisation a déjà été amorcé avec le plafonnement des taxes affectées, qui a connu une forte baisse en 2018, et avec la réintégration d'une partie des missions du CNDS au sein du programme 219 en LFI 2018 (transferts de dotations pour un montant total de 72,8 millions d'euros). Ce scénario correspond pour partie à celui qu'évoque Mme Perrine Goulet<sup>601</sup>, proposant la budgétisation des montants issus des prélèvements sur les jeux et paris, mais le maintien de l'affectation d'une partie du produit de la taxe Buffet, qui pourrait revenir à un fonds pour le développement du sport (FDS), dont l'objet serait de financer des infrastructures sportives et des clubs, dans l'objectif de conserver le lien de solidarité allant du sport professionnel vers le sport amateur. Ce scénario assure un meilleur respect du principe budgétaire de non affectation des ressources publiques et affirme le lien entre le ministère des sports et l'ANS, en permettant au ministre des sports d'attribuer à l'Agence une subvention inscrite sur un programme budgétaire dont il a la responsabilité, alors qu'il n'a aucune capacité à agir sur le produit de taxes affectées. Il fait en revanche disparaître la dimension selon laquelle « le sport finance le sport » et peut susciter des craintes quant à l'évolution des crédits alloués à ce secteur dans le budget de l'État.

---

600 V. le rapport de l'IGJS sur les solidarités entre le sport professionnel et le sport amateur.

601 V. la proposition n° 9 du rapport de Mme Goulet, p. 68-69.



**- scénario 2 : l'augmentation du plafond de la part des taxes allouée à l'Agence.**

Ce scénario consiste à maintenir le financement de l'ANS par le biais de taxes affectées, en procédant toutefois à une augmentation de la part allouée au financement du sport<sup>602</sup>. Il s'agirait d'attribuer une part plus importante du produit de la taxe Buffet et des prélèvements sur les jeux et paris au financement de la politique publique du sport, au motif que le sport est un investissement social, une dépense utile au bien-être et à l'émancipation des personnes. Cette augmentation pourrait permettre de doter les politiques sportives d'un financement durable, assis en toute équité sur le rendement financier généré par l'activité sportive elle-même. L'idée sous-jacente de ce scénario est que le sport finance le sport et que le « déplafonnement » permettrait de poursuivre l'accompagnement financier de la majorité des fédérations, dont le taux de dépendance au financement public reste élevé. L'augmentation de la part des recettes affectée au financement du sport aurait toutefois pour effet de réduire la part du produit de ces taxes versée au budget de l'État. Cependant, selon les promoteurs de cette idée, le coût de ce déplafonnement serait en partie compensé par les effets positifs des activités sportives sur les dépenses sociales (comme les dépenses de santé, les arrêts de travail, les pertes de production etc.). Le projet de privatisation de la Française des Jeux doit aussi être pris en compte dans cette perspective.

**- scénario 3 : l'augmentation du taux de la taxe Buffet et des prélèvements sur les jeux et paris et l'attribution au financement de la politique du sport de tout ou partie du produit supplémentaire généré par cette augmentation.**

Mme Perrine Goulet propose ainsi d'augmenter le taux de la taxe Buffet à 7% pour la partie des droits de cession dépassant 100 millions d'euros par an, sous réserve que cette recette additionnelle soit affectée au financement du sport pour tous, par le biais du fonds dont elle propose la création (proposition n° 29). Ce scénario présente l'avantage de ne pas réduire la part allouée au budget de l'État et d'augmenter les ressources de l'ANS, l'augmentation des taux étant assise sur une assiette qui devrait augmenter au vu de l'inflation des droits de retransmission télévisuels. Cette augmentation ne pourrait bénéficier au développement des pratiques sportives qu'en l'absence de plafonnement de ces recettes supplémentaires.

**- scénario 4 : l'élargissement de l'assiette de la taxe Buffet aux droits de retransmission cédés à des diffuseurs français par des détenteurs de droits situés à l'étranger.**

Cette proposition formulée par la Cour des comptes dans son rapport pour une réorientation de l'action de l'État dans le domaine du sport, a été soutenue par les rapporteurs de la mission d'information sur la politique de soutien au sport professionnel et les solidarités avec le sport amateur<sup>603</sup>. Cette mesure permettrait de ne pas augmenter le taux de la taxe Buffet, mais pourrait pousser la retransmission des principales compétitions sportives, les plus onéreuses, vers les chaînes payantes et priver ainsi un public plus large de l'accès à ces événements. Pour éviter ce risque, les événements d'importance majeure dont la liste est établie dans le [décret n° 2004-1392](#) du 22 décembre 2004 pourraient être exonérés de cet élargissement.

602 V. la proposition n° 55 du rapport sur la nouvelle gouvernance du sport de P. Bayeux et L. Lefèvre, p. 87.

603 Rapport de MM. Guenhaël Huet et Régis Juanico, [n° 1245](#), 2013. L'enjeu financier de la taxation des droits étrangers était de l'ordre de 13,5 millions d'euros en 2013.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de procéder à un choix entre ces scénarii qui relève d'une décision politique. Il souligne en revanche l'importance et l'urgence qu'il y a à le faire, en vue de renforcer la dynamique du développement des pratiques sportives qui peut accompagner les Jeux olympiques de Paris en 2024.

- **Développer les sources de financement pour favoriser la création de nouveaux espaces de pratique des activités physiques et sportives**

Cette dynamique nécessitera par ailleurs la création de nouveaux espaces de proximité facilitant la pratique régulière des activités physiques et sportives, indispensables pour atteindre les objectifs de santé qui méritent d'être placés au cœur de la politique publique du sport. Si la loi Aillagon permet déjà le développement du mécénat sportif sur le modèle du mécénat culturel, d'autres pistes peuvent être envisagées, par exemple pour que les projets immobiliers d'une certaine ampleur intègrent un équipement sportif ou un espace dédié à la pratique d'activités physiques et sportives. Le rapport de Mme Perrine Goulet propose à cet effet l'intégration de dépenses relatives aux équipements sportifs dans le dispositif du 1% artistique<sup>604</sup> et l'étude d'un dispositif similaire pour les projets privés, afin d'intégrer des équipements sportifs dans les projets de construction de logements ou de bureaux, à partir d'un seuil à déterminer<sup>605</sup>. L'intégration de cette contribution au 1% artistique, qui répond à une logique propre, peut s'avérer problématique. Le Conseil d'État suggère en revanche que soit évaluée la pertinence d'un dispositif prévoyant qu'à partir d'un seuil financier à déterminer, un pourcentage à définir, mais très modeste (inférieur ou égal au 1% artistique), du coût prévisionnel des opérations immobilières ayant pour objet la construction ou l'extension de bâtiments publics ou privés, soit affecté à la création d'espaces de pratiques sportives intégrés ou annexés à ces bâtiments ou, à défaut, versé à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de sport. Dans cette seconde option, laissée au choix de l'opérateur, il reviendrait à la commune ou à l'EPCI d'affecter cette participation financière à l'aménagement d'équipements ou d'espaces dédiés à la pratique d'activités physiques ou sportives. Un tel dispositif entraînerait certes un renchérissement, très modeste, du coût des opérations immobilières concernées, mais il pourrait présenter l'avantage de faciliter l'accès à des espaces d'activités physiques et sportives sur tout le territoire. Si le choix d'une politique publique plus volontariste de développement de ces activités était fait, le mécanisme serait susceptible de constituer un instrument légitime.

**Proposition n° 18 — Evaluer la pertinence d'une participation au financement territorial de nouveaux espaces de sport santé (FITNESS), consistant à consacrer un pourcentage à définir du montant des opérations de construction ou d'extension de bâtiments publics ou privés, à la création d'espaces d'activités physiques et sportives ou, à défaut, à verser une participation équivalente à la commune ou à l'EPCI compétent en matière de sport.**

604 Proposition n° 16.

605 Proposition n° 17.



### 3.3.3. Assurer la diversité et l'accessibilité des programmes audiovisuels sportifs

- **Préserver le plus large accès à la diffusion de grands événements sportifs**

L'accès du plus grand nombre à la retransmission des principaux événements sportifs et à une diversité de spectacles sportifs suppose que le service public de l'audiovisuel dispose de moyens suffisants pour acquérir des droits et que la puissance publique assure une régulation afin que les chaînes payantes ne soient pas seules en mesure de diffuser de tels programmes. Le groupe France Télévisions fait face à un effet de ciseaux provoqué par la baisse des ressources publiques (baisse des dépenses de 160 millions d'euros d'ici 2022), en raison de l'interdiction des coupures publicitaires sur les chaînes du service public après 20 heures<sup>606</sup> et de la diminution des crédits alloués à ce service public et par l'inflation des droits de retransmission des événements sportifs. L'augmentation des droits de retransmission pourrait à terme les mettre hors de portée du service public. Le budget que le groupe France Télévisions consacre au sport connaît une baisse constante depuis 2016, date à laquelle il s'élevait à 230 millions d'euros. Après avoir atteint 210 millions en 2017 (dont 140 millions au titre de l'achat de droits de diffusion), il a diminué à 192 millions d'euros en 2019. Certains événements très fédérateurs, retransmis en intégralité sur le service public depuis des décennies, sont devenus des éléments d'identification des chaînes du service public. Les téléspectateurs savent qu'ils peuvent regarder sur ces chaînes le tournoi de tennis de Roland Garros, le tournoi de rugby des Six Nations et le Tour de France cycliste. La diffusion de ces **événements patrimoniaux**, éléments de notre culture nationale, contribue fortement à l'image du service public et lui permet, pour ces compétitions qui se déroulent le plus souvent avant 20 heures, de bénéficier de recettes publicitaires.

La pérennité de l'identification du service public à certains événements internationaux organisés en France n'est toutefois pas assurée, dès lors que France Télévisions n'échappe pas aux règles du marché. Ainsi, la Fédération française de tennis a choisi de lancer un appel d'offres portant sur trois lots, pour les droits de retransmission du tournoi de Roland Garros de 2021 à 2023<sup>607</sup>, période au cours de laquelle certains matchs auront lieu de nuit, sur le court central doté d'un éclairage, et de nouveaux acteurs aux capacités financières très importantes pourraient être intéressés<sup>608</sup>. Afin de ne pas obérer à terme la capacité de France Télévisions à retransmettre les événements sportifs les plus emblématiques, il est très opportun de réexaminer la question des recettes publicitaires. Le Conseil d'État pense souhaitable d'**autoriser, par dérogation, la publicité sur les chaînes publiques après 20 heures lors de la diffusion d'événements sportifs, pour financer l'achat**

606 En application du VI de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifié par l'article 28 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

607 France Télévisions et Eurosport se partagent actuellement les droits de retransmission, avec un contrat courant jusqu'en 2020, rapportant 24 millions d'euros par an à la FFT.

608 Seules « Les finales des simples messieurs et dames du tournoi de tennis de Roland-Garros » sont qualifiées d'événements d'importance majeure par le [décret n° 2004-1392](#) du 22 décembre 2004.

**de droits de retransmission de compétitions sportives**<sup>609</sup>. Cette dérogation, strictement circonscrite à la retransmission en direct de tels événements, ne remettrait pas en cause l'interdiction entrée en application en 2009, mais elle apporterait au service public des ressources complémentaires, lui permettant de continuer à assurer un large accès gratuit au spectacle sportif. Les messages publicitaires autorisés dans ce cadre n'interrompraient pas un programme ou une œuvre, mais interviendraient lors des interruptions de jeu. L'absence d'interruption publicitaire des programmes après 20 heures est devenue, en dix ans, un élément structurant de l'identité des chaînes du service public qui doit être respecté ; mais l'attachement des téléspectateurs à la retransmission gratuite d'événements sportifs emblématiques de ce même service public peut justifier une dérogation ainsi encadrée et susceptible de présenter une alternative à une augmentation impopulaire de la redevance.

Par ailleurs, la liste des événements d'importance majeure (fixée par l'[article 3](#) du décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004), qui ne mentionne pas les jeux Paralympiques d'été et d'hiver, ni plusieurs compétitions féminines, doit être complétée, pour **assurer une plus grande visibilité du sport féminin et des épreuves paralympiques**. Les conditions de retransmission en clair de certains événements d'importance majeure, lorsqu'un éditeur de services de télévision en a acquis les droits à titre exclusif après le 23 août 1997<sup>610</sup>, méritent également d'être renforcées, afin de sécuriser les conditions de diffusion du Tour de France et des JO d'été et d'hiver. En effet, pour le Tour de France, la retransmission « peut être limitée à des moments significatifs, conformément à l'usage de diffusion de cet événement » et pour les JO elle « peut être limitée à des moments représentatifs de la diversité des disciplines sportives et des pays participants ». L'évolution de ces dispositions peut être l'occasion d'expertiser l'harmonisation du traitement des sports collectifs, comme le propose le rapport du sénateur David Assouline<sup>611</sup>, par exemple, pour y intégrer les principales compétitions de volley-ball. Les ministres de la culture et des sports ont d'ailleurs lancé en avril 2019 une consultation publique afin de recueillir les observations des citoyens et acteurs concernés par la retransmission télévisée des événements d'importance majeure.

Enfin, **la garantie d'accès du public aux événements d'importance majeure doit être renforcée**. L'[article 20-2](#) de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que « Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre (...). Or, aux termes de l'[article 5](#) du décret du 22 décembre 2004, une chaîne de télévision payante qui a acquis les droits d'une compétition sportive constituant d'un événement d'importance majeure *« doit, dans un délai raisonnable avant l'événement, formuler, selon des modalités de publicité permettant l'information des éditeurs de services de télévision à accès*

609 Perrine Goulet formule une proposition similaire dans son [rapport](#) sur Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives, proposition n° 30, p. 97.

610 [Article 4](#) du décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004, 1° et 2°.

611 V. les propositions du [rapport](#) sur Le sport à la télévision en France, David Assouline, septembre 2016, pp. 70-74, et la proposition n° 32 du rapport de Perrine Goulet.



*libre, la proposition de céder des droits permettant d'assurer la retransmission de cet événement (...). Cette offre doit être faite selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires. Si, en réponse à cette offre, aucune proposition d'un éditeur de services de télévision n'est formulée ou si la proposition n'est pas formulée selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires, l'éditeur titulaire de droits exclusifs peut exercer ceux-ci », sans obligation de rétrocession. Le Conseil d'État pense souhaitable de donner compétence au CSA pour veiller à ce que l'offre du service de télévision payante détenteur des droits soit formulée **dans un délai raisonnable** et à ce qu'elle respecte des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires<sup>612</sup>. D'autre part, ce dispositif mérite d'être renforcé en prévoyant que si un accord de rétrocession des droits en faveur d'une chaîne gratuite n'a pas été conclu dans les conditions requises, la chaîne payante doit diffuser l'événement en clair, dans des conditions précisées par le CSA.*

### **Proposition n° 19**

**Autoriser les messages publicitaires sur les chaînes télévisées du service public après 20 heures lors de la diffusion d'événements sportifs, pendant les interruptions de jeu, pour financer l'achat de droits de retransmission de compétitions sportives.**

**Compléter la liste des événements d'importance majeure pour assurer une plus grande visibilité du sport féminin et des épreuves paralympiques. Renforcer la capacité du CSA à garantir le respect des dispositions relatives à la diffusion en clair des événements d'importance majeure.**

#### **• Lutter contre le piratage pour préserver les ressources financières issues du spectacle sportif**

Si le développement des pratiques de piratage ne concerne pas seulement la diffusion d'événements sportifs, il peut dans ce domaine avoir des répercussions importantes sur la rentabilité des retransmissions sportives par les chaînes de télévision, sur les ligues professionnelles et plus globalement sur le financement du sport, y compris son financement public par la voie de la « taxe Buffet » assis sur les droits de retransmission. Cependant, la protection de la retransmission des événements sportifs présente plusieurs difficultés. La première tient à ce que ces événements ne constituent pas des œuvres et ne sont pas protégés au titre des droits d'auteur ou de droits voisins. La [directive \(UE\) 2019/790](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, dite « droit d'auteur », n'a finalement pas retenu une disposition un temps envisagée (art. 12 bis) destinée à permettre aux États membres de conférer aux organisateurs d'événements sportifs des droits voisins du droit d'auteur, afin qu'ils disposent du droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction, la communication ou la mise à disposition du public de leur manifestation<sup>613</sup>. Toutefois,

612 V. [l'étude du CSA](#) de juin 2011, Sport et télévision. Quels défis pour le régulateur dans le nouvel équilibre gratuit-payant ?, pp. 48-49.

613 V. sur ce sujet [l'intervention](#) de Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), devant la commission de la culture du Sénat, le 23 janvier 2019.



certaines États de l'Union européenne, comme l'Allemagne et l'Italie, prévoient déjà un droit voisin spécifique pour protéger les organisateurs d'événements sportifs. La seconde difficulté provient de la nécessité d'agir immédiatement contre les sites pirates diffusant des manifestations sportives en direct. Le blocage des sites plusieurs semaines après la diffusion de l'événement en cause n'a guère d'impact eu égard à la forte temporalité du spectacle sportif ; ces sites ont par ailleurs une grande capacité à se reconstituer. Il est nécessaire de mieux protéger les retransmissions d'événements sportifs et d'agir contre le piratage, afin de prévenir la fragilisation des acteurs économiques et des fédérations et ligues intéressées, et de préserver les recettes de l'État. À cette fin, les organisateurs de compétitions doivent bénéficier de droits voisins du droit d'auteur spécifiques. Sous réserve que cette condition soit remplie, il convient de donner à l'autorité de régulation, aujourd'hui la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), de nouvelles prérogatives lui permettant d'identifier les sites ou services dédiés au piratage, d'agir auprès des intermédiaires techniques afin de priver les sites pirates de possibilités de diffusion et de favoriser des accords entre les acteurs du sport et les fournisseurs d'accès à internet. Enfin, l'adaptation des moyens juridictionnels ou administratifs de blocage des sites pirates, en cas d'atteinte manifeste, doit être étudiée.

**Proposition n° 20 – Protéger les retransmissions d'événements sportifs contre le piratage, en dotant les organisateurs de compétitions de droits voisins du droit d'auteur spécifiques et en renforçant les prérogatives de l'autorité de régulation en charge de la diffusion des œuvres et de la protection des droits sur internet.**

### 3.3.4. Développer la régulation européenne et internationale de l'économie du sport professionnel

Le mouvement olympique est par essence international et la mondialisation du sport n'est pas un phénomène récent. La croissance des activités commerciales liées au sport depuis une trentaine d'années et les montants financiers qu'elles génèrent ont donné à ce phénomène une forte dimension économique, reléguant parfois au second plan la beauté du geste sportif. La mondialisation de l'économie du sport se concentre sur certaines disciplines, dont les clubs professionnels les plus cotés font l'objet d'investissements internationaux. L'inflation des droits de retransmission, du coût d'organisation des grands événements, des transferts de joueurs et de certains salaires en constituent les aspects les plus visibles. Ce dynamisme reflète un engouement populaire pour les grandes compétitions sportives. Mais il s'accompagne aussi de menaces pour l'intégrité du sport, d'une pression accrue sur les sportifs de haut niveau et professionnels et de scandales de corruption et de fraude internationale.

Face aux risques que fait peser le primat de l'économie marchande sur l'éthique du sport, il est souhaitable de développer des dispositifs de régulation européens et internationaux. À l'échelle internationale, la place du sport comme outil





d'émancipation est aujourd'hui mieux prise en compte<sup>614</sup>, de même que les préoccupations éthiques<sup>615</sup>. **Le Conseil de l'Europe a joué un rôle pionnier en ce domaine<sup>616</sup> et se montre particulièrement vigilant** à l'égard des problématiques de bonne gouvernance et de prévention de la corruption dans le sport. La recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 20 avril 2005<sup>617</sup> relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport énonce des exigences minimales en matière de gouvernance des organisations sportives. L'accord partiel élargi sur le sport (APES) établi par une résolution du Comité des ministres en 2007 puis confirmé en 2010<sup>618</sup>, a pour objet « *de mettre en œuvre des activités de coopération intergouvernementale dans le domaine du sport* ». Ses travaux ont donné lieu à plusieurs recommandations du Comité des ministres sur des questions d'éthique sportive, d'autonomie du mouvement sportif ainsi que sur la protection des jeunes sportifs. En 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution sur la réforme de la gouvernance du football<sup>619</sup>. Enfin, la recommandation du 24 janvier 2018<sup>620</sup> de l'Assemblée parlementaire appelle à l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport.

**La prise en compte par l'Union européenne des enjeux liés à la préservation de l'intégrité du sport est plus récente<sup>621</sup>.** Si le troisième plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour la période 2017-2020<sup>622</sup> rappelle que le sport est un domaine où l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres ([art. 6 TFUE](#)), il entend approfondir la dimension européenne du sport en s'efforçant notamment de « *surmonter les difficultés transnationales grâce à une approche coordonnée de l'UE* » et de « *prendre en compte la spécificité du sport* ». Ce plan de travail consacre les deux premières de ses trois priorités à « l'intégrité du sport, notamment la promotion de la bonne gouvernance, y compris la protection des mineurs, la spécificité du sport, la lutte contre la corruption et contre le truchage de matchs, ainsi que la lutte contre le

614 Dans sa résolution [61/10](#) du 3 novembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a invité les États membres à lancer des programmes sportifs pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et les a encouragés à ratifier la [Convention internationale contre le dopage dans le sport](#). En 2015, le sport a été officiellement mentionné comme un « partenaire important » du développement durable dans le programme de développement des Nations Unies à l'horizon 2030.

615 L'UNESCO a adopté, le 19 octobre 2005, la [Convention internationale contre le dopage dans le sport](#), qui fait référence au code mondial antidopage.

616 La Charte européenne du sport, issue d'une recommandation [n° R \(92\) 13 REV](#) du 24 septembre 1992 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres, évoque les politiques nationales en matière de sport, qui doivent « donner à chaque individu la possibilité de pratiquer le sport » et « protéger et de développer les bases morales et éthiques du sport » ([art. 1<sup>er</sup>](#)).

617 Recommandation [Rec \(2005\)8](#).

618 Résolution [CM/Res \(2010\)11](#) confirmant l'établissement de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES).

619 Résolution [2053 \(2015\)](#).

620 Recommandation [2120 \(2018\)](#), Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne. Le même jour ont été adoptées la résolution [2199 \(2018\)](#), Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne et la résolution [2200 \(2018\)](#) sur La bonne gouvernance du football.

621 V. les conclusions du Conseil de l'UE du 31 mai 2016, portant sur le Renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives, 1<sup>er</sup> juin 2016, [n° 9644/16](#).

622 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 décembre 2020.

dopage » et à la « dimension économique du sport, notamment l'innovation dans le domaine du sport ainsi que le sport et le marché unique numérique ». Le Conseil de l'Union européenne et les États membres invitent par ailleurs la Commission à veiller au suivi des recommandations formulées par l'ancien groupe d'experts « Bonne gouvernance », par référence aux *Principes de bonne gouvernance dans le sport* adoptés par un groupe d'experts en septembre 2013<sup>623</sup>.

Le droit européen a longtemps favorisé le développement des activités commerciales générées par le sport, sur le fondement légitime du principe de libre circulation et du droit de la concurrence ; il doit désormais, dans le droit fil de ces orientations, davantage prendre en compte **la spécificité du sport** pour protéger son éthique et son intégrité. Certes, la compétence d'appui de l'Union ne l'autorise pas à harmoniser les dispositions réglementaires et législatives des États membres, mais seulement à adopter des actions d'encouragement et des recommandations. L'article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit néanmoins qu'elle « contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités », si bien que l'UE ne doit plus seulement concevoir le sport comme une activité économique tenue aux règles du marché, mais veiller au développement d'un modèle sportif européen. À cet égard, il est notable que le 2 de l'article 165 dispose que « l'action de l'Union vise (...) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives ». Cette référence à l'ouverture des compétitions induit une différenciation avec l'organisation en ligues fermées telle qu'elle a cours aux États-Unis. L'Union européenne peut donc jouer un rôle déterminant pour garder au sport un caractère « équitable »<sup>624</sup> et préserver l'aléa sportif. Le Conseil d'État estime que **l'Union européenne contribuerait très utilement à la promotion des enjeux européens du sport en encourageant la mise en place, en lien avec les fédérations nationales et internationales, d'une régulation de nature à préserver l'intégrité du sport**. Dans le cadre d'une coopération avec le Conseil de l'Europe, l'Union européenne pourrait promouvoir la lutte contre le développement de pratiques mafieuses, en particulier dans le secteur des paris sportifs, à l'échelle internationale. Elle gagnerait en outre à favoriser la généralisation du contrôle de gestion des clubs professionnels et des exigences d'équilibre financier, d'investissement dans les infrastructures et dans la formation des joueurs. Si le dispositif de *fair-play* financier de l'UEFA ne retient pas cet aspect, l'encadrement de la masse salariale par rapport aux revenus des clubs, comme le pratique la Ligue nationale de rugby, pourrait également être étendu, en complément du contrôle de gestion<sup>625</sup>. L'encadrement du rôle des agents de sportifs pourrait par ailleurs constituer un objet de coopération au niveau européen.

623 V. *Principes de bonne gouvernance dans le sport*, septembre 2013.

624 Michel Serres avait émis l'idée d'un sport équitable : « Supposons que l'équipe de la ville A dispose d'un budget de trente millions ; face à elle, celle de la ville B parvient à peine à dix. Voilà un rapport de trois à un. Football : supposons qu'une rencontre entre les deux se solde par le score de trois buts à un ; ou, en rugby, de trente à dix ; on obtiendrait le même rapport, de trois à un. En sport équitable, il y aurait match nul. Si, en football, le score était de quatre à un ou, en rugby, de quarante à dix, alors A aurait gagné ; dans le cas de deux à un, ou de vingt à dix, B l'aurait emporté. Équitable, ce sport le deviendrait, en effet, puisque ce coefficient budgétaire – A, coefficient 3 ; B, coefficient 1 – rétablirait l'égalité des chances. Qui ne militerait en faveur d'une telle équité ? », Sud-Ouest, 4 octobre 2010.

625 V. le rapport d'information du sénateur Jean-François Humbert sur l'Union européenne et le sport professionnel, n° 379, 2013, p. 49-50.



Enfin, le développement du marché international des transferts de sportifs professionnels entre clubs français ou entre clubs français et étrangers appelle la mise en place de mécanismes de régulation en lien avec les fédérations nationales et internationales concernées. Selon une étude commandée par la Commission européenne<sup>626</sup>, plus de 18 000 transferts ont été réalisés dans le football au sein de l'Union européenne en 2010-11, pour un montant total dépassant les 3 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation considérable depuis la saison 1995-1996, tant en nombre (multiplication par 3,2) qu'en valeur (multiplication par 7,4). Cinq pays (l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et la France) concentrent à eux seuls 55% des transactions<sup>627</sup>. Cette étude proposait la création d'une redevance sur les indemnités de transfert dépassant un certain montant afin de financer un mécanisme de redistribution entre les clubs les plus riches et les moins fortunés. Le règlement de la Fédération internationale de football association (FIFA) prévoit depuis 2001 le versement d'indemnités de formation et de solidarité lors des transferts internationaux de joueurs, en faveur des clubs formateurs<sup>628</sup>. En complément de ce dispositif interne au football, **la mise en place d'une taxe européenne ou internationale sur les indemnités de transfert à partir d'un seuil à définir, dont le produit serait destiné au financement du sport amateur, au développement des pratiques sportives ou à l'éducation par le sport**, mérite d'être étudiée. Si la création d'une telle taxe a fait l'objet de propositions de loi<sup>629</sup>, le droit européen relatif à la libre circulation des travailleurs et les conséquences potentielles d'une taxe nationale sur la compétitivité des clubs français conduisent à privilégier la création d'un tel outil au niveau européen ou international, en lien avec l'UEFA ou la FIFA. Si cette taxe était applicable à toutes les disciplines sportives, son application porterait en effet essentiellement sur les transferts intervenant dans le football, eu égard aux sommes en jeu. Le Conseil d'État suggère que la France, comme le Président de la République l'a déjà esquissé, prenne l'initiative de proposer la mise en place d'un tel dispositif.

**Proposition n° 21 – Développer les dispositifs de régulation à l'échelle européenne (Conseil de l'Europe et Union européenne) et internationale pour assurer l'intégrité du sport et préserver l'aléa sportif. Œuvrer à la mise en place d'une taxe européenne ou internationale sur les indemnités de transfert de sportifs professionnels à partir d'un seuil à définir.**

626 Étude sur les Aspects juridiques et économiques des transferts de joueurs en Europe, réalisée de janvier à décembre 2012 pour le compte de la Commission européenne par un consortium composé du Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges et du cabinet belge KEA, janvier 2013. V. la [synthèse de cette étude](#), p. 4.

627 Selon la même étude, le marché mondial des transferts dans le basketball est beaucoup moins important, représentant au maximum 27 millions d'euros pour la saison 2010-2011.

628 Au titre de la solidarité, une taxe de 5% est prélevée sur chaque transfert entre clubs de pays différents et redistribuée entre tous les clubs formateurs où le joueur est passé entre son 12<sup>e</sup> et son 23<sup>e</sup> anniversaire.

629 V. le rapport du député Michel Zumkeller sur la proposition de loi visant à instaurer une taxe sur les transferts de sportifs professionnels, [n° 430](#), 29 novembre 2017. Cette proposition de loi a été rejetée le 7 décembre 2017. V. également la proposition de loi n° 150 du sénateur Jean-François Longeot, visant à instaurer une taxe sur les transferts de sportifs professionnels, 8 décembre 2017.

---



## Conclusion

La diversité et l'importance des enjeux de la politique publique du sport font aujourd'hui l'objet d'un consensus. Cette politique est en effet au confluent de nombre d'attentes contemporaines en matière de santé, d'éducation, de cohésion sociale et de loisirs. Longtemps perçu dans notre culture nationale avec un peu de condescendance, le sport est désormais sorti de son champ réducteur d'activité ludique ou cocardière et suscite beaucoup d'espérances. Cette étude s'est efforcée de souligner que ces espérances ne pourront se concrétiser que s'il est satisfait à deux conditions essentielles relatives, d'une part aux moyens, d'autre part à l'engagement du plus grand nombre.

Les ambitions affichées par les pouvoirs publics, nationaux et locaux, prennent en compte l'ensemble des nouvelles dimensions assignées à la politique sportive et elles ne peuvent, à ce titre, qu'être approuvées. Mais les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés suscitent plus d'interrogations. Au début des années 1980, le sport et la culture bénéficiaient chacun d'environ 0,2% des crédits de l'État. Quatre décennies plus tard, les crédits dédiés à la culture ont été portés à près d'1%, tandis que ceux qui sont dédiés au sport se sont réduits à 0,13% du budget de l'État. Il est vrai que, dans le même temps, la décentralisation a conduit à transférer des compétences aux collectivités territoriales qui consacrent aujourd'hui au sport des crédits très supérieurs à ceux de l'État. Mais, outre que la politique culturelle a elle aussi ouvert des champs d'intervention aux collectivités territoriales, ces dernières sont aujourd'hui confrontées, comme l'État, à de fortes contraintes financières qui leur imposent de freiner leurs dépenses non prioritaires. Il est important de souligner, pour ces motifs, que la capacité des pouvoirs publics à trouver de nouveaux financements sera déterminante pour concrétiser les ambitions de la politique sportive.

Ces ambitions nécessitent, par ailleurs, une dynamique reposant sur l'engagement du plus grand nombre possible de Français. La préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 peut à cet égard constituer un formidable catalyseur et le COJOP comme le CNOSF en ont une conscience aiguë. Mais, pour multiplier le nombre de pratiquants réguliers, inculquer aux jeunes un goût durable de l'activité physique et sportive, lever les obstacles à la pratique des femmes, permettre aux personnes âgées de prendre conscience de la nécessité de rester actives, c'est une mobilisation collective et de long terme qui doit s'organiser. Elle ne peut incomber aux seules collectivités publiques et dépend, pour une large part, de la vitalité



du mouvement sportif qui repose avant tout sur les clubs et les bénévoles qui les animent. Il n'est pas exagéré de dire que le club sportif est, après la famille et l'école, le troisième lieu d'éducation. Il est aussi le lieu où s'entretient en permanence la petite flamme intérieure de chaque pratiquant, sans laquelle les paillettes des grands événements sportifs ou les bonnes résolutions de début d'année ou de rentrée de vacances ne peuvent espérer avoir d'effet pérenne. C'est la raison pour laquelle les clubs et l'ensemble de leurs bénévoles méritent la plus grande attention, qu'il s'agisse des moyens mis à leur disposition, de leur formation, de leur accompagnement, de leur mise en valeur et de leur responsabilisation. L'attractivité du bénévolat sportif est l'une des clés de l'attractivité des pratiques physiques et sportives. Et de même qu'il y a une unité du sport, qui s'exprime dans le continuum allant des plus banales activités physiques jusqu'à la compétition de haute performance, il y a une unité d'intérêt public qui va de l'engagement quotidien d'innombrables bénévoles jusqu'à l'exercice des hautes responsabilités publiques et fédérales. Si l'esprit d'équipe est la quintessence du sport, il est aussi la condition de la réussite de la politique publique mise en perspective par cette étude.



---

# Liste des propositions de l'étude

## 1. Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport

### Proposition n° 1

- Préserver la détermination par le Gouvernement de la politique publique et de la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre.
- Prévoir la signature par l'État et l'Agence d'une convention d'objectifs inscrivant la mise en œuvre de la politique publique du sport par l'Agence dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État.

### Proposition n° 2

- Préserver l'incarnation de la politique publique du sport au niveau gouvernemental pour asseoir sa prise en compte à l'échelle interministérielle et réaffirmer ses missions fondamentales.
- Réunir dans une instance de pilotage interministérielle les principaux acteurs institutionnels intéressés par la définition d'une stratégie pluriannuelle en matière de politique sportive, afin d'assurer la cohérence et la continuité de leurs actions respectives.
- Renforcer les rôles d'expertise et d'évaluation de la direction des sports.

**Proposition n° 3** – Confier la répartition des CTS entre les fédérations à l'Agence nationale du sport et faire évoluer progressivement cette répartition selon des critères objectifs. Modifier peu à peu le régime de prise en charge de la rémunération des CTS et accorder à l'ANS les moyens de subventionner cette rémunération auprès des fédérations qui ne pourraient pas l'assumer.



**Proposition n° 4** – Fonder la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale sur la cohérence des interventions des acteurs publics, du mouvement sportif et du secteur économique. Organiser la concertation à l'échelle la plus pertinente (régionale, interdépartementale) et formaliser une stratégie et des projets communs, assortis d'engagements financiers, en adaptant et en approfondissant ce qui a été engagé par les régions qui ont élaboré des schémas régionaux de développement du sport.

### **Proposition n° 5**

- Promouvoir la capacité des fédérations nationales à valider des adaptations aux règles internationales concernant les équipements sportifs de compétition, pour tenir compte de contraintes matérielles ou techniques locales.
- Soumettre à l'avis conforme de la CERFRES tout règlement fédéral dont l'impact financier dépasse un certain seuil, lorsque la fédération dispose d'une capacité d'adaptation.
- Reconnaître au président de la CERFRES et à un tiers de ses membres un pouvoir d'auto-saisine sur tout projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue.
- Lancer une réflexion concernant l'harmonisation des normes sportives fédérales relatives aux équipements sportifs utilisés pour des compétitions, dans des disciplines susceptibles d'utiliser les mêmes surfaces.

### **Proposition n° 6**

- Prévoir l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs et limiter à trois le nombre de mandats successifs de leurs présidents.
- Assurer la consultation des représentants des sportifs professionnels lorsque les fédérations prennent des décisions qui les concernent.

### **Proposition n° 7**

- Accompagner la formation des dirigeants bénévoles et des salariés des associations sportives et favoriser la mutualisation des moyens entre ces associations, en s'appuyant par exemple sur les groupements d'employeurs.
- Promouvoir en priorité, au sein du secteur sportif et dans la perspective des JOP de 2024, le recours aux dispositifs visant à favoriser l'engagement des jeunes dans des actions d'intérêt général, tels que le service civique et le service national universel. Promouvoir auprès des bénévoles expérimentés les dispositifs de formation et de qualification développés récemment.

**Proposition n° 8** – Faire de la responsabilisation du mouvement sportif en matière d'éthique et de transparence un élément de l'héritage des JOP 2024. Inciter le CNOSF à mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport. Intégrer des exigences renforcées de prévention de la corruption et des comportements répréhensibles dans les conventions conclues avec les fédérations délégataires.

**Proposition n° 9** – Prévoir la désignation des membres des organes disciplinaires des fédérations agréées par une instance collégiale, après avis du comité d'éthique de la fédération et déconnecter leur mandat de celui des instances dirigeantes de la fédération.

## 2. Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels

**Proposition n° 10** – Sensibiliser les enseignants et éducateurs aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des femmes et promouvoir la mixité dans l'éducation sportive, en s'appuyant sur les enjeux de lien social, de santé et de bien-être, plus que sur la recherche de performance.

**Proposition n° 11** – Renforcer l'effectivité des politiques visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux activités physiques et sportives en leur apportant une information transparente et claire sur l'offre sportive adaptée. Veiller à ce que les fédérations délégataires qui ont souhaité porter la compétence handisport l'exercent pleinement, y compris en matière de développement des pratiques de loisir.

**Proposition n° 12** – Rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés. Sensibiliser les fédérations sportives à la nécessité de signaler les comportements de radicalisation.

**Proposition n° 13** – Simplifier la réglementation des diplômes d'encadrement des activités sportives afin d'offrir aux éducateurs sportifs des parcours professionnels attractifs et de valoriser et développer les emplois concernés.





**Proposition n° 14** – Mobiliser tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé, en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024 : diffuser très largement les connaissances relatives à l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé, favoriser une action coordonnée et complémentaire des professions médicales, paramédicales et sportives, inscrire dans le socle des études médicales l'usage des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie.

**Proposition n° 15** – Recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation. Faire appel aux sportifs de haut niveau pour parrainer des actions d'insertion sociale et professionnelle par le sport. Inscrire le développement de ces actions dans les conventions de développement et de performance.

**Proposition n° 16** – Promouvoir un urbanisme favorable à l'activité physique et sportive (inciter à des aménagements urbains propices aux déplacements actifs, prévoir des installations sportives ouvertes à tous les modes de pratique) en confiant à l'ANS l'élaboration de lignes directrices. Intégrer dans les projets sportifs territoriaux le sport nature comme vecteur de sensibilisation aux politiques environnementales.

### 3. Garantir l'unité du sport et développer la filière économique

**Proposition n° 17** – Renforcer les moyens consacrés à la production de statistiques relatives au sport, pour mieux en apprécier le poids économique tout en observant l'évolution des pratiques et créer, à terme, un compte satellite. Elaborer une annexe au projet de loi de finances retraçant l'effort financier de l'État dans le domaine du sport.

**Proposition n° 18** – Evaluer la pertinence d'une participation au financement territorial de nouveaux espaces de sport santé (FITNESS), consistant à consacrer un pourcentage à définir du montant des opérations de construction ou d'extension de bâtiments publics ou privés, à la création d'espaces d'activités physiques et sportives ou, à défaut, à verser une participation équivalente à la commune ou à l'EPCI compétent en matière de sport.

### **Proposition n° 19**

- Autoriser les messages publicitaires sur les chaînes télévisées du service public après 20 heures lors de la diffusion d'événements sportifs, pendant les interruptions de jeu, pour financer l'achat de droits de retransmission de compétitions sportives.
- Compléter la liste des événements d'importance majeure pour assurer une plus grande visibilité du sport féminin et des épreuves paralympiques. Renforcer la capacité du CSA à garantir le respect des dispositions relatives à la diffusion en clair des événements d'importance majeure.

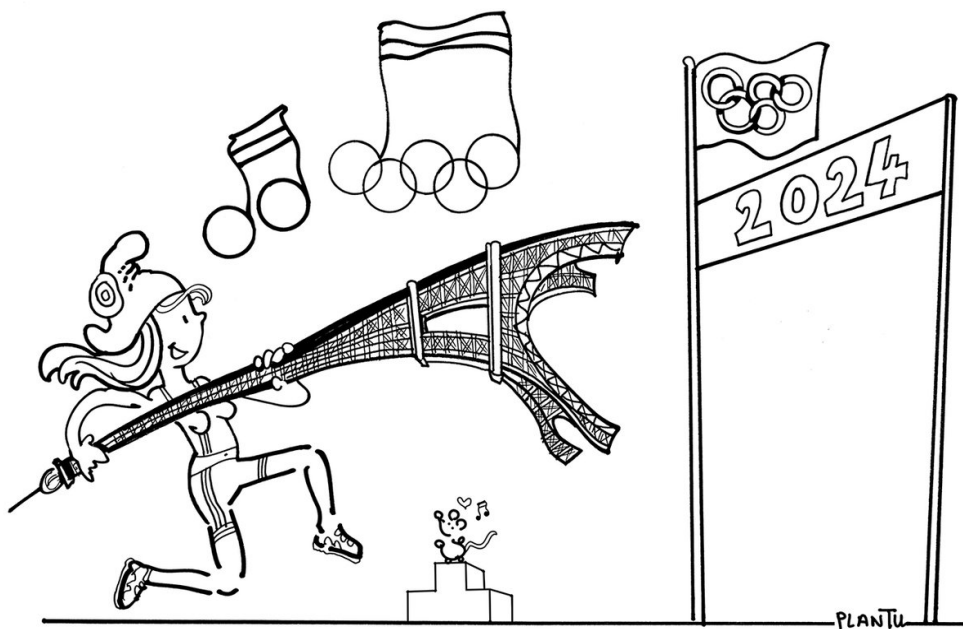
**Proposition n° 20** – Protéger les retransmissions d'événements sportifs contre le piratage, en dotant les organisateurs de compétitions de droits voisins du droit d'auteur spécifiques et en renforçant les prérogatives de l'autorité de régulation en charge de la diffusion des œuvres et de la protection des droits sur Internet.

**Proposition n° 21** – Développer les dispositifs de régulation à l'échelle européenne (Conseil de l'Europe et Union européenne) et internationale pour assurer l'intégrité du sport et préserver l'aléa sportif. Œuvrer à la mise en place d'une taxe européenne ou internationale sur les indemnités de transfert de sportifs professionnels à partir d'un seuil à définir.





Dessin de Jacques Faizant, 1<sup>er</sup> septembre 1960. Dessin reproduit avec autorisation.



Dessin publié avec l'aimable autorisation de Plantu, paru dans Le Monde du 14 septembre 2017. © Plantu, 2019. Tous droits réservés.

---

# Cycle de conférences du Conseil d'État sur le sport

📄 Consultez la synthèse du cycle de conférences sur le site internet  
du conseil d'État [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

---

## Discours introductif du cycle de conférences sur le sport

---

*Conseil d'État, Mercredi 17 octobre 2018  
par Bruno Lasserre<sup>630</sup>,  
vice-président du Conseil d'État*

Madame la ministre,  
Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,

Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui au Conseil d'État pour le premier volet de ce cycle de conférences consacré au sport. Comme vous le savez, le Conseil d'État n'est pas seulement le juge de l'administration ou le conseiller du Gouvernement et du Parlement. Au titre des missions qui lui incombent, le Conseil d'État entend aussi être un carrefour des réflexions et un vivier d'idées et de propositions pour améliorer la gouvernance publique et pour mieux construire les politiques publiques. Dans cette fonction, animée par la section du rapport et des études, il s'attache à produire un travail de prospective destiné à alimenter le débat public. Traditionnellement, les études annuelles du Conseil d'État s'intéressent à trois types de sujet : les sujets classiques ou traditionnels du droit public qu'il est nécessaire de revisiter à la lumière d'évolutions contemporaines – je pense

---

630 Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.



notamment à la sécurité juridique et la qualité du droit qui ont donné lieu à trois études du Conseil d'État en 1991, 2006 et 2016, mais aussi à la citoyenneté qui était le sujet de l'étude annuelle 2018 ; les sujets nouveaux qui, par leur ampleur ou leur nature, constituent un défi pour les pouvoirs publics et la société – c'est l'exemple de l'étude annuelle 2017 sur l'ubérisation et les plateformes numériques ; enfin, les sujets intemporels, nouveaux ou anciens, qui intéressent l'action publique en général et sur lesquels le Conseil d'État estime nécessaire d'apporter un éclairage particulier – ce sont les exemples des études 2008 sur la contractualisation de l'action publique ou 2013 sur le droit souple. C'est aussi dans cette catégorie qu'il faut classer le thème de l'étude annuelle 2019 qui sera consacrée, vous l'avez compris, au sport.

Le choix de ce sujet n'est donc pas en rupture avec les habitudes du Conseil d'État en matière d'études. Il est même très fréquent que le Conseil d'État se saisisse d'une politique publique au sens large pour porter un regard juridique sur son fonctionnement, ses finalités et sa capacité à répondre aux attentes placées en elle. C'est notamment ce qui avait été fait avec l'étude 2009 sur le droit au logement et l'étude 2010 sur l'eau et son droit. Avec le sport, le Conseil d'État a fait le choix de s'attaquer à une véritable politique publique, large et transversale, aux multiples facettes : politiques, économiques, de santé, d'intégration, de citoyenneté et de cohésion sociale, pour n'en citer que quelques-unes. C'est en outre un sujet qui, sans être neuf, se trouve projeté dans la lumière par une actualité récente dans laquelle la France semble briller d'un éclat particulier, tendue vers l'objectif des Jeux olympiques 2024 à Paris et auréolée de son succès lors de la Coupe du Monde de football en juillet dernier, même si cette issue victorieuse était encore inconnue lorsque le Conseil d'État a choisi le thème de cette étude en juin dernier. Mais l'actualité fait bien les choses !

Comme l'an passé, la section du rapport et des études a fait le choix d'accompagner ses travaux d'audition, de recherche et de rédaction d'un cycle de six conférences permettant à la fois de présenter le sujet dans toute sa diversité et d'ouvrir des pistes de réflexion à partir des propos des intervenants et des échanges avec le public. La conférence d'aujourd'hui nous permettra de planter le décor et de revenir sur la place qu'occupe le sport dans notre société. Les cinq prochaines conférences seront ensuite l'occasion de détailler les relations entre l'éducation, l'économie et la santé, d'une part, et le sport, d'autre part, ainsi que de nous pencher sur le rôle de l'État et des collectivités territoriales dans la politique sportive, avant de conclure par une interrogation sur la régulation du sport aujourd'hui. Nous souhaitons donc que ces conférences puissent être un lieu privilégié de dialogue entre les juristes et les membres de la doctrine, mais aussi les responsables publics, les citoyens et les sportifs bien sûr, et je forme le vœu que le cycle que nous entamons aujourd'hui connaisse le même succès que celui consacré à la citoyenneté l'an dernier.

Avec le thème de la conférence d'aujourd'hui, nous sommes invités à approfondir la réflexion sur la place du sport dans la société. Le sociologue Norbert Elias a particulièrement souligné les liens étroits entre le sport et la société dans laquelle il s'inscrit<sup>631</sup>. Par la manière dont il est pratiqué et les enjeux qu'il revêt d'un point

631 N. Elias, « Introduction », in N. Elias et E. Dunning, *Sport et civilisation: la violence maîtrisée*, éd. Fayard, 1994, p. 34.

de vue symbolique et politique comme économique ou social, le sport est en effet le révélateur des valeurs et de l'organisation de la société. La seule évocation des émotions provoquées par le sport nous donne d'ailleurs une idée de l'importance du sport dans la société. Il est à ce titre un enjeu politique et sociétal qui détermine les caractéristiques de la politique sportive dans un pays donné.

En France, cette politique a pris une forme particulière sur laquelle je vous propose de revenir dans un premier temps (I), avant d'interroger sa pertinence contemporaine (II).

\*\*\*

## **I. La politique sportive française se caractérise par une organisation particulière car le sport est considéré comme une mission de service public à part entière.**

### **A. Le modèle sportif français prend sa source dans une certaine conception du rôle du sport dans la société.**

1. Historiquement, les objectifs assignés à la politique sportive sont assez variés et parfois contradictoires. Rapidement, le sport a ainsi été vu comme l'un des vecteurs de politiques publiques plus larges : la défense militaire, avec l'idée que le sport devait permettre de former de futurs soldats prêts à défendre la nation<sup>632</sup>, l'éducation, avec la sensibilisation à des valeurs d'exemplarité et de responsabilité comme celles contenues dans la Charte Olympique<sup>633</sup>, ou la santé publique, avec la lutte contre les maladies associées à l'oisiveté<sup>634</sup>. À cet égard, le sport est regardé comme un bien public contribuant à l'éducation des personnes, autant qu'à leur santé et à l'exercice de la solidarité nationale<sup>635</sup>. Cette vision est assez répandue en Europe<sup>636</sup>, l'Espagne ayant même précisé à l'article 43 de sa Constitution le rôle des pouvoirs publics dans la promotion du sport à des fins de santé publique. En offrant un dérivatif aux tensions que crée la vie en société et à l'agressivité qu'elle peut nourrir, le sport concourt aussi à la cohésion sociale. C'est la théorie de Norbert Elias et Eric Dunning<sup>637</sup> qui dressent un parallèle entre le processus de pacification des mœurs et l'essor du sport moderne. Selon eux, les sociétés modernes reposent sur des codes de vie en société qui supposent la retenue et la mesure. Le sport, et plus particulièrement la compétition sportive, permet d'extérioriser une partie de la frustration susceptible d'être générée par cette auto-contrainte<sup>638</sup>. Enfin, le sport est revêtu d'une dimension symbolique accentuée par la médiatisation croissante des événements sportifs et l'essor du numérique. Les sportifs accomplis ne sont plus seulement des compétiteurs de haut niveau ; ils sont érigés en héros nationaux

632 J-P. Callède, « Les politiques du sport en France », *L'année sociologique*, 2002/2, Vol. 52, p. 442.

633 Accessible à <[http://cnosf.franceolympique.com/international/fichiers/File/CIO/Charte\\_du\\_CIO\\_fr-olympic-charter\(2\).pdf](http://cnosf.franceolympique.com/international/fichiers/File/CIO/Charte_du_CIO_fr-olympic-charter(2).pdf)> (05.10.2018).

634 V. par ex. le rapport de l'INSERM (dir), *Activité physique : contextes et effets sur la santé*, 2008, disponible à <<http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/97?sequence=341>> (05.10.2018).

635 J. Defrance, *Sociologie du sport*, La Découverte, Repères, 6<sup>e</sup> édition, 2011, p. 73.

636 La fonction sociale et éducative du sport est également présente à l'échelle européenne (Art. 165 du TFUE).

637 N. Elias et E. Dunning, *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, éd. Fayard, 1994.

638 N. Elias, « Introduction », *op.cit.*, p. 54.



acclamés par des foules ferventes. Ils sont à la fois des modèles d'ascension sociale ou le porte-drapeau d'un groupe social et le point de convergence des opinions positives de toute une société<sup>639</sup>. Et par leurs performances, les sportifs de haut niveau participent aussi au rayonnement international de leur pays, ne l'oublions pas.

2. Dans notre pays, cette conception multidimensionnelle du sport a encouragé la naissance d'une politique publique fondée sur l'intérêt général. L'embryon de politique sportive mis en place dans les années 1920, puis avec le Front populaire, n'a véritablement pris son essor qu'avec la fin de la Seconde Guerre mondiale et, surtout, sous la V<sup>e</sup> République. Avec l'ordonnance du 28 août 1945<sup>640</sup>, le mouvement sportif se voit alors assigner une mission de service public. Un nouveau tournant est engagé après les cuisants résultats de la France aux Jeux olympiques de Rome en 1960 qui avaient suscité l'ire du général de Gaulle ayant lui-même inspiré le dessinateur Jacques Faizant croquant le Président en survêtement, accompagné de la légende suivante : « Dans ce pays, si je ne fais pas tout moi-même... ». Le général de Gaulle lance alors la politique du sport dans une double logique de rayonnement de la France et d'accès au sport pour tous. En mettant l'accent sur l'intérêt général associé à la pratique sportive et sur les dimensions sociales, d'éducation, de culture et d'intégration du sport, l'article L. 100-1 du code du sport<sup>641</sup> détermine le champ d'une politique publique qui s'articule autour de ces deux objectifs principaux : le sport pour tous, entendu comme l'égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire<sup>642</sup>, et le sport de haut niveau.

Deux principes fondamentaux sous-tendent ensuite la réalisation de ces objectifs. Le premier est celui de l'unité du sport : le sport pour tous et le sport de haut niveau relèvent simultanément de la politique du sport et ils doivent donc être poursuivis comme deux objectifs d'égale importance. Le second principe est celui de la solidarité, au sein d'une même discipline – entre le sport amateur et le sport professionnel – et entre les disciplines. S'agissant du premier volet, la solidarité est assurée par des transferts financiers des ligues professionnelles vers le sport amateur. Pour les sports les plus « rentables », ces transferts sont même expressément prévus et reposent sur un pourcentage des droits d'exploitation audiovisuelle ou des recettes des ligues. C'est le cas pour le football par exemple<sup>643</sup>.

639 J. Defrance, *op.cit.*, p. 79.

640 Ordonnance n° 45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs.

641 Article L. 100-1 du code du sport : « Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. / Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. / La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général. / L'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est d'intérêt général. »

642 Article L. 100-2 du code du sport : « L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. / Ils veillent à assurer un égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire. / L'Etat et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées. »

643 Article 32-8 des statuts de la Fédération française de football : « À compter de la saison 2012/2013,

S'agissant de la solidarité entre disciplines, elle est principalement assurée par la taxe dite « Buffet »<sup>644</sup>, prélevée sur les fédérations et les ligues et versée au Centre national pour le développement du sport dont la mission est d'assurer le développement du sport pour tous<sup>645</sup>.

## **B. Considérant le sport comme une mission de service public, la France s'est dotée d'une gouvernance sportive originale faisant la part belle à l'Etat.**

1. L'Etat n'est certes pas l'unique acteur de la politique du sport. Les collectivités territoriales sont de loin les premières contributrices à la dépense publique en faveur du sport<sup>646</sup>. Mais l'Etat continue d'occuper une place importante en tant qu'organisateur et régulateur, y compris dans la répartition des financements. Compétent pour tout le champ des activités sportives, qu'elles relèvent de la pratique occasionnelle ou du sport de haut niveau, l'Etat entretient avec les fédérations sportives une relation particulière mélangeant indépendance<sup>647</sup> et contrôle tutélaire<sup>648</sup>. Ainsi, quelle que soit la nature du contrôle – agrément ou délégation – les fédérations sont soumises au respect de certaines dispositions obligatoires<sup>649</sup> et doivent tendre vers des objectifs d'intérêt général définis par les conventions d'objectifs et de performance qu'elles signent avec l'Etat. Ce dernier joue en outre un rôle de régulateur très important sur les questions de financement mais aussi dans la garantie de l'intégrité et de la probité de la pratique sportive et des compétitions, en particulier par une politique résolue de lutte contre le dopage et le truchage des compétitions.

2. La spécificité de cette organisation, souvent décrite comme constituant un « modèle français » original en Europe, doit toutefois être nuancée. D'un point de vue financier, le modèle français, axé sur la dépense publique, est en réalité assez répandu. En effet, si le Royaume-Uni ou les États-Unis privilégient massivement le financement privé *via* le *sponsoring*, les droits de retransmission ou les investissements des entreprises, la dépense publique reste la principale source de

---

*la contribution financière unique en faveur du football amateur sera calculée à hauteur de 2.5% de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la L.F.P. (nets de la taxe sur la cession des droits de diffusion prévue à l'article 302 bis ZE du Code Général des Impôts) et des recettes de la L.F.P. sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14.260.000€.* »

644 Article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, codifié à l'article 302 bis ZE du code général des impôts, qui instaure la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives.

645 En 2017, cette taxe a représenté 39,3 milliards d'euros (chiffres disponibles sur le site internet du CNDP <<http://www.cnds.sports.gouv.fr/Financement>>).

646 Les collectivités territoriales consacrent en moyenne 10,8 milliards d'euros au sport par an, soit 30% de la dépense totale en faveur du sport. Toutes dépenses confondues (publiques et privées), les ménages sont les premiers contributeurs à la dépense en faveur du sport.

647 Article L. 131-1 du code du sport : « Les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives. / Elles exercent leur activité en toute indépendance ».

648 Article L. 111-1 du code du sport : « I.-L'Etat assure ou contrôle, en liaison avec toutes les parties intéressées, l'organisation des formations conduisant aux différentes professions des activités physiques et sportives et la délivrance des diplômes correspondants. / Il concourt à la formation des cadres sportifs spécialisés dans l'encadrement des activités physiques et sportives des personnes handicapées. / II.-L'Etat exerce la tutelle des fédérations sportives. / Il veille au respect des lois et règlements en vigueur par les fédérations sportives (...) ».

649 Article L. 131-8 du code du sport.





financement du sport en Allemagne et en Espagne. De même, le rôle central joué par les fédérations se retrouve chez la plupart de nos voisins européens. En revanche, il est vrai que le poids de l'intervention de l'Etat dans la gouvernance sportive est souvent moindre hors de nos frontières. Ainsi, en Allemagne, la gestion du sport pour tous est décentralisée et obéit à un strict principe de subsidiarité. L'Etat fédéral ne joue dans ce cadre qu'un rôle de complément, notamment financier, même s'il reste l'acteur principal du sport de haut niveau. Aux États-Unis, le sport est pour sa part presque entièrement géré au niveau décentralisé, aucune agence fédérale n'étant compétente sur ce sujet. Néanmoins, dans les Etats, comme l'Espagne, qui font de la promotion du sport une mission de service public, la gestion de la politique sportive fait l'objet d'un pilotage plus resserré au niveau central.

## **II. Plusieurs évolutions récentes viennent questionner la pertinence et la pérennité de ce modèle.**

### **A. Il existe, tout d'abord, une remise en cause du modèle institutionnel français.**

1. Comme je l'indiquais précédemment, ce modèle repose sur l'idée que le sport poursuit un objectif d'intérêt général qui justifie le rôle central de l'Etat. Mais comme en matière d'économie il y a quelques décennies, se pose aujourd'hui la question de savoir si l'Etat doit continuer à être un intervenant direct ou s'il doit simplement agir comme le garant d'un certain équilibre général. Plusieurs enjeux sous-tendent cette question. D'une part, celui du financement. L'Etat n'est pas le premier financeur du sport en France dès lors que la dépense publique en faveur du sport est majoritairement prise en charge par les collectivités territoriales – à hauteur de 71% – mais il continue de jouer un rôle important dans la répartition des subventions et surtout dans la rémunération des conseillers techniques sportifs. Or, l'Etat disposant d'une compétence générale, il existe un risque de saupoudrage financier entre les différents axes de la politique sportive, ce qui pose la question de l'efficacité de la dépense publique dans ce domaine<sup>650</sup>. Dans un contexte de finances publiques dégradées, cette question s'avère cruciale, toutes les fédérations sportives n'ayant au demeurant pas le même besoin de financement. Les disciplines les plus populaires par le nombre d'adhérents et les plus performantes par les résultats sportifs sont dans une situation financière avantageuse, ce qui questionne l'intérêt de les faire bénéficier de fonds publics, alors que d'autres ne pourraient au contraire pas s'en passer<sup>651</sup>. Dans ce contexte inégalitaire, le désengagement de l'Etat poserait de réelles questions en termes de solidarité et d'égalité pour les fédérations les moins performantes ou les moins médiatisées. À titre d'exemple, si les modèles britannique et américain, ciblés sur la pratique de haut niveau dans les disciplines les plus performantes, ont prouvé leur efficacité en termes de résultats sportifs, cela s'est fait au détriment des disciplines les moins répandues et de l'objectif d'intérêt général du sport pour tous. Enfin, la croissance des enjeux médiatiques et économiques justifie que l'Etat continue de porter le message d'intérêt général qui sous-tend la politique du sport

650 Rapport de la Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat*, janvier 2013.

651 Rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes, p. 424.

dans notre pays. Il n'est en effet pas évident que des fédérations plus autonomes institutionnellement et financièrement continuent de poursuivre des objectifs d'éducation, de santé publique ou d'intégration. Sur ces questions, l'Etat a par conséquent encore un rôle à jouer, y compris dans un modèle de gouvernance moins tutélaire et plus partenarial tel que celui envisagé avec l'Agence nationale du sport dont la création devrait intervenir au premier trimestre 2019.

2. Au même titre que les évolutions plus générales de notre modèle étatique, le modèle sportif français interroge ainsi la place de l'Etat et la légitimité de son intervention directe. À cet égard, il apparaît indispensable que l'Etat continue de proposer une vision d'ensemble et permette la coordination des différents acteurs afin de garantir la pérennité d'un modèle équilibré et solidaire compte tenu des objectifs d'intérêt général associés à la pratique sportive. La multitude d'acteurs impliqués – des collectivités territoriales aux associations sportives en passant par les établissements publics, les ligues professionnelles et les entreprises –, poursuivant pour certains des objectifs divers et contradictoires, justifie tout particulièrement la présence d'un tiers indépendant et régulateur qui préserve l'éthique et l'intégrité du sport.

## **B. Le modèle sportif français est en outre tiraillé par certaines évolutions économiques et sociales contemporaines.**

1. Depuis le début des années 1980, l'on assiste à l'essor d'un modèle économique caractérisé par la médiatisation croissante des compétitions sportives et l'importance toujours accrue des enjeux commerciaux. L'obtention des droits de retransmission télévisée d'une compétition sportive fait ainsi l'objet d'une féroce compétition entre opérateurs, comme en témoigne l'octroi des droits de retransmission de la Ligue 1 de football pour un montant de 1,153 milliard d'euros par an pour la période 2020-2024. De manière plus générale, la Cour des comptes avait relevé, en 2013, un doublement des droits de retransmission sur une seule décennie, passés de 510 millions d'euros en 2000 à 1,1 milliard en 2010<sup>652</sup>. Ces enjeux économiques soulèvent au moins deux questions. D'une part, comment assurer un financement transparent et durable ? La lutte contre la corruption et la recherche d'un financement stable du sport sont d'ailleurs au nombre des objectifs de la politique de l'Union européenne pour le sport<sup>653</sup>. D'autre part, l'importance des flux financiers pose la question de l'unité et de la solidarité du sport français. En effet, les financements privés sont répartis de manière inégalitaire entre les sports, certaines disciplines très médiatiques – comme le football – captant l'essentiel de cette richesse<sup>654</sup>. D'autres disciplines, moins répandues, sont en revanche exclues de ce mode de financement. Or, la taxe Buffet précédemment évoquée dispose d'une assiette assez étroite ce qui limite ses effets redistributifs entre disciplines<sup>655</sup>.

---

652 Rapport de la Cour des comptes, *op.cit.*, p. 33.

653 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 décembre 2020, accessible à <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42017Y0615\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42017Y0615(01)&from=EN)> (08.10.2018).

654 Rapport de la Cour des comptes, *op.cit.*, p. 34.

655 Rapport de la Cour des comptes, *op.cit.*, pp. 153-154.



2. En parallèle, la valeur sociale du sport est questionnée au regard de certaines dérives contemporaines. George Orwell comparait le sport à la guerre, les fusils en moins<sup>656</sup>. Sans endosser une telle affirmation, il est évident que si le sport peut être porteur de valeurs positives, il peut aussi conduire à des dérives qu'il est important de contenir. La pratique du dopage à l'échelle d'une organisation sportive, voire parfois d'un Etat, les affrontements violents entre supporters ou les insultes racistes observées lors de certains événements sont autant d'exemples de dérives qui projettent une image négative de la pratique sportive. Par ailleurs, la question des paris sportifs et des dérives financières qu'ils peuvent engendrer se pose aujourd'hui avec une acuité renouvelée. Il en résulte légitimement une pression croissante pour plus de probité dans le monde sportif. Plusieurs lois récentes se sont ainsi saisies de ce sujet<sup>657</sup>. Enfin, la persistance de la violence dans le sport et autour du sport interroge les valeurs contemporaines de cette activité, alors que l'aversion au risque et à la violence augmente, y compris sur les terrains et dans les stades<sup>658</sup>. Certains voient en effet dans la compétition sportive une exacerbation de l'individualisme et de la performance – reflète selon eux des valeurs négatives de la société contemporaine.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs, nous le voyons, le sujet dans lequel se lance le Conseil d'État avec ce cycle de conférences et son étude annuelle pour 2019 est aussi vaste qu'il est passionnant. Les clés d'entrée sont multiples et les prochaines conférences auront à cœur d'en activer certaines pour présenter les grands enjeux de la politique française du sport aujourd'hui.

Avant de céder la parole pour la suite de cette conférence inaugurale, je souhaiterais remercier tous les intervenants qui ont accepté de prendre la parole aujourd'hui : Madame la ministre Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Santé et des Sports, qui nous fait l'honneur de sa présence aujourd'hui, Monsieur Jean-Pierre Karaquillo, Professeur de droit à l'Université de Limoges, co-fondateur du centre de droit et d'économie du sport, et Monsieur Georges Vigarello, Professeur agrégé et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Votre présence aujourd'hui est une chance pour le Conseil d'État. Je tiens également à remercier la section du rapport et des études, sa présidente Martine de Boisdeffre qui modère les débats d'aujourd'hui, son rapporteur général, François Sénès et son rapporteur général adjoint, Frédéric Pacoud, ainsi que l'ensemble des agents mobilisés pour l'organisation de ce cycle de conférences.

Je remercie enfin le public d'être venu en nombre. Je vous souhaite à tous de très stimulants débats.

656 « *Pratiqué avec sérieux, le sport n'a rien à voir avec le fair-play. Il déborde de jalousie haineuse, de bestialité, du mépris de toute règle, de plaisir sadique et de violence ; en d'autres mots, c'est la guerre, les fusils en moins* » (G. Orwell).

657 C'est le cas de la [loi n° 2017-261](#) du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs qui prévoit notamment l'élaboration d'une charte de déontologie et d'éthique dans les fédérations délégataires ainsi que l'obligation de transmission d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts à la HATVP pour les présidents de ces organisations (voir notamment les articles 1 et 2)

658 N. Elias, « Introduction », *op.cit.*, pp. 28-29.

# Programme du cycle de conférences sur le sport

## Conférence inaugurale du 17 octobre 2018 : *La place du sport dans la société*

**Discours d'ouverture du cycle de conférences** par Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

**Modérateur** : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

**Intervenants :**

Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la santé et des sports

Jean-Pierre Karaquillo, professeur agrégé de droit à l'université de Limoges, co-fondateur du Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

Georges Vigarello, professeur agrégé, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

📄 Consultez ici le [dossier du participant](#)

📄 Retrouvez ici [l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 12 décembre 2018 : *L'éducation et le sport*

**Modérateur** : Dominique Laurent, conseillère d'État, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage

**Intervenants :**

Benoît Lasnier, directeur national, Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)

Cyril Nazareth, sociologue, membre du Centre Maurice Halbwachs, enseignant à l'UFR STAPS de l'université Paris-Sud

Lilian Thuram, président de la Fondation Éducation contre le racisme, pour l'égalité

📄 Consultez ici le [dossier du participant](#)

📄 Retrouvez ici [l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 6 février 2019 : *L'économie du sport*

**Modérateur** : Alain Ménéménis, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État

**Intervenants :**

Marie-George Buffet, députée, ancienne ministre de la jeunesse et des sports

Dominique Carlac'h, présidente du comité Sport du MEDEF, ancienne athlète de haut niveau

Didier Primault, économiste, directeur général du Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

📄 Consultez ici le [dossier du participant](#)

📄 Retrouvez ici [l'enregistrement vidéo de la conférence](#)



### **3 avril 2019 : L'État, les collectivités territoriales et le sport**

**Modérateur** : Jean-François Debat, conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse

**Intervenants :**

Marie-Amélie Le Fur, triple championne paralympique en athlétisme, présidente du Comité paralympique et sportif français

Jean-Paul Omeyer, président de la commission sports de Régions de France

Gilles Quénéhervé, directeur des sports, ministère des sports

 [Consultez ici le dossier participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

### **15 mai 2019 : Le sport et la santé**

**Modérateur** : Didier Tabuteau, président de la section sociale du Conseil d'État

**Intervenants :**

Alain Calmat, président de la commission médicale du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), ancien ministre de la jeunesse et des sports, champion du monde de patinage artistique

Stéphane Diagana, conférencier sportif en entreprise, champion du monde d'athlétisme

Valérie Fourneyron, médecin du sport, présidente de l'International Testing Agency, ancienne ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, administratrice de la Matmut

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

### **17 juin 2019 : Le sport aujourd'hui : quels enjeux ?**

**Modérateur** : Edmond Honorat, président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État

**Intervenants :**

Gilles de Margerie, commissaire général, France Stratégie

Isabelle Queval, philosophe, enseignante-chercheuse à l'INSHEA

Jean Zougrana, président de la Fédération française de canoë kayak et sports de pagaie

**Clôture du cycle de conférences par Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État**

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

---



# Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d’orientation de l’étude annuelle

Annexe 3 – Chronologie : le positionnement du ministère des sports sous la V<sup>e</sup> République





## Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Les fonctions mentionnées sont celles exercées au moment de l'audition.  
Sauf indication contraire, les auditions ont eu lieu au Conseil d'État.

(Présentation par ordre alphabétique)

| Personne auditionnée                                                                                                                                                               | Date             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Jean-Philippe Acensi, <i>délégué général, fondateur de l'Agence pour l'éducation par le sport</i>                                                                                  | 6 novembre 2018  |
| Bernard Amsalem, <i>vice-président du Comité national Olympique et sportif français</i>                                                                                            | 9 octobre 2018   |
| Jean Arnaud, <i>président de l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique</i>                                                                                         | 22 janvier 2019  |
| Edwige Avice, <i>présidente de la Fondation du sport français Henri Sérandour</i>                                                                                                  | 12 mars 2019     |
| Philippe Bana, <i>président de l'association des directeurs techniques nationaux</i>                                                                                               | 28 février 2019  |
| Denys Barrault, <i>président de la Société française de médecine de l'exercice et du sport</i>                                                                                     | 21 janvier 2019  |
| Bruno Belin, <i>président du conseil départemental de la Vienne et vice-président de l'Assemblée des départements de France</i>                                                    | 9 janvier 2019   |
| Didier Besseyre, <i>président de la Fédération française du sport d'entreprise</i>                                                                                                 | 1er avril 2019   |
| Christian Bouleau, <i>maire de la ville de Gien, président de la communauté des communes giennoises, membre du groupe de travail «sport» de l'Association des maires de France</i> | 15 janvier 2019  |
| Hervé Canneva, <i>inspecteur général de la jeunesse et des sports, chef de l'IGJS</i>                                                                                              | 5 décembre 2018  |
| Dominique Carlac'h, <i>présidente du comité sport du MEDEF</i>                                                                                                                     | 13 novembre 2018 |
| Jean Castex, <i>délégué interministériel aux grands événements sportifs</i>                                                                                                        | 19 décembre 2018 |
| Jérôme Cazadiou, <i>directeur de la rédaction du journal l'Équipe</i>                                                                                                              | 16 janvier 2019  |
| Rémy Chanson, <i>président de la structure Arma Team</i>                                                                                                                           | 8 janvier 2019   |





|                                                                                                                                                |                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Alexandre Chevaillier, <i>secrétaire général de l'Association nationale des directeurs d'installations et des services des sports (ANDISS)</i> | 12 avril 2019              |
| Alain Christnacht, <i>président de l'Union nationale des Centres sportifs de Plein Air (UCPA)</i>                                              | 25 mars 2019               |
| Charles Coppolani, <i>président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne</i>                                                              | 7 novembre 2018            |
| Luc-Michel Corre, <i>coordonnateur des parcours du cœur de la Fédération française de cardiologie</i>                                          | 6 mars 2019                |
| Nathalie Costantini, <i>directrice de l'Union nationale du sport scolaire</i>                                                                  | 14 novembre 2018           |
| Philippe Diallo, <i>directeur général du conseil social du mouvement sportif</i>                                                               | 22 octobre 2018            |
| Francis Donnat, <i>secrétaire général de France télévision</i>                                                                                 | 21 janvier 2019            |
| Guy Drut, <i>ancien ministre et membre du CIO</i>                                                                                              | 28 mai 2019                |
| Olivier Dulac, <i>président de Sporsora</i>                                                                                                    | 19 décembre 2018           |
| Nicolas Eschermann, <i>président et co-fondateur de Sport dans la ville, accompagné de Philippe Oddou, directeur général</i>                   | 21 décembre 2018           |
| Tony Estanguet, <i>président du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques</i>                                                 | 7 mai 2019                 |
| Charlotte Feraille, <i>déléguée générale de la Fondation pacte de performance</i>                                                              | 12 mars 2019               |
| Alexandre Feltz, <i>adjoint au maire de la ville de Strasbourg</i>                                                                             | 19 mars 2019               |
| Nicolas Ferrand, <i>directeur général exécutif de Solideo</i>                                                                                  | 21 décembre 2018           |
| Bruno Genevois, <i>président de section honoraire du Conseil d'État</i>                                                                        | 19 octobre 2018            |
| Bernard Giudicelli, <i>président de la Fédération française de tennis</i>                                                                      | 27 novembre 2018           |
| Philippe Gonigam, <i>président de l'Union nationale des sportifs professionnels</i>                                                            | 27 novembre 2018           |
| Nicolas Hénard, <i>président de la Fédération française de voile</i>                                                                           | 6 mars 2019                |
| Anne-Marie Heugas de Panafieu, <i>adjointe au sport du maire de Montreuil, co-représentante de France urbaine pour le sport</i>                | 1 <sup>er</sup> avril 2019 |

|                                                                                                                                                     |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Marc Hofer, <i>président de l'association Premiers de cordée</i>                                                                                    | 21 novembre 2018 |
| Jean-Marc Huart, <i>directeur général de l'enseignement scolaire</i>                                                                                | 15 avril 2019    |
| Julien Issoulié, <i>directeur technique national de la Fédération française de natation</i>                                                         | 30 janvier 2019  |
| Sylvain Landa, <i>directeur éditorial, think tank sport et citoyenneté</i>                                                                          | 16 janvier 2019  |
| Jacques Lang, <i>avocat, président de la chambre d'appel de la Fédération française de basketball</i>                                               | 29 octobre 2018  |
| Dominique Laurent, <i>présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage</i>                                                                | 29 octobre 2018  |
| Franck Leclerc, <i>directeur de la Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs</i>                                               | 19 novembre 2018 |
| Laurence Lefèvre, <i>directrice de cabinet de la ministre des sports, accompagnée de Skander Karaa, conseiller spécial</i>                          | 17 avril 2019    |
| Brigitte Linder, <i>présidente de la Fédération nationale du sport en milieu rural</i>                                                              | 29 janvier 2019  |
| Gildas Loirand, <i>directeur de la publication de la revue Sciences sociales et sport</i>                                                           | 18 décembre 2018 |
| Roxana Maracineanu, <i>ministre des sports</i>                                                                                                      | 4 juillet 2019   |
| Denis Maseglier, <i>président du Comité national Olympique et sportif français</i>                                                                  | 18 février 2019  |
| Philippe Missika, <i>avocat au barreau de Paris</i>                                                                                                 | 6 novembre 2018  |
| Cyril Nazareth, <i>sociologue au centre Maurice Halbwachs (ENS, EHESS, CNRS)</i>                                                                    | 24 octobre 2018  |
| Jean-Paul Omeyer, <i>président de la commission sport de l'Association des régions de France</i>                                                    | 11 janvier 2019  |
| Claude Onesta, <i>manager général de la haute performance de l'Agence nationale du sport</i>                                                        | 23 janvier 2019  |
| Hervé Piccirillo, <i>commissaire aux sports militaires</i>                                                                                          | 15 mars 2019     |
| Didier Primault, <i>directeur général du centre de droit et d'économie du sport de la faculté de droit et d'économie de l'Université de Limoges</i> | 20 novembre 2018 |
| Hugues Rolan, <i>directeur du département STAPS à l'université Paris 13</i>                                                                         | 16 avril 2019    |



|                                                                                                                                                    |                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Jean-Christophe Rolland, <i>président de la Fédération internationale des sociétés d'aviron, membre du CIO</i>                                     | 12 avril 2019    |
| Jean-Luc Rougé, <i>président de la Fédération française de judo</i>                                                                                | 7 janvier 2019   |
| Carole Rousse, <i>cheffe du bureau alimentation et santé de la direction générale de la santé</i>                                                  | 2 avril 2019     |
| Frédéric Sanaur, <i>directeur général de l'Agence nationale des sports</i>                                                                         | 8 avril 2019     |
| Marc Sanchez, <i>président de l'Association nationale des élus en charge du sport</i>                                                              | 15 janvier 2019  |
| Jean-François Sautereau, <i>président de la Fédération française de sport universitaire</i>                                                        | 22 janvier 2019  |
| Albert Scemama, <i>chef de projet sport et santé à la Haute autorité de santé</i>                                                                  | 27 mars 2019     |
| Nathalie Sonnac, <i>membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>                                                                               | 12 mars 2019     |
| Isabelle Spitzbarth, <i>directrice générale de la mutuelle des sportifs</i>                                                                        | 12 mars 2019     |
| Jacques-Henri Stahl, <i>président de la 2<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État</i>                                   | 29 janvier 2019  |
| M <sup>e</sup> Frédéric Thiriez, <i>avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de la ligue de football professionnel</i> | 12 novembre 2018 |
| Patrick Vajda, <i>président de l'Association française du corps arbitral multisports</i>                                                           | 2 avril 2019     |
| Jérôme Valentin, <i>président de l'Union sport et cycle</i>                                                                                        | 25 janvier 2019  |
| M <sup>e</sup> Delphine Verheyden, <i>avocate au barreau de Paris</i>                                                                              | 13 novembre 2018 |
| Guislain Westelynck, <i>présidente de la fédération Handisport</i>                                                                                 | 11 décembre 2018 |
| Patrick Wolff, <i>président de l'Association nationale des ligues de sport professionnel</i>                                                       | 4 février 2019   |
| Ghani Yalouz, <i>directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance</i>                                        | 8 février 2019   |
| Jean Zoungrana, <i>président de la Fédération française de canoë-kayak et sports de pagaie</i>                                                     | 23 janvier 2019  |

## Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d’orientation de l’étude annuelle

### Le Groupe de contact de l’étude annuelle

Le Groupe de contact de l’étude annuelle 2019 du Conseil d’État a réuni de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l’étude. Le groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale. Le groupe s’est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l’étude annuelle.

### Composition

---

Bernard Amsalem, *personnalité qualifiée du CESE, président de la Fédération française d’athlétisme, co-rapporteur de l’avis du CESE sur l’économie du sport (juillet 2019)*

---

Philippe Carré, *diplomate, ancien conseiller d’État en service extraordinaire*

---

Jérôme Cazadiou, *directeur de la rédaction de l’Équipe*

---

Bernard Chambaz, *historien, poète, romancier et essayiste, auteur de Petite philosophie du ballon (Champs essais, 2018) et de Petite philosophies du vélo (Champs essais, 2008)*

---

Jacques Defrance, *sociologue et historien du sport et de l’éducation physique, rédacteur en chef de la revue Sciences sociales et sport*

---

Marie Grasse, *conservatrice en chef du patrimoine, directrice générale du musée national du sport*

---

Jean-Pierre Karaquillo, *professeur émérite, co-fondateur du CDES de Limoges*

---

Marie-Cécile Naves, *politologue, docteure en Sciences politiques, vice-présidente du think tank « Sport et Citoyenneté », chercheuse à l’IRIS, auteure de Le pouvoir du sport (FYP éditions, 2017)*

---

Arielle Piazza, *présidente du Centre national pour le développement du sport*

---

Hervé Piccirillo, *commissaire aux sports militaires, commandant du Centre National des Sports de la Défense (CNSD)*

---

Bruno Pireyre, *président de chambre à la Cour de cassation*

---

Frédéric Thiriez, *ancien président de la Ligue de football professionnel*

---

Georges Vigarello, *professeur, directeur d’études à l’EHESS*

---

Jean-François Vilotte, *directeur général de la Fédération française de tennis, ancien directeur de cabinet de Jean-François Lamour*

---



## Le Comité d'orientation de l'étude annuelle

Le Comité d'orientation constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2019 du Conseil d'État a réuni des membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux. Ce comité a apporté son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et la préfiguration des propositions.

### Composition

---

Florian Blazy, *maître des requêtes, rapporteur à la 2<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

Bernard Foucher, *conseiller d'État honoraire*

---

Edmond Honorat, *conseiller d'État, président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État*

---

Rémi Keller, *conseiller d'État, rapporteur à la section l'intérieur*

---

Dominique Laurent, *présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage*

---

Xavier de Lesquen, *conseiller d'État, assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

Clément Malverti, *maître des requêtes, responsable du Centre de recherches et de diffusion juridiques*

---

Laurence Marion, *conseiller d'État, assesseur à la 1<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, *maître des requêtes, membre de la 9<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

Emmanuelle Petitdemange, *maître des requêtes, rapporteur à la section de l'administration*

---

François Weil, *conseiller d'État, membre de la 2<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

# Annexe 3 – Chronologie : le positionnement du ministère des sports sous la V<sup>e</sup> République

| Dénomination                                                                                                                                      | Période                | Nom                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Haut commissariat à la jeunesse et aux sports                                                                                                     | Nov. 1958 – Jan. 1966  | Maurice Herzog                   |
| Ministère de la jeunesse et des sports                                                                                                            | Jan. 1966 – Mai 1968   | Francois Missoffe                |
|                                                                                                                                                   | Mai 1968 – Juil. 1968  | Roland Nungesser                 |
| Secrétariat d’État auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports                                                                | Juil. 1968 – juin 1969 | Joseph Comiti                    |
| Secrétariat d’État auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse, des sports et des loisirs                                                   | Juin 1969 – Mars 1973  |                                  |
|                                                                                                                                                   | Avr. 1973 – Fév. 1974  | Pierre Mazeaud                   |
| Secrétariat d’État auprès du ministre de l’éducation nationale, chargé de la jeunesse et des sports                                               | Mars 1974 – Mai 1974   |                                  |
| Secrétariat d’État auprès du ministre de la qualité de la vie chargé de la jeunesse et des sports                                                 | Juin 1974 – août 1976  |                                  |
|                                                                                                                                                   | Août 1976 – Mars 1977  | Jean-Pierre Soisson              |
| Secrétariat d’État à la jeunesse et aux sports (plein exercice)                                                                                   | Avr. 1977 – juin 1977  |                                  |
|                                                                                                                                                   | Juin 1977 – Mars 1978  | Paul Dijoud                      |
| Ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs                                                                                               | Avr. 1978 – Mai 1981   | Jean-Pierre Soisson <sup>1</sup> |
| Ministère délégué auprès du ministre du temps libre, chargé de la jeunesse et des sports                                                          | Mai 1981 – Mars 1983   | Edwige Avice                     |
| Ministère délégué au temps libre, à la jeunesse et aux sports                                                                                     | Mars 1983 – Juil. 1984 |                                  |
| Ministère délégué à la jeunesse et aux sports                                                                                                     | Juil. 1984 – Mars 1986 | Alain Calmat                     |
| Secrétariat d’État auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports                                                                | Mars 1986 – Mai 1988   | Christian Bergelin               |
| Secrétariat d’État auprès du ministre d’État, ministre de l’éducation nationale, de la recherche et des sports, chargé des sports                 | Mai 1988 – juin 1988   | Roger Bambuck                    |
| Secrétariat d’État auprès du ministre d’État ministre de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargé de la jeunesse et des sports | Juin 1988 – Mai 1991   |                                  |



|                                                                                                                           |                                            |                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Ministère de la jeunesse et des sports                                                                                    | Mai 1991 – Mars 1993                       | Frédérique Bredin                                  |
|                                                                                                                           | Mars 1993 – Mai 1995                       | Michèle Alliot-Marie                               |
|                                                                                                                           | Mai 1995 – Nov. 1995                       | Guy Drut                                           |
| Ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports                                         | Nov. 1995 – juin 1997                      |                                                    |
| Ministère de la jeunesse et des sports                                                                                    | Juin 1997 – Mai 2002                       | Marie-George Buffet                                |
| Ministère des sports                                                                                                      | Mai 2002 – Mars 2004                       | Jean-François Lamour                               |
| Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative                                                             | Mars 2004 – Mai 2007                       |                                                    |
| Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports<br><i>Secrétariat d'État chargé des sports</i>                        | Mai 2007 – Mars 2008                       | Roselyne Bachelot - Narquin                        |
|                                                                                                                           | Oct. 2007 – juin 2009<br>(Bernard Laporte) |                                                    |
| Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative<br><i>Secrétariat d'État chargé des sports</i> | Mars 2008 – Janv. 2009                     | Bernard Laporte                                    |
| Ministère de la santé et des sports<br><i>Secrétariat d'État chargé des sports</i>                                        | Janv. 2009 – juin 2009                     |                                                    |
|                                                                                                                           | Juin 2009 – Nov. 2010                      | Roselyne Bachelot-Narquin<br><i>Rama Yade</i>      |
| Ministère des sports                                                                                                      | Nov. 2010 – Sept. 2011                     | Chantal Jouanno                                    |
|                                                                                                                           | Sept. 2011 – Mai 2012                      | David Douillet                                     |
| Ministère des sports, de la jeunesse, de l'Éducation populaire et de la vie associative                                   | Mai 2012 – Avr. 2014                       | Valérie Fourneyron                                 |
| Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports<br><i>Secrétariat d'État chargé des sports</i> | Avr. 2014 – Août 2014                      | Najat Vallaud-Belkacem<br><i>Thierry Braillard</i> |
| Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports<br><i>Secrétariat d'État chargé des sports</i>                        | Août 2014 – Mai 2017                       | Patrick Kanner<br><i>Thierry Braillard</i>         |
| Ministère des sports                                                                                                      | Mai 2017 – Sept. 2018                      | Laura Flessel                                      |
|                                                                                                                           | Sept. 2018                                 | Roxana Maracineanu <sup>2</sup>                    |

Source :

1 [http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/liste\\_ministres\\_cs6.pdf](http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/liste_ministres_cs6.pdf)

2 [http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/liste\\_ministres\\_cs6.pdf](http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/liste_ministres_cs6.pdf)

---



# Contributions

Stéphanie Frappart, *arbitre internationale de football, arbitre de la finale de la Coupe du monde féminine de football 2019*

Isabelle Queval, *philosophe, enseignante-chercheuse à l'INSHEA*

Jacques Vendroux, *consultant football à Radio France et à CNews, manager général du Variétés Club de France*







# Une femme arbitre de football à haut niveau

*Par Stéphanie Frappart,  
arbitre internationale de football,  
arbitre de la finale de la Coupe du monde féminine de football 2019*

Qui aurait pu croire, il y a maintenant 23 ans quand j'ai donné mes premiers coups de sifflet en octobre 1996, que je deviendrai le dimanche 28 avril 2019 la première femme à arbitrer un match de football masculin de Ligue 1 (rencontre opposant Amiens à Strasbourg) et le dimanche 7 juillet 2019 la première française à diriger une finale de la Coupe du Monde féminine (rencontre opposant les États-Unis aux Pays-Bas) : même pas moi !

Le football, je l'ai découvert vers l'âge de 7 ans à l'école, dans la cour de récréation ; puis à 10 ans j'ai poussé les portes du club de football de l'AS Herblay pour y pratiquer mon sport favori (club exclusivement féminin à l'époque).

J'étais à la base, et je le suis toujours, passionnée de football avant tout. Je jouais n°10, avec un niveau qui m'a permis d'accéder à des sélections régionales et aux portes de l'équipe de France féminine.

L'arbitrage, je l'ai découvert à l'âge de 13 ans, en voulant tout simplement apprendre les règles de mon sport.

Volonté un peu atypique pour une jeune fille, de choisir de pratiquer le football, sport connoté masculin, plutôt que la danse ou la gymnastique et qui plus est surprenante de se lancer dans l'arbitrage, alors qu'aucun membre de ma famille ni de mon entourage proche n'était arbitre.

Néanmoins, je suis les cours d'arbitrage, j'enfile le maillot le samedi après-midi sur les rencontres de jeunes, toujours accompagnée de ma mère ou de mon père, qui m'ont toujours soutenue dans mon parcours.

Arbitrer le samedi, jouer le dimanche ; programme assez chargé le week-end surtout à mon entrée à l'université de sport ; vient alors le temps du choix : continuer l'arbitrage ou le football.

Il y a maintenant plus de 15 ans le football féminin était beaucoup moins développé qu'aujourd'hui, je décide alors de me tourner vers l'arbitrage, pensant avoir plus de chance d'évoluer que dans la pratique du football. Choix qui aujourd'hui s'avère payant ! Choix qui aurait été sûrement plus difficile à faire aujourd'hui, vu le développement et l'engouement pour le football féminin.

À l'âge de 20 ans, je me consacre totalement à ma passion de l'arbitrage en essayant de mettre tous les moyens de mon côté pour réussir !



Je gravis un par un les échelons, en passant d'arbitre de ligue à celui de la fédération où je gravis tous les paliers un par un, jusqu'à celui de la Ligue 1 cette année !

Les échelons, je les ai gravés également sur le plan international, je suis nommée arbitre FIFA en 2010, je franchis les étapes une par une, je participe aux plus grandes compétitions internationales féminines en commençant par la Coupe du Monde Féminine au Canada en 2015, les JO de Rio en 2016, l'Euro féminin aux Pays-Bas en 2017, la Coupe du Monde des moins de 20 ans France (arbitre de la finale) et atteins le grade suprême, celui d'arbitre de la finale de la Coupe du Monde féminine en 2019 en France.

En 2019, j'aurai connu une année riche en émotion : un premier match de Ligue 1 qui me fait rentrer dans l'histoire du sport mais aussi cette finale de Coupe du monde qui restera aussi dans l'histoire de l'arbitrage français comme une consécration.

Il y a deux ans, lors d'une conférence de presse, on m'avait posé la question suivante : « *Si vous deviez choisir entre une finale de Coupe du Monde et arbitrer un match de Ligue 1, quel serait votre choix ?* ». À l'époque, je n'osais pas penser un jour pouvoir accéder à l'un des deux ! Aujourd'hui, je peux être fière de mon parcours et d'avoir réalisé les deux en moins de deux mois !

À lire mon parcours, on pourrait croire qu'être arbitre ou être une femme arbitre c'est facile ! Rien de tout ça !

C'est vrai que l'on dit souvent que l'arbitrage est une grande famille, que l'on est soutenu, accompagné... Mais comme tout sportif de haut niveau, quand on monte dans la hiérarchie, les places sont chères et il faut travailler pour y arriver !

J'ai pris conscience de mes capacités vers l'âge de 25 ans, mais aussi que si je voulais arriver au plus loin de mes possibilités, il fallait travailler et mettre tous les atouts de mon côté.

Me voilà lancée et je sais ce que je veux : évoluer au plus haut niveau de mes capacités !

Je commence à m'entourer de professionnels pour m'accompagner : un préparateur physique, un préparateur mental, un coach qui analyse les équipes sur le plan tactique et je m'entoure aussi de formateurs en arbitrage qui vont m'accompagner tout au long de ma carrière.

Je fais également le choix de trouver le juste équilibre entre ma vie personnelle, ma vie professionnelle et l'arbitrage. Sans cet équilibre là, je n'aurais jamais pu graver tous ses échelons. Je ne parlerai jamais de contraintes ou de sacrifices, mais plutôt de choix raisonnés qui m'ont conduite au plus haut niveau.

Être une femme arbitre de football dans un monde d'hommes n'est pas un long chemin tranquille ; il faut avoir du caractère, de la volonté et de la persévérance. Je n'ai jamais voulu avoir de passe-droit, que ce soit au niveau des tests physiques, théoriques ou pratiques. Le meilleur moyen pour moi d'être reconnue dans un groupe et dans le milieu est d'être considérée comme un arbitre normal et non pas à cause ou pour ma qualité de femme arbitre !

J'ai réussi à ce que l'on reconnaisse mes compétences et j'ai ainsi gagné ma place, quel que soit le niveau dans lequel j'arbitrais ; c'est pour moi la plus belle des reconnaissances !

Je ne cesserai de remercier mon employeur, la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), qui a mis et qui met encore en œuvre à l'heure actuelle toutes les dispositions nécessaires pour que je puisse garder une activité professionnelle, activité importante et nécessaire pour mon équilibre de vie.

Remercier également les membres de ma famille, qui m'ont toujours soutenue et qui sont mes premiers supporters. Pas toujours facile pour eux de suivre mon train de vie ; mais leur soutien est plus qu'important. À mes parents qui m'ont toujours accompagnée à mes débuts, même s'ils ne comprenaient rien à l'arbitrage !

### **Mon parcours en tant qu'arbitre de la Fédération Française de Football (FFF) :**

Octobre 1996 : première licence d'arbitre

Juin 1999 : nommée arbitre de la ligue de Paris

Juin 2000 : nommée Jeune Arbitre de la Fédération

Juin 2005 : nommée arbitre Fédérale féminine pour arbitrer des rencontres de D1 féminine

Juin 2008 : nommée arbitre F5 sur les rencontres de CFA masculine

Juin 2009 : nommée arbitre F4 sur les rencontres de CFA masculine

Juin 2011 : nommée arbitre F3 sur les rencontres de National masculines

Juin 2014 : nommée arbitre de L2 masculine

28 avril 2019 : premier match de L1 masculine arbitré par une femme

Juin 2019 : nommée arbitre de L1 masculine

### **Mon parcours en tant qu'arbitre FIFA :**

Janvier 2010 : nommée arbitre FIFA

Juillet 2012 : arbitre de la finale de l'Euro -19 ans en Turquie

Janvier 2015 : nommée arbitre UEFA Elite

Juin 2015 : participation à la Coupe du monde féminine au Canada (1 match de groupe et un 1/8 de finale)

Août 2016 : participation au JO de Rio (2 matchs de groupe)

Juillet 2017 : participation à l'Euro féminin aux Pays-Bas (5 matchs, dont le match d'ouverture et une 1/2 finale)

Août 2018 : arbitre de la finale de la Coupe du Monde U20 en Bretagne

7 juillet 2019 : arbitre de la finale de la Coupe du Monde en France : États-Unis-Pays-Bas



# Enjeux du sport au XXI<sup>e</sup> siècle

Par Isabelle Queval,  
philosophe, enseignante-chercheuse à l'INSHEA

L'exploit sportif inscrit le sport d'élite dans une certaine histoire du progrès humain. Son chiffrage obsessionnel, égrené depuis cent cinquante ans, atteste un évolutionnisme schématique. Plus vite, plus haut, plus fort : la performance est dépassement de soi, quête de records. L'indétermination apparente des limites sert une volonté de surpassement dont le champion est l'icône. Aucune requête d'atténuation ne contredit l'impératif majeur : faire mieux. Car le champion, être doué, plus doué que les autres, est soumis aux cadences intensives d'entraînements sophistiqués. Son organisme est poussé au point de rupture et les systèmes du corps humain ultra sollicités. L'objectif de performance prime tout, y compris la santé, d'où des pathologies nombreuses et le problème du dopage. C'est donc en tant que pratique d'excès que le sport de haut niveau interroge les rapports santé/performance, équilibre/déséquilibre, nature/surnature. Il extrapole des fantasmes liés au corps : santé, beauté, « forme », jeunesse éternelle, performance inusable et toujours accrue. Il est une éprouvette du social qui permet, en quelque sorte, d'étudier à la loupe des tendances du monde contemporain.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, la quantification de l'énergie, dans le travail comme dans la gymnastique, les questions sur la normalité, la dégénérescence et la hiérarchie des races consacrent l'ambition d'« arraisonner » aussi l'humain, de planifier son progrès, de soumettre au calcul la transformation de la nature, l'évolution des sociétés, l'épanouissement de soi, la maîtrise des corps. Dans ce contexte, naît le sport à la moitié du siècle. D'abord jeu qui s'oppose aux gymnastiques austères, vecteur du *self-government* et du *fair-play* dans les collèges anglais, « école d'audace, d'énergie et de volonté persévérante » pour Pierre de Coubertin, le sport engendre compétitions, palmarès et records. Ses vertus éducatives croisent une fascination pour la performance. Le corps est sujet d'étude. À l'explication purement mécanique de l'effort, succèdent la physiologie, l'énergétique, la biomécanique. La complexion de l'athlète stimule la recherche médicale, la réflexion anthropologique ou pédagogique et l'ambition militaire. Le champion devient un prototype, autour duquel s'organise le progrès médical et technologique.

Le succès du sport au XX<sup>e</sup> siècle accompagne sa mondialisation. Pratiques et pratiquants se multiplient. Les épreuves s'institutionnalisent. Le sport de haut niveau se développe, à proprement parler, après la seconde guerre mondiale. À travers lui, le sport s'affirme sport spectacle et carrière professionnelle. Les enjeux financiers se couplent à des enjeux politiques présents dès l'origine. Une sphère spécifique se déploie en marge du sport de masse, dont la médiatisation croît de façon exponentielle. Le champion focalise les attentions. Héros des temps modernes, il incarne une réussite dont les règles et la transparence en

principe garanties, le pouvoir d'identification populaire, ajoutent à son succès. Les laboratoires de recherche du sport, les « usines à champions » partout à travers le monde, cisèlent les conditions de la performance. Les records succèdent aux records. Les statistiques sont reines. Les champions offrent une vision linéaire, quasi graphique de l'évolution de l'humain et des exigences toujours plus poussées de l'effort, par exemple en termes d'hyper- ou d'hypotrophie musculaire.

Ainsi la fabrique de l'exploit est à la fois monotone et mystérieuse. Monotone, parce que les conditions de la performance relèvent de la science – technologie, médecine, diététique, psychologie – afin de ramener l'inconnu à du connu et de réduire ainsi la « glorieuse incertitude du sport ». Mystérieuse, la motivation intime de qui tend à l'excellence sportive. Car l'éclat d'un palmarès ne comble pas toujours l'attente et il faut au champion se dépasser encore, accumuler les victoires ou les titres, tenter l'impossible. D'où la fragile ligne de crête où évolue la gloire sportive, faite de moments d'apothéose et de doute, de souffrance et de joie intense, faite aussi d'insatisfaction ou d'addiction à la sensation extrême. La gloire sportive est cernée d'abîmes. Taillée dans l'excès et la démesure, elle côtoie parfois la mort comme une tentation indicible, une manière de s'éprouver soi-même.

Ainsi se révèle l'ambivalence de l'effort sportif, dans la conjonction du plaisir et de la douleur, de l'accomplissement et de l'arrachement à soi. La perception de la limite est si complexe que la notion d'excès est souvent déniée. L'effort a sa propre inertie, son emballement, sources d'une jouissance de la maîtrise de soi, de la progression chiffrée, de la comparaison avec autrui. Le dépassement de soi n'est pas le propre du sport de haut niveau. Joggers, footballeurs, cyclistes amateurs – mais assidus – connaissent l'ivresse de ces mots : « se défoncer », « s'éclater », « se déchirer », vocabulaire de l'« incandescence de soi »<sup>659</sup>, de la quête d'un bien-être au travers d'un mieux-être, d'une performance identificatrice. Le sport d'entretien n'est pas exempt d'ambiguïté lorsque cardio-fréquencemètres et autres objets connectés chiffrent l'effort, et sa progression. Ténue, la frontière qui sépare la mesure de la démesure, le bien du trop.

Le sport de haut niveau a le culte de la démesure. Les questions qu'il suscite sont d'ordre éthique parce que, laboratoire expérimental du dépassement de soi, il offre une vision hyper artificialisée du corps humain. Le perfectionnement de matériaux et d'engins toujours plus sophistiqués – chaussures, vélos, maillots de bain, raquettes, moteurs, perches, etc. – accessoirise une performance également conditionnée à la diététique, la biomécanique, la physiologie, la psychologie. L'handisport n'échappe pas à ces conditions. Le couplage étroit avec la médecine – devenue l'oracle du sport – convoque la pharmacologie et les biotechnologies. Le champion est un cobaye. Il dessine la version épurée d'une surhumanité vouée au progrès d'un corps technicisé, optimisé, d'un corps bolide. Sa trajectoire s'inscrit dans des perspectives indéfinies, sans limites, parfois traduites en millièmes de secondes, mais toujours garantes d'une évolution, d'une progression. Car là réside l'essence du sport d'élite, dans l'assertion renouvelée d'un au-delà possible de la performance, dans la précarité des chiffres et le pari scientifique sur le futur.

659 N. Aubert, « Intensité de soi, incandescence de soi », dans *La performance, une nouvelle idéologie ?*, ouvrage dirigé par Benoît Heilbrunn, éd. la Découverte, Paris, 2004.



Dans ce contexte, se posent le problème du dopage et celui de la précocité toujours plus grande des athlètes. « Amélioration artificielle de la performance », le dopage est combattu pour sa nuisance à la santé et son infraction à la règle. À cause de lui, l'espérance de vie s'écourte dans certains sports, les décès de sportifs jeunes ou la transmission de malformations congénitales alertent. Il ouvre aussi à des questions plus vastes. D'abord, parce qu'il y a une nocivité intrinsèque des cadences infernales sur la santé des champions, hors même le dopage qui, d'une certaine manière, le relativise. Les blessures sont nombreuses, les laissés pour compte d'une sélection impitoyable également. Les après carrières révèlent parfois addictions et dépressions. L'équivalence entre sport et santé se défait au vu de pratiques extrêmes, d'un surentraînement érigé comme une norme. Le risque s'accroît lorsque les apprentis champions se recrutent à l'âge des classes maternelles, au nom d'une concurrence mondialisée, dans des « académies » dédiées à la production de l'élite.

Or le dopage n'est pas l'apanage du sport. Une « société dopée » se dessine – ou du moins familière des attitudes dopantes –, une société de la vitamine systématique, de l'aliment enrichi et du psychotrope banalisé, partie immergée de l'iceberg médiatique qu'est le dopage sportif. Pas un yaourt, une céréale, un potage qui ne contienne un adjuvant supposé améliorer la forme. Pas un changement de saison ou une période d'examens qui ne soient escortés de publicités pour des substances anti-fatigue ou anti-perte de mémoire. Le bien être se transmue en mieux être. Certains médicaments sont en réalité des drogues légales permettant d'aller travailler, de parler en public, de surmonter une baisse de motivation ou une crise conjugale. Le sportif dopé est le bouc émissaire d'une société à la fois obsédée par la performance, projetant sur le sport des attentes méritocratiques – égalité, respect des règles, transparence des résultats – et d'autres liées au fantasme de la santé parfaite. En cela, le dopage déroge au mythe du sport sain et égalitaire et cet écart le stigmatise. Il n'en révèle pas moins les travers d'une société souhaitant s'optimiser (l'expression est éloquente) par la consommation de produits.

Par ailleurs, la règle sportive, bien que constitutive et trahie par les tricheurs dopés, n'en est pas moins conventionnelle et donc sujette à modifications. Ce qui est vrai dans l'histoire du matériel, l'est aussi dans celle des produits, certains étant tour à tour permis ou interdits. Certes, une substance dopante n'est pas à proprement parler une amélioration technique de même nature qu'un guidon de vélo. On pourrait opposer que le dopage tue, quand l'innovation technique améliore les conditions de l'activité. Néanmoins, au titre d'artifice de la performance, le dopage s'inscrit dans l'ordre d'un rapport nature/artifice qui habite le sport et ne peut être traité dans l'absolu. Il interroge, non pas seulement le point de vue sportif et/ou juridique, mais aussi philosophique, comme l'un des moyens de progresser – parmi beaucoup d'autres –, émaillant l'histoire humaine et celle du sport en particulier.

Il est en outre permis d'imaginer une ère où le dopage pourrait n'être plus systématiquement chimique et pharmacologique, mais par exemple génétique. Si un tel dopage s'avérait moins nocif pour la santé, – ce qui est loin d'être garanti – et se révélait de surcroît impossible à déceler, comment le jugerait-on ? Le dopage du futur, que prédisent l'usage des biotechnologies (c'est-à-dire le



contrôle de la programmation cellulaire grâce à la biologie moléculaire) et celui des nanotechnologies (insertion de puces électroniques dans le corps humain et télécommandables), elles probablement décelables, introduit une dimension dans la pensée du dopage qui ressortit de l'évolution de l'humain, et non plus seulement du sport. À l'horizon, l'illimité de la performance. Quelles limites fixer à l'auxiliarisation du corps humain par la technique ? Qu'est-ce qui est thérapeutique, transgression, évolution ?

Des molécules recombinantes arrivent sur le marché pouvant agir sur les systèmes nerveux, musculaires, tendineux, métaboliques. Par ailleurs, des sportifs handicapés accomplissent aujourd'hui, grâce à des prothèses, des performances encore inférieures à celles des sportifs valides, mais déjà remarquables, en sprint, en saut en hauteur. Quel regard porterions-nous sur ces performances si le rapport venait à s'inverser, si le remplacement d'organes ou l'adjonction de prothèses permettait les « meilleures » performances ? L'invention d'« exosquelettes » montre des corps équipés d'engins destinés à alléger les tâches – dans l'armée, par exemple – ou à démultiplier la puissance ou la détente. Ainsi, l'extraordinaire malléabilité du corps humain par la médecine offre la vision d'un corps « ouvert », qui n'est plus l'entité close autrefois garante d'une identité « définitive ». Le corps humain, dont le corps sportif est un prototype, s'apparentera bientôt au Bateau de Thésée décrit par Plutarque : quand toutes les pièces auront été changées, sera-ce bien toujours le même bateau ?

Si l'évolution humaine se définit comme un arrachement permanent à la nature, la question du dopage pose celles des limites éthiques de la science, de l'existence ou non d'une nature humaine, du prolongement du corps par la technique, d'un corps-machine d'un nouveau genre. L'impératif de performance pèse sur chacun et croise l'obsession de la santé parfaite, de la jeunesse et de la beauté éternelles. Cette quête s'empare du corps comme d'un prétexte matérialiste pour viser une transcendance hypothétique, qui fait défaut par ailleurs. Améliorer, augmenter – la forme, les performances, l'apparence – semble toujours possible, occultant les questions de la souffrance et de la mort, du handicap, reléguant la vieillesse dans l'impensé. Le présent massivement investi se projette dans un futur indéterminé. La chirurgie esthétique, l'entraînement sportif, la diététique, le(s) dopage(s) n'ont pas le même rapport à la temporalité, mais postulent un corps idéal dont la perfection est toujours différée. L'hypercorps entraîné, remodelé, esthétisé, médicalisé, technicisé du sportif d'élite, avec sa valeur d'objet marchand et fantasmatique, est à ce titre exemplaire.





# Le sport est une porte de sortie

*Par Jacques Vendroux  
Consultant football à Radio France et à CNews  
Manager général du Variétés Club de France*

Le sport est en toutes circonstances, pour chacun de nous, la plus belle porte de sortie pour oublier les soucis quotidiens et se plonger dans un monde de rêve et d'émotion.

Il doit cette vertu, au-delà du caractère spectaculaire des compétitions, à l'extraordinaire suspense qui est maintenu jusqu'au dénouement des épreuves. C'est la force de la fameuse et glorieuse incertitude du sport. Contrairement à beaucoup d'autres spectacles, on ne peut jamais être certain de l'issue d'une épreuve sportive. Un match de football, de rugby, une course cycliste, une finale d'une grande compétition de quelque discipline que ce soit comporte toujours une incertitude qui fait palpiter, qui donne des émotions, du plaisir, de la joie ou de la peine.

La passion que suscite le sport pour ce motif ne faiblit jamais. Je suis encore ému, après de si nombreuses années de carrière dans le journalisme sportif, lorsque je commente un match. Le bonheur ressenti par des millions de français les rassemble et les fait communier plus intensément que toute autre activité. Les 12 millions de spectateurs du quart de finale qui a opposé l'équipe de France à l'équipe des Etats-Unis, lors de la Coupe du monde féminine de football le 28 juin 2019, ou les records d'audience battus par France télévision sur Tour de France 2019 en témoignent.

Le sport est aussi une passion qui se transmet. Mon père et mon grand père m'emmenaient au stade tous les dimanches, à Calais, pour assister, avec l'un, aux matchs du Racing Club de Calais et, avec l'autre, à ceux de l'US Calais. Ils m'emmenaient tous les deux pour les derbys opposant les deux équipes.

Témoignage de la force particulière de l'émotion sportive, les gloires du sport sont éternelles. Jacques Anquetil, David Douillet, Bernard Hinault, Marie-José Pérec, Jean-Claude Killy, Laure Manaudou, Yannick Noah, Michel Platini, Alain Prost, Zinedine Zidane, parmi d'autres, restent et resteront durablement dans la mémoire collective. Ils font partie de notre quotidien, de notre ADN. C'est un pouvoir que l'on retrouve rarement dans les autres domaines. Les grands sportifs donnent du rêve par procuration. Le jeune gardien de football s'identifie à Fabien Barthez lorsqu'il le voit faire un arrêt d'anthologie. La gloire de la *star* rejaillit sur lui et sur tous les pratiquants.

Le sport a une autre vertu : il fait sortir le sportif de son individualisme pour l'ouvrir à la dimension collective. Le sport fait aimer les gens, les autres, même ceux qu'*a priori* on n'aime pas. C'est la force incroyable de la « culture du vestiaire » :

l'équipe a besoin de chacun, chacun a besoin de tous les autres pour construire le succès. En nous forçant à nous appuyer sur tous, le sport nous fait surmonter nos différences et nos antagonismes et nous donne, par la force du collectif, une dimension beaucoup plus grande. Les équipes de France sont emblématiques de cette vertu. Lorsque la dynamique collective fonctionne bien, l'exploit est au rendez-vous. Le football et le handball en sont, ces dernières années, les plus belles illustrations et ces moments, en faisant le bonheur de toute la nation, ont aussi contribué à rassembler les Français.

Les grands responsables politiques, qui observent ce phénomène avec beaucoup d'intérêt, ont des points communs avec les sportifs de haut niveau : ce sont des compétiteurs. Comme eux, ils se préparent longuement, s'exercent, travaillent leur mental, leur capacité à surmonter les échecs. En sport comme en politique, on ne gagne pas par hasard ; c'est l'aboutissement d'un travail acharné, d'une ambition de longue haleine. Tous nos derniers Présidents de la République ont aimé et soutenu le sport ; je l'ai encore constaté avec l'actuel Chef de l'Etat, en l'interviewant pour *France Info* le jour de la finale de la Coupe du monde féminine de football, le 7 juillet 2019. Il s'est notamment exprimé de façon claire sur la nécessité de lutter très fermement contre tous les débordements qui peuvent se produire dans les stades, qu'il s'agisse de racisme, de sexisme, d'homophobie. Ces phénomènes sont intolérables, totalement contraires aux valeurs du sport et indignes de supporters. Je pense d'ailleurs, s'agissant de ces derniers, qu'ils doivent se contenter de trouver dans les enceintes sportives l'émotion et la joie que le sport peut leur procurer. Ce n'est pas leur rôle de chercher à s'immiscer dans la gestion des clubs ou de porter des jugements sur les responsables ; c'est une dérive contemporaine.

Quant à la dérive du « sport spectacle », qui est fréquemment dénoncée, je pense que c'est un faux problème. Le sport et le spectacle sont indissociables et ont toujours été étroitement liés. Ce lien est nécessaire à l'équilibre économique du sport, à la vie des clubs. Et il est, de façon encore plus fondamentale, le moteur de l'émotion.





---

# Table des matières

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....                                                                   | 7         |
| ■ AVANT-PROPOS .....                                                                                              | 9         |
| ■ SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE.....                                                                                        | 13        |
| ■ LE SPORT : QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE ? .....                                                                    | 21        |
| Introduction .....                                                                                                | 23        |
| <b>1. Le sport : des responsabilités partagées, à la recherche d'un modèle original de gouvernance .....</b>      | <b>31</b> |
| 1.1. Le rôle historique de l'État dans la construction de la politique sportive                                   | 32        |
| – De la défense athlétique de la République à la grandeur sportive de la France .....                             | 33        |
| – Le soutien au développement et à l'apprentissage des pratiques sportives .....                                  | 40        |
| – Le sport au confluent de multiples politiques publiques .....                                                   | 53        |
| 1.2. Le mouvement sportif, entre tutelle et indépendance .....                                                    | 60        |
| – Un régime juridique diversifié et hybride.....                                                                  | 61        |
| – Les faux-semblants de la tutelle de l'État sur les fédérations.....                                             | 69        |
| – Le droit du sport et l'autonomie du mouvement sportif à l'échelle internationale .                              | 72        |
| 1.3. L'intervention structurante des collectivités territoriales .....                                            | 79        |
| – Un rôle majeur dans le financement des équipements et de l'accès à la pratique sportive.....                    | 79        |
| – Une compétence partagée .....                                                                                   | 82        |
| – Une adaptation de l'action territoriale à l'évolution des pratiques .....                                       | 85        |
| <b>2. Le sport : un levier pour des politiques publiques au croisement de défis sociétaux et économiques.....</b> | <b>89</b> |
| 2.1. Le sport, instrument de diagnostic et d'action sur des enjeux sociétaux majeurs .....                        | 90        |
| – Le sport, facteur d'éducation et de citoyenneté.....                                                            | 90        |
| – Les enjeux de sécurité .....                                                                                    | 97        |
| – L'importance grandissante de l'activité physique et sportive comme outil de santé publique.....                 | 101       |
| 2.2. L'économie du sport traversée par des tensions liées à la médiatisation et à la marchandisation .....        | 110       |
| – Un poids économique relatif, mais un levier médiatique et politique déterminant.....                            | 110       |
| – L'impact du droit européen sur l'économie du sport .....                                                        | 127       |
| – Les conséquences et les limites de la marchandisation du sport.....                                             | 134       |



|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.3. Les défis posés au mouvement sportif par des offres concurrentielles et par des exigences de démocratisation .....  | 141        |
| – L'adaptation à l'individualisation des pratiques dans un secteur concurrentiel ...                                     | 141        |
| – Un besoin de compétences pour la gestion et le développement des fédérations et des clubs.....                         | 143        |
| – Des exigences de démocratie, de transparence et de déontologie à mieux prendre en compte.....                          | 144        |
| <b>3. Concerter, démocratiser et réguler, pour une politique sportive ambitieuse .....</b>                               | <b>149</b> |
| 3.1. Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport .....                                   | 150        |
| – Préciser les rôles de l'État et de l'Agence nationale du sport dans une gouvernance réformée.....                      | 151        |
| – Reconnaître le rôle des collectivités territoriales en organisant une concertation effective.....                      | 157        |
| – Poursuivre et amplifier la démocratisation et la responsabilisation du mouvement sportif.....                          | 162        |
| 3.2. Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels..... | 170        |
| – Assurer l'égalité d'accès aux pratiques .....                                                                          | 170        |
| – Garantir la qualité de l'encadrement sportif, la sécurité des pratiques et développer l'emploi sportif .....           | 175        |
| – Développer les activités physiques et sportives à des fins d'éducation, de santé et de formation .....                 | 178        |
| – Mieux intégrer les activités physiques et sportives aux politiques urbaines et environnementales .....                 | 182        |
| 3.3. Garantir l'unité du sport et développer la filière économique .....                                                 | 184        |
| – Un préalable : une observation fiable et régulière des pratiques et de l'économie du sport.....                        | 184        |
| – Conforter la solidarité entre sport professionnel et sport amateur .....                                               | 186        |
| – Assurer la diversité et l'accessibilité des programmes audiovisuels sportifs.....                                      | 190        |
| – Développer la régulation européenne et internationale de l'économie du sport professionnel .....                       | 193        |
| <b>Conclusion.....</b>                                                                                                   | <b>197</b> |
| <b>■ LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE .....</b>                                                                         | <b>199</b> |
| <b>■ CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LE SPORT .....</b>                                                       | <b>205</b> |
| – Discours introductif du cycle de conférences sur le sport .....                                                        | 205        |
| – Programme du cycle de conférences sur le sport.....                                                                    | 213        |
| <b>■ ANNEXES .....</b>                                                                                                   | <b>215</b> |
| – Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées.....                                                                       | 217        |
| – Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d'orientation de l'étude annuelle .....                                         | 221        |
| – Annexe 3 – Chronologie : le positionnement du ministère des sports sous la V <sup>e</sup> République .....             | 223        |
| <b>■ CONTRIBUTIONS .....</b>                                                                                             | <b>225</b> |
| – Une femme arbitre de football à haut niveau .....                                                                      | 227        |
| – Enjeux du sport au XXI <sup>e</sup> siècle .....                                                                       | 230        |
| – Le sport est une porte de sortie .....                                                                                 | 234        |



