

N° 1505

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*en conclusion des travaux de la mission d'information
sur les retombées des Jeux olympiques et paralympiques de 2024
sur le tissu économique et associatif local,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. STÉPHANE MAZARS ET STÉPHANE PEU,

Rapporteurs.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : L'HÉRITAGE MATÉRIEL DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024	15
I. L'ÉDITION « PARIS 2024 » : UNE AMBITION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AFFIRMÉE	15
A. UNE INCERTITUDE SUR LE SURCROÎT D'ACTIVITÉ TOURISTIQUE GÉNÉRÉ PAR LES JEUX	16
1. Quantifier « l'effet JO » sur le tourisme : un exercice impossible ?	19
a. Les hypothèses du CDES	19
b. La mesure des retombées touristiques : un exercice complexifié par des effets d'éviction et un niveau de tourisme déjà élevé à Paris	21
c. L'amélioration de « l'expérience touristique » : les JOP, un accélérateur d'innovations touristiques ?	22
2. La nécessaire coordination des acteurs du tourisme dans un contexte de concurrence mondiale accrue	25
a. L'enjeu de la coordination	25
b. Les Jeux, opportunité à saisir pour modifier le cadre juridique applicable aux meublés de tourisme	28
B. LES INFRASTRUCTURES SPORTIVES ET LEUR HÉRITAGE : UNE DÉMARCHÉ DE SOBRIÉTÉ, DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DURABLES	32
1. La conduite des chantiers olympiques et paralympiques par la Solideo : une gouvernance originale au fonctionnement satisfaisant	33
2. Des bénéfices durables en matière d'aménagement urbain	35
II. LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DES ORGANISATEURS : UN PREMIER BILAN POSITIF, DES POINTS DE VIGILANCE POUR LA PÉRIODE FINALE DE PRÉPARATION	39
A. LA SOLIDEO : DES RÉSULTATS AU RENDEZ-VOUS ET UNE TRANSPARENCE EXEMPLAIRE	44
1. Des objectifs ambitieux, des modalités de suivi optimales	44

2. Des engagements tenus, une incertitude sur les retombées locales et le suivi des personnes en insertion	45
a. Les heures d'insertion : des résultats excellents, un dispositif de suivi à renforcer	45
b. Les marchés attribués aux TPE, PME et structures de l'économie sociale et solidaire : des objectifs atteints voire dépassés	48
c. Les conditions de travail : des chantiers exemplaires, une vigilance à renforcer pour la fin des travaux.....	50
B. LES MARCHÉS PUBLICS DU COJOP : UNE CAPTATION IMPORTANTE DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES PAR LES PARTENAIRES DU CIO, UNE APPLICATION DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE À CONTRÔLER	53
1. La stratégie responsable des achats du Cojop : quelles retombées économiques locales ?.....	54
a. La répartition des montants des marchés : une captation importante des retombées au profit des partenaires mondiaux	54
b. De réels efforts de prévisibilité en direction des entreprises.....	59
c. Le recours aux volontaires : valoriser l'engagement et la contribution à la réussite de l'événement.....	60
2. L'application du code de la commande publique : des points de vigilance pour les ultimes marchés du Cojop	61
a. Les marchés publics relevant du droit commun du code de la commande publique .	61
b. Les conventions de partenariat de marketing olympique.....	62
III. LA SÉCURITÉ ET LES TRANSPORTS : DEUX SOURCES MAJEURES D'INQUIÉTUDE POUR LE BON DÉROULEMENT DES JEUX.....	63
A. LA TENUE DES JEUX : UNE OCCASION MANQUÉE POUR L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS FRANCILIENS ?.....	64
1. Le constat d'un retard irrattrapable.....	65
2. Le partage des responsabilités entre les acteurs.....	67
3. Le cas particulier de l'ouverture à la concurrence des bus parisiens.....	70
B. L'ENJEU DE LA SÉCURISATION DE L'ÉVÉNEMENT.....	71
1. La laborieuse structuration de la filière de la sécurité privée : le risque d'une substitution coûteuse des forces de sécurité intérieure	72
a. Un secteur aux fragilités structurelles.....	72
b. L'État, garant de la sécurité des Jeux	77
2. La nécessaire coordination de la politique pénale de l'État.....	79
a. L'identification des risques et la mobilisation des moyens.....	79
b. L'impact des Jeux olympiques et paralympiques et les effets du plan « zéro délinquance » sur le tribunal judiciaire de Bobigny	82

DEUXIÈME PARTIE : UNE NATION SPORTIVE ET INCLUSIVE : L'EFFET DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES À L'ÉPREUVE DES FAITS	87
I. INACTIVITÉ PHYSIQUE ET SÉDENTARITÉ : UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS AU-DESSUS DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	89
A. LES DANGERS DE LA SÉDENTARITÉ ET DE L'INACTIVITÉ PHYSIQUE : UN AUTHENTIQUE ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE	90
1. Des niveaux d'activité physique et sportive insuffisants.....	90
a. Une infime proportion d'adultes respectent les recommandations d'activité physique et sportive	90
b. L'activité physique et sportive des enfants : les invalides physiques de demain ? ..	91
2. Les bienfaits multiples d'une activité physique et sportive régulière sont désormais bien connus	91
a. Pour les adultes	91
b. Pour les enfants	92
c. Des campagnes de communication encore insuffisantes	92
B. L'IMPACT DES CONFINEMENTS SUR LES NIVEAUX DE SÉDENTARITÉ ET D'ACTIVITÉ PHYSIQUE	93
1. Une pratique sportive en berne dans le contexte de l'après-covid.....	93
2. Une baisse inquiétante des capacités physiques des enfants	94
a. Le constat : des enfants essoufflés et démotivés	94
b. Tester la condition physique des jeunes pour prévenir le décrochage sportif.....	95
II. LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE PHYSIQUE À L'ÉCOLE : UNE ARDENTE OBLIGATION	97
A. L'ENSEIGNEMENT D'EPS : UNE DISCIPLINE À PART ENTIÈRE, À CONSIDÉRER COMME TELLE	99
1. Une réflexion à mener sur les horaires et les conditions d'enseignement	99
a. Les horaires d'éducation physique et sportive (EPS) sont inégalement respectés sur le territoire	99
b. Une discipline s'évalue : valoriser l'EPS au diplôme national du brevet.....	105
2. La formation des professeurs des écoles : une situation très dégradée appelant des mesures énergiques	106
a. La formation initiale en EPS : d'importantes disparités territoriales affectant l'effectivité de l'enseignement	107
b. La formation continue : encore un effort	109
B. LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES SCOLAIRES : LES LAISSÉES POUR COMPTE DE L'HÉRITAGE OLYMPIQUE ?	113
1. L'UNSS : une sortie de crise sanitaire réussie.....	114
a. Une association très proche du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse	114

b. Le choc de la crise sanitaire est en passe d'être surmonté.....	115
c. La pleine participation à la dynamique de Paris 2024	116
2. L'Usep : la cinquième roue du carrosse olympique ?.....	117
a. Une fédération peu soutenue par les pouvoirs publics.....	117
b. ... pourtant très engagée en faveur du sport pour tous et de l'héritage des Jeux	119
c. Donner les moyens à l'Usep de développer le sport scolaire dans le premier degré .	121
3. Soutenir les fédérations sportives scolaires <i>via</i> le pass'sport	124
C. LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA PRATIQUE SPORTIVE : DES EFFORTS SANS PRÉCÉDENT, UNE EFFICACITÉ À RENFORCER.....	126
1. Les 30 minutes d'activité physique quotidienne (APQ) : un dispositif ambitieux dont l'efficacité doit être renforcée	126
a. La mesure peut répondre au défi de l'inactivité physique des jeunes.....	126
b. ... à condition de lever les principales difficultés d'application rencontrées.....	127
2. La semaine olympique et paralympique : un dispositif à pérenniser.....	129
D. LE RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE L'INSTITUTION SCOLAIRE ET LE MOUVEMENT SPORTIF, OUTIL DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SPORTIF	130
1. Le label « Génération 2024 » et le dispositif « Une école, un club »	130
a. Le label « Génération 2024 », au service de la découverte de disciplines sportives..	130
b. Le dispositif « Une école, un club », une mesure intéressante.....	131
2. L'expérimentation des deux heures de sport supplémentaires : un premier bilan mitigé.....	132
a. Une mesure nouvelle en voie de déploiement rapide.....	132
b. ... dont l'efficacité n'a pas encore été démontrée	133
III. LA PRATIQUE SPORTIVE ÉTUDIANTE : UN ENJEU MAJEUR DE SANTÉ PUBLIQUE.....	134
A. UNE PRATIQUE SPORTIVE ÉTUDIANTE AUSSI DYNAMIQUE QU'HÉTÉROGÈNE, DES COMPORTEMENTS SÉDENTAIRES ÉLEVÉS....	137
1. Un niveau d'activité physique et sportive globalement bon	137
2. Une pratique sportive inégale et hétérogène	138
B. LES TROIS LEVIERS IDENTIFIÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET SES PARTENAIRES : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE SPORT UNIVERSITAIRE	140
1. Le développement de l'offre universitaire et la diversification des pratiques étudiantes.....	140
2. La valorisation de la pratique sportive et l'aménagement de l'emploi du temps universitaire.....	142
3. La montée en puissance des moyens financiers et le renforcement de la gouvernance	143

IV. SPORT ET INCLUSION : L'HÉRITAGE DES JEUX SUR LE SPORT DE HAUT NIVEAU ET LE PARA SPORT	144
A. LES JEUX : UN TREMPLIN POUR LA STRUCTURATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT DE HAUT NIVEAU	145
1. Le renouveau du sport de haut niveau : la réorganisation de la gouvernance du sport.....	145
a. L'Agence nationale du sport : un nouvel acteur majeur pour la structuration du secteur	145
b. La promesse de Jeux modernes et paritaires	150
2. La nouvelle norme antidopage : un héritage législatif à saluer	158
a. La non-conformité jusqu'alors du droit français au regard des normes internationales antidopage : une situation difficilement tenable	158
b. Le dispositif issu de la loi olympique de 2023 : une solution mesurée et encouragée par les acteurs du secteur	161
B. LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP : UNE INDÉNIABLE PRISE DE CONSCIENCE, DES EFFORTS LOUABLES À POURSUIVRE	163
1. La visibilité exceptionnelle de la pratique sportive des personnes en situation de handicap	163
a. Le handisport et le para sport adapté : deux secteurs différemment pris en compte par les Jeux paralympiques	163
b. L'apport des Jeux paralympiques de 2024.....	171
2. Le développement de la pratique du para sport : une mobilisation importante des acteurs, une prise en compte du handicap perfectible.....	174
a. Des dispositifs efficaces pour accompagner la pratique sportive des personnes en situation de handicap mis en place à l'occasion des Jeux.....	175
b. Certains obstacles au développement de la pratique restent à lever	180
3. La problématique de l'accessibilité dans les transports.....	184
a. Les défaillances structurelles de l'offre de transport en Île-de-France... ..	185
b. ... ont en partie été compensées par la loi olympique s'agissant des taxis UFR	186
V. LE SPORT-SANTÉ EN FRANCE : LES JOP, UN ACCÉLÉRATEUR DE DÉVELOPPEMENT ?	187
A. LA STRATÉGIE NATIONALE SPORT-SANTÉ RECONNAÎT L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET SPORTIVE COMME UN DÉTERMINANT MAJEUR DE SANTÉ	189
1. L'encouragement au développement du sport-santé doit constituer une priorité de santé publique.....	189
2. La stratégie nationale sport-santé vise à promouvoir l'APS comme facteur de santé physique et mentale toute au long de la vie	191

B. LA PRESCRIPTION DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ADAPTÉE ET LE RENFORCEMENT DU RÉSEAU DES MAISONS SPORT-SANTÉ : UNE NÉCESSAIRE MONTÉE EN PUISSANCE.....	191
1. Les maisons sport-santé : des moyens à renforcer, un modèle à stabiliser.....	191
2. Le recours à l'activité physique adaptée : une prescription en hausse, une amplification nécessaire.....	194
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	197
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	199
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	205
ANNEXE 2 : DÉPLACEMENTS DE LA MISSION À RENNES ET À TRAPPES.....	213

INTRODUCTION

387. Tel est le nombre de jours séparant la présentation du présent rapport d'information de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP 2024) sur la Seine, qui marquera le début du plus grand événement jamais organisé par la France. De fait, aucune manifestation sportive ou culturelle nationale ne soutient la comparaison avec les JOP 2024. Du 26 juillet au 8 septembre, la France accueillera 15 000 athlètes participant à 329 épreuves olympiques et 549 épreuves paralympiques, 20 000 journalistes accrédités, plus de 500 000 spectateurs quotidiens. Dans 72 collectivités hôtes, 45 000 volontaires s'affaireront pour offrir aux athlètes et aux spectateurs le meilleur accueil possible.

Immense défi logistique en premier lieu, dont la réussite nécessitera des efforts de coordination sans précédent entre l'État, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (Cojop), les collectivités territoriales et les opérateurs de transports.

Immense défi sportif ensuite, la France s'étant donné pour objectif de figurer à la cinquième place du tableau des médailles.

Immense défi social également, la France ayant fait le choix, fidèle à son histoire politique et sociale, de bouleverser le modèle d'organisation des grands événements sportifs internationaux (GESI). Jamais auparavant les syndicats n'avaient été autant associés à la préparation et à l'organisation d'une manifestation sportive. Dès la phase de candidature, la Ville de Paris s'est engagée auprès du CIO à mettre en œuvre une charte sociale avec les syndicats nationaux, afin de garantir l'exemplarité des Jeux sur le plan économique et social. Les cinq organisations syndicales signataires de la charte sociale (CFDT, CGT, CFE-CGC, CFTC, FO) ont ensuite été rejointes par trois organisations patronales (Medef, U2P, CPME). Les partenaires sociaux ont défini des engagements relatifs aux conditions de travail des milliers de salariés appelés à travailler sur les chantiers olympiques ou dans l'organisation de l'olympiade, et, en participant au conseil d'administration du Cojop et de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), ont été associés à la gouvernance des Jeux.

Alors que les conditions sociales de préparation de nombreux grands événements sportifs scandalisent régulièrement l'opinion publique internationale, la France se devait de tracer un nouveau chemin et d'offrir au monde, au-delà d'un spectacle sportif exceptionnel, l'image d'une grande république sociale, soucieuse du bien-être des salariés et de retombées économiques bénéficiant au plus grand nombre.

Les rapporteurs, très favorables aux Jeux depuis le succès de la candidature française, ont eu à cœur de valoriser ce modèle d'organisation inédit. Ils espèrent qu'il sera pérennisé pour l'ensemble des GESI à venir et inspirera les organisateurs des futures olympiades. Pour reprendre les mots de M. Bernard Thibault, ancien secrétaire général de la CGT et administrateur du Bureau international du travail (BIT), les Jeux doivent être « *porteurs de progrès pour le pays qui l'organise* » et « *ouvrir de nouvelles ambitions et de nouvelles perspectives pour une large partie de la population* ».

Ouvrir des perspectives : voilà en effet tout l'enjeu de l'héritage des Jeux pour la France. À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs ont souhaité dresser un bilan des opportunités offertes à la France grâce à cet événement.

Des opportunités pour le département de la Seine-Saint-Denis, d'abord, qui, suite à la reconversion du village olympique et paralympique et du village des médias, bénéficiera de milliers de logements supplémentaires et d'un héritage urbain considérable.

Des opportunités pour la nation dans son ensemble, ensuite, avec les retombées économiques attendues de l'événement.

Dès la constitution de la mission d'information, en septembre 2022, les rapporteurs ont décidé d'organiser leurs travaux en deux phases. Dans un premier temps, ils ont cherché à dresser un bilan, à date, de ce qu'il est convenu de désigner par la notion d'« héritage matériel » : retombées économiques et touristiques, infrastructures sportives, mise en œuvre des engagements économiques, sociaux et environnementaux des organisateurs.

Très tôt, la question des transports leur est apparue comme l'un des principaux points d'alerte et de crispation dans la préparation de l'olympiade. Pour les réseaux de transports franciliens, les Jeux apparaissaient comme une grande chance et une opportunité unique à saisir pour accélérer leur développement et leur modernisation. Le défi logistique, avec près de 600 000 personnes à transporter chaque jour, sera sans précédent. Or de nombreux chantiers du Grand Paris Express accusent un retard irrattrapable. Les lignes 16 et 17 du Grand Paris, notamment, qui devaient desservir les sites olympiques de la Seine-Saint-Denis et le village des médias, ne seront pas prêtes pour les Jeux. S'agissant des prolongements de la ligne 14, dont la partie nord desservira le Stade de France, le centre aquatique olympique et le village des athlètes, le calendrier apparaît désormais très serré, le chantier devant s'achever juste avant le début des Jeux. De plus, les Franciliens souffrent des dysfonctionnements répétés du réseau de transports, qui n'a toujours pas retrouvé une activité normale depuis la sortie de crise sanitaire. Dans ce contexte et alors que les transports franciliens apparaissent fragiles, l'ouverture à la concurrence des bus parisiens, prévue au 1^{er} janvier 2025, paraît très inopportune. De nombreuses personnalités, dont M. Jean Castex, président de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), ont alerté sur les risques supplémentaires de désorganisation qui pourraient résulter de cette ouverture à la concurrence. Las,

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, ne souhaite pas, pour l'heure, modifier le calendrier initialement prévu, concédant seulement « *une mise en œuvre progressive* ». Au cours d'un point d'étape de leurs travaux, à mi-parcours, devant la commission des Affaires culturelles et de l'Assemblée nationale, les rapporteurs ont préconisé un décalage de l'ouverture à la concurrence ⁽¹⁾. Quatre mois plus tard, l'incompréhension et le blocage demeurent, avec les conséquences sociales qui pourraient s'ensuivre.

Outre un défi logistique, l'État et le Cojop devront relever le défi de la sécurisation de l'événement, dans un contexte de tensions capacitaires des forces de sécurité intérieure très préoccupant. Ce défi est de taille et la France n'a pas le droit à l'erreur. Le rapporteur Stéphane Mazars l'avait déjà relevé dans son avis sur le projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ⁽²⁾ : les Jeux, du fait de leur médiatisation exceptionnelle, constituent une cible privilégiée pour des attaques de toutes natures – informatiques, terroristes, etc. – et favorisent, par nature, le développement d'actes de délinquance plus classiques (vols, agressions, etc.) compte tenu des flux de population à gérer. La charge incombant aux forces de sécurité intérieure sera extrêmement lourde. Pour la seule cérémonie d'ouverture sur la Seine, pas moins de 45 000 policiers seront mobilisés, soit un cinquième des effectifs nationaux de police et de gendarmerie. La disponibilité des effectifs nécessaires d'agents de sécurité privée constitue une autre source d'inquiétude, alors que les efforts de l'État et de la région Île-de-France pour renforcer la structuration de la filière ont été mis en œuvre trop tardivement. Entre 20 000 et 30 000 agents seront nécessaires chaque jour pour assurer la sécurité des sites, un volume d'effectifs qui ne sera vraisemblablement pas atteint. Aussi une réorganisation des parcours de formation des personnels de sécurité privée et une montée en puissance des actions de communication sur les besoins de recrutement apparaissent urgentes, même si elles ne pourront malheureusement pas empêcher le recours aux forces de sécurité intérieure, qui devront pallier le déficit d'agents de sécurité privée.

Dans un second temps, les rapporteurs se sont attachés à l'évaluation des efforts menés en vue de doter la France d'un héritage « immatériel » conséquent. Ils s'en sont progressivement convaincus : le développement de la pratique sportive est la priorité absolue et doit d'abord concerner les plus jeunes des Français. Les confinements successifs ont aggravé une réalité déjà ancienne : les enfants et les adolescents ne bougent pas assez et adoptent des comportements trop sédentaires, obérant de ce fait leur santé actuelle et future. Toutes les personnes rencontrées par les rapporteurs ont établi un constat alarmant : les enfants sont fatigués, essoufflés, découragés par l'effort physique, souffrent de capacités de coordination et d'orientation défaillantes. Les invalides physiques de demain grandissent sous nos yeux et, trop longtemps, nous avons détourné le regard. L'inaction conduirait la France à un désastre sanitaire sans précédent. Grâce à la dynamique olympique et à

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/affaires-culturelles/missions-de-la-commission/retombees-jo2024>

(2) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b0939_rapport-fond#_Toc256000008

l'engagement de nombreux acteurs de la santé et de l'activité physique et sportive, la société française semble avoir pris conscience de l'enjeu de santé publique que constitue l'inactivité physique. La stratégie nationale sport-santé a permis de développer considérablement l'activité physique adaptée et la structuration du réseau des maisons sport-santé se poursuit.

Les rapporteurs en sont persuadés : la nation sportive appelée de ses vœux par le Président de la République se construira d'abord à l'école. En effet, où transmettre aux enfants le goût de la pratique sportive, sinon à l'école ? La littérature scientifique est unanime : plus le niveau d'activité physique et sportive est élevé dans l'enfance, plus il sera soutenu à l'âge adulte. La culture physique se construit donc dès le plus jeune âge et l'école doit faire l'objet de toutes les attentions. Les pouvoirs publics sont désormais conscients de l'enjeu et ont déployé des dispositifs spécifiques d'augmentation de la pratique sportive à l'école, notamment les 30 minutes d'activité physique quotidienne à l'école et les deux heures de sport supplémentaires au collège.

Ces programmes sont bienvenus mais peinent à faire la démonstration de leur pleine effectivité, pour de multiples raisons que les rapporteurs ont cherché à objectiver. La première consiste en une dévalorisation très préjudiciable de l'éducation physique et sportive (EPS), à laquelle les professeurs des écoles sont insuffisamment formés. Ce constat est ancien et, en dépit de l'urgence à remettre les jeunes Français en mouvement, force est de constater que le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse se hâte encore trop lentement. L'ineffectivité de l'enseignement d'EPS n'est plus à démontrer, toutes les enquêtes nationales faisant état d'un volume horaire effectif très éloigné du volume horaire théorique, d'abord à l'école primaire. Si les rapporteurs proposent de relever l'horaire obligatoire d'EPS pour tous les niveaux, il faut prioritairement donner les moyens aux professeurs des écoles de dispenser cet enseignement dans de bonnes conditions, en premier lieu en leur offrant une formation initiale correcte. En outre, les rapporteurs ont constaté que les fédérations sportives scolaires, dont ils saluent l'engagement au quotidien en faveur de l'activité physique et sportive des enfants, ne bénéficient pas des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ; c'est le cas en particulier de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep). Le fonctionnement de cette dernière, qui bien souvent pallie l'insuffisance de la formation continue en EPS des professeurs des écoles, repose presque exclusivement sur le bénévolat, ce modèle étant de plus en plus difficile à concilier avec des demandes sociales toujours plus élevées en direction de l'institution scolaire.

Enfin, le Cojop, à travers son programme d'héritage « Génération 2024 », s'est fortement engagé en faveur de la pratique sportive scolaire. Ces efforts sont louables et les rapporteurs les apprécient à leur juste valeur ; ils ne pourront néanmoins suffire à eux seuls à ancrer durablement l'activité physique et sportive dans la vie des jeunes Français.

Alors que les inégalités d'accès des jeunes à la pratique sportive, trop souvent tributaire du profil socioéconomique des familles, ne cessent de se renforcer, l'école apparaît plus que jamais comme le lieu de l'égalité. Pour plus de la moitié des élèves, elle constitue la seule opportunité pour pratiquer une activité sportive et bénéficier de ses nombreux bienfaits : participation à la constitution du capital osseux, augmentation de la concentration, amélioration de la qualité du sommeil, hausse de l'estime de soi, socialisation, etc. Les rapporteurs se réjouissent qu'une dynamique en faveur de l'activité physique et sportive ait été enclenchée. À un an des Jeux et à l'heure où la pratique sportive s'apprête à être décrétée « grande cause nationale » de l'année 2024, ces efforts doivent être intensifiés : cela est possible, nécessaire, urgent.

La réussite de l'événement passera également par la mobilisation de l'ensemble du mouvement sportif et les rapporteurs saluent l'élection à la présidence du Comité national olympique et sportif français (Cnosf), à une très large majorité, de M. David Lappartient. Ils espèrent qu'elle pourra mettre un terme à une crise qui a abîmé pendant de trop longs mois l'image du sport français à l'étranger. Celle-ci a également été dégradée par les scandales et les accusations de violences sexistes et sexuelles dans plusieurs fédérations sportives. S'il importe à présent que l'ensemble du mouvement olympique et sportif français se consacre pleinement à la préparation des Jeux, ces dysfonctionnements ne pourront rester sans réponse. Si, aux termes de la loi, les fédérations exercent leur activité en toute indépendance, elles n'en demeurent pas moins placées sous la tutelle de l'État, et un renforcement des règles de déontologie, d'éthique et de prévention des violences et des discriminations devra être envisagé. L'Assemblée nationale, dont la Conférence des présidents a pris acte, le 20 juin 2023, de la création d'une commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations sportives délégataires ⁽¹⁾, participera pleinement à cette réflexion.

Enfin, l'organisation d'un événement aussi hors normes que les Jeux olympiques et paralympiques nécessite d'œuvrer en faveur de son acceptabilité sociale : en effet, sans engouement populaire, comment peut-on espérer un héritage positif et durable ? L'effort financier consenti par l'État (11 millions d'euros) et les collectivités territoriales pour offrir un million de billets à des Français de condition modeste était indispensable, alors que nombreux sont ceux qui ont affiché une grande frustration face aux prix affichés des compétitions sportives. Pour leur part, les rapporteurs sont conscients de la nécessité d'assurer l'équilibre économique des Jeux, à l'heure où plusieurs incertitudes pèsent encore sur le niveau final des ressources du Cojop, qui doit encore, à ce jour, sécuriser des ressources de partenariat et, selon la Cour des comptes, poursuivre ses efforts d'optimisation engagés sur la gestion des sites et des infrastructures. Les rapporteurs n'en ont pas moins partagé la frustration des Français face à des tarifs parfois astronomiques et un système de vente très peu lisible.

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/cnpe/ce-federations-francaises-de-sport>

Ils forment le vœu que le présent rapport d'information contribuera à faire partager leur enthousiasme et convaincre le plus grand nombre de l'utilité des Jeux pour la nation. Certes, leur préparation n'est pas exempte d'erreurs et beaucoup reste à faire pour que l'olympiade soit ce grand moment de communion nationale dont les Français ont tant besoin, alors que les difficultés du quotidien et les horreurs de la guerre, que le Vieux Continent doit affronter une fois de plus, fragilisent la confiance dans l'avenir de tout un chacun. Les rapporteurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de leurs travaux. À l'issue d'un travail transpartisan et réalisé dans une excellente entente, ils formulent plus de cinquante recommandations, fidèles en cela à leur ambition initiale : être utiles à la préparation des Jeux.

PREMIÈRE PARTIE : L'HÉRITAGE MATÉRIEL DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024

I. L'ÉDITION « PARIS 2024 » : UNE AMBITION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AFFIRMÉE

La Ville de Paris a eu pour ambition de faire des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 un événement exemplaire sur les plans économique, social et environnemental dès la phase du dossier de candidature, dans la droite ligne de la « nouvelle norme » du Comité international olympique (CIO).

La nouvelle norme du Comité international olympique

La nouvelle norme, adoptée par les membres du CIO lors de la 132^e session de Pyeongchang (Corée du Sud) de février 2018, est un ensemble de 118 mesures et actions visant à repenser la livraison des Jeux olympiques afin d'offrir aux villes organisatrices davantage de flexibilité dans la conception de l'olympiade et d'assurer une meilleure prise en compte des objectifs de développement durable. La nouvelle norme doit permettre de réduire les coûts engendrés par l'organisation des Jeux pour le pays hôte, sans menacer la bonne tenue de l'événement. Il s'agit notamment de diminuer la taille des sites olympiques et d'utiliser prioritairement les infrastructures disponibles, d'optimiser l'offre de transports et d'utiliser les aires de compétition pour plusieurs sports à la fois autant que possible.

En outre, la nouvelle norme du CIO a mis l'accent sur la notion d'héritage, les villes candidates étant invitées à définir leur vision en matière de développement de la pratique sportive, de développement urbain, d'innovation sociale à travers le sport. Le CIO incite les villes à concevoir dès la phase de candidature une « stratégie d'héritage » à mettre en œuvre dès la préparation de l'événement.

Cette nouvelle exigence de sobriété a été pleinement intégrée par la Ville de Paris. Le dossier de candidature « Phase 3 », remis au CIO par la Ville de Paris le 3 février 2017, précise ainsi que « *les sites retenus pour Paris 2024 incarnent l'esprit de l'Agenda olympique 2020 et l'importance qu'il accorde à l'héritage et à la durabilité. Le concept utilise au maximum les infrastructures existantes et s'appuie sur des structures temporaires lorsqu'il n'existe pas de besoin avéré à long terme* ».

Il est communément admis que l'héritage des Jeux comprend un volet matériel, ou tangible, et un volet immatériel, ou intangible.

L'héritage matériel des Jeux recouvre :

- les opérations de construction des sites olympiques et les opérations d'aménagement urbain en lien avec les Jeux et présentant un impact de long terme ;
- les retombées économiques directes liées à l'organisation de l'événement (dépenses de l'organisateur) et à l'impact touristique de l'événement.

A. UNE INCERTITUDE SUR LE SURCROÎT D'ACTIVITÉ TOURISTIQUE GÉNÉRÉ PAR LES JEUX

L'ampleur de l'impact touristique lié à l'afflux de touristes conditionnera une partie importante des retombées économiques pour l'Île-de-France et, dans une moindre mesure, pour l'ensemble du territoire national. L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques implique des investissements conséquents, ce qui explique en partie la baisse tendancielle du nombre de villes candidates, les villes-hôtes espérant « rentrer dans leurs frais », notamment grâce à des retombées touristiques importantes. Selon M. Jean-Loup Chappelet, professeur honoraire de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, les retombées touristiques sont devenues, depuis les années 1980, l'une des principales motivations des villes pour accueillir les Jeux ⁽¹⁾.

Le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges, dont deux représentants ont été entendus par les rapporteurs, a réalisé pour le groupement d'intérêt public « Paris 2024 » ⁽²⁾, une étude d'impact économique des Jeux de Paris 2024, sous la direction du professeur Jean-Jacques Gouguet, directeur scientifique des études économiques du CDES. Menée dans le cadre du dossier de candidature « phase 1 », remise au CIO le 17 février 2016, cette étude a été supervisée par un comité de trois experts de l'impact économique des grands événements sportifs.

(1) Jean-Loup Chappelet, Les retombées touristiques des Jeux olympiques d'aujourd'hui, *Entreprises et histoire*, 2018.

(2) Le groupement d'intérêt public Paris 2024 a été créé le 11 décembre 2015 afin de porter la candidature de la ville de Paris. Il a été dissous le 30 septembre 2018.

Le Centre de droit et d'économie du sport

Fondé en 1978 par deux professeurs, le CDES est rattaché à la faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges. Il poursuit cinq objectifs :

- former des professionnels dans le secteur du sport ;
- informer et conseiller les parties prenantes dans le secteur du sport ;
- développer la recherche dans le droit et l'économie du sport ;
- participer à la gestion des organismes sportifs ;
- anticiper, analyser et contribuer pleinement au développement du secteur sportif.

Le CDES s'est spécialisé de longue date dans l'étude de l'impact socioéconomique des grands événements sportifs ; c'est à ce titre que le groupement d'intérêt public Paris 2024 a fait appel à lui dans le cadre du dépôt du dossier de candidature auprès du CIO. Le CDES a par exemple réalisé une étude relative à l'impact économique et à l'utilité sociale de la Coupe du Monde de rugby de 2007 et une étude sur l'impact économique et l'héritage de l'UEFA Euro 2016.

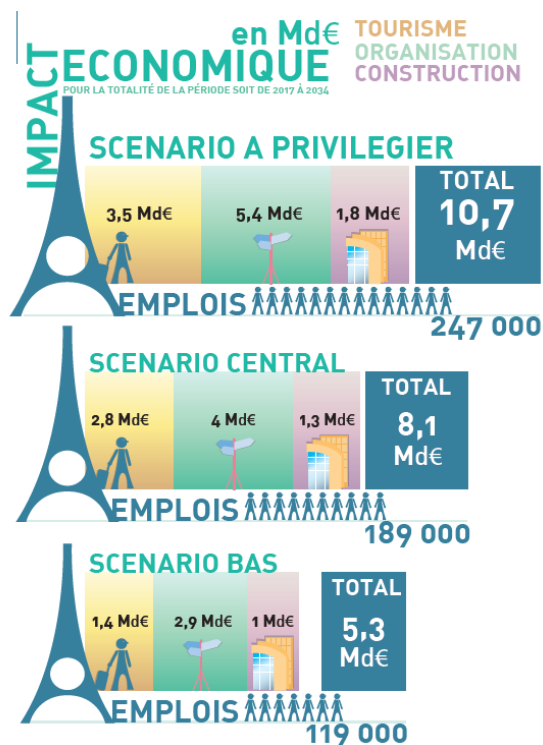
Outre sa participation au dossier de candidature, le CDES a assisté, en 2018 et 2019, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (Cojop) dans l'élaboration de sa cartographie des emplois. Il participe également à l'évaluation de la stratégie d'impact et d'héritage du Cojop.

Au total, le CDES avance l'hypothèse d'un impact global estimé entre 5,3 milliards d'euros (scénario bas) et 10,7 milliards d'euros (scénario à privilégier ⁽¹⁾) pour le seul territoire de l'Île-de-France. Ces scénarios ont été élaborés à l'issue d'une analyse construite à partir de trois multiplicateurs de type keynésien ⁽²⁾ : un multiplicateur faible de 1,1, un multiplicateur intermédiaire de 1,5 et un multiplicateur haut de 2.

(1) *Le CDES présente le scénario à privilégier comme celui qui permet « d'optimiser l'impact économique à la condition de se donner les moyens de minimiser les fuites hors circuit (importations, prestations extérieures...) et de maximiser à l'inverse le cycle de dépenses / revenus à l'intérieur de la région ».*

(2) *Un multiplicateur keynésien établit la relation entre une variation de la dépense et une variation du revenu.*

HYPOTHÈSES RELATIVES À L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES JEUX (2017-2034)



Source : CDES

Sur le plan méthodologique, l'étude s'appuie sur des hypothèses « prudentes ».

Au sein de l'ensemble relatif à l'impact économique global de l'organisation des Jeux en France, le CDES identifie trois sous-types d'impacts économiques au cours du cycle de vie complet de l'événement (2017-2034) :

– l'impact « construction », soit les infrastructures sportives et non sportives spécifiquement réalisées en raison de l'organisation des Jeux ;

– l'impact « organisation », résultant essentiellement des dépenses d'organisation du budget du Cojop ;

– l'impact « tourisme », que le CDES définit comme « l'injection résultant du tourisme en lien avec les JOP 2024 à Paris ».

L'estimation de l'impact de chacun de ces domaines a été effectuée suivant une méthodologie en cinq étapes :

– estimation des flux financiers additionnels attribuables aux Jeux ;

– estimation de « l’injection brute », soit l’ensemble des flux financiers entrants au niveau de la région Île-de-France, provenant d’acteurs extérieurs au territoire (CIO, délégations étrangères, touristes étrangers, État, investisseurs privés, etc.) ;

– estimation de « l’injection nette », soit l’ensemble des flux financiers entrants dans le territoire régional ;

– estimation des différentes valeurs du multiplicateur ;

– estimation de l’impact économique total résultant du produit entre l’injection nette et les différentes valeurs du multiplicateur.

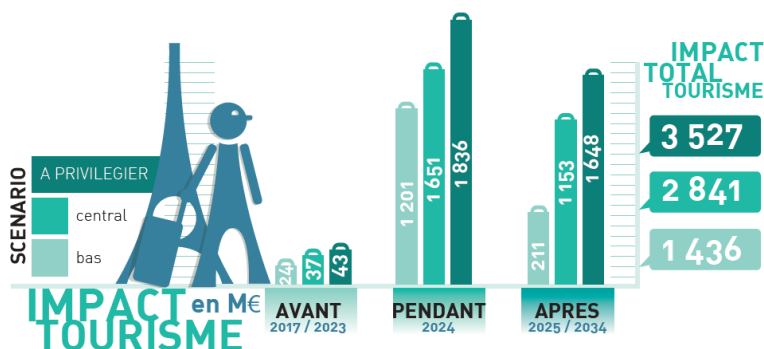
Au cours de leur audition par les rapporteurs, MM. Christophe Lepetit, responsable des études économiques du CDES, et M. Jean-Jacques Gouguet, professeur émérite en sciences économiques à l’Université de Limoges et membre de l’équipe du laboratoire du CDES, ont insisté sur la nécessaire prudence des estimations de l’impact économique et social des Jeux olympiques et paralympiques et ont souligné la nécessité de conduire des études *ex post* approfondies, une fois l’ensemble des données consolidées connues. L’État est conscient de l’enjeu que constitue l’évaluation objective de l’impact des Jeux pour la nation ; **c’est à ce titre que la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (Dijon) a arrêté, le 9 février 2021, une liste de treize études d’impact des jeux, dont une sur l’impact des Jeux sur le tourisme en Île-de-France et en France, en 2024 et à moyen terme sur la période 2020-2030.** Les rapporteurs saluent le choix de cette période large, en ce qu’elle permettra à la France d’évaluer l’impact touristique de l’événement sur l’ensemble du cycle olympique, avant, pendant et après les Jeux.

1. Quantifier « l’effet JO » sur le tourisme : un exercice impossible ?

a. Les hypothèses du CDES

La mesure du surcroît de tourisme occasionné en France par la tenue des Jeux ne peut être qu’approximative en première approche, du fait de la nature prospectiviste de l’exercice. Elle est pourtant nécessaire, au vu de la part importante que représentera l’impact touristique dans les retombées économiques globales. **Selon le CDES, le tourisme représentera ainsi entre 27 % et 35 % de l’impact global avec, d’une part, un surcroît d’activité touristique au cours de l’année olympique, et, d’autre part, un « effet de levier au niveau du tourisme post-olympique ».**

ESTIMATION DE L'IMPACT TOURISTIQUE TOTAL DES JEUX



Source : CDES

Les retombées touristiques de l'événement s'établiraient entre 1,43 milliard d'euros et 3,52 milliards d'euros. Cette hypothèse s'appuie sur un modèle présenté comme « original et unique », développé par M. Holger Preuss, spécialiste de l'impact socioéconomique des grands événements sportifs. Adossé à la théorie de la base économique et à des travaux de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ce modèle a été bâti à partir d'observations et d'enquêtes de terrain menées auprès de spectateurs ayant assisté à des grands événements sportifs internationaux. Les rédacteurs de l'étude indiquent qu'il « *intègre à la fois la diversité des caractéristiques des visiteurs ainsi que la spécificité du territoire d'accueil* ». Au cours de leur audition, MM. Christophe Lepetit et Jean-Jacques Gougnet ont mis en avant le rattachement universitaire du centre, gage de sa crédibilité et de son sérieux. Relevant le manque de rigueur, voire le caractère « *fantaisiste* » d'un certain nombre d'études économiques, ils ont présenté le modèle de l'étude d'impact économique du CDES comme « *prudent* » dans les hypothèses formulées.

L'impact touristique revêt, selon le CDES, deux caractéristiques :

- le surcroît d'activité touristique pendant l'année olympique, qui serait « *très largement* » supérieur à celui de la période préolympique et de la période post-olympique ;
- l'importance du tourisme post-olympique dans l'impact total.

Identifier les retombées touristiques des Jeux revient donc à tenter d'isoler l'impact de l'événement au sein d'une activité par nature complexe et multidimensionnelle, dans la mesure où les déterminants de l'activité touristique sont nombreux, comme le relève M. Jean-Loup Chappelet : densité de l'offre hôtelière, cours de la devise locale, accessibilité des transports, conjoncture économique mondiale, situation sanitaire, etc.

Une note de synthèse de l'Office de tourisme et des congrès de Paris (OTCP) publiée en février 2023 a formulé des hypothèses sur les volumes de visiteurs, les profils et les dépenses attendus pendant les Jeux, en exploitant des données de l'Observatoire pour la recherche sur les méga-événements (Orme)⁽¹⁾, du comité régional de tourisme Paris Île-de-France (CRT), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et de la billetterie du Cojop. Parmi les 15,9 millions de visiteurs⁽²⁾ estimés pendant la période olympique et paralympique, la part des visiteurs munis de billets serait minoritaire : 3,9 millions (25 %) contre 12 millions de visiteurs sans billets (75 %). La part des Français parmi les visiteurs serait prépondérante : 14,4 millions (90 %), dont 7,5 millions de Franciliens (52 %). 1,5 million de visiteurs viendraient de l'étranger (10 %). **L'OTCP prévoit un volume de touristes supérieur à celui d'une année normale (2019) et estime le nombre de touristes en hébergements marchands entre 1,9 million et 2,6 millions, contre 1,6 million sur une période comparable.** Le taux d'occupation de l'ensemble des hébergements marchands serait compris entre 60,1 % et 82,6 % pendant les JOP, contre 61,3 % en période normale. Cette dernière donnée semble particulièrement prudente, les hôtels franciliens ayant affiché un taux d'occupation de 83,1 % en juin 2022, 78 % en juillet 2022, 67,8 % en août 2022 et 80,9 % en septembre 2022, d'après le CRT⁽³⁾.

L'OCTP estime à 2,6 milliards d'euros, hors billetterie, les dépenses des visiteurs, toutes catégories confondues. Les touristes internationaux assureraient 36 % des retombées économiques des Jeux olympiques (JO) et 18 % des Jeux paralympiques (JP).

b. La mesure des retombées touristiques : un exercice complexifié par des effets d'éviction et un niveau de tourisme déjà élevé à Paris

La notion de « touriste olympique » doit être entendue dans une acception large. Si l'on se réfère à la définition de l'Organisation mondiale du tourisme, agence onusienne, les athlètes, les membres des délégations olympiques et paralympiques et les journalistes étrangers doivent être considérés comme des touristes, au même titre que les spectateurs, estimés à treize millions pendant la période des Jeux de Paris 2024. La dynamisation de l'activité touristique bénéficiera d'abord à certains secteurs d'activité bien identifiés, en premier lieu l'hôtellerie et la restauration, et tous les touristes olympiques ne contribueront pas à la même hauteur aux retombées touristiques, les athlètes étant notamment hébergés, aux frais du Cojop, au sein du village olympique.

(1) L'Orme est une structure hébergée par l'Université Paris-Est et qui fédère des chercheurs travaillant sur l'héritage des grands événements sportifs internationaux.

(2) L'OTCP définit les visiteurs comme les individus, avec ou sans billets, qui prendront part aux activités liées aux JOP, internationaux, nationaux et locaux (franciliens). L'acception est donc très large, puisque la notion englobe les touristes (au moins une nuitée sur place), les excursionnistes (visiteurs à la journée non franciliens) et les locaux (Franciliens).

(3) CRT, Bilan de l'activité touristique à Paris Île-de-France : résultats annuels 2022, tendances et prévisions 2023, 20 mars 2023.

Un premier effet d'éviction, difficile à mesurer, peut résulter d'un certain découragement pour les visiteurs habituels et les habitants, en raison de l'anticipation de désagréments liés aux Jeux, tels que des effets de congestion ou l'augmentation des prix. S'agissant des Jeux de Paris 2024, cet effet d'éviction pourrait être important et est déjà anticipé par des acteurs du tourisme, tel que M. Nicolas Guillemin, directeur d'exploitation et du développement de France Tourisme, organisateur de visites et de soirées à Paris, qui juge que les Jeux « *n'auront pas d'impact positif sur le tourisme* »⁽¹⁾. Selon lui, nombre de touristes traditionnels délaissent la ville-hôte au profit d'autres destinations, Paris ayant ainsi bénéficié de cet effet au détriment de la capitale britannique pendant les Jeux de Londres 2012. Il en irait de même pour les habitants de la ville-hôte, certains pouvant être importunés par les nuisances générées par l'afflux en masse de touristes.

Par ailleurs, Paris est déjà une destination touristique de premier plan, ce que relève la Ville dans son document programmatique relatif à la stratégie d'héritage, « *Transformations olympiques* ». Ce document-cadre, rendu public le 18 juin 2019 et détaillant l'ambition de la ville en matière de tourisme olympique, estime le nombre de touristes à Paris à plus de 40 millions par an. Le secteur du tourisme représente déjà près de 10 % de l'emploi salarié dans le Grand Paris. En 2022, Paris a conservé son statut de première destination touristique mondiale, ce que souligne M. Guillemin en rappelant que « *les hôtels d'Île-de-France sont déjà pleins à cette période de l'année et le savent d'autant mieux que les prix commencent à exploser pour l'été 2024. La foule nombreuse qui va venir pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris ne sera pas la clientèle classique, ses dépenses seront beaucoup plus faibles et ciblées.* » Ce tourisme de masse pourrait conduire, selon lui, à éloigner la clientèle « haut de gamme ».

Si l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques peut améliorer durablement l'image d'une ville et accroître son attractivité touristique, il n'en irait donc pas de même pour les villes déjà très touristiques, à l'instar de Paris. L'olympiade peut en revanche permettre à ces destinations de consolider leur image, dans un contexte de concurrence accrue sur le marché touristique mondial.

c. L'amélioration de « l'expérience touristique » : les JOP, un accélérateur d'innovations touristiques ?

En ce sens, la Ville de Paris a souhaité se concentrer sur l'amélioration de « *l'expérience de visite* », afin de devenir la ville « *qui accueille le plus au monde mais aussi le mieux au monde* », les Jeux étant perçus comme une opportunité de redéfinir les modalités d'accueil touristique.

Le programme d'héritage de la Ville de Paris comporte ainsi un certain nombre d'objectifs, dont l'amélioration de la fluidité sur les principaux sites touristiques, leur décongestion *via* la création de nouveaux parcours et la poursuite

(1) <https://www.lechotouristique.com/article/tribune-jo-2024-attention-au-mirage>

de leur mise en accessibilité. La Ville a également sollicité des établissements supérieurs parisiens d'ingénierie, de design et d'arts appliqués, afin de concevoir des innovations touristiques, telles que :

- la création d'une signalétique urbaine événementielle ;
- le développement d'un *design* urbain au service de l'accessibilité ;
- la conception d'uniformes pour les volontaires des Jeux en tissus écoresponsables et éthiques.

En complément de l'action de la ville-hôte, l'État a également un rôle à jouer dans le soutien au développement du secteur touristique en vue de la tenue des Jeux olympiques et paralympiques. L'agence Atout France, opérateur de l'État dans le secteur du tourisme ⁽¹⁾, a lancé, le 24 mai 2023, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) s'inscrivant dans le cadre du plan « Destination France » et courant jusqu'au 30 juin 2023.

Cet appel à manifestation d'intérêt vise à soutenir les projets innovants destinés à améliorer l'expérience des touristes olympiques, tels que la création de nouveaux services en ligne ou hors ligne à destination des voyageurs (services de bagagerie, facilités de réservation, de stationnement, gestion des flux, etc.) ou le déploiement d'outils d'évaluation de la satisfaction des visiteurs. Les lauréats recevront des subventions pouvant atteindre un montant maximal de 200 000 euros, qui sera évalué en fonction de la qualité des projets et de leur impact structurant sur la filière du tourisme ou sur un territoire donné. Pourront candidater les start-up, les petites et moyennes entreprises (PME), les entreprises de taille intermédiaire (ETI), les acteurs territoriaux et les associations.

(1) Atout France bénéficie pour l'année 2023 d'une subvention pour charges de service public de 28,7 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année 2022. L'agence a néanmoins jugé ce budget insuffisant dans un contexte d'augmentation de ses coûts, particulièrement dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques.

Le plan Destination France

Le plan « Destination France » a été présenté par le Premier ministre le 20 novembre 2021 et vise à soutenir et développer le secteur touristique, fragilisé par la crise sanitaire, afin de conforter durablement la France comme première destination touristique mondiale. Doté d'1,9 milliard d'euros jusqu'en 2024, le plan est articulé en cinq axes de développement :

- la valorisation des métiers du tourisme et la structuration de la filière ;
- le soutien de la montée en qualité de l'offre touristique ;
- le développement des filières d'avenir et des atouts touristiques français ;
- le soutien à la numérisation du secteur et à l'innovation touristique ;
- la consolidation des parts de marché touristique de la France.

Les crédits du plan comportent deux parts distinctes : 1,2 milliard d'euros de prêts et d'outils financiers de la Banque publique d'investissement et de la Banque des territoires, complétés par un effort financier de l'État à hauteur de 650 millions d'euros.

Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale des crédits du tourisme au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a fait état, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, de l'impossibilité à retracer les crédits de ce plan, les qualifiant d'« introuvables ». Les crédits sont en effet dispersés dans plusieurs programmes de différentes missions budgétaires, ce qui rend leur appréciation difficile : aucun document budgétaire ne retrace l'intégralité des crédits et les actions spécifiques de ce plan. Mme Bonnivard conclut à l'impossibilité de « *savoir quel budget sera consacré à ce plan pour 2023* ». Dès lors, il apparaît difficile de disposer d'une vue d'ensemble du budget du tourisme, d'autant plus que le plan « Destination France » constitue, aux yeux de la rapporteure spéciale, « *le véritable budget du tourisme* ».

(1) Annexe n° 2 au rapport n° 292 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023.

Si les rapporteurs se réjouissent que l'État, à travers son opérateur, déploie une stratégie et des moyens *ad hoc* pour renforcer la structuration de la filière touristique à la veille de la tenue des Jeux et mettre à profit ces derniers pour valoriser durablement la « destination France », ils rejoignent la rapporteure spéciale de la commission des finances sur les crédits du tourisme, Mme Émilie Bonnivard, sur son constat d'une faible lisibilité de ces crédits. **Dès lors, les rapporteurs s'associent à elle pour préconiser le regroupement dans le document de politique transversale consacré au tourisme de l'ensemble des crédits du plan « Destination France », ainsi que la création d'un programme budgétaire dédié au tourisme, qui permettrait de mieux garantir le respect des principes de spécialité et d'annualité budgétaires et de mieux apprécier l'effort financier de l'État en faveur du soutien au développement de la filière touristique.**

Recommandation n° 1 : Créer, au sein de la mission budgétaire *Économie*, un programme budgétaire dédié aux crédits du tourisme.

2. La nécessaire coordination des acteurs du tourisme dans un contexte de concurrence mondiale accrue

a. L'enjeu de la coordination

Dans son article précité, M. Jean-Loup Chappelet estime que l'un des principaux effets d'éviction induits par les Jeux provient du fait que, pendant la durée de l'événement, les « officiels » et les « journalistes » « *délaissent les autres composantes de l'offre touristique habituelle comme les restaurants, spectacles et musées* ». Selon lui, il en va de même pour les spectateurs, qui « *délaissent l'offre d'attractions habituelles pour le "spectacle olympique", pour lequel ils ont acheté des billets* ». M. Chappelet rappelle ainsi que le Premier ministre britannique, au début des Jeux de Londres en 2012, « *éprouva le besoin de déclarer officiellement que la ville était ouverte comme à l'accoutumée car elle avait, jusque-là, expérimenté des baisses de fréquentation importantes dans ses attractions habituelles (comédies musicales, cafés, monuments, etc.)* ». Il convient donc dès à présent, pour le Cojop, la Ville de Paris, le département de la Seine-Saint-Denis et l'ensemble des collectivités territoriales accueillant des épreuves olympiques et paralympiques, de définir ensemble une stratégie de communication, *via* notamment des campagnes publicitaires, dans le but de faire connaître aux touristes olympiques, avant et pendant l'événement, l'ensemble des opportunités, notamment patrimoniales, que la ville leur offre. De même, ces campagnes devraient mettre en valeur l'ensemble du territoire national et proposer des activités dans des lieux situés à proximité des sites de compétition.

Recommandation n° 2 : Renforcer la coordination entre les acteurs du tourisme francilien afin d'élaborer une stratégie de communication et d'accueil commune.

Le lancement par la Ville de Paris et l'OTCP de la plateforme « bienVenue 2024 » favorisera incontestablement la mise en valeur des hauts lieux de la capitale. Cette plateforme, conçue comme une « *véritable vitrine virtuelle des plus beaux espaces parisiens* », recense les lieux d'exception et emblématiques de la capitale et facilite la mise en relation avec les meilleurs professionnels de Paris. Il importe à présent que l'ensemble des parties prenantes à l'organisation des Jeux favorisent sa diffusion, en coordination avec les acteurs du tourisme. À ce titre, les rapporteurs regrettent que le site internet de la billetterie de Paris 2024 renvoie au programme d'hospitalités ⁽¹⁾ de la société On Location, mais ni à la plateforme ni à l'OTCP.

(1) Les hospitalités sont entendues comme l'ensemble des services payants associés aux billets fournis sur les sites, comme la restauration ou l'hébergement.

La maximisation des retombées économiques touristiques dépendra en partie de la capacité des différents acteurs à se coordonner. **Les représentants de l'hôtellerie et de la restauration entendus par les rapporteurs au cours d'une table-ronde ont à cet égard exprimé un certain nombre d'inquiétudes sur le manque d'anticipation du Cojop, de la Ville de Paris et de l'État, potentiellement préjudiciable à la réussite touristique de l'événement et ont réclamé une « feuille de route » sur les aspects logistiques et organisationnels.** Ils ont également relevé une diminution du budget de l'OTCP, ce dont les rapporteurs se sont étonnés. Enfin, ils ont regretté leur absence de relation avec le Cojop et un déficit global de gouvernance.

Par ailleurs, un important effort d'anticipation et de coordination entre les services de l'État en Île-de-France et le secteur de l'hôtellerie devra être mené afin de sécuriser les capacités d'hébergement d'urgence de la région, qui pourraient être défavorablement affectées du fait du déroulement, en 2023, de la Coupe du monde de rugby et, en 2024, des Jeux olympiques et paralympiques.

L'impact du tourisme olympique sur les capacités d'hébergement d'urgence en Île-de-France

La perspective des JOP risque de fragiliser les capacités d'hébergement d'urgence en Île-de-France qui, fin 2022, s'élevaient, selon les données communiquées aux rapporteurs par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), à 118 000 places tous dispositifs confondus. Le nombre de places dans le secteur hôtelier s'élevait à 50 000, contre 39 470 fin 2017, soit une augmentation de 25 %, essentiellement réalisée pendant la crise sanitaire. En 2022, les capacités d'hébergement d'urgence dans le secteur de l'hôtellerie ont enregistré une baisse de 2 500 places. Selon la Drihl, il s'agit d'hôtels qui avaient signé une convention avec l'État pendant l'épidémie de covid-19, mais qui ont ensuite retrouvé leur activité touristique normale à la faveur de la reprise du tourisme francilien. À date, 20 % des nuitées d'hôtels d'Île-de-France sont consacrées à l'hébergement d'urgence.

À première vue, un impact négatif des Jeux sur les capacités hôtelières d'hébergement d'urgence pourrait être anticipé. Cependant, la Drihl juge cet impact difficile à estimer, pour deux raisons. En premier lieu, les touristes olympiques pourraient se substituer pour partie à la clientèle touristique traditionnelle, les rapporteurs ayant eux-mêmes identifié, au cours de leurs travaux, ce potentiel effet d'éviction. En second lieu, une partie des touristes olympiques, notamment les membres du mouvement olympique et les partenaires du Cojop, seront hébergés dans la gamme supérieure des établissements hôteliers franciliens, qui ne participent pas à l'effort de mise à disposition de places d'hébergement d'urgence. De ce fait, la Drihl estime « *peu probable* » et « *vraisemblablement limité* » l'impact des JOP sur les capacités d'hébergement d'urgence.

Bien que l'État se mobilise pour mettre en place des dispositifs plus durables, en cherchant de nouveaux sites pérennes ou temporaires destinés à accueillir les personnes sans domicile, les ouvertures de places en centres d'hébergement ne suffisent pas à compenser la diminution des places dans le secteur hôtelier : 150 places ont été créées en 2022 et près de 600 sont prévues d'ici la fin de l'année 2023.

En parallèle, le Samu social de Paris cherche à améliorer auprès des hôteliers l'attractivité du conventionnement avec l'État, afin de sécuriser dans la durée les capacités hôtelières d'hébergement d'urgence. Un système d'affiliation en continu des prestataires hôteliers, qui remplacerait le système actuel d'achats par bons de commande chaque mois, est en cours de construction. En échange d'avances, les prestataires hôteliers s'engageraient sur une durée d'hébergement non plus mensuelle mais annuelle, et sur un volume de chambres déterminé. Ce système devrait entrer en vigueur en mars 2024.

M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement, a confirmé en mai 2023 que l'approche de grands événements sportifs internationaux risquait de provoquer une baisse de 3 000 à 4 000 places hôtelières d'hébergement d'urgence.

Les préfets ont reçu pour consigne d'ouvrir des lieux d'accueil en dehors de l'Île-de-France pour les personnes en situation d'hébergement d'urgence et les personnes relevant du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Des sas d'accueil temporaires sont mis en place depuis plusieurs mois, en vue d'une prise en charge de trois semaines, avant que les personnes soient orientées vers un type d'hébergement adapté au sein de la région. Face à l'urgence de la situation, le principe peut sembler pertinent – il est naturellement préférable d'héberger une personne en dehors de l'Île-de-France plutôt qu'elle y vive sans toit – mais son application dans des conditions et des délais acceptables pour les personnes concernées, les moyens qui y sont consacrés et les perspectives d'insertion sociale et professionnelle suscitent un certain nombre d'interrogations. Les modalités d'application de ce dispositif inquiètent les rapporteurs, qui rappellent la nécessité de Jeux socialement exemplaires.

b. Les Jeux, opportunité à saisir pour modifier le cadre juridique applicable aux meublés de tourisme

Les difficultés du secteur de l'hôtellerie-restauration sont amplifiées par la concurrence des plateformes de location de meublés de tourisme, en premier lieu la société Airbnb, devenue partenaire mondial du CIO en novembre 2019, ce qu'ont dénoncé la Ville de Paris et le secteur.

L'ensemble des personnes entendues par les rapporteurs au cours de la table-ronde mentionnée *supra* ont réclamé une intensification du contrôle du respect de la publication sur les annonces d'Airbnb des numéros de déclaration d'enregistrement, obligatoire en application de l'article 2 du décret n° 2017-678 du 28 avril 2017 relatif à la déclaration prévue au II de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme et modifiant les articles D. 324-1 et D. 324-1-1 du même code. La société Airbnb avait été condamnée par le tribunal judiciaire de Paris, par jugement du 1^{er} juillet 2021 rendu en la forme des référés ⁽¹⁾, à une amende de 8 millions d'euros du fait du non-respect de cette obligation légale, qui a pour objet de s'assurer que les loueurs de meublés de tourisme se conforment à la réglementation en vigueur. Airbnb a depuis annoncé avoir automatisé la mention du numéro d'enregistrement pour l'ensemble des loueurs parisiens. Cependant, en application du second alinéa du II de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, la déclaration préalable en mairie n'est pas obligatoire lorsque le logement loué constitue la résidence principale du loueur, exception que les rapporteurs proposent de supprimer afin de soumettre l'ensemble des meublés de tourisme à la même réglementation et de donner davantage de moyens d'action aux maires.

Recommandation n° 3 : Rendre obligatoire l'enregistrement de l'ensemble des meublés de tourisme, quelle que soit leur nature, sur l'ensemble du territoire national.

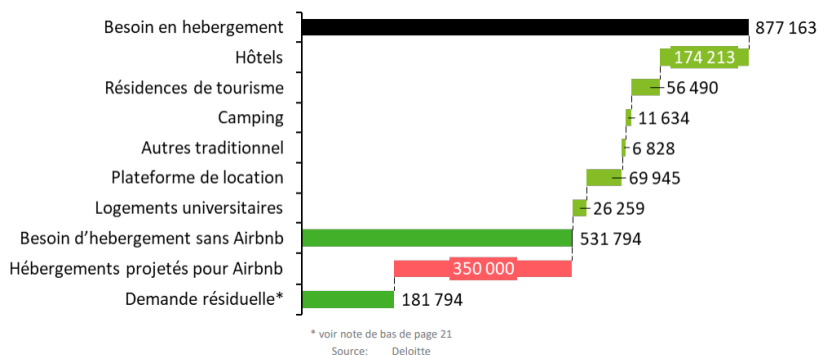
La volonté des rapporteurs n'est pas d'écarter par principe la solution que peuvent constituer Airbnb et les locations de meublés touristiques de façon plus

(1) Tribunal judiciaire de Paris, référé, 1^{er} juillet 2021, n° 19/54 288.

générale. Ils sont notamment conscients du déficit de l'offre d'hébergement marchand en Île-de-France, qu'a souligné une étude réalisée par le cabinet Deloitte ⁽¹⁾ pour la société Airbnb. En s'appuyant sur les hypothèses de l'OTCP (cf. *supra*), cette étude estime la demande d'hébergement quotidienne en Île-de-France à 877 000 touristes (14 millions de nuitées au total), alors que la capacité d'hébergement quotidienne du secteur de l'hébergement marchand francilien (hôtellerie, villages vacances, résidences de tourisme, auberges de jeunesse, campings, plateformes de location de particulier à particulier) est estimée à 345 000 personnes.

CAPACITÉ D'ACCUEIL PAR TYPE D'HÉBERGEMENT PENDANT LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024 (NOMBRE DE PERSONNES)

(nombre de personnes)



Source : cabinet Deloitte

Le cabinet Deloitte chiffre ainsi le déficit d'hébergement quotidien à 532 000 personnes, cette estimation étant néanmoins à relativiser du fait de la hausse de l'offre d'hébergement marchand prévisible en 2023 et 2024. Sur la base d'un sondage IFOP réalisé auprès de 1 800 personnes entre le 22 et le 29 mars 2023 et de la capacité d'hébergement quotidienne en Île-de-France proposée par les hôtes Airbnb à l'été 2022 (230 000 personnes), Deloitte anticipe environ 460 000 touristes qui séjourneraient dans un hébergement mis à disposition par Airbnb et contribuant ainsi à la réduction du déficit d'offres d'hébergement en Île-de-France. Par ailleurs, ces séjours en Île-de-France pourraient rapporter, selon les estimations du cabinet, plus de 15 millions d'euros de taxe de séjour aux collectivités territoriales franciliennes ⁽²⁾.

Cette contribution positive aux retombées économiques ne doit pas occulter les nécessaires mesures complémentaires de régulation des locations touristiques et les rapporteurs, dans ce domaine comme dans les autres, souhaitent que les Jeux

(1) Deloitte, Contributions économiques et sociales d'Airbnb en France lors des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, avril 2023.

(2) Voir les pages 27 et 27 de l'étude.

soient un accélérateur de mesures d'intérêt général et de justice sociale. En l'espèce, la responsabilité des plateformes de location de meublés de tourisme, au premier rang desquelles Airbnb, dans la difficulté croissante des Français à accéder au logement et dans la hausse des prix de l'immobilier, est désormais clairement établie. Dans un rapport de juin 2022 ⁽¹⁾ une mission interministérielle a ainsi analysé le développement rapide ⁽²⁾ des locations de meublés de tourisme. Les rapporteurs de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration du développement durable (Igadd) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) jugent que ce dernier a accéléré les déséquilibres sur le marché du logement, par l'effet d'une double dynamique : d'une part, le caractère très compétitif du meublé de tourisme pour le locataire et, d'autre part, la rentabilité de ce type de location pour le propriétaire, du fait de sa souplesse et de son régime fiscal attractif. Ils concluent ainsi que *« cette double dynamique intensifie la concurrence des usages des locaux d'habitation et conduit d'une part à une réduction de l'offre de résidences principales en zones tendues et d'autre part ? entretient l'augmentation des prix de l'immobilier d'autant plus que l'offre de logement est par construction inélastique à court terme »*.

L'accroissement prévisionnel de l'offre de locations de meublés de tourisme pendant les Jeux olympiques et paralympiques, même si cette hausse devrait être conjoncturelle, doit donc s'accompagner d'une évolution du cadre normatif applicable.

Une proposition de loi de Mme Annaïg Le Meur et de députés des groupes Renaissance, Démocrate (MoDem et Indépendants), Horizons et apparentés et Socialistes et apparentés ⁽³⁾, déposée le 28 avril 2023, propose de mettre fin au privilège fiscal dont jouissent les meublés de tourisme. Ceux situés en dehors des communes de montagne et des zones non tendues ne bénéficieraient ainsi plus du régime fiscal avantageux des micro bénéficiaires industriels et commerciaux non professionnels (micro-BIC). En zone non-tendue et en station de montagne, les meublés de tourisme classés continueraient à bénéficier d'un abattement de 71 %, dans la limite d'un chiffre d'affaires de 176 200 euros, et les meublés de tourisme non classés bénéficieraient d'un abattement de 50 %, dans la limite d'un chiffre d'affaires de 72 600 euros. En zone tendue, les meublés de tourisme classés bénéficieraient d'un abattement de 50 % dans la limite d'un chiffre d'affaires de 30 000 euros, et les meublés de tourisme non classés bénéficieraient d'un abattement de 30 %, dans la limite d'un chiffre d'affaires de 15 000 euros.

(1) Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, juin 2022.

(2) Selon les données d'AirDNA, l'activité d'Airbnb a enregistré en 2022 une hausse de 26 % par rapport à 2019, avec 87 millions de nuitées en France. Au 31 décembre 2021, le nombre de logements mis en location touristique de courte durée a été estimé à 800 000, dont 167 000 meublés de tourisme classés, soit une augmentation de plus de 18 % par rapport à 2020.

(3) Proposition de loi n° 1176 de Mme Annaïg Le Meur et plusieurs de ses collègues visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue.

La proposition de loi rend également obligatoire la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) avant la mise en location des meublés de tourisme, tout en soumettant ces derniers aux interdictions échelonnées de mise en location des logements classés G (au 1^{er} janvier 2025), des logements classés F (au 1^{er} janvier 2028) et des logements classés E (au 1^{er} janvier 2034) ⁽¹⁾.

Enfin, la proposition de loi élargit les pouvoirs des élus dans la réglementation des locaux à usage touristique.

L'adoption de ces mesures, auxquelles les rapporteurs sont tout à fait favorables, est nécessaire. Les rapporteurs souhaitent néanmoins aller plus loin en abaissant le plafond du nombre de nuitées autorisées au cours d'une même année civile, actuellement fixé à 120. Une durée de quatre mois semble très excessive, alors même que de grandes villes européennes touristiques, comme Londres ou Amsterdam, appliquent un plafond plus restrictif (90 et 30 nuits respectivement). L'abaissement du plafond de 120 à 90 ou 60 jours permettrait de lutter efficacement contre l'effet d'éviction des meublés de tourisme sur les locations de longue durée ⁽²⁾.

Recommandation n° 4 : Abaisser le plafond de 120 jours de location autorisés à 90 ou 60 jours pour les résidences principales.

En outre, les rapporteurs reprennent à leur compte une proposition votée par le Sénat en première lecture du projet de loi de finances pour 2023 ⁽³⁾ mais non retenue par le Gouvernement dans le texte définitif considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. L'article 261 D du code général des impôts assujettit à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) les locations de meublés de tourisme offrant trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle. Les rapporteurs jugent cette distorsion de concurrence préjudiciable et souhaitent que les locations de meublés de tourisme soient assujetties à la TVA dans les mêmes conditions que l'hôtellerie traditionnelle, comme le Sénat l'a proposé.

Recommandation n° 5 : Assujettir l'ensemble des locations de meublés de tourisme à la TVA.

(1) En application de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans sa rédaction résultant de l'article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Cette mesure est notamment proposée par M. Inaki Echaniz, auteur de la proposition de loi n° 853 portant mesures d'urgence pour lutter contre la spéculation locative et favoriser l'accès au logement dans les territoires en tension.

(3) Amendement n° I-191 rect. quater de M. Max Brisson et plusieurs de ses collègues.

Enfin, les rapporteurs proposent la création d'un observatoire *ad hoc* du tourisme olympique, sous la direction de la Dijop et réunissant les acteurs essentiels du tourisme olympique : le Cojop, la Ville de Paris, le département de la Seine-Saint-Denis, l'OTCP, l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie et les principales plateformes de location de meublés de tourisme. Cet observatoire permettrait d'estimer le nombre de touristes venus en Île-de-France spécialement pour les Jeux, par exemple en décomptant les arrivées aux aéroports parisiens et en demandant aux touristes de répondre à un questionnaire.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un observatoire, pendant l'été 2024, des retombées économiques touristiques.

B. LES INFRASTRUCTURES SPORTIVES ET LEUR HÉRITAGE : UNE DÉMARCHE DE SOBRIÉTÉ, DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DURABLES

Tirant les leçons des Jeux olympiques d'hiver de Sotchi en 2014, restés dans les annales comme ceux de la démesure ⁽¹⁾, et refusant la création « d'éléphants blancs » qui sont en général l'héritage douloureux des pays accueillant les Jeux ⁽²⁾, la candidature de la Ville de Paris a répondu aux exigences du CIO ⁽³⁾ qui impose désormais l'établissement de budgets raisonnables, limités et réalistes, tant sur le plan de l'organisation des Jeux que sur celui du mode de livraison des sites olympiques en encourageant notamment l'optimisation et l'utilisation d'infrastructures existantes. Cette nouvelle norme du CIO (cf. *supra*) impose de surcroît de mettre en avant la notion d'héritage dès la phase d'attribution des Jeux. Le comité de candidature, « GIP Paris 2024 » ⁽⁴⁾, qui a porté la candidature de la Ville de Paris, s'est donc immédiatement inscrit dans cette perspective en faisant le choix de la sobriété, concentrant sur une zone géographique réduite le déroulement de la quasi-totalité des épreuves. Le résultat est sans précédent : 95 % des infrastructures sportives utilisées pour les Jeux existent déjà ou sont temporaires (70 % de sites existants et 25 % de sites temporaires) ⁽⁵⁾. Les Jeux de Paris 2024 devraient être sobres et l'héritage urbain réel. Un petit nombre seulement de

(1) 36 milliards d'euros de budget contre 1,4 milliard d'euros pour les précédents Jeux organisés à Vancouver, construction de la route la plus chère du monde (8,7 milliards de dollars pour 48 kilomètres), soupçons de corruption (14 % des dépenses auraient été attribuées à deux oligarques proches de Vladimir Poutine), stockage de neige pendant un an, etc.

(2) Expression d'origine indienne qui désigne une réalisation d'ampleur qui se révèle ruineuse par son entretien et sans utilité au-delà de l'événement pour lequel il a été construit. L'exemple des Jeux olympiques d'Athènes de 2004 est particulièrement frappant : la plupart des installations construites pour les Jeux ont été délaissées ensuite. De même à Rio pour les Jeux olympiques de l'été 2016 où le stade Maracana fut laissé à l'abandon faute de moyens pour son entretien.

(3) Était notamment intégré aux conditions pour candidater un programme visant à « protéger et améliorer l'environnement et encourager la durabilité à long terme ».

(4) Groupement d'intérêt public communément appelé « Comité de candidature » dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté le 11 décembre 2015, JORF n° 0289 du 13 décembre 2015 et dissout le 8 novembre 2018 au bénéfice du Cojop.

(5) *Cour des comptes*, L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, janvier 2023, p. 43.

constructions et plusieurs rénovations sont en cours, sous l'égide de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo).

1. La conduite des chantiers olympiques et paralympiques par la Solideo : une gouvernance originale au fonctionnement satisfaisant

La responsabilité du financement et de la livraison de l'ensemble des ouvrages pérennes pour les Jeux olympiques et paralympiques de l'été 2024 a été confiée à la Solideo, acteur majeur dans l'organisation et la réussite des Jeux. L'établissement public, créé par l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 ⁽¹⁾ relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, est également chargé des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation et au déroulement des Jeux dans les délais fixés par le CIO. L'établissement a, de surcroît, la mission de veiller à la destination de ces ouvrages et de ces opérations à l'issue des Jeux paralympiques de 2024. La Solideo a donc pour objectif ambitieux de « garantir, quoi qu'il advienne, la livraison dans les temps, dans les coûts et dans les ambitions des ouvrages olympiques » ⁽²⁾.

La création d'une entité publique *ad hoc* pour construire les sites et ouvrages olympiques s'inscrit dès l'origine dans la logique d'héritage imposée par le CIO et constitue le fil d'Ariane de la candidature de la ville-hôte. Ce choix de gouvernance est un modèle unique qui fait, pour l'instant, la preuve de son efficacité grâce à une gestion anticipée qui rendra l'héritage des Jeux plus aisé. Liée au Cojop par une convention qui fixe la liste, la programmation et le descriptif des ouvrages ⁽³⁾, la Solideo fonctionne avec treize co-financeurs publics et des financements résiduels du secteur privé. La gouvernance de l'établissement public est assurée par M. Nicolas Ferrand, directeur général.

Pour la réalisation de sa mission, la Solideo coordonne trente-deux maîtres d'ouvrages et maîtres d'ouvrages délégués, publics ou privés, responsables des ouvrages et des opérations d'aménagement, et conclut des conventions relatives au financement et au calendrier de livraison de ces ouvrages ou de réalisation des opérations d'aménagement. Elle contrôle le respect de ces calendriers. Elle a donc une fonction de supervision, tel un « super maître d'ouvrage », et a pour cela développé des outils de suivi performants. Elle publie une revue de projets mensuelle avec le Cojop et les différents maîtres d'ouvrages qui permet d'assurer le suivi de l'avancement opérationnel de chaque chantier. Elle demeure contractuellement subordonnée au Cojop, qui est l'instance décisionnaire et l'interlocuteur unique du CIO conformément au contrat de ville-hôte ⁽⁴⁾.

(1) L'attribution des Jeux à la Ville de Paris a eu lieu le 13 septembre 2017.

(2) Nicolas Ferrand est le directeur général exécutif de la Solideo, propos recueillis le 17 novembre 2022.

(3) Convention globale approuvée par le conseil d'administration de la Solideo le 4 mars 2021 et par celui du Cojop le 16 mars 2021 à la suite du référé sur la gouvernance financière et budgétaire des Jeux olympiques et paralympiques de la Cour des Comptes adressé au Premier ministre le 9 avril 2021.

(4) Contrat signé à Lima, au Pérou, le 13 septembre 2017.

Elle assure la maîtrise d'ouvrage de douze ouvrages ou opérations d'aménagement et exerce, dans ce cadre, les compétences reconnues aux établissements publics d'aménagement.

Depuis sa création en 2017 et jusqu'en 2019, la Solideo a développé et optimisé son projet. Elle a ensuite ouvert en 2020 la phase de dévolution des marchés publics, puis a débuté les travaux de démolition et de dépollution nécessaires à la réalisation des ouvrages. Les chantiers qu'elle supervise doivent durer jusqu'en décembre 2023, date à laquelle la livraison des ouvrages est prévue. Ces travaux sont donc, pour la plupart, en phase de second œuvre.

Les chantiers sont nombreux et leur coût global est estimé à 4,5 milliards d'euros. Soixante-quatre ouvrages olympiques sont construits ou rénovés : un se trouve en dehors de la région Île-de-France (la Marina du Roucas Blanc à Marseille), un se trouve en Seine-et-Marne (le stade nautique olympique d'Île-de-France à Vaires-sur-Marne), un dans les Yvelines (l'aménagement de la colline d'Élancourt pour les épreuves de vélo tout terrain – VTT), et deux équipements se situent dans les Hauts-de-Seine (la rénovation et l'extension de la piscine et la rénovation et le réaménagement du stade départemental Yves-du-Manoir à Colombes). Enfin, douze équipements sont prévus à Paris : la rénovation du stade Pierre de Coubertin, la couverture du court Suzanne Lenglen à Roland-Garros, l'aménagement et l'équipement des voies olympiques sur le boulevard périphérique et dans Paris intra-muros, la rénovation du Grand Palais et le réaménagement de ses abords, la rénovation du complexe sportif Max Roussié, la rénovation du complexe sportif des poissonniers, la construction de l'Adidas Arena, la rénovation de la piscine Georges Vallerey et le renforcement du système de rafraîchissement de l'Accor Arena de Bercy.

Pour la réalisation de ces chantiers, la maquette financière de la Solideo, votée en 2018, avait fixé à 1 378 millions d'euros⁽¹⁾ le montant des financements publics nécessaires. Deux tiers de ces fonds proviennent de l'État (933 millions d'euros) et un tiers de financements publics des collectivités (445 millions d'euros). Ce montant a fait l'objet de plusieurs révisions pour tenir compte, d'une part de l'évolution des indices de la construction et, d'autre part, d'éléments exogènes affectant les prévisions budgétaires de la Solideo. Ainsi une nouvelle maquette fondée sur l'évolution moyenne des indices de la construction depuis 2016 a-t-elle été votée en juillet 2021, portant le montant des financements publics à 1 553 millions d'euros courants ; elle a été modifiée une nouvelle fois en mars 2022, à la suite des préconisations de la Cour des comptes, prescrivant notamment une réévaluation des frais de fonctionnement de la Solideo, **la maquette financière votée en mars 2022 portait ainsi le montant des financements publics transitant par la Solideo à 1 571 millions d'euros courants**. Enfin, dans un contexte marqué par l'augmentation des coûts de l'énergie, à partir de l'été 2021, et des matières premières (liée à la guerre en Ukraine à compter de février 2022) et à la

(1) En euros constants, valeur juillet 2016. Montant inférieur à celui inscrit dans la candidature qui était de 1 503,3 millions d'euros.

désorganisation des chaînes logistiques (liée à la crise de la covid-19 en Chine à partir de janvier 2020), le dernier conseil d'administration du 16 décembre 2022 a porté l'effort des treize co-financeurs publics, à **1 711 millions d'euros courants**.

Au montant de la maquette financière de la Solideo doivent être ajoutés les investissements privés (estimés à près de 2 milliards d'euros, recettes de charges foncières comprises), ainsi que les autres investissements publics complémentaires, nécessaires aux Jeux et à l'héritage ne transitant pas par elle (estimés à 100 millions d'euros). **Le coût des ouvrages strictement nécessaires aux Jeux est donc de 3,8 milliards d'euros.**

Un audit global conduit par le comité d'audit de la Solideo, dont les résultats ont été présentés à son conseil d'administration le 13 juillet 2022, soulignait « *la solidité, la fiabilité et l'efficacité des dispositifs de pilotage, de suivi et de gestion des risques de l'établissement* » ⁽¹⁾.

Par ailleurs, pour répondre à l'objectif fixé par le CIO d'organiser des Jeux responsables associés à une stratégie d'héritage ambitieuse, le Cojop et les pouvoirs publics se sont engagés dans une stratégie appelée « Héritage et durabilité » pour livrer des Jeux plus verts et respectueux du développement durable avec un objectif de neutralité carbone. De son côté, le Cojop a mis en place une direction de « l'excellence environnementale ». La Solideo a, pour sa part, adopté une stratégie de « durabilité » pour les ouvrages olympiques, appuyée sur des objectifs d'excellence environnementale autour de modes de construction innovants, de la recherche d'une sobriété énergétique, de la stratégie carbone et la biodiversité urbaine. Les deux organismes entendent, par ailleurs, favoriser les retombées économiques et sociales pour les petites et moyennes entreprises (TPE/PME), le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) et la création d'emplois locaux et durables. Pour atteindre ces objectifs, ils se sont dotés d'une charte en faveur de l'emploi et du développement territorial, conformément à l'article 16 de la loi olympique de 2018 (cf. *infra*).

Compte tenu du nombre important de chantiers et des montants en jeu, les rapporteurs saluent l'action de la Solideo. La Cour des comptes considère d'ailleurs que « *les objectifs de compacité et d'optimisation des sites olympiques par l'utilisation pour l'essentiel, d'équipements existants, ont été globalement atteints* » ⁽²⁾. À un an des Jeux, les calendriers sont tenus. À la fin de l'année 2023, 89 % en valeur des ouvrages seront livrés. Le cap financier est maintenu, malgré les hausses du budget en euros constants.

2. Des bénéfices durables en matière d'aménagement urbain

La mission de la Solideo ne se résume ni au seul financement, ni à son obligation de livraison de l'ensemble des ouvrages. La loi lui confère également la

(1) *Cour des comptes, L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, janvier 2023, p. 49.*

(2) *Ibid, p. 57.*

« mission de veiller à la destination des ouvrages et [des opérations d'aménagement] à l'issue des Jeux paralympiques de 2024 »⁽¹⁾. L'établissement doit s'assurer que l'aménagement des sites olympiques et paralympiques est réalisé dans le respect d'un projet urbain durable en lien avec les projets des collectivités territoriales.

En Île-de-France, les infrastructures nouvelles sont : l'Arena de la Porte de la Chapelle, le complexe sportif handisport situé à Bobigny, le village des médias, le village olympique et paralympique, et le centre aquatique olympique.

L'Arena de la porte de la Chapelle appelée « Adidas Arena » est le seul site des Jeux bâti dans Paris intra-muros. Ce projet de construction était planifié par la Ville de Paris avant qu'elle ne soit candidate pour les Jeux. Cette Arena, dotée d'une capacité de 8 000 places assises, accueillera les épreuves de badminton et de gymnastique rythmique pendant les Jeux olympiques et les épreuves de para-badminton et de para haltérophilie à l'occasion des Jeux paralympiques. Son héritage est multifonctionnel. Le club de Paris Basketball y sera en résidence et elle pourra accueillir des compétitions sportives nationales ou internationales, mais aussi des spectacles, des concerts ou des congrès. Son esplanade, un vaste parvis arboré auquel a été donné le nom d'Alice Milliat⁽²⁾, devrait contribuer au renouvellement urbain du quartier. Elle est située au sein d'un nouveau quartier entre les portes de la Chapelle et d'Aubervilliers. Sa construction est accompagnée de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)⁽³⁾. Deux gymnases de proximité pour les riverains y sont intégrés. La construction de l'Arena est également l'occasion de réaménager les espaces depuis la Porte et la rue de la Chapelle jusqu'à l'entrée dans Paris et la rue Marx Dormoy. Les chantiers de gros œuvre se sont terminés en janvier 2023. Placés sous la maîtrise d'ouvrage directe de la Ville de Paris, ils ont généré 110 000 heures d'insertion.

Les autres chantiers se déroulent principalement dans le département de la Seine-Saint-Denis. Sur les soixante-quatre ouvrages construits ou rénovés dont la réalisation est supervisée par la Solideo, quarante-sept se trouvent dans ce département. Au total, près de 80 % du financement public de la Solideo, soit en investissement, soit en fonctionnement, sont donc dirigés vers la Seine-Saint-Denis.

Ce choix s'inscrit dans une ambition de réparation des fractures territoriales et sociales de ce département. Ainsi celui-ci bénéficie de l'installation de ponts et de passerelles pour franchir les grands axes routiers ou la Seine, de l'aménagement des bords de Seine pour les vélos et les piétons, de l'enfouissement de lignes à haute tension, de la construction d'un mur antibruit au sud de l'autoroute A86, de l'aménagement de l'échangeur autoroutier pour éviter les circulations de transit au niveau de la porte de Paris (à l'entrée du centre-ville de Saint-Denis), de la

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

(2) Alice Milliat (1884-1957) est une pionnière du sport féminin. Elle fut l'organisatrice des premiers Jeux olympiques féminins à Paris en 1922.

(3) Il s'agit de la ZAC de la Gare des Mines-Fillettes.

rénovation d'équipements sportifs et de la reconstruction du hall 3 du Parc des expositions du Bourget. De même, le chantier de la tour Pleyel va permettre de transformer cet ancien bâtiment de bureaux en un hôtel de luxe dont les 700 chambres doivent être prêtes pour 2024. Sur l'ensemble, ce ne sont pas moins de deux ZAC et plus de trente équipements sportifs que le territoire séquanodionysien va accueillir.

La construction du **complexe sportif handisport à Bobigny appelé « Pôle de référence inclusif sportif métropolitain » (Prisme)**, équipement unique en Europe, est l'un des principaux éléments de l'héritage paralympique, sous la maîtrise d'ouvrage du département.

Un autre atout pour le territoire est la construction du **village des médias**, chantier sur lequel œuvrent actuellement près de 310 compagnons. Le département de la Seine-Saint-Denis souhaitait réaliser une opération de restructuration urbaine à cheval sur les communes de La Courneuve, du Bourget et de Dugny. Étendu sur soixante-dix hectares et couvrant deux territoires ⁽¹⁾, ce projet prévoit la création de 950 logements pour accueillir les personnels chargés de couvrir les compétitions, soit les journalistes et techniciens du centre des médias situé au Parc des expositions du Bourget. **À l'issue de la reconversion de ce village après les Jeux, 340 logements supplémentaires seront disponibles, portant l'ensemble immobilier à près de 1 300 logements, dans la perspective de la création d'un nouveau quartier dont l'activité devrait générer environ 500 emplois.** Construit sur l'ancien terrain militaire des Essences, cédé au département par la Ville de Paris, le projet doit permettre l'accueil de 4 000 nouveaux habitants et de quinze équipements sportifs construits ou rénovés sur un site dépollué (deux gymnases, deux terrains de football, une piste d'athlétisme et un complexe tennistique). En matière d'héritage pour les communes de Dugny et Le Bourget, sont également prévus la reconstruction de deux écoles et le financement d'un groupe scolaire ainsi que d'une crèche.

L'opération d'aménagement constituant la pièce maîtresse de l'organisation de l'événement est celle du **village des athlètes**. Également dénommé « village olympique et paralympique », il se situe à proximité du Stade de France et s'étend sur trois communes : Saint-Denis, Saint-Ouen et L'Île-Saint-Denis. Construit sur cinquante-deux hectares, ce complexe immobilier peut accueillir plus de 15 000 athlètes ⁽²⁾ pendant les Jeux en proposant 3 500 logements (14 000 lits) répartis dans trente bâtiments. Grâce à cette opération, de nouveaux équipements publics vont émerger dans le quartier : deux groupes scolaires (écoles maternelles et élémentaires) à Saint-Ouen et Saint-Denis, deux crèches, des équipements sportifs, ainsi qu'une passerelle de franchissement de la Seine. Des opérations de rénovation sont également lancées, telles que celle du lycée Marcel Cachin et celle du gymnase Pablo Neruda. De même, sept hectares d'espaces verts sont prévus.

(1) Les établissements publics territoriaux Paris Terres d'Envol et Plaine Commune.

(2) 10 500 athlètes olympiques et 4 400 athlètes paralympiques.

Après reconversion, à l'été 2025, pas moins de 2 807 logements ⁽¹⁾ doivent être livrés en une seule fois ainsi que 100 000 m² de bureaux et services. Cela permettra l'accueil de près de 6 000 habitants et de 6 000 salariés en trois mois. « *Ce volume d'habitants et de salariés est celui qui était accueilli, en deux ans, à Marne-la-Vallée, dans les années 1970* » a indiqué M. Nicolas Ferrand, directeur général de la Solideo ⁽²⁾. L'un des bâtiments, qui sera géré à l'issue des Jeux par la CDC Habitat, filiale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, accueillera près de 130 chambres étudiantes, trente-quatre places de parking ainsi qu'un restaurant universitaire en rez-de-chaussée du bâtiment. Une étude de la Banque des territoires publiée le 5 octobre 2021 confirme que la construction du village olympique permettra de transformer durablement le territoire des trois communes concernées par sa construction. L'un des bâtiments nommé « Cycle », qui pourra accueillir 28 ménages, propose même des innovations inédites en matière de développement durable, tel qu'un traitement optimisé de l'eau en recyclant les eaux usées pour faire de l'engrais.

Par ailleurs, toujours dans cette optique de rééquilibrage territorial et d'amélioration de l'offre d'équipements publics du territoire, les Jeux permettent la reconversion complète d'un site, ancienne friche industrielle au cœur de la ZAC de la Plaine Saulnier, d'une surface de neuf hectares aux portes de Paris pour accueillir **le centre aquatique olympique (CAO)**. Ce programme s'accompagne du franchissement piéton reliant le quartier de la Plaine Saulnier au Stade de France *via* une passerelle franchissant l'autoroute A1 d'une longueur de 140 mètres et d'une largeur de 16 mètres. C'est la Métropole du Grand Paris ⁽³⁾ qui assure la maîtrise d'ouvrage du chantier. La piscine doit accueillir les épreuves olympiques de waterpolo, de plongeon et de natation artistique. Dès la conception du projet, le programme comportait l'objectif de faire de cet espace un lieu d'apprentissage et d'accès à la pratique de la nage pour tous et, plus généralement, un lieu privilégié pour la pratique sportive des habitants de la Métropole après les Jeux. Ces infrastructures innovantes et performantes du point de vue environnemental doivent être aménagées en quartier urbain mixte et devraient bénéficier aux habitants et usagers du territoire métropolitain. Le CAO accueillera le grand public et des compétitions nationales ou internationales. Il doit devenir le centre d'entraînement des clubs et associations sportives de Saint-Denis et de Paris ainsi que le Pôle France de plongeon de la Fédération française de natation (FFN). La Métropole du Grand Paris assure la réalisation du projet et a lancé en 2018 une procédure en vue de l'attribution d'un contrat de concession de service public d'exploitation du CAO avec conception, construction et maintenance de l'équipement et de la passerelle de franchissement piéton au-dessus de l'autoroute. Une ambition forte d'héritage est, par ailleurs, d'ores et déjà prévue dans le contrat de concession. La Métropole du

(1) *Dont des logements en accession, des logements locatifs sociaux familiaux, des logements locatifs intermédiaires, une résidence sociale ciblant en priorité des personnes en situations de handicap, une résidence étudiante de 149 chambres.*

(2) « *Le Pari des JO de Paris 2024 pour la Seine-Saint-Denis* », Le Monde, 16 novembre 2022.

(3) *Intercommunalité assise sur une zone urbaine dense continue qui regroupe 131 communes et qui a vu le jour le 1^{er} janvier 2016.*

Grand Paris a imposé dans le cahier des charges du contrat de concession relatif à l'utilisation ou l'exploitation de la piscine olympique à l'issue des Jeux **une obligation de service public afin de permettre aux écoles du quartier de bénéficier de créneaux horaires spécifiques** ⁽¹⁾. Ce contrat impose donc au futur gestionnaire d'accueillir les scolaires afin de permettre de résorber l'écart significatif existant entre les enfants du département et les autres en matière d'apprentissage de la natation ⁽²⁾ dans le cadre du programme du « savoir nager en sécurité » ⁽³⁾ conduit par l'Éducation nationale.

Si l'ensemble des bénéfices pour le département de Seine-Saint-Denis semble considérable, il faudra néanmoins veiller à ce que la destination de ces infrastructures soit effective et que les contrats de concession comportant des clauses d'obligation de service public soient respectés.

L'impact des Jeux sur la baignabilité de la Seine

La Ville de Paris, les services de l'État et le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap), service public de l'assainissement francilien, œuvrent conjointement à l'amélioration de la qualité de l'eau de la Seine afin d'y autoriser la baignade, interdite depuis un arrêté préfectoral de 1923. Les investissements nécessaires, estimés à 1,4 milliard d'euros, devraient permettre d'autoriser la baignade dans la Seine dès 2025. Le projet est directement lié à l'organisation des Jeux en Île-de-France, puisque le fleuve doit accueillir trois épreuves olympiques et paralympiques : nage en eau libre, paratriathlon et triathlon. Dans son programme d'héritage, la Ville de Paris affirmait ainsi que : « *Ambition phare de la candidature de Paris 2024, la Seine sera rendue à la baignade à l'issue des épreuves olympiques et paralympiques. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la transformation de la Ville pour accélérer la transition écologique et améliorer la qualité de vie des habitants.* »

Des analyses réalisées du 20 juillet au 11 août 2022 ont présenté des résultats encourageants : 91 % des mesures quotidiennes de la qualité de l'eau étaient bonnes.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DES ORGANISATEURS : UN PREMIER BILAN POSITIF, DES POINTS DE VIGILANCE POUR LA PÉRIODE FINALE DE PRÉPARATION

Comme les rapporteurs l'ont déjà souligné, la candidature de la Ville de Paris a été marquée dès l'origine par une volonté de se démarquer des éditions

(1) Le contrat de concession a été signé à l'été 2020, pour une durée de vingt ans. Au terme de la procédure c'est le groupement de la société Simbala dirigé par la société Bouygues qui été retenu par le Conseil métropolitain. À la fin de la concession, le CAO entrera dans le patrimoine immobilier de la Métropole du Grand Paris.

(2) En effet, la moitié des enfants de la Seine-Saint-Denis ne savent pas nager contre un quart des enfants sur le reste du territoire.

(3) Fait l'objet de la délivrance d'un diplôme par l'éducation nationale en lien avec les 17 fédérations françaises de natation et de l'éducation nationale.

précédentes, en visant l'excellence sociale et environnementale, du point de vue des conditions de travail, de l'accès à tous aux emplois nécessaires à la préparation et à l'organisation des Jeux et du développement économique local. La France dispose de fait d'une histoire politique et sociale particulière et comme l'a souligné au cours de son audition M. Bernard Thibault, ancien secrétaire général de la CGT et administrateur du Bureau international du travail (BIT), les Jeux ne peuvent pas être « *un moment unique où on allume la lumière* » : un événement sportif de cette ampleur, organisé en France, doit être exemplaire.

La France a donc souhaité garantir, tout au long de la préparation des Jeux, des retombées économiques et sociales importantes pour la population locale et veiller à des conditions sociales exemplaires. De façon inédite dans l'histoire de l'olympisme, la conclusion d'une charte sociale entre Paris 2024 et les syndicats nationaux relative à la qualité des conditions de travail, à la diversité et à l'égalité dans la préparation de l'événement, a été inscrite dans le dossier de candidature. Jamais auparavant les organisations syndicales n'avaient été associées à la préparation d'une olympiade.

Après la désignation par le CIO de Paris comme ville-hôte des Jeux de 2024, la charte sociale a été retravaillée afin d'intégrer la question des retombées économiques et les organisations patronales françaises ont été associées au processus, pour aboutir à une charte sociale définitive signée le 19 juin 2018 par Paris 2024, la maire de Paris, cinq organisations syndicales (CFDT, CGT, CFE-CGC, CFTC, FO) et trois organisations patronales (Medef, U2P, CPME).

Les engagements de la charte sociale

La charte sociale de Paris 2024 traduit la volonté du Cojop, des organisations syndicales et des organisations patronales de « *promouvoir les engagements sociaux visant à laisser un héritage social fort à l'action du Cojop et de la Solideo dans une démarche de développement humain et durable.* »

Seize engagements ont été inscrits dans le document. Parmi eux, deux ont trait à la commande publique, celle-ci étant encouragée à prendre en compte l'insertion par l'activité économique, à intégrer des clauses de responsabilité sociale et environnementale dans les appels d'offre, en tenant compte des spécificités des PME, et à garantir la publicité des appels d'offre publics et privés liés aux Jeux à des PME françaises visant à développer l'emploi local et le tissu économique (engagements 3 et 4).

Les engagements relatifs à l'emploi sont au nombre de cinq :

- prévenir toutes les discriminations dans l'accès à l'emploi et pendant l'emploi ;
- anticiper les besoins en compétences des entreprises et favoriser l'accès à l'emploi des publics qui en sont éloignés ;
- promouvoir la santé et la sécurité des salariés et des conditions de travail exemplaires ;
- faire respecter les normes internationales du travail et notamment le « travail décent » au sens de l'Organisation internationale du travail (OIT) auprès des sous-traitants et des fournisseurs ;
- porter une attention particulière aux salariés détachés afin de favoriser leur accès à l'information et le respect de leurs droits.

Quatre engagements portent sur le développement des compétences et la sécurisation des parcours professionnels des salariés et des volontaires engagés dans l'organisation des Jeux :

- accompagner les publics jeunes *via* des parcours de professionnalisation ou d'apprentissage ;
- accompagner *via* des programmes de formation renforcés le développement des compétences par filière métiers et l'insertion vers des métiers émergents ;
- valoriser l'engagement personnel des volontaires par la validation des acquis de l'expérience ou une certification ;
- favoriser le reclassement professionnel des salariés qui autont travaillé à l'organisation des Jeux.

Enfin, trois engagements visent à faire du sport le moteur d'un développement économique, social et solidaire.

La charte sociale vise en premier lieu à faire des Jeux de Paris 2024 un événement exemplaire sur le plan économique et social, profitant à l'ensemble de la population. Ses engagements ont également été conçus pour faire de l'olympiade un « laboratoire de l'innovation sociale et économique » et inspirer l'organisation de futurs grands événements sportifs internationaux, en France comme à l'étranger. L'Organisation internationale du travail, qui souhaite renforcer l'ambition sociale associée aux grands événements sportifs internationaux, suit de près cette expérience française.

Une fois les projecteurs des Jeux éteints, il conviendra de dresser un bilan complet des conditions dans lesquelles ils se sont déroulés, exercice auquel participera la Cour des comptes, associée à la préparation de l'événement. À cet égard, l'article 20 de la loi du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques ⁽¹⁾ prévoit notamment la remise au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2025, d'un rapport sur l'organisation, le coût et l'héritage des Jeux.

Article 20 de la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques

« La Cour des comptes remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2025, un rapport sur l'organisation, le coût et l'héritage des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Ce rapport précise le montant des dépenses engagées par l'État et les collectivités territoriales à l'occasion de la préparation et du déroulement de cette manifestation. Il évalue les recettes engendrées par les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Il s'attache à mesurer le montant des exonérations fiscales dont bénéficie l'organisateur des jeux. Ce rapport comprend un bilan du recours aux bénévoles, évaluant leur nombre, leurs missions et leurs conditions d'exercice, notamment en termes d'horaires. Il évalue également la qualité de l'accueil des sportifs et des spectateurs en situation de handicap, notamment en termes d'accessibilité de l'événement. »

Il reviendra à la représentation nationale, en parallèle des travaux de la Cour des comptes et de l'État, de poursuivre son travail d'évaluation de l'impact économique et social des Jeux, notamment *via* le groupe de travail constitué au sein de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. À ce stade de la préparation des Jeux, la réalisation de certains engagements pris par l'organisateur ne peut être correctement appréciée, soit parce qu'il est encore trop tôt pour le faire, soit parce que ces engagements sont en cours de redéfinition. Il en va ainsi, par exemple, de la stratégie carbone. Le dossier de candidature « phase 3 » de la Ville de Paris visait la neutralité carbone par la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de compensation des émissions. Le conseil d'administration de Paris 2024 du 16 mars 2021 était allé plus loin en se donnant l'ambition d'organiser le premier événement sportif mondial à contribution positive pour le climat ⁽²⁾. En mai 2023, M. Benjamin Levêque, responsable climat et biodiversité du Cojop, a déclaré renoncer à cet engagement, « *pas raisonnable scientifiquement* ». Le Cojop avance désormais un bilan carbone prévisionnel d'1,58 million de tonnes équivalent CO₂, deux fois moindre que celui des Jeux de Londres de 2012 (3,5 millions de tonnes équivalent CO₂).

Conformément à l'engagement n° 2 de la charte sociale, les partenaires sociaux sont représentés au sein des conseils d'administration du Cojop et de la Solideo. Bernard Thibault, membre du conseil d'administration du Bureau

(1) Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

(2) <https://presse.paris2024.org/actualites/le-conseil-dadministration-de-paris-2024-rehausse-lambition-environnementale-des-jeux-de-paris-2024-pour-organiser-le-premier-evenement-sportif-mondial-a-contribution-positive-pour-le-climat-c317-e0190.html>

international du travail (BIT), et Geoffroy Roux de Bézieux, président du Mouvement des entreprises de France (Medef), représentent ainsi respectivement les organisations représentatives des salariés et les organisations représentatives des employeurs au sein du premier. M. Thibault et Mme Dominique Carlach', vice-présidente du Medef et présidente du comité « sport », représentent les partenaires sociaux au sein du conseil d'administration de la Solideo.

Afin de suivre la mise en œuvre des engagements de la charte sociale et conformément à son engagement n° 1, un comité de suivi a été institué dès 2018, regroupant les cinq organisations syndicales et les trois organisations patronales signataires. Constitué sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, ses statuts ont été déposés en décembre 2020. Coprésidé par M. Thibault et Mme Carlach', il s'est réuni plus d'une trentaine de fois depuis 2018. Il a notamment été consulté par le Cojop sur l'élaboration de sa stratégie responsable des achats et la charte du volontariat olympique et paralympique.

La charte sociale ne s'applique pas directement à la Solideo, l'article 16 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ayant prévu l'élaboration et l'adoption d'une charte spécifique relative à l'emploi, aux conditions de travail, à l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE) à la commande publique et à l'insertion.

V bis de l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

« V bis. – La société, en relation avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques et de l'insertion concernés, élabore et adopte une charte d'insertion, qui fixe les exigences d'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, promeut l'accès à la commande publique des très petites entreprises, des petites entreprises et des structures relevant de l'insertion par l'activité économique, limite le recours à l'emploi précaire, lutte contre le travail irrégulier et favorise la santé et la sécurité des travailleurs, dans le cadre de la réalisation des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires à l'accomplissement des missions prévues au II du présent article. »

Le préambule de la charte sociale prévoit ainsi la reprise de ses engagements par la Solideo dans une charte en faveur de l'emploi et du développement territorial. Cette charte, déclinaison opérationnelle de la charte sociale, a été adoptée par le conseil d'administration de l'établissement public le 5 juillet 2018 et s'applique à l'ensemble des porteurs de projets et aux maîtres d'ouvrage publics et privés contractant avec la Solideo pour les opérations de construction liées à l'organisation des Jeux.

Quatre ans après l'adoption de ces engagements, un premier bilan de leur mise en œuvre, nécessairement provisoire, peut d'ores et déjà être établi.

A. LA SOLIDEO : DES RÉSULTATS AU RENDEZ-VOUS ET UNE TRANSPARENCE EXEMPLAIRE

1. Des objectifs ambitieux, des modalités de suivi optimales

La charte en faveur de l'emploi et du développement territorial de la Solideo, mise en œuvre de l'article 16 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, vise à soutenir l'insertion professionnelle et le développement économique lors de la réalisation des ouvrages olympiques et paralympiques, à travers trois grands objectifs :

– réserver 10 % des heures travaillées à l'insertion professionnelle (personnes éloignées de l'emploi, alternants ou résidents des quartiers prioritaires de la ville) ;

– rendre accessibles 25 % du montant des marchés aux TPE, PME et structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) ;

– promouvoir un modèle exemplaire dans le secteur de la construction : lutter contre le travail illégal, contre les pratiques anticoncurrentielles, les discriminations, mettre en avant des conditions de travail de qualité.

Plusieurs personnes auditionnées par les rapporteurs ont regretté la coexistence de ces deux chartes, notamment Mme Carlac'h, qui a jugé que la seule charte sociale était suffisante en elle-même. Les rapporteurs soulignent cependant que la charte sociale ne contient pas d'objectifs chiffrés, contrairement à la charte applicable à la Solideo, ce qui facilite grandement le suivi de leur mise en œuvre.

Le contrôle du respect par les maîtres d'ouvrage publics et privés des objectifs de la charte en faveur de l'emploi et du développement territorial est assuré par la Solideo, conformément à son rôle de supervision et de coordination prévu par l'article 53 de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain précitée. Ainsi, l'objectif de 10 % des heures travaillées à réserver à l'insertion professionnelle est inscrit dans les conventions d'objectifs passées avec les maîtres d'ouvrage et sa réalisation est contrôlée par la direction de la supervision et des programmes de l'établissement public. Des pénalités ont été prévues dans les conventions d'objectifs, pour chaque heure d'insertion non réalisée. Pour les maîtres d'ouvrage publics, par ailleurs, le versement de 10 % de la dotation contractuelle est conditionné au respect de cet objectif.

Afin de suivre la mise en œuvre de ces engagements économiques et sociaux, la Solideo s'est dotée d'un tableau de bord, sur le même modèle que le document de *reporting* des projets et des risques adressé à la Dijop, dont la Cour des comptes a salué la « *grande qualité* » et la précision. Les rapporteurs s'associent à la Cour dans cette appréciation : les procédures de contrôle interne et de suivi de l'avancement des procédures de contrôle sont précises, rigoureuses et transparentes.

Le tableau de bord de la Solideo, consacré à la réalisation des objectifs de la charte en faveur de l'emploi et du développement territorial, est actualisé mensuellement et transmis à ses autorités de tutelle : le ministère de l'Économie et des finances, le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques. Il présente, pour l'ensemble des ouvrages olympiques et paralympiques, le nombre d'entreprises contractantes, leur implantation géographique et les montants engagés pour chaque catégorie (structures ESS, TPE, PME, ETI, grandes entreprises), le nombre d'heures d'insertion réalisées par chaque maître d'ouvrage, le nombre de bénéficiaires ainsi que des informations relatives à leur lieu de résidence et leur qualification. Le tableau de bord contient également des données sur les accidents du travail : typologie, gravité, type de contrat de travail des victimes, lieu de l'accident.

Ce dispositif de suivi, de grande qualité, permettra, à la fin des travaux liés à l'organisation des Jeux, de dresser un bilan complet de la réalisation des objectifs de la charte en faveur de l'emploi et du développement territorial. Les co-présidents du comité de la charte sociale ont exprimé leur satisfaction quant à leurs relations avec la Solideo, de même que les représentants du secteur de la construction et du bâtiment, qui ont salué le professionnalisme de l'établissement public. **Plusieurs personnes auditionnées ont cependant regretté que le Cojop ne se soit pas doté d'un dispositif de suivi aussi transparent, performant et détaillé. Les rapporteurs ont par conséquent attiré l'attention de la Dijop sur cet enjeu.**

Recommandation n° 7 : Inciter le Cojop à se doter d'un dispositif de suivi détaillé et exhaustif de la mise en œuvre des engagements de la charte sociale.

2. Des engagements tenus, une incertitude sur les retombées locales et le suivi des personnes en insertion

Les données communiquées aux rapporteurs font état d'objectifs globalement atteints voire dépassés.

a. Les heures d'insertion : des résultats excellents, un dispositif de suivi à renforcer

S'agissant du premier objectif de 10 % des heures travaillées à réserver à l'insertion professionnelle (cf. *supra*), la Solideo comptabilise au 13 juin 2023 2,1 millions d'heures d'insertion réalisées, sur un objectif cible de 2,47 millions d'heures d'insertion. 85 % de ces heures ont d'ores et déjà été réalisées, pour un total de 3 022 bénéficiaires, soit 3 645 contrats cumulés et 2 015 contrats en cours.

M. Nicolas Ferrand, directeur général de la Solideo, a fait part aux rapporteurs, au cours de leurs deux rencontres, de sa sérénité sur l'atteinte de l'objectif final.

Les critères d'éligibilité à l'insertion de la Solideo

La Solideo a défini onze critères d'éligibilité à l'insertion, avec la possibilité pour chaque personne de cumuler trois critères au plus :

- être un demandeur d'emploi depuis plus d'un an ;
- être un jeune de moins de vingt-six ans sans qualification ;
- être résident d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- être un alternant ;
- bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) ;
- être un demandeur d'emploi de plus de cinquante ans ;
- être un réfugié ;
- être salarié d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) ;
- être un travailleur en situation de handicap ;
- bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- être une personne sous main de justice.

Parmi les contrats de travail :

- 39 % sont des contrats d'insertion professionnelle intérimaire (CIPI) ;
- 14 % sont des contrats d'apprentissage ;
- 14 % sont des contrats intérimaires ;
- 11 % sont des contrats à durée déterminée (CDD) ;
- 8 % sont des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) ;
- 6 % sont des contrats à durée indéterminée (CDI) ;
- 5 % sont des contrats de professionnalisation.

Les bénéficiaires des heures d'insertion sont majoritairement issus des départements franciliens : sur 3 022 bénéficiaires, près de la moitié (1 444) sont ainsi des résidents de la Seine-Saint-Denis, dont 365 de la commune de Saint-Denis, 155 d'Aubervilliers et 112 de Saint-Ouen. Le deuxième département bénéficiaire est Paris, avec 397 personnes.

Parmi les 3 565 contrats analysés par la Solideo, 1 205, soit un tiers, ont été signés par des demandeurs d'emploi de plus d'un an. 880 contrats ont bénéficié à des jeunes de moins de 26 ans sans qualification (24 %), 523 à des résidents des QPV (14,2 %). Viennent ensuite les alternants (320), les bénéficiaires du RSA (239), les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans (224), les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique (141), les réfugiés (131), les travailleurs en situation de handicap (62). Seules deux personnes sous main de justice ont bénéficié d'heures d'insertion.

Les rapporteurs se réjouissent que les heures d'insertion aient bénéficié à des personnes plutôt jeunes : 5 % de moins de 20 ans, 25 % de 20-24 ans, 17 % de 25-29 ans, 12 % de 30-34 ans. Ainsi, près du tiers des bénéficiaires ont moins de 25 ans.

Les rapporteurs remarquent également que la durée des contrats est proportionnelle au niveau de qualification. Si 76 % des bénéficiaires d'heures de formation ont un niveau de qualification inférieur ou égal au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou au brevet d'études professionnelles (BEP), la durée moyenne des contrats des personnes de niveau de quatrième et sans diplôme est de 439 heures ⁽¹⁾, celle de niveau troisième ou première année de CAP-BEP est de 488 heures, celle des titulaires d'un CAP ou d'un BEP est de 579 heures, celle des titulaires du baccalauréat est de 801 heures et celle des titulaires d'un diplôme supérieur à BAC +2 est en moyenne de 1 354 heures ⁽²⁾. Ces chiffres sont logiques, les personnes bénéficiant déjà d'un certain niveau de qualification étant nécessairement plus attractives sur le marché de l'emploi que les personnes peu qualifiées. **Cependant, les rapporteurs regrettent l'ampleur de l'écart dans la durée des contrats et rappellent que le dispositif des heures d'insertion avait précisément pour objet de ramener durablement vers l'emploi les personnes les plus en difficulté. Ils appellent également de leurs vœux un renforcement des heures d'apprentissage dans la dernière phase des travaux.**

Recommandation n° 8 : Renforcer le volume des heures d'apprentissage jusqu'à la tenue des Jeux.

Les chiffres sont à la hauteur des attentes initiales et la Solideo espère même dépasser l'objectif cible. Les représentants de la Fédération des entreprises d'insertion, entendus par les rapporteurs, ont salué le volume d'heures d'insertion réalisées, tout en regrettant des allotissements parfois complexes pour les entreprises d'insertion, souvent mal outillées pour répondre à des montages très techniques.

Toutefois, les rapporteurs souhaitent alerter sur l'insuffisance du dispositif de suivi des personnes bénéficiaires d'heures d'insertion après la fin de leur contrat de travail. Pour reprendre le mot de Bernard Thibault, « *le vrai challenge, c'est ce qui se passe derrière* ». Or à l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositif de suivi spécifique permettant à ces personnes, qui relèvent du service public de l'emploi, de prolonger leur expérience professionnelle. S'en tenir à une simple statistique de suivi ne peut suffire. M. Nicolas Ferrand, lors de sa première audition, a lui-même reconnu que la Solideo ne disposait pas de données sur le devenir des personnes en insertion à l'issue de leur contrat de travail. **Les rapporteurs ne sont donc pas en mesure de connaître le « taux de**

(1) La durée moyenne des contrats de ces personnes peu qualifiées est cependant en forte augmentation par rapport à la fin de l'année 2022. Au 11 octobre 2022, elle était ainsi de 371 heures.

(2) 1 344 heures pour les titulaires d'un BAC +2, 1 530 heures pour les titulaires d'un BAC +3 et BAC +4 et 1 388 heures pour les titulaires d'un BAC +5 et plus.

transformation » en emplois des heures d’insertions réalisées et il reviendra à la Dijop, après la tenue des Jeux, d’examiner la situation de l’ensemble des bénéficiaires afin d’apprécier leur impact en termes d’employabilité durable.

La direction régionale et interdépartementale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités d’Île-de-France (Drieets), pour sa part, a lancé des études de cohorte visant à connaître la suite du parcours professionnel des bénéficiaires d’heures d’insertion. À ce stade, les rapporteurs estiment souhaitable que Pôle emploi mette en œuvre un dispositif spécifique de suivi de ces personnes, afin de les assister dans leur retour durable à l’emploi.

Recommandation n° 9 : Confier à Pôle emploi le suivi des personnes ayant réalisé des heures d’insertion sur les chantiers olympiques et paralympiques.

b. Les marchés attribués aux TPE, PME et structures de l’économie sociale et solidaire : des objectifs atteints voire dépassés

La Solideo s’est donné pour objectif d’engager 534 millions d’euros de marchés auprès des TPE, PME et structures de l’économie sociale et solidaire (ESS).

Au 13 juin 2023, cet objectif avait été atteint et même dépassé, avec 663 millions d’euros engagés au profit de 1 891 TPE/PME et 99 structures de l’ESS, réparties dans 99 départements, sur un total de 1 865 millions d’euros engagés, soit 36 %.

RÉPARTITION DES MONTANTS ENGAGÉS PAR LES MAÎTRES D’OUVRAGE PAR TYPE D’ENTREPRISE

	Montants engagés (en millions d’euros)	Proportion
Grandes entreprises	759	41 %
ETI	443	24 %
PME	452	24 %
TPE	208	11 %

Source : Solideo

Les structures de l’ESS, pour leur part, ont bénéficié d’un peu plus de 30 millions d’euros des montants engagés.

La promesse de retombées économiques locales est tenue, malgré l’absence de critères de localisation géographique dans le code de la commande publique. Les données communiquées aux rapporteurs font ainsi apparaître une part très significative d’entreprises franciliennes, qui ont bénéficié d’un peu plus de 75 % des montants des marchés.

Sur les 663 millions d’euros de marchés attribués à des TPE/PME, 103 millions d’euros ont été attribués à des TPE et PME implantées en Seine-Saint-Denis, soit **15,5 % des marchés octroyés à des TPE/PME. Si l’on comptabilise l’ensemble des TPE/PME installées en Île-de-France, cette part atteint 65 %.**

La cellule économique régionale de la construction (CERC) d’Île-de-France a calculé qu’au 10 février 2022, sur les montants de marchés attribués aux TPE/PME franciliennes du bâtiment à cette date, soit 14 % du total, 9 % revenaient à des TPE/PME indépendantes ou classiques, contre 5 % revenant à des TPE/PME filiales de grands groupes. La distinction entre les TPE/PME classiques et les TPE/PME filiales de grands groupes permet ainsi d’affiner l’estimation des retombées économiques locales des chantiers olympiques et paralympiques pour le département de la Seine-Saint-Denis et les rapporteurs appellent la Solideo et les maîtres d’ouvrage à privilégier autant que possible des TPE/PME indépendantes pour la fin des travaux de second œuvre.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque type d’entreprises, la part de marchés titulaires, de marchés de cotraitance et de marchés de sous-traitances. On constate ainsi que deux tiers des TPE/PME agissent en qualité de sous-traitant. Interrogé sur ce point, M. Ferrand a rappelé le caractère très contraint du calendrier de la Solideo et avancé la nécessité de réduire autant que possible les risques liés aux retards dans la livraison des ouvrages olympiques et paralympiques.

**RÉPARTITION DES MARCHÉS TITULAIRES/COTITULAIRES ET SOUS-TRAITANTS
(SUR 50 % DES ENTREPRISES RECENSÉES AU 12 JANVIER 2023)**

Type d’entreprises	Titulaires	Co-traitants	Sous-traitants
Grandes entreprises	7%	1,1%	2,7%
ETI	12%	0,9%	4,2%
PME/TPE	33,9%	8%	29%

Source : Solideo. Au 12 janvier 2023, sur 4 378 marchés recensés, la nature du contrat était renseignée pour 2 355 d’entre eux.

Le choix par les maîtres d’ouvrage de grands groupes fiables, tels que Bouygues, Eiffage et Vinci, disposant de ressources humaines stables et d’une solidité financière avérée, est compréhensible du point de vue de l’exigence de livraison des ouvrages dans les délais. **Les rapporteurs appellent cependant la Solideo et les maîtres d’ouvrage à accroître autant que possible la part des TPE/PME dans les marchés titulaires, afin d’atteindre au moins 40 %.** Ils regrettent enfin qu’en janvier 2023, sur 4 738 marchés recensés, la nature du contrat soit renseignée pour seulement 2 355 d’entre eux, soit 50 %, et appellent la Solideo, conformément à son rôle de supervision des maîtres d’ouvrage, à renforcer les modalités de suivi de la sous-traitance dans les travaux de second œuvre. Les rapporteurs relèvent notamment que la limitation des niveaux de sous-traitance n’a pas été prévue par les maîtres d’ouvrage, bien que la Solideo ait assuré ne pas avoir eu connaissance de sous-traitants de rang 3.

Recommandation n° 10 : Prêter une attention particulière à la limitation des marchés de sous-traitance dans la dernière phase du second œuvre.

c. Les conditions de travail : des chantiers exemplaires, une vigilance à renforcer pour la fin des travaux

Conformément au troisième engagement de la charte en faveur de l'emploi et du développement territorial ⁽¹⁾, la Solideo a prêté une attention particulière à la garantie, tout au long de la conduite des travaux olympiques et paralympiques, de conditions de travail exemplaires.

i. Les accidents du travail

Au 13 juin 2023, 129 accidents du travail sur les chantiers ont été recensés, dont 17 graves ⁽²⁾ et 57 avec arrêt de travail. Les jours d'arrêt de travail déclarés sont au nombre de 785. Selon M. Ferrand, malgré le drame que représente individuellement chacun de ces accidents et grâce aux actions de prévention de la Solideo et de l'inspection du travail, ces chiffres sont globalement inférieurs à la moyenne des accidents du travail généralement constatés sur les chantiers du BTP dans des conditions similaires.

57 % des victimes étaient en CDI, 38 % en situation d'intérimaire, 5 % en CDD et 3 % en CDI de chantier.

ii. La prévention du travail illégal

En matière de lutte contre le travail illégal, endémique dans le secteur du BTP, la Solideo a renforcé son dispositif de prévention suite à la détection par la Confédération générale du travail (CGT), en juin 2022, de douze travailleurs sans titre de séjour, et de travail dissimulé, non déclaré ou sous-déclaré, sur le chantier du village olympique et paralympique. Cette situation avait conduit la Solideo à résilier un marché pour faute et à porter plainte. Le parquet du tribunal de Bobigny, quant à lui, avait ouvert une enquête préliminaire pour « *emploi d'étrangers sans titre* », « *recours au travail dissimulé* » et « *exécution en bande organisée d'un travail dissimulé* ».

En janvier 2023, la Solideo estimait avoir été confrontée, sur l'ensemble des chantiers, à une centaine de travailleurs en situation irrégulière (travailleurs sans papiers et travail non déclaré), sur un total de 10 000 personnes ayant travaillé sur les chantiers. À la suite des difficultés rencontrées à l'été 2022, la Solideo a annoncé dans un communiqué de presse ⁽³⁾ son

(1) « Œuvrer pour des chantiers socialement exemplaires : lutter contre le travail illégal, les pratiques anticoncurrentielles, les discriminations, garantir la qualité des conditions de travail. »

(2) L'article R. 4643-34 du code du travail définit l'accident grave comme celui ayant entraîné la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu en être évitées, ainsi que toute maladie professionnelle ou à caractère professionnel.

(3) <https://www.ouvrages-olympiques.fr/fr/presse/actualites/documentation-presse/jeux-travail>

souhait de passer un marché « pour missionner une société extérieure spécialisée pour réaliser des contrôles complémentaires ». La Solideo a ainsi fait appel en septembre 2022 à une entreprise spécialisée, une plateforme apportant aux donneurs d'ordre et aux maîtres d'ouvrage des solutions de contrôle du risque de travail illégal sur les chantiers. Il conviendra, après la fin des travaux, de tirer un bilan de ce dispositif et d'envisager sa généralisation obligatoire à l'ensemble des chantiers du BTP dépassant des seuils de salariés et de montants à définir. Dans ce domaine comme dans les autres, les Jeux peuvent et doivent être un accélérateur de solutions innovantes.

Le dispositif de prévention du travail illégal mis en place par la Solideo

Un dispositif dissuasif de contrôle automatisé de la situation administrative des entreprises intervenantes et de l'ensemble des personnes travaillant sur les chantiers sous la maîtrise d'ouvrage directe de la Solideo a été mis en place. Il repose sur une plateforme logicielle, sur laquelle les entreprises et leurs salariés saisissent des informations, vérifiées par la Solideo : situation administrative des entreprises, pièce d'identité, carte BTP, déclaration préalable à l'embauche et photographie. Un opérateur missionné par la Solideo procède à des vérifications sur les chantiers *via* une application sur *smartphone*. Dans l'application, le voyant passe au vert dès lors que l'entreprise est à jour de sa situation administrative, que l'identité de la personne contrôlée correspond bien à celle préalablement enregistrée sur la plateforme, et que son dossier est à jour dans cette dernière, avec l'ensemble des pièces. En cas de défaut, un incident est déclaré sur la plateforme et un mail est envoyé à l'entreprise concerné ainsi qu'à la Solideo. L'entreprise dispose alors d'un délai de quarante-huit heures pour fournir les justifications nécessaires.

Au 5 janvier 2023, 109 entreprises et 2 942 personnes figuraient dans la base de données de la Solideo, qui peut ainsi s'assurer de la bonne identification des personnels travaillant sur ses chantiers et de la régularité de leur situation administrative. La Solideo s'est donné pour objectif de contrôler l'ensemble des compagnons au moins une fois par mois.

Ce dispositif est également déployé sur les chantiers de la société Icade, par l'opérateur La Réunion des musées nationaux – Grand Palais et par Bouygues, qui dispose de sa propre solution de contrôle, au fonctionnement similaire.

La Drieets, du fait de l'ampleur et du caractère exceptionnel des chantiers du Grand Paris express (GPE) et des chantiers olympiques franciliens présentant des risques particuliers ⁽¹⁾, a mis en place une unité spécialisée aux fins de s'assurer des bonnes conditions de travail : l'unité régionale d'appui et de contrôle des grands chantiers (Uracgc). **Une équipe de huit agents, sous la responsabilité de Mme Catherine Pernet, directrice-adjointe, responsable du pôle « politique du travail », intervient ainsi de façon régulière sur les chantiers.** Afin de prévenir les risques sur les chantiers, accentués par la nature évolutive de ces derniers, une mission inter-chantiers a été créée sur le site du village olympique, à laquelle participe la Drieets. En outre, cette dernière organise des échanges

(1) Le 6 avril 2023, un jeune homme de 22 ans, ouvrier intérimaire, est mort sur un chantier du GPE. Il s'agit de la cinquième personne ayant perdu la vie sur un chantier du GPE, en deux ans et demi.

réguliers, au moins mensuels et parfois sur les sites des chantiers, avec des représentants de la Solideo, afin de procéder à des revues des risques au fur et à mesure de l'avancement des ouvrages.

À la fin du mois de mai 2023, l'inspection du travail avait réalisé 839 interventions (contrôles, enquêtes sur les accidents du travail, réunions de chantier) sur les chantiers olympiques, dont 526 en 2022 et 277 depuis le début de l'année 2023. En moyenne, un inspecteur du travail est présent sur au moins un site olympique en Île-de-France chaque jour. Une attention particulière est accordée au risque de chute en hauteur : 52 arrêts de chantier ont été notifiés à ce titre depuis janvier 2020, dont 20 depuis le début de l'année 2023. Au total, 139 salariés ont bénéficié d'une mesure de retrait d'une situation de risque grave et imminent, ce qui témoigne des risques particuliers auxquels sont confrontés les ouvriers des chantiers olympiques et justifie le dispositif *ad hoc* déployé par la Drieets.

Une autre unité spécialisée de la Drieets a été déployée afin de détecter les situations de travail illégal : l'unité régionale d'appui et de contrôle chargée de la lutte contre le travail illégal (Uracti). Il s'agit notamment de lutter contre la sous-déclaration des heures de travail ou de l'absence de déclaration. Mme Catherine Pernet et M. Gaëtan Rudant, directeur régional et interdépartemental, ont fait part aux rapporteurs lors de leur audition en décembre 2022 de leur confiance dans le caractère dissuasif des contrôles de l'Uracti. Cette dernière a, inévitablement, été confrontée à des manquements, notamment, lors de trois contrôles, à la présence de travailleurs sans titre de séjour sur les chantiers.

La Drieets a qualifié la problématique des travailleurs sans papiers de « *récurrente* » et a mis en évidence la complexification des fraudes au droit du travail, rendant plus compliqué le devoir de vigilance des donneurs d'ordre.

En 2022, 259 entreprises, employant 749 salariés, ont été contrôlées lors de quinze opérations de contrôle de l'Uracti et de l'Uracgc. Sur les cinq premiers mois de l'année 2023, la Drieets a indiqué avoir réalisé des contrôles ciblés sur les conditions d'emploi de 122 salariés de 48 entreprises, ayant conduit à la détection de fraudes impliquant de fausses sociétés d'intérim.

La Drieets porte une attention particulière au suivi des prestations de service internationales (PSI), sur le sujet desquelles elle a organisé une réunion avec la Solideo le 17 mars 2023. Elle note une augmentation des PSI depuis le début de la phase de second œuvre, ces dernières demeurant cependant à un niveau assez bas.

Enfin, les rapporteurs saluent l'action du comité de suivi de la charte sociale, dont des représentants ont mis en place des permanences sur les bases vie des chantiers. Ces permanences ont notamment permis de contrôler la qualité des conditions de travail au sein d'entreprises de petite taille dépourvues de représentants du personnel.

Si la Drieets a su adapter son organisation au défi des chantiers du GPE et des Jeux olympiques et paralympiques, il importe à présent, alors que les travaux entrent dans leur dernière phrase, d'intensifier encore le nombre des contrôles effectués sur les chantiers. Plusieurs syndicats ont émis des inquiétudes relatives à l'accélération des cadences, notamment M. Jean-Pascal François, secrétaire général de la CGT Construction, qui a souligné que le stress et la fatigue des ouvriers augmentaient considérablement le risque d'accidents. À l'heure où les rapporteurs écrivent ces lignes, aucun décès n'est à déplorer sur les chantiers olympiques : tout doit être mis en œuvre pour qu'il en soit ainsi jusqu'à la cérémonie d'ouverture.

Recommandation n° 11 : Intensifier les contrôles de l'inspection du travail sur les chantiers olympiques.

B. LES MARCHÉS PUBLICS DU COJOP : UNE CAPTATION IMPORTANTE DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES PAR LES PARTENAIRES DU CIO, UNE APPLICATION DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE À CONTRÔLER

D'après les auteurs de l'étude d'impact économique du CDES, l'organisation des Jeux contribuerait à hauteur de la moitié à l'impact économique global (entre 49 % et 54 % selon les scénarios envisagés). Les auteurs qualifient cette estimation d'originale car, selon eux, « *l'impact économique des grands événements sportifs s'appuie généralement davantage sur l'impact construction ou touristique que sur l'impact organisation. La privation des financements liée à l'organisation des JOP et notamment l'augmentation significative ces dernières années de la contribution du CIO en est la principale raison* ». L'impact organisation net s'établirait ainsi entre 2,87 milliards d'euros et 5,39 milliards d'euros, cette seconde hypothèse étant à privilégier selon le CDES.

L'impact économique de l'organisation des Jeux est principalement constitué, comme le relève le CDES, par l'impact des dépenses d'organisation du budget du Cojop. L'organisation des Jeux repose en effet largement sur des ressources privées ⁽¹⁾, avec un apport significatif de financements extérieurs à l'Île-de-France.

Le budget du Cojop est ainsi financé par des ressources en provenance du CIO, des contrats de partenariat passés avec les entreprises (ressources de *sponsoring*), des recettes de billetterie et d'hospitalités. Pour rappel, le budget du Cojop a fait l'objet de trois ajustements entre 2019 et 2021, pour s'établir à 3,9 milliards d'euros fin 2021. Le conseil d'administration du Cojop a approuvé, le 12 décembre 2022, un nouveau budget pluriannuel en hausse de 17,7 % par rapport à 2018 à périmètre constant. Il s'établit à 4,4 milliards d'euros, dont :

– 1,2 milliard d'euros de dotations du CIO ;

(1) À l'exclusion d'une subvention publique de 100 millions d'euros (80 millions d'euros pour l'État, 10 millions d'euros pour la Ville de Paris et 10 millions d'euros pour la région Île-de-France), fléchée vers les Jeux paralympiques.

– 1,4 milliard d’euros de ressources de billetterie, d’hospitalités et de droits de licences ;

– 1,1 milliard d’euros de ressources de partenariats ;

– 0,2 milliard d’euros de recettes diverses ;

– 4 % de financements publics destinés à l’organisation des Jeux paralympiques.

Les contributions du CIO représentent 34 % des ressources totales et comprennent deux parts :

– en application de l’article 9 du contrat de ville-hôte, une part des revenus de diffusion dérivés des accords de diffusion négociés par le CIO (750 millions d’euros) ;

– en application de l’article 8 du contrat de ville-hôte, une part des revenus nets du programme international de marketing (partenariats « TOP »), estimés à 468,9 millions d’euros depuis octobre 2020.

Les recettes des partenariats domestiques (25 % du total) ont été réévaluées en décembre 2021, pour atteindre 1 099,3 millions d’euros. En janvier 2023, le Cojop a indiqué à la Cour des comptes avoir sécurisé 763 millions d’euros de recettes, soit 69 % des recettes totales attendues. En juin 2023, 337,2 millions d’euros restent à sécuriser selon la Cour. Si le Cojop parvient à conclure le partenariat avec la société LVMH (140 millions d’euros), il lui restera 67 millions d’euros à trouver.

Au total, le montant prévisionnel des achats du Cojop s’élève à 2 372 millions d’euros. Ce chiffre, communiqué en mai 2023, peut être entendu, en première approximation, comme l’impact économique de l’organisation de l’événement.

1. La stratégie responsable des achats du Cojop : quelles retombées économiques locales ?

a. La répartition des montants des marchés : une captation importante des retombées au profit des partenaires mondiaux

Au 1^{er} janvier 2023, le Cojop a indiqué aux rapporteurs avoir engagé les deux tiers de ses achats.

Ces achats, qui doivent concilier des exigences de sécurité juridique, de fluidité opérationnelle et d’efficacité économique, se répartissent en trois catégories :

– la commande publique classique (1 245 millions d’euros) ;

- les achats auprès des partenaires domestiques du Cojop (750 millions d’euros) ;
- les engagements auprès du CIO (377 millions d’euros).

Le programme international de marketing du CIO (programme TOP)

Créé par le CIO en 1985, le programme des partenaires olympiques est géré par le CIO, qui sélectionne les partenaires mondiaux. Il s’agit d’accords de long terme (quatre ans au minimum) applicables dans le monde entier. Les partenaires TOP apportent au CIO et aux comités nationaux d’organisation leur soutien financier, leur expertise et des services de parrainage. En contrepartie, ils bénéficient de droits et avantages de marketing exclusifs au sein de leur catégorie de produits. Le CIO définit le programme des partenaires olympiques comme le niveau le plus élevé de parrainage olympique en accordant à un groupe sélectionné de partenaires mondiaux des droits de marketing exclusifs, dans une catégorie donnée, aux Jeux olympiques d’été, d’hiver et aux Jeux olympiques de la jeunesse.

Les partenaires TOP sont au nombre de 14 : Allianz, Alibaba, Bridgestone, Intel, Omega, Panasonic, Toyota, Visa, Coca-Cola, Atos, Procter & Gamble, Deloitte, Samsung et Airbnb.

À titre d’exemple, Coca-Cola bénéficie d’un droit exclusif en matière de distribution de boissons non alcoolisées pendant les Jeux.

Les achats auprès des partenaires TOP et des partenaires nationaux représentent près de la moitié des achats du Cojop (47,5 %). Si les achats auprès de ces partenaires bénéficieront à leurs structures locales et constituent une contrepartie à leur participation au financement des Jeux, il n’en reste pas moins qu’une part des retombées économiques échappera *in fine* aux entreprises françaises, dans des proportions restant à déterminer une fois l’ensemble des achats effectués. **Les rapporteurs sont conscients que cet état de fait n’est pas de la responsabilité du Cojop mais de celle du CIO, qui détermine le programme de marketing mondial et sélectionne ses partenaires.** Face à la diminution tendancielle du nombre de villes candidates, le CIO a œuvré en faveur d’olympiades plus sobres, moins dépensières et prioritairement appuyées sur les infrastructures existantes. Il lui reste maintenant à s’appuyer sur les entreprises locales afin de maximiser les retombées économiques pour le pays hôte ; c’est à cette condition seulement que les Jeux renoueront durablement avec l’engouement populaire.

De 2018 à mars 2023, 595 procédures d’achats ont été lancées. Au sein des appels d’offres, environ un tiers sont des procédures convenues, soit des appels à manifestation d’intérêt auprès des fournisseurs. En mars 2023, le Cojop avait lancé environ 85 % des procédures d’achat.

Près de 1 800 fournisseurs et 166 structures de l’économie sociale et solidaire ont contracté avec le Cojop, dont 90 % de fournisseurs français et 75 % de TPE/PME, pour un total de 394 millions d’euros facturés hors taxe. Parmi les 90 % de fournisseurs français, 77 % sont situés en Île-de-France, ce dont les rapporteurs se réjouissent. Paris arrive en tête avec 47 % des montants facturés, tandis que la

Seine-Saint-Denis est en troisième place, derrière le département des Hauts-de-Seine, avec 7 % des montants facturés (26,4 millions d'euros). 5,9 millions d'euros sont revenus aux fournisseurs de l'ESS.

Les 50 premiers fournisseurs du Cojop représentent 78 % des montants totaux facturés (307 millions d'euros), dont 72 % de montants facturés aux fournisseurs classiques, 27 % aux partenaires domestiques et 1 % aux partenaires TOP.

Le Cojop a intégré des critères de responsabilité sociale et environnementale dans ses marchés aussi souvent que possible et s'est donné cinq objectifs :

- favoriser l'économie circulaire ;
- viser la neutralité carbone et la préservation de l'environnement ;
- favoriser l'innovation sociale en veillant à attribuer des emplois à des personnes en insertion ;
- favoriser l'inclusion des personnes en situation de handicap ;
- créer de la valeur sur les territoires, *via* des marchés attribués à des TPE/PME et des structures de l'ESS.

Ces objectifs sont ambitieux mais les rapporteurs regrettent que le Cojop ne les ait pas chiffrés, à l'instar de la Solideo, ce qui aurait été de nature à faciliter leur suivi. Ils sont cependant conscients du défi considérable que représente l'organisation d'un événement tel que les Jeux, ainsi que des limites du code de la commande publique

Dans le cadre de leurs travaux, les rapporteurs se sont particulièrement intéressés au marché de la mascotte de Paris 2024, produit emblématique des Jeux ⁽¹⁾. Ils ont effectué un déplacement dans la manufacture de l'entreprise Doudou et Compagnie, située à La-Guerche-de-Bretagne, dont ils ont rencontré les équipes ainsi que le président du groupe, M. Alain Joly. Ils tiennent à souligner l'engagement de ce groupe en faveur de la réindustrialisation, immense défi que la France va devoir relever dans les années à venir.

(1) 1,4 million de mascottes ont été vendues lors des Jeux de Londres en 2012, et plus de 2 millions lors des Jeux de Tokyo en 2020.

La fabrication des mascottes de Paris 2024 : le pari du *made in France*

Dévoilées le 14 novembre 2022, les mascottes de Paris 2024 ont fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) publié le 12 mars 2021. Il avait pour objet d'interroger le marché de la peluche afin de sélectionner les licenciés autorisés à utiliser les propriétés de marque de Paris 2024. Ces droits sont détenus par le CIO. En contrepartie de la production des mascottes, de la distribution des produits en réseaux de vente et de la promotion d'aide à la vente des produits sous licence, le licencié paie une redevance à Paris 2024, afin de participer au financement des Jeux.

Les peluches des mascottes ne représentent qu'une partie des produits sous licence. Carrefour, partenaire de Paris 2024, a par exemple lancé la commercialisation de plusieurs produits, tels que des t-shirts, des casquettes, etc.

Paris 2024 attend un revenu prévisionnel de l'ensemble des produits sous licence de 130 millions d'euros. Les redevances perçues par le CIO, prévues dans le contrat de ville-hôte, s'établissent à 7,5 % du chiffre d'affaires attendu par le Cojop. Le montant des redevances versées à Paris 2024 par les distributeurs, relevant du secret des affaires, n'est toutefois pas connu. M. Alain Joly a cependant confié aux rapporteurs que le Cojop avait fixé, pour la commercialisation des mascottes produites en France, une redevance moins élevée que celle s'appliquant aux mascottes produites en Asie, afin d'encourager la production française.

L'AMI visait à concilier trois objectifs :

- maximiser les revenus de licence ;
- garantir une offre de produit abordable et accessible au plus grand nombre à travers toutes les catégories de produits et tous les réseaux de vente en France ;
- proposer une expérience de consommation inédite et innovante laissant un souvenir durable au-delà des Jeux.

L'un des critères d'évaluation de l'AMI consistait en l'alignement du candidat avec les ambitions sociales et environnementales de Paris 2024 : modalités de fabrication, économie circulaire, neutralité carbone et préservation de l'environnement, innovation sociale, inclusion des personnes en situation de handicap et création de valeur sur les territoires. Ces ambitions étaient détaillées dans l'annexe I de l'AMI, qui, s'il ne faisait pas directement référence à un objectif de production des mascottes en France – le code de la commande publique ne permettant pas aux acheteurs de mettre en œuvre un critère géographique –, comportait un engagement relatif à la création de valeur sur les territoires. Paris 2024 souhaitait ainsi encourager « *les acteurs et initiatives qui créent de la valeur économique, sociale et environnementale pérenne sur les territoires au sein desquels se dérouleront les Jeux et dans l'ensemble du pays* » et attendait notamment de ses fournisseurs, « *lorsque cela est possible et conforme aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats* », qu'ils :

- s'investissent dans les territoires pour contribuer à leur développement économique ;
- développent et soutiennent des opportunités d'emplois pérennes ;
- favorisent la dynamisation des tissus locaux et de partenariats durables entre les grosses et les petites structures économiques.

Paris 2024 a indiqué aux rapporteurs avoir été confronté à une réalité industrielle peu favorable à la production en France, la très grande majorité des peluches commercialisées sur le territoire étant produites en Asie, car la France souffre d'un déficit de matières premières et de fournisseurs qui s'est accéléré depuis le début des années 2000. Cette problématique a fait l'objet d'un échange entre les rapporteurs et M. Alain Joly, qui est revenu sur les causes de la quasi-disparition des peluches fabriquées en France : perte de savoir-faire, temps de production et prix élevés, pouvoir d'achat des consommateurs contraint.

Selon Paris 2024, seules deux PME françaises, Doudou et Compagnie et Gipsy, étaient en mesure de répondre à l'AMI au regard des enjeux capacitaires : la production de près de deux millions de peluches dans un délai contraint. Doudou et Compagnie, entreprise fondée en 1999, a obtenu la production de 60 % des mascottes, soit une quantité prévisionnelle d'1,2 million de peluches. Le Cojop a souhaité confier une part de la production à une autre entreprise et a sélectionné Gipsy, société créée en 1982. Cette dernière s'est ainsi vue confier la production de 40 % des mascottes (800 000), toutes fabriquées en Chine.

M. Alain Joly souhaitait initialement fabriquer 190 000 mascottes en France, 80 % de la valeur ajoutée devant être produite en France (assemblage, rembourrage, couture), contre 20 % de la valeur ajoutée en Chine (matières premières et préparation des pièces détachées). Cet objectif correspondait à une part de fabrication en France de 8 %.

La différence de prix entre les mascottes produites en France et celles produites en Chine est logiquement élevée. La mascotte officielle des Jeux olympiques produite en France (30 centimètres) est ainsi vendue à 39,90 euros, tandis que celle produite en Chine (27 centimètres) est vendue à 26,90 euros. La production d'une peluche en France coûte à l'entreprise 22,50 euros, quand elle revient à 12,50 euros seulement en Chine. Gipsy pour sa part, commercialise la mascotte officielle des Jeux olympiques (24 centimètres) à un prix de vente de 31,90 euros.

Depuis novembre 2022, l'objectif de production des mascottes en France a été largement revu à la hausse, Doudou et Compagnie ayant annoncé une production sur le territoire national de 50 % des mascottes (600 000). Afin d'accompagner cette montée en puissance, l'entreprise a augmenté la taille de ses locaux, passés de 1 000 à 3 500 m². Dans le même temps, de nouveaux salariés ont rejoint l'équipe de production, qui compte 35 personnes. M. Alain Joly prévoit une équipe de 50 personnes à la fin de l'année 2023.

Au total, 30 % des mascottes pourraient être produites en France contre 8 % prévus initialement, ce qui, compte tenu des fragilités structurelles du marché de la peluche dans l'Hexagone, représenterait une belle victoire pour le *made in France*. Cependant, cette réussite dépendra en premier lieu de l'engagement des consommateurs, qui accepteraient de payer un prix plus élevé pour acheter des mascottes produites en France. Fin mai 2023, 40 000 mascottes ont été produites dans la manufacture bretonne. 5 000 ont été vendues, ce qui représente 10 % seulement des ventes totales de mascottes. Doudou et Compagnie dispose donc d'un stock de mascottes *made in France* de 35 000. Interrogé par les rapporteurs, M. Alain Joly a estimé difficile de prédire le comportement des consommateurs, alors que Doudou et Compagnie est prêt à couvrir la demande du marché, en faisant passer sa production bretonne de 500 à 1 000 pièces par jour.

b. De réels efforts de prévisibilité en direction des entreprises

De façon inédite dans l'histoire de l'olympisme, le Cojop a lancé, en lien avec la Solideo et les maîtres d'ouvrage, une étude pour identifier les emplois et les besoins de formation nécessaires à la préparation et à l'organisation des Jeux. Cette étude, menée par le CDES et le cabinet Amnyos, visait d'après le Cojop trois objectifs :

– évaluer le volume d'emplois directement mobilisés par les Jeux au cours de la période 2018-2024 afin d'identifier la temporalité des besoins, soit 150 000 emplois au total ;

– définir la répartition de ces emplois au sein de trois grands secteurs (construction, organisation, tourisme), suivant l'étude d'impact économique réalisée par le CDES et disposer d'une déclinaison par métiers ;

– étudier les conditions permettant de répondre aux besoins en main-d'œuvre et aux engagements pris en faveur de l'inclusion des personnes éloignées de l'emploi.

Cette cartographie des emplois devait notamment permettre aux branches professionnelles d'identifier les filières en tension afin d'anticiper les besoins en recrutement et en formation et de mettre en œuvre des parcours de formation adaptés pour les salariés. Force est de constater que cet objectif n'a pas toujours été atteint, le cas de la filière de la sécurité privée en étant l'un des exemples les plus manifestes (cf. *infra*).

Il reviendra à la Dijop, une fois les Jeux terminés, d'étudier les créations nettes d'emplois qui en ont résulté ⁽¹⁾.

(1) La Dijop a lancé, à partir de 2021, une étude d'impact visant à mesurer annuellement le poids économique direct des JOP dans les commandes aux entreprises et dans l'emploi.

ESTIMATION DES BESOINS DANS LE SECTEUR DE L'ORGANISATION



Source : CDES, groupe Amnyos

Les rapporteurs tiennent à saluer la mise en place, de façon inédite, de plateformes à destination des entreprises et des structures de l'économie sociale et solidaire, traduisant l'engagement n° 4 de la charte sociale, à savoir garantir l'accès à l'information des appels d'offre publics et privés liés aux Jeux à des TPE/PME visant à développer l'emploi local et le tissu économique.

Depuis son lancement en avril 2019, la plateforme « Entreprises2024 » a enregistré une forte croissance du nombre d'entreprises inscrites : 10 783 entreprises en juin 2020, 15 034 en mars 2021, 16 844 en décembre 2021, 17 198 en mars 2022. En décembre 2021, les entreprises franciliennes représentaient près de 50 % des entreprises inscrites sur la plateforme et les TPE/PME 87 % des entreprises inscrites. L'objectif d'informer au maximum les TPE/PME et les structures de l'ESS des opportunités économiques des Jeux a de ce point de vue été atteint, permettant à ces entreprises de remporter des marchés.

c. Le recours aux volontaires : valoriser l'engagement et la contribution à la réussite de l'évènement

En application de l'article 8 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le Cojop a adopté une charte du volontariat olympique et paralympique à destination des 45 000 volontaires attendus.

Article 8 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

« Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques élabore et publie, après validation par les services de l'État, une charte du volontariat olympique et paralympique exposant les droits, devoirs, garanties, conditions de recours, catégories de missions confiées et conditions d'exercice qui s'appliquent, en vertu des dispositions législatives et réglementaires et de la jurisprudence en vigueur, aux volontaires bénévoles appelés à participer à la promotion, à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et des jeux Paralympiques de 2024. »

La section 5 de la charte relative aux catégories de missions susceptibles d'être confiées à des volontaires indique que la liste définie en annexe 2 (hébergement, accréditation, gestion des arrivées et des départs, participation aux cérémonies et aux opérations de communication...) n'est pas exhaustive et est susceptible d'évoluer, en lien avec les services de l'État, eu égard aux besoins de l'organisation des Jeux.

Le 3 mai 2023, date de clôture des candidatures au programme de volontariat, 300 000 candidatures avaient été reçues, signe d'un fort engouement dans la jeunesse, un tiers des candidats ayant moins de 25 ans.

Enfin, les rapporteurs appellent l'État et le Cojop à définir de concert un système de certification des missions réalisées par les volontaires, sur le modèle de la validation des acquis de l'expérience, afin de reconnaître et valoriser l'engagement des volontaires.

Recommandation n° 12 : Délivrer aux volontaires une certification des missions réalisées, afin de reconnaître et valoriser leur engagement.

2. L'application du code de la commande publique : des points de vigilance pour les ultimes marchés du Cojop

a. Les marchés publics relevant du droit commun du code de la commande publique

Les rapporteurs sont conscients de la difficulté à livrer les Jeux dans les délais requis et ne souhaitent, bien évidemment, aucun dérapage de calendrier. **Si la Cour des comptes, dans son rapport de janvier 2023 sur l'organisation des Jeux, a estimé, après analyse d'un échantillon de dix-huit marchés, que les règles internes sont dans l'ensemble bien respectées, les rapporteurs notent cependant qu'elle a identifié un point de vigilance s'agissant du respect des seuils, de l'estimation des besoins et des procédures utilisées.** La Cour a notamment jugé le recours aux procédures adaptées contestable dans plusieurs cas. Les rapporteurs s'associent donc à la Cour des comptes pour recommander au Cojop, soumis au respect des principes de la liberté d'accès à la commande

publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, de renforcer la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public afin de veiller à ce que l'échéance de plus en plus proche des Jeux ne remette pas en cause la bonne application des règles du code de la commande publique.

Recommandation n° 13 : Renforcer la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public du Cojop.

Si le code de la commande publique permet, lorsque les pouvoirs adjudicateurs sont confrontés à une situation d'urgence objective, de réduire les délais minimaux de réception des candidatures et de réception des offres ⁽¹⁾, voire de passer des marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables ⁽²⁾, il importe que le Cojop mette tout en œuvre pour éviter d'avoir à recourir à ces dispositions dérogatoires du droit commun de la commande publique. Alors que la Cour des comptes a pointé dans son rapport de janvier 2023 des « *faiblesses relatives à l'estimation des besoins* », le Cojop a depuis indiqué aux rapporteurs avoir effectué un « *important exercice de planification de ses marchés et de recensement de ses besoins auprès des différents départements de Paris 2024 afin d'éviter autant que possible les situations de délais contraints* ».

b. Les conventions de partenariat de marketing olympique

Dans un avis du 2 juillet 2019, le Conseil d'État ⁽³⁾ a jugé que la procédure de passation des marchés publics conclus par le Cojop avec les partenaires TOP et des conventions de partenariat de marketing conclues avec les partenaires domestiques devait être considérée comme « *convenue* » entre le CIO et le Cojop au sens du 2° de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique.

Dans cet avis, le Conseil d'État rappelle que le financement des Jeux repose en partie sur la passation avec des opérateurs économiques de contrats de partenariat marketing, ces derniers étant conclus, d'une part, avec les partenaires TOP sélectionnés par le CIO et, d'autre part, avec les partenaires nationaux sélectionnés par le Cojop. Ces partenaires de marketing fournissent au Cojop des apports en numéraire participant au financement direct de l'organisation des Jeux ou des apports en nature contribuant à leur organisation matérielle, comme, dans le cas de Toyota, la mise à disposition de véhicules, ou, dans le cas d'EDF, la fourniture d'énergie. En contrepartie, ces entreprises bénéficient du droit d'exploiter la marque « Paris 2024 », d'utiliser les emblèmes des Jeux, de faire la publicité de leur

(1) Ces délais réduits sont prévus par le code de la commande publique et varient suivant le type de marché (appel d'offres ouvert, appel d'offres restreint, procédure avec négociation, etc.).

(2) En application de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique. La dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence préalables doit résulter d'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures, que l'acheteur ne pouvait pas prévoir et ne permettant pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées. Le marché est limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence.

(3) Conseil d'État, section de l'administration, avis n° 397961 du 2 juillet 2019.

marque, de droits d'occupation du domaine public ou de la priorité pour la fourniture à titre onéreux de prestations nécessaires à l'organisation des Jeux.

Le Conseil d'État souligne dans son avis que la contribution directe du CIO représenterait plus de 93 % des recettes du comité d'organisation et que, dès lors, tant les conventions de partenariat de marketing conclues avec les partenaires domestiques que les contrats conclus avec les partenaires TOP doivent être considérés comme cofinancés majoritairement par le CIO. Le Conseil d'État en conclut que la procédure de passation des marchés publics conclus par le Cojop avec les partenaires TOP, ainsi que les marchés publics conclus avec les partenaires nationaux, doit être considérée comme convenue entre le CIO et le Cojop. En application de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique, ces marchés sont soumis aux seules règles définies au titre II du livre V dudit code, relatif à la catégorie des « autres marchés publics ». Le Conseil d'État en tire deux conclusions :

– les marchés publics conclus entre le Cojop et les partenaires TOP peuvent, en application des articles L. 2122-1 et R. 2122-3 du code de la commande publique, être passés sans mise en publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors qu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché. La Cour des comptes précise, dans son rapport de janvier 2023, que pour ces marchés, les enjeux de contrôle sont relatifs à la correcte définition des catégories de biens et services concernés par le partenariat, à l'exclusion de tous autres ;

– les contrats de partenariat de marketing olympique passés par le Cojop avec ses partenaires nationaux, qui, entrant dans le champ d'application du 2° de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique, ne sont pas soumis aux procédures formelles de passation. Ils doivent toutefois respecter les grands principes de la commande publique : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Afin de respecter ces principes, le Cojop met en œuvre une procédure proche de l'appel d'offres : l'appel à manifestation d'intérêt.

III. LA SÉCURITÉ ET LES TRANSPORTS : DEUX SOURCES MAJEURES D'INQUIÉTUDE POUR LE BON DÉROULEMENT DES JEUX

Les enjeux de sécurité et de transports sont deux préoccupations majeures avant tout grand événement accueillant du public quelle qu'en soit la nature. Ces deux enjeux sont d'ailleurs intrinsèquement liés : **la fluidité des déplacements est une question de sécurité publique**. Les épreuves se dérouleront sur l'ensemble du territoire national, jusqu'en Polynésie française. Cependant, les compétitions sont essentiellement concentrées dans la région Île-de-France. Avec plus de 13,5 millions de visiteurs attendus sur une quarantaine de sites de compétition, la région sera mise à l'épreuve, d'autant plus que la ville-hôte a vu les choses en

grand concernant la cérémonie d'ouverture prévue le 26 juillet 2024, avec une parade ambitieuse de 180 embarcations sur environ sept kilomètres de Seine et devant près de 400 000 spectateurs.

Le Cojop a la responsabilité de la livraison des Jeux, c'est-à-dire de l'organisation et de la gestion de l'ensemble des sites olympiques (sites de compétition, sites d'entraînement, etc.), ainsi que des aménagements et des sites temporaires. Au titre des innovations mises en place dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, le Cojop a fait le choix, en accord avec le CIO, d'externaliser tout ou partie de l'organisation des compétitions et de la livraison des services par le biais de marchés qui ne sont pas encore tous finalisés. Les contrats de mise à disposition des sites ne sont pas tous signés avec les propriétaires et les marchés de livraison des Jeux, pour les sites dont le Cojop entend externaliser la gestion, n'ont pas encore tous été conclus. Cette situation ne simplifie pas la visibilité nécessaire à la mise en place de mesures concrètes pour les enjeux de transports et de sécurité. Dans son rapport, la Cour des comptes qualifie cette situation comme « *une difficulté de passage de la phase de planification stratégique [...] à la phase de déclinaison opérationnelle* ».

Dans le domaine de la sûreté, de la sécurité et des transports, les pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) ont pris des engagements dans le contrat de ville-hôte tout en maintenant un partage des compétences et des responsabilités avec le Cojop. L'articulation et la coordination entre l'organisateur et les pouvoirs publics sont une condition essentielle de la réussite des Jeux sur le plan opérationnel. Or, comme le souligne la Cour des comptes, ces enjeux « *restent des défis à relever et doivent faire l'objet d'une vigilance particulière des pouvoirs publics et du Cojop* »⁽¹⁾.

A. LA TENUE DES JEUX : UNE OCCASION MANQUÉE POUR L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS FRANCILIENS ?

La réussite de la France à organiser les Jeux sera notamment jugée à l'aune de sa capacité à gérer les déplacements des flux de personnes, qu'il s'agisse des équipes, des journalistes, des personnels mais également de l'ensemble des spectateurs ainsi que des usagers habituels pendant la période estivale. Le défi est de taille car ce ne sont pas moins de 600 000 spectateurs (dont 35 % en provenance de l'étranger) et 200 000 personnes accréditées qui devront être transportés chaque jour.

Pour être à la hauteur de l'enjeu, la Cour des comptes estime qu'il faudrait que les opérateurs de transport relèvent un « *défi capacitaire, en assurant la disponibilité des matériels et des personnels et celui de la gestion des flux et de la capacité d'adaptation en temps réel afin de permettre la fluidité des déplacements, essentielle pour la bonne tenue des Jeux* »⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, *op. cit.* p. 14.

(2) Ibid. p. 72

1. Le constat d'un retard irrattrapable

Ce défi doit être relevé dans le respect de deux engagements forts pris pour les Jeux : **les sites de compétition doivent être entièrement accessibles en transports en commun, y compris pour les personnes à mobilité réduite** – impliquant la mise en place d'une offre complémentaire à celle disponible – **et les modes de transports proposés doivent être « propres » et respecter l'environnement** – engagement pris par la Ville de Paris au stade de sa candidature.

Relever ce défi incombe tout à la fois à l'organisateur (le Cojop), à l'autorité organisatrice des transports et ses opérateurs, ainsi qu'aux collectivités hôtes des Jeux. Tous se sont engagés à permettre à l'ensemble du public d'accéder aux sites de compétition en transports en commun. Cet engagement prévoit aussi que la sortie du public de ces sites puisse se faire dans un délai maximal d'une heure.

Or **jamais les transports franciliens n'ont aussi mal fonctionné**. Cela est dû à plusieurs facteurs, confirmés par l'ensemble des acteurs auditionnés par les rapporteurs : les retards des chantiers du Grand Paris Express (GPE), le déficit de personnels pour la conduite des bus et l'augmentation de la fréquentation des transports en commun sur un réseau dont la fréquence avait été revue à la baisse lors de la crise de la covid-19 et qui n'a jamais retrouvé son rythme pré-pandémie.

Ce constat vaut pour tous les modes de mobilité. Il est donc nécessaire de conduire des chantiers allant de la construction à la rénovation des gares, de la prolongation des voies cyclables à la mise à disposition de vélos en libre accès, de la modernisation des bateaux fluviaux à la mise en service de bus ou de véhicules de transport individuels, le tout devant prendre en compte l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. **La liste des chantiers ou des projets qui sont lancés est de ce fait considérable**. S'ils ne sont pas tous en lien avec les Jeux, ces derniers ont un effet antagoniste sur leur avancée : soit ils en retardent la livraison, soit ils en accélèrent la réalisation. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, les rapporteurs observent que :

– les lignes 15, 16 et 17 du GPE, les deux lignes TGV Paris-Nice et Paris-Toulouse ou encore la liaison Charles-de-Gaulle Express ne pourront être réalisées ;

– le chantier Éole/Porte Maillot, qui doit permettre une amélioration de la desserte de l'Arena de Paris La Défense, et le réaménagement associé de la Porte Maillot, qui a un impact sur le réseau des voies olympiques et paralympiques, est en cours. La maîtrise d'ouvrage du chantier est assurée par SNCF réseau et par la Ville de Paris. Ce chantier devait être achevé en 2023 pour l'infrastructure Éole ; en raison d'importants retards, il ne le sera pas avant le printemps 2024. Il en est de même pour le prolongement de la ligne de tramway T3 ;

– les prolongements de la ligne 14, ligne stratégique, plus particulièrement pour sa partie nord (Mairie de Saint-Ouen – Saint-Denis-Pleyel) qui permettra de

desservir le Stade de France, le centre aquatique olympique et le village des athlètes bénéficient d'un « effet Jeux olympiques ». Ce chantier a priorité sur tous les autres et bénéficie d'une équipe spécifique. La maîtrise d'ouvrage est assurée par la Société du Grand Paris (SGP) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP) en qualité de maître d'ouvrage délégué. La mise en service de la ligne est prévue en juin 2024, sur la base d'un calendrier désormais très serré. La SGP a indiqué que la ligne nord et sud (Olympiades – aéroport d'Orly) serait prête mais que le chantier est complexe car il réunit au moins cinq acteurs différents : la SGP et la RATP à la maîtrise d'ouvrage, la RATP en qualité de gestionnaire des infrastructures, puis Île-de-France Mobilités (IdFM) et de nouveau la RATP en qualité d'opérateur de transports. **Les rapporteurs expriment tout de même des réserves sur la capacité du maître d'ouvrage à finaliser la partie sud du chantier (Olympiades – aéroport d'Orly) ;**

– le franchissement urbain Pleyel, qui permet l'accès au Stade de France et au centre aquatique olympique depuis le village des athlètes et doit permettre l'interconnexion entre la future gare du Grand Paris Express, située à l'ouest du faisceau ferroviaire, et la gare du RER D, située à l'est, ne sera que partiellement achevé pour les Jeux. Cet ouvrage n'est pas une simple liaison fonctionnelle mais un pont offrant des services et permettant des usages multiples pour les habitants et les salariés du territoire ainsi que pour les voyageurs en transit. Séquencée en deux temps, la réalisation de l'ouvrage fera l'objet d'une première liaison en mars 2024 et d'une mise en service complète en 2025 ;

– le réaménagement de la gare du Nord, porte d'entrée pour les voyageurs européens et internationaux du fait de sa connexion avec l'aéroport Charles de Gaulle *via* le RER B et le Transmanche, est en cours. La maîtrise d'ouvrage du chantier, qui doit s'achever en avril 2024, est assurée par la SNCF ;

– la gare de Saint-Denis-L'Île-Saint-Denis, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la SNCF, devrait être terminée pour le tronçon est en avril 2024, et pour le tronçon ouest en juin 2024 ;

– s'agissant des autres gares qui seront fréquentées pendant les Jeux, des études, conduites par la RATP et la SNCF, sont en cours pour déterminer la capacité des entrées et sorties des voyageurs ainsi que pour vérifier leur adéquation avec la fréquentation attendue ;

– le réseau cyclable francilien, actuellement composé de 305 kilomètres de voies aménagées, doit être prolongé de plus de 88 kilomètres d'ici 2024 mais l'accessibilité totale des sites olympiques à vélo ne sera pas envisageable ;

– en matière fluviale, le comité stratégique des mobilités des Jeux olympiques et paralympiques 2024 s'est fixé un objectif d'exemplarité écologique. Avec le soutien du plan d'aide à la modernisation et à l'innovation (Pami) de la flotte fluviale 2018-2022, plus de cinq millions d'euros ont été versés pour procéder au verdissement de quarante bateaux fluviaux pour les Jeux et leur héritage. Le

Pami, mis en œuvre par Voies navigables de France (VNF), et approuvé par la Commission européenne le 29 mai 2018, favorise l'adaptation de la flotte fluviale aux exigences environnementales tout en la modernisant. Sur 41 projets de rénovation ou de construction, seuls 24 seront prêts pour les Jeux.

Plusieurs de ces opérations d'infrastructures ne figurent pas dans le dossier de candidature mais toutes ont vocation à fluidifier les transports pendant les Jeux. Beaucoup de ces chantiers sont soumis à des calendriers tendus qui ne permettront pas aux ouvrages d'être livrés à temps. S'ils ne relèvent pas tous des mêmes responsables, ni l'État, ni la SGP, ni la SNCF, ni VNF ne pourront tenir les engagements pris ⁽¹⁾.

Ces retards de chantiers vont donc avoir pour effet de contraindre un réseau d'ores et déjà en tension et de multiplier les risques d'incidents ou d'engorgements. Si, en particulier, certaines lignes de métro n'étaient pas achevées pour les Jeux, cela contribuerait à dégrader fortement l'acceptabilité de l'événement pour la population.

Une grande partie de ces chantiers ferroviaires, nécessaires aux Jeux, dépend des travaux conduits par la SGP. Cet établissement public industriel et commercial, créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ⁽²⁾, est chargé de concevoir et de réaliser le réseau de transport public du Grand Paris connu sous le nom du Grand Paris Express (GPE). À cette fin, l'établissement conduit des opérations d'aménagement ou de construction, porte leur financement et organise les relations avec les autres acteurs concernés par le projet (Île-de-France Mobilités, RATP, SNCF, élus, etc.).

Auditionné par les rapporteurs, l'établissement affirme qu'il y a bien un « *effet Jeux olympiques et paralympiques* » permettant de sécuriser certains projets en cours pour en assurer la livraison pour les Jeux, mais que son incidence est trop faible pour permettre d'étendre cette accélération à l'ensemble des projets du GPE. Ainsi, à l'occasion du conseil de surveillance de 2021, la SGP a revu les plannings de mise en service des lignes (14 Nord, 17 et 16 et St Denis Pleyel). Il a été acté à cette occasion que tous les engagements pris pour les Jeux dans les chantiers du GPE ne pourraient être tenus. Néanmoins la SGP a réagi en augmentant ses ressources humaines, qui sont passées, entre 2017 et 2022, de 250 à 980 équivalents temps plein.

2. Le partage des responsabilités entre les acteurs

La réussite logistique de l'événement implique la coordination des opérateurs. Les Jeux représentent la plus grande opération de transport jamais organisée en temps de paix, impliquant le déplacement quotidien d'environ 800 000 personnes, en plus des déplacements ordinaires en période estivale. **Or, la question des transports s'inscrit dans un contexte de retard de chantiers et dans un cadre institutionnel d'éclatement des compétences.**

(1) En raison notamment de la crise de la covid-19 qui a interrompu ou ralenti certains chantiers.

(2) L'établissement est régi par le décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la société du Grand Paris.

Le transport des spectateurs relève de la responsabilité de l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France, IdFM, et de l'État, responsable de la sûreté. La question des mobilités dans la perspective des Jeux concerne quant à elle de multiples acteurs : la Dijop, le Cojop, la Ville de Paris, le préfet de police, la Région Île-de-France, IdFM, la SGP et la RATP (en qualité d'opérateur de transport). Seule la Métropole du Grand Paris n'est pas compétente en matière de transport ni dans le cadre des Jeux, ni en général « *alors même qu'elle représente plus de 7 millions d'habitants* », déplore son président.

La responsabilité du transport des personnes accréditées, dont 20 000 journalistes, incombe au Cojop. Il s'est engagé à ce que 85 % des athlètes soient hébergés à moins de trente minutes de leur site de compétition et qu'ils soient à moins de vingt minutes de leurs sites d'entraînement. Pour tenir cet engagement, un certain nombre de voies doivent être réservées pour la flotte olympique, placées sous la responsabilité des pouvoirs publics, et une offre de transports spécifique doit être mise en place par le Cojop. Le tracé des voies olympiques a été publié par le décret n° 2022-786 du 4 mai 2022 fixant la liste des voies et portions de voies réservées à certains véhicules pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ⁽¹⁾. Néanmoins, la Préfecture de police doit encore préciser les modalités de gestion, de circulation et de stationnement sur ces voies. S'agissant de la flotte des véhicules, le Cojop est en cours de négociation avec Toyota et la loi lui permet de déléguer la mise à disposition de bus et cars à IdFM.

Conscient de la nécessité de clarifier les compétences et de coordonner l'organisation des transports pendant les Jeux, l'État a constitué en octobre 2022 un **comité stratégique des mobilités**, présidé par le ministre chargé des transports, dont le secrétariat est assuré par la Dijop. Les groupes de travail et les comités de pilotage départementaux placés sous l'autorité des préfets, en lien avec les élus et les différents acteurs des mobilités, ont été parallèlement réorganisés afin de prendre en compte la dimension interministérielle dans le traitement de l'accessibilité. Le Comité stratégique des mobilités s'est réuni le 13 décembre 2022 en présence de M. Clément Beaune, ministre chargé des transports, de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre chargée des personnes handicapées, et de M. Etienne Thobois, directeur général de Paris 2024. Il a permis de dresser un bilan des chantiers qui ne seraient pas livrés pour les Jeux, de prendre acte de l'existence des besoins en ressources humaines et en matériel pour répondre à l'enjeu de l'accessibilité des sites pour les personnes à mobilité réduite et de dresser un panorama de l'ensemble des modes de déplacement sur le territoire national et particulièrement en Île-de-France : voie fluviale, ferroviaire, route et voie cyclable. Les enjeux sont de taille : **tous les acteurs doivent désormais fournir les efforts nécessaires pour répondre aux besoins des semaines olympiques et paralympiques et coordonner leurs efforts.**

(1) [Décret n° 2022-786 du 4 mai 2022](#).

À cette fin, un coordonnateur national des mobilités pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 a été nommé le 19 décembre 2022 par arrêté de la Première ministre. Placé auprès du directeur général des transports, des infrastructures et des mobilités au sein de l'administration centrale du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ⁽¹⁾, il est chargé d'animer le comité stratégique des mobilités mis en place mi-octobre, afin d'évoquer « *l'ensemble des sujets de transport pour les Jeux olympiques et paralympiques et d'assurer la continuité et la fluidité des parcours, pour tous les types de passagers, d'un bout à l'autre de leurs trajets : les accrédités, les visiteurs des Jeux et les usagers du quotidien* ». **Le décalage de calendrier entre la constitution du Comité et la nomination d'un coordonnateur des transports, alors que seuls quelques mois nous séparent désormais des Jeux, témoigne d'un manque d'anticipation sur cette question.**

Recommandation n° 14 : Renforcer la coordination et le dialogue entre les acteurs responsables des transports.

Il apparaît d'autant plus nécessaire de **finaliser les plans de transport détaillant les modalités d'accès à chacun des sites** et de coordonner leur mise en œuvre qu'il devient urgent d'**organiser l'information des usagers**. Il en va de l'acceptabilité des Jeux : les différents publics concernés doivent pouvoir s'organiser. Qu'il s'agisse des résidents, du tissu économique local (employeurs, artisans, commerçants) ou des visiteurs et spectateurs souhaitant organiser leur venue, tous ont besoin de visibilité. **Les plans de transport, de gestion des flux, d'accessibilité, de travaux de voirie doivent être communiqués aux acteurs sur les territoires concernés afin d'en limiter les impacts négatifs.** La Fédération du bâtiment a ainsi déploré de ne pas encore disposer d'informations sur les interdictions de conduire des travaux sur la voie publique ou de continuer à faire circuler des poids lourds avant et pendant les semaines de compétition.

Recommandation n° 15 : Communiquer les plans de transports pour permettre au tissu économique local de s'organiser, y compris pour la conduite des chantiers de travaux publics.

Enfin, les rapporteurs encouragent la conclusion rapide d'accords de branches pour mobiliser les personnels pendant la période des Jeux. Des négociations sociales doivent être conduites le plus en amont possible pour aborder les questions relatives aux compensations des salariés qui seront sollicités de manière exceptionnelle (report de congés d'été, extension des horaires de travail, etc.). Ils considèrent que ce sujet s'étend même au-delà de la question des transports publics. L'ensemble des services de l'État sera soumis à des contraintes exceptionnelles qu'il est impératif d'anticiper : il en va de l'acceptabilité sociale des Jeux.

(1) Par [arrêté du 19 décembre 2022](#), M. Florent Bardon a été nommé coordonnateur national des mobilités pour les Jeux olympiques et paralympiques 2024.

3. Le cas particulier de l'ouverture à la concurrence des bus parisiens

L'ouverture à la concurrence des bus parisiens, prévue par une réglementation européenne datant de 2007 ⁽¹⁾, vient alourdir les contraintes pesant sur les pouvoirs publics pour permettre d'offrir des transports en commun suffisants et adaptés au public pendant les Jeux. Jusqu'alors, la RATP disposait d'un monopole sur les 354 lignes de bus de la capitale et de la petite couronne. Ce monopole devait prendre fin au 31 décembre 2024. Pour tenir ce **calendrier d'ouverture à la concurrence**, quatre appels d'offres ont d'ores et déjà été lancés, sur un total de douze lots, fruits de la division du réseau. Les premiers lauréats seront connus en juin 2024, soit un mois avant l'ouverture des Jeux. Cette situation est jugée préoccupante par les rapporteurs, tant du point de vue du risque social que du point de vue du risque opérationnel inhérent au partage des voies de circulation entre les différentes entreprises attributaires.

Dès l'origine, un certain nombre d'acteurs se sont mobilisés pour dénoncer ce projet ou en modifier le calendrier. Des pétitions ont circulé, certaines remettant en cause le principe même de l'ouverture à la concurrence, d'autres préconisant le report d'une telle ouverture. À l'instar de Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, des élus se sont mobilisés en interpellant le Gouvernement ⁽²⁾. Sans se prononcer sur l'opportunité de cette procédure d'ouverture à la concurrence, M. Jean Castex, président de la RATP, a très vite fait part de ses inquiétudes, après sa nomination intervenue par un décret du 23 novembre 2022 ⁽³⁾, sur ces deux sujets : **les éventuelles conséquences sociales et les aspects réglementaires entourant la procédure**.

Lors de son audition par les rapporteurs, M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports, n'a pas exclu l'hypothèse d'une révision du calendrier mais a rappelé que la décision relevait de la région Île-de-France. Or, la présidente de la région refuse tout à la fois de modifier le principe de cette ouverture et d'en revoir le calendrier. Elle compte sur l'éthique de service public des agents de la RATP pour être au rendez-vous des Jeux.

À ce jour, aucun des douze lots définis par IdFM n'a été attribué. Plusieurs grands enjeux tels que la coordination de l'offre, la gestion des incidents, l'information des voyageurs ou encore la billettique ⁽⁴⁾ restent en suspens. Par ailleurs, les modalités de transfert du personnel de la RATP vers les opérateurs lauréats des appels d'offres sont toujours incertaines, laissant présager la dégradation de leurs conditions de travail

(1) Règlement CE n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 du Parlement européen, relatif aux services Publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, transposé dans la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires.

(2) Dans une lettre ouverte publiée lundi 2 janvier 2023, 250 élus franciliens demandent l'abandon du processus de privatisation des lignes de bus.

(3) Jean Castex, dans un article du Grand Parisien, lundi 30 janvier 2023.

(4) La billettique désigne l'ensemble des procédés et outils automatisés de gestion des titres de transport.

L'examen du projet de loi olympique ⁽¹⁾ par le Parlement au début de l'année 2023 n'a pas permis d'aborder la question du report de cette ouverture à la concurrence, les amendements déposés en ce sens ayant été jugés contraires à l'article 45 de la Constitution ⁽²⁾. Néanmoins, les rapporteurs, dans leur point d'étape des travaux de la mission d'information, présenté au mois de février 2023, ont préconisé un report de cette date.

Depuis, une **proposition de loi visant à surseoir à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus de la RATP** a été présentée par plusieurs députés de l'intergroupe Nupes et par des membres du groupe Renaissance. Le texte visait à repousser l'échéance – initialement fixée au 31 décembre 2024 – de l'ouverture à la concurrence au 31 décembre 2028. Lors des débats en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, l'adoption de trois amendements identiques présentés par des députés appartenant aux groupes de la majorité (Renaissance, Horizon et Démocrate), a substantiellement modifié le dispositif, en fixant l'ouverture à la concurrence à une date comprise entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026 ⁽³⁾. **Ainsi vidé de sa substance, le texte a été retiré de l'ordre du jour. Les rapporteurs maintiennent donc leur alerte et insistent sur la nécessité de décaler cette date d'ouverture à la concurrence.**

Recommandation n° 16 : Décaler la date d'ouverture à la concurrence des bus parisiens, actuellement prévue au 1^{er} janvier 2025.

Au-delà de cette question des transports accessibles à tous, écoresponsables et en quantité suffisante, se pose celle de la sécurité des voyageurs. De tels flux de spectateurs multiplient les risques d'incidents et supposent que la question des transports ne soit pas décorrélée de celle de la sécurité.

B. L'ENJEU DE LA SÉCURISATION DE L'ÉVÉNEMENT

La Cour des comptes estime entre 22 000 à 33 000 le besoin quotidien d'agents de sécurité privée sur les sites de compétition, auxquels s'ajoutent 35 000 agents des forces de sécurité intérieure et 10 000 militaires ⁽⁴⁾. Cette estimation ne prend pas en compte les besoins en personnels pour assurer la sécurité des aéroports, gares, fan zones et autres initiatives des organisateurs, lesquels pourraient être de l'ordre de 8 000 agents.

(1) Proposition de loi n° 995 du 21 mars 2023 visant à surseoir à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus de la Régie autonome des transports parisiens.

(2) L'article 45 de la Constitution impose que les amendements présentés comportent un lien, même indirect, avec le contenu du projet de texte.

(3) Proposition de loi n° 995 (XVF législature), adoptée le 12 avril 2023 par la commission du développement durable dont le rapporteur était M. Stéphane Peu.

(4) Cour des comptes, *op.cit.* p. 69.

Lors des auditions conduites par les rapporteurs, les besoins moyens en personnels étaient évalués par le Cojop à 17 000 agents (avec des pics à 20 000 voire 22 000 agents), tandis que M. Ziad Khoury ⁽¹⁾, alors coordonnateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques, évoquait plutôt un chiffre de 10 000 agents. La délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité (DPSIS) ⁽²⁾ estime quant à elle que le besoin en personnels pour assurer la sécurité des sites se situe entre 20 000 et 30 000 agents.

Quel que soit le chiffre exact, compte tenu de l'ampleur de l'événement, la question de la sécurité suppose la mobilisation en Île-de-France de moyens humains et matériels bien supérieurs à ceux disponibles dans la région voire, s'agissant de la sécurité privée, à ceux existant sur l'ensemble du territoire national.

1. La laborieuse structuration de la filière de la sécurité privée : le risque d'une substitution coûteuse des forces de sécurité intérieure

a. Un secteur aux fragilités structurelles

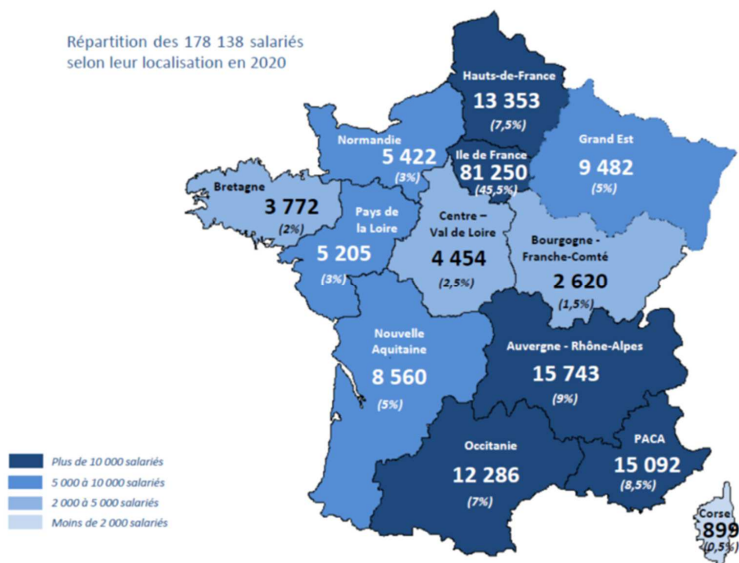
Depuis la pandémie, la sécurité privée est en souffrance ; elle peine à embaucher du personnel formé. Le secteur regroupe 12 300 entreprises dont environ 3 750 employant au moins un salarié. Le secteur compte 178 138 salariés dont 15 % seulement sont des femmes. Par ailleurs, 45,5 % des emplois en sécurité privée sont localisés en Île-de-France ⁽³⁾.

(1) Nommé par arrêté du 27 mai 2021 portant nomination du coordinateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, M. Khoury fut auditionné par les rapporteurs au mois de janvier 2023, il a depuis démissionné de ses fonctions au mois de juin 2023. L'intérim est assuré par M. Pierre-Henri Druesne.

(2) Décret n° 2020-1126 du 11 septembre 2020.

(3) Données de 2020 selon les statistiques de l'Insee et les résultats de l'enquête Branche de prévention de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acooss), communiqué aux rapporteurs par le Conseil nationale des activités privées de sécurité (Cnaps).

RÉPARTITION DES SALARIÉS DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE



Source : Acoess, données 2020.

La répartition des ressources dans ce secteur est déséquilibrée : 80 % du personnel sont formés à la surveillance humaine contre seulement 20 % à la surveillance électronique ⁽¹⁾. Le Groupement des entreprises de sécurité (GES), première organisation patronale représentative de la branche ⁽²⁾, a appelé l'attention des rapporteurs sur la précarité de la filière et sur le manque d'attractivité des missions de surveillance humaine compte tenu notamment de la pénibilité attachée à celles-ci et de la faiblesse des rémunérations. En effet, plus de 70 % des emplois sont des CDD, et 40 % à 50 % du personnel change chaque année. De même, la filière éprouve des difficultés à respecter les standards sociaux dans le domaine de l'emploi compte tenu, notamment, d'un recours important à la sous-traitance.

i. Des avancées réelles mais trop récentes pour faire la preuve de leur efficacité

Les efforts pour structurer cette filière sont récents. Après la création, en 2020, de la DPSIS, la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale ⁽³⁾ a favorisé la professionnalisation du secteur et, en matière de surveillance humaine, a limité la sous-traitance à deux niveaux là où il était possible d'aller jusqu'à dix ou onze. De même, est désormais constitutif d'une circonstance aggravante le fait, pour les agents de sécurité, de commettre des agressions à raison de l'exercice de leur métier.

(1) Le domaine de la surveillance électronique, en pleine expansion, est plus rentable car il nécessite moins de moyens humains.

(2) Le GES représente 90 % des entreprises de la sécurité privée.

(3) Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

La DPSIS coordonne et anime les partenariats entre tous les acteurs de la sécurité (forces de sécurité intérieure, policiers municipaux, entreprises de la sécurité privée, services de sécurité internes à certaines entreprises, opérateurs de transports, bailleurs sociaux, jusqu'aux dispositifs de participation citoyenne). Elle est notamment chargée d'assurer le continuum des forces et des moyens de la sécurité. Cette délégation est issue de la fusion de trois entités : la délégation ministérielle aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces (Dmisc), la délégation aux coopérations de sécurité (DCS) et la mission ministérielle de normalisation. La DPSIS est organisée autour de quatre pôles consacrés aux innovations et cybermenaces, aux acteurs de la sécurité, aux professions et territoires exposés, et à la normalisation. Auditionné par les rapporteurs sur la question de la sécurité privée, le délégué ministériel souligne qu'il est essentiel de structurer le secteur, l'absence de parcours de carrière participant de son manque d'attractivité, « surtout si on le compare avec celui des agents de sécurité incendie qui bénéficie de certifications graduées (SSIAP 1, SSIAP 2, ou SSIAP 3) leur permettant d'avoir des perspectives d'évolution de carrière, des responsabilités et des rémunérations plus intéressantes »⁽¹⁾.

La professionnalisation de la filière était l'un des objectifs poursuivi par la création, en 2011, du conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps)⁽²⁾, seul opérateur habilité à délivrer des cartes professionnelles, après vérification de la moralité et de l'aptitude des demandeurs. Le Cnaps effectue également environ 2 000 contrôles par an sur des sites choisis en fonction de l'actualité ou à la suite de signalements. Il exerce des missions disciplinaires, de conseil et d'assistance aux professionnels du secteur. Auditionné par les rapporteurs son directeur indique que « les chiffres du secteur diminuent : en 2019, plus de 130 000 cartes étaient délivrées tandis qu'en 2022 moins de 100 000 l'ont été. Il y a certes un « effet Covid-19 » mais c'est surtout le manque d'attractivité du métier qui est la cause de cette diminution. 90 % des personnels sont des agents d'exploitation, il y a seulement 10 % d'encadrement intermédiaire car il y a beaucoup de turnover, et très peu de fidélisation dans ces métiers ». Dans la perspective des Jeux, le Cnaps rappelle, un à un, les anciens porteurs de carte pour les inciter à renouveler leur accréditation⁽³⁾. De même, anticipant une accélération dans les derniers mois des demandes d'accréditation auprès de ses services, le Cnaps – qui ne peut réduire la moyenne des sept jours nécessaires à l'examen et à la clôture des demandes d'accréditation – a augmenté de dix équivalents temps plein (ETP) ces effectifs, ce qui devrait lui permettre de gérer environ 20 000 dossiers au cours de l'année précédant les Jeux⁽⁴⁾.

(1) Olivier de Mazières, préfet, délégué interministériel aux partenariats, stratégies et innovations de sécurité.

(2) Créé par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(3) La carte professionnelle d'agent de sécurité est délivrée pour une durée de cinq ans. Pour être reconduite, elle doit faire l'objet d'une mise à jour sous forme de « maintien et actualisation des compétences », certification validée par le Cnaps.

(4) Un ETP gère en moyenne 2 000 dossiers par an.

D'autres efforts sont faits pour aider le secteur, ainsi de la signature d'accords de branche, au mois de septembre 2022, revalorisant de 7,5 % les rémunérations à compter du mois de janvier 2023 ⁽¹⁾. De même, la création, en avril 2022, d'une **carte professionnelle de surveillance des grands événements sportifs dite « carte événementielle »** a pour objectif d'attirer dans la filière les demandeurs d'emploi ou les étudiants après une période de formation réduite (106 heures au lieu de 175 heures). Le secteur met en place des aides spécifiques, en collaboration avec les pouvoirs publics, pour participer aux financements de la formation nécessaire à l'obtention de cette carte événementielle ⁽²⁾. Mais les organismes de formation ne sont pas assez nombreux et seules 836 personnes ont reçu l'autorisation d'entrer dans la formation pour l'obtention de la nouvelle carte professionnelle de surveillance des grands événements sportifs ⁽³⁾.

Par ailleurs, les missions locales et Pôle emploi effectuent un travail sans précédent depuis le mois de septembre 2022, en recensant et en **contactant individuellement les 19 573 demandeurs d'emplois** inscrits à un moment dans les métiers de la sécurité privée dans la perspective des Jeux. Parmi elles, 7 808 ont trouvé un emploi (39,9 %) dont 4 201 (21,5 %) dans les entreprises de sécurité privée. Depuis le mois de septembre 2022, les efforts conjugués du Cnaps, des missions locales et de Pôle emploi auraient ainsi permis de solliciter près de 33 000 personnes, mais seules 3 425 d'entre elles sont effectivement entrées en formation ⁽⁴⁾.

Recommandation n° 17 : Réorganiser et renforcer les parcours de formation des agents de sécurité privée.

Ces actions, à saluer, auront, d'après le Medef, « *permis de calibrer un secteur sous tension* » ⁽⁵⁾. Néanmoins, elles manquent de visibilité et mériteraient d'être couplées à un véritable accompagnement du secteur par les pouvoirs publics pour **communiquer sur les besoins de recrutement d'agents de sécurité privée dans l'optique des Jeux**. Malgré toutes ces actions, **le secteur demeure en tension, peine à se structurer et à embaucher : la prise de conscience sur le déficit capacitaire de la filière a manifestement été trop tardive.**

(1) Arrêté n° 1351 du 19 novembre 2022 portant extension d'un accord conclu dans le cadre de la convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité.

(2) Ainsi la Région Île-de-France et Pôle emploi financent la formation de 20 000 personnes.

(3) Le Cnaps a communiqué aux rapporteurs qu'au 16 juin 2023 : 1 059 demandes d'autorisation d'entrée en formation ont été formulées (dont 43 % de femmes), 836 ont été accordées, 197 demandes sont en cours d'instructions et 26 refus ont été signifiés.

(4) Chiffres Préfecture Île-de-France, juin 2023.

(5) Audition de Mme Dominique Carlac'h, vice-présidente et porte-parole du MEDEF, auditionnée par les rapporteurs le 24 novembre 2022.

Recommandation n° 18 : Accroître les actions de communication sur les besoins de recrutement d'agents de sécurité privée dans l'optique des Jeux.

- ii. Les engagements du comité d'organisation des Jeux : de grandes ambitions mais de faibles résultats

Les besoins en personnels de sécurité privée relèvent principalement de la **responsabilité du Cojop**, en application d'un protocole qu'il a signé avec l'État en janvier 2021. Ce protocole établit que la prise en charge de la sécurité des sites des compétitions, du village des médias, du village des athlètes et de leurs abords immédiats incombe au Cojop, tandis que l'État est responsable de la sécurisation des espaces publics et que les collectivités territoriales se chargent de la sécurisation des zones de célébration et des événements qu'elles organisent. Sur les 20 000 à 22 000 agents de sécurité devant assurer la surveillance des sites de compétition, le Cojop doit prendre à sa charge 50 % d'entre eux (sous forme d'appel d'offres) sur les sites des événements livrés directement par Paris 2024. L'autre moitié dépend des entités chargées de la livraison des sites de compétition. Ces entités, comme Roland-Garros, sont placées sous le contrôle du Cojop et sont responsables du recrutement de leurs prestataires de sécurité privée.

Les marchés publics du Cojop pour la gestion de la sécurité ne sont pas encore tous attribués. Sur une première vague de marchés comportant 136 lots, lancée au printemps 2022, 104 ont été attribués à 28 entreprises attributaires à la fin du mois de mars 2023 – dont 21 % à des entreprises implantées en Seine-Saint-Denis. Cela représente **environ 4 500 agents soit moins de la moitié de la ressource nécessaire**. Ces entreprises lauréates commencent à travailler avec ce que le Cojop appelle les « facilitateurs », c'est-à-dire les acteurs de l'insertion par l'activité et les agences Pôle emploi. Une seconde vague de marchés, lancée en décembre 2022, est en cours de traitement. Elle intègre 74 lots (dont 32 lots non pourvus dans la première vague). Les candidatures étant en cours d'analyse, les lauréats seront annoncés au début du mois de juillet. Une troisième vague intégrant 44 lots (composée principalement des lots infructueux des deux vagues précédentes) a été lancée à la fin du mois d'avril 2023 et devrait aboutir d'ici l'été. Le Cojop a également signalé aux rapporteurs qu'une dernière vague, qu'il a dénommée « *voiture balai* », permettra de relancer un dernier cycle de marchés pour remettre en concurrence les lots non encore attribués.

Pour ces marchés de sécurité, le Cojop a organisé, préalablement au lancement des consultations, des forums de rencontre des acteurs du secteur afin d'accompagner les plus petites entreprises et leur permettre de soumissionner. De même, conscient que la filière était en tension, il a entretenu des relations régulières avec les agences de Pôle emploi pour accompagner le plus de personnes éloignées de l'emploi vers les entreprises susceptibles de recourir à des embauches dans le cadre de ses marchés. **Mais pour vertueux qu'aient été ses efforts et les procédures d'accompagnement aux marchés publics, une majorité des lots demeure non attribuée.**

S'agissant des marchés attribués, le Cojop demande aux entreprises lauréates d'indiquer les volumes d'emplois qu'elles pensent assumer et les invite à s'assurer que les personnels identifiés ne soient pas salariés d'une autre entreprise ou que leurs missions soient compatibles entre elles. Cette précaution a pour objet d'éviter de reproduire les effets négatifs observés lors des olympiades organisées au Japon, à Londres ou au Brésil, à l'occasion desquelles les entreprises retenues se partageaient la masse salariale masquant ainsi dans les dossiers de candidatures leur **capacité réelle à fournir le personnel de sécurité nécessaire à la sécurisation des sites olympiques**. Néanmoins, ces **éléments purement déclaratifs** supposent que les entreprises retenues et les pouvoirs publics communiquent très en amont pour comptabiliser les effectifs réels des entreprises attributaires. **Les rapporteurs recommandent qu'un acteur public organise et mutualise les ressources retenues pour pallier les défaillances pendant les Jeux.**

Pour ajouter à la complexité, le Cojop a fait le choix **d'externaliser tout ou partie de l'organisation des compétitions** et de la livraison des services par le biais de marchés qui ne sont pas encore tous finalisés. Cela contribue à une **perte de visibilité sur les besoins effectivement nécessaires et à un risque de dispersion de ressources trop rares**. En effet, les entreprises spécialisées sur l'événementiel (EDE) vont travailler avec leurs organisateurs-clients habituels (tels que Roland Garros ou le Parc des Princes qui ont déjà des contrats avec des entreprises de sécurité). Les rapporteurs s'inquiètent du fait que les entreprises de sécurité ne disposent pas des ressources nécessaires pour soumissionner aux marchés du Cojop. Le secteur ayant déjà du mal à répondre aux attentes de ses clients, il semble difficile de l'imaginer en mesure de répondre aux besoins engendrés par les Jeux. Enfin, les auditions conduites par les rapporteurs ont fait apparaître que certaines entreprises tardaient à se porter candidates, notamment les grandes entreprises du secteur, afin de faire augmenter les prix, quand d'autres se portaient candidates en arguant d'effectifs dont elles ne disposent pas en réalité.

Recommandation n° 19 : Renforcer la coordination entre le Cojop et la filière de la sécurité privée.

b. L'État, garant de la sécurité des Jeux

Les articles 17-1 et 17-2 du contrat de ville-hôte disposent que « *la responsabilité pour toutes les questions de sécurité liées aux Jeux (y compris les aspects financiers, opérationnels et de planification y afférents) incombe aux Autorités du Pays hôte, lesquelles prendront toutes les mesures nécessaires afin de garantir la tenue des Jeux dans la paix et la sécurité* ». Depuis le 3 août 2016, dans une lettre adressée par le Premier ministre au Président du CIO, l'État avait garanti que l'autorité référente en matière de sécurité des Jeux serait le ministère de l'Intérieur.

En janvier 2021, l'État et le Cojop ont donc signé un protocole établissant que la sécurité des sites de compétition, du village des médias, du village des athlètes et de leurs abords immédiats incombait au Cojop, tandis que le ministère

de l'Intérieur serait responsable de la sécurisation des espaces publics, et les collectivités territoriales de celles des zones de célébration et des événements qu'elles organisent.

Dès lors, **en cas de défaillance du Cojop à remplir ses obligations, l'État devra reprendre la main** sur l'ensemble des dispositifs, entraînant un **surcoût important pour la collectivité publique et grevant les ressources de sécurité nécessaires en période estivale sur l'ensemble du territoire** pour encadrer les différents événements culturels et sportifs organisés. En ce sens, la Cour des comptes préconise qu'en cas de « *substitution, pour partie, des forces de sécurité intérieure à la sécurité privée pour des missions incombant à l'organisateur [le financement des moyens à engager soit] assuré par le Cojop* ».

Enfin, tant que les contrats de concession entre le Cojop et les organismes délégués à l'organisation des Jeux ne seront pas tous signés, il sera difficile d'avoir la visibilité nécessaire pour appréhender pleinement la question de la sécurité.

Les différentes auditions conduites par les rapporteurs révèlent néanmoins, à l'instar du constat fait par la Cour des comptes, que **le Cojop et les pouvoirs publics semblent avoir pris la mesure du déficit capacitaire de la sécurité privée**. Les actions qu'ils ont mises en place afin de restaurer l'attractivité de cette branche professionnelle en témoignent, même si elles ne pourront produire les effets correctifs suffisants d'ici 2024. Les rapporteurs insistent sur la **nécessité de prévoir des solutions alternatives**, ce d'autant que les Jeux sont, selon l'expression du préfet de Mazière, à la tête de la Dipsis, « *un accélérateur de particules* » nécessitant une bonne coopération entre les différents acteurs tant sur le plan des ressources que sur le plan technologique.

Euvrant aux côtés de la Dijop, le coordonnateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques, dont le rôle est de s'assurer de la mobilisation de tous les services, estime que la sécurité pendant les Jeux répond à une exigence à la fois quantitative et qualitative. Il considère que cette question « *est l'occasion de faire la démonstration à grande échelle du continuum de sécurité et de la capacité à faire coordonner toutes les forces* ».

Il précise qu'il n'y pas de retard critique sur ces questions « *mais qu'à quelques mois des Jeux, les choses s'accélèrent et entrent dans leur phase opérationnelle* ». En termes d'héritage, la réussite de cette mobilisation des services et de la mutualisation des moyens devrait permettre la mise en place d'une nouvelle réserve police/gendarmerie, la création de nouvelles unités de force mobile et le recours aux élèves policiers et gendarmes, mobilisés pour l'événement.

Depuis le chaos de la finale de la Ligue des Champions au Stade de France le 28 mai 2022, qui laisse un souvenir amer aux forces de l'ordre, aux organisateurs, aux supporters, au public et aux résidents, les rapporteurs estiment qu'il est indispensable que l'État et le Cojop se saisissent des questions de sécurité pour éviter que ne se reproduisent, notamment, des incidents de ce type.

2. La nécessaire coordination de la politique pénale de l'État

a. L'identification des risques et la mobilisation des moyens

La préparation des Jeux nécessite une véritable politique de l'État en matière de maintien de l'ordre sur l'ensemble des territoires qui accueilleront les Jeux.

Les pouvoirs publics sont conscients de l'importance de l'enjeu et assumeront leur responsabilité, ainsi que l'affirme M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur : « *Réussir les Jeux olympiques signifie deux choses : gagner des médailles et bien organiser cet événement. Laissons aux autres le soin de gagner des médailles, nous nous chargerons de bien organiser cet événement.* » ⁽¹⁾

L'anticipation et la coordination des services sont d'autant plus nécessaires que l'État se prépare à lutter contre quatre grandes menaces :

– le **terrorisme**, envisagé dans le cadre d'un schéma national d'intervention, renforcé ces dernières années par la prise en compte du risque nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC), l'augmentation de la formation et des effectifs du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), la préparation de dispositifs anti bélier, etc. ;

– la **cybercriminalité**, probablement l'un des risques majeurs compte tenu des enjeux médiatiques et économiques associés aux Jeux. Les grandes manifestations sont devenues des cibles pour la cybercriminalité qui vise à les désorganiser pour des finalités diverses (crapuleuses, étatiques ou revendicatives). Les précédents des Jeux olympiques d'hiver de PyeongChang en 2018 et, plus encore, de ceux d'été de Tokyo en 2021 en sont la preuve, ces derniers ayant été la cible de plus de quatre milliards de raids informatiques. La gestion de ce risque a été confiée à l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi) lors de la réunion du Conseil olympique et paralympique du 25 juillet 2022. L'agence doit bénéficier de l'appui de prestataires privés pour mettre en œuvre les actions nécessaires à la cybersécurité ;

– la **gestion des flux et de la foule** consistant à orienter, gérer et éviter les mouvements de paniques. La gestion de ce risque suppose la coordination de la sécurité civile, de la police municipale et du groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) ⁽²⁾. Elle est étroitement corrélée à la problématique des transports ;

– le **risque sanitaire**, mis en avant par la Cour des comptes. La gestion de ce risque, à la marge du champ des travaux des rapporteurs, pose néanmoins la question de la mobilisation des mêmes personnels par l'État et le Cojop : équipes médicales et soignantes et secouristes de la sécurité civile sur le village olympique et les sites d'entraînement et de compétition. La Dijop a récemment confié une

(1) Le Figaro, 21 octobre 2022.

(2) Composé de plus mille agents, il s'agit du groupe de sécurité de la RATP.

mission à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) sur la capacité du système francilien à absorber le surcroît d'activité généré par les Jeux ainsi qu'à maintenir une capacité de réponse aux événements de crise et aux imprévus. Ce rapport, rendu en février 2023, confirme la mobilisation générale de l'ensemble des acteurs.

En raison de ces risques multiples, il est indispensable que l'État coordonne son action. En ce sens, un certain nombre de mesures sont mises en place. Ainsi, le ministère de l'Intérieur a rendu fongibles les forces intérieures de la police nationale et de la gendarmerie. Il prévoit par ailleurs le recours aux réserves opérationnelles de la police nationale, de la gendarmerie nationale ainsi qu'à celle des armées.

De même, les pouvoirs publics mettent en place une mutualisation des forces et des moyens en lien avec les industriels sur des expérimentations technologiques en matière de sécurité. Afin de trouver des solutions technologiques permettant d'améliorer la capacité des forces de sécurité pour la protection des personnes et des biens dans la perspective des Jeux, des appels à intérêts ont été lancés dès 2021 après que les besoins opérationnels ont été identifiés.

Récemment, la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques et 2024 et portant diverses autres dispositions a consacré un chapitre entier à ces questions de sécurité ⁽¹⁾. L'article 7 permet ainsi la conduite d'expérimentations en matière de vidéoprotection algorithmique sur les images captées par des dispositifs vidéo ou des aéronefs afin de détecter et de signaler en temps réels des événements prédéterminés, susceptibles de menacer la sécurité des personnes. Cette expérimentation n'a pas fait l'objet d'un consensus lors des débats parlementaires et, quel que soit le point de vue de chacun sur son utilité, ne pourra pallier les carences structurelles en matière de sécurité.

Pour autant, la question de la sécurité continue de se heurter à deux obstacles :

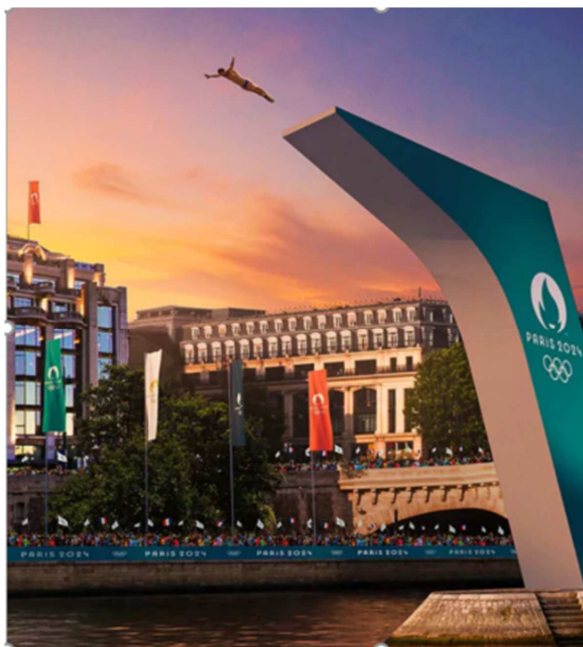
– la difficulté de sécuriser des sites ouverts. En général, ces sites sont plus difficiles à contrôler que des lieux clos tels que les stades ou les salles de spectacles. La sécurisation du relais de la flamme et de la cérémonie d'ouverture en constitue le point d'orgue compte tenu du nombre de spectateurs attendu et de l'étendue géographique de ces événements ;

– l'absence de moyens humains. À l'instar de la sécurité privée, les forces de sécurité intérieure doivent relever un défi capacitaire. Près de 14 000 agents pourraient être dépêchés en renfort dans la capitale posant, notamment, la question de leur hébergement.

(1) Il s'agit du chapitre III relatifs aux mesures visant à mieux garantir la sécurité.

L'attention particulière portée à la cérémonie d'ouverture des Jeux

Pour la première fois dans l'histoire des Jeux, la cérémonie d'ouverture va se dérouler hors d'un stade. Projet ambitieux, elle sera organisée le long de la Seine, sur un parcours linéaire de près de 7 km depuis le pont d'Iéna jusqu'au pont d'Austerlitz et mettra en scène les monuments, ponts et établissements culturels qui bordent le fleuve. Le spectacle prendra place sur la Seine.



Source Cojop

Plus de 400 000 ⁽¹⁾ spectateurs sont attendus. Afin de sécuriser les lieux et de permettre d'orienter et de gérer les flux, un important travail préparatoire doit être accompli. En lien avec les services de l'État, le Cojop a mis en place une billetterie nominative afin de garantir la sécurité des espaces et d'améliorer l'information des spectateurs, en particulier sur les évolutions du trafic pour éviter les mouvements de foule.

Les dispositifs expérimentaux votés dans le cadre de la loi du 19 mai 2023 précitée devraient permettre d'accompagner les forces de l'ordre dans la sécurisation des sites. Malgré tout, cette cérémonie imposera à la préfecture de police de faire appel « à 35 000 personnes, sans compter les quelques milliers d'agents de sécurité aussi présents. Pour les autres événements des Jeux, c'est entre 12 000 et 45 000 personnes qui seront mobilisées » indique Laurent Nuñez ⁽²⁾. L'armée sécurisera la flotte, constituée de 180 embarcations qui seront sécurisés par la mobilisation de l'armée.

(1) Initialement établie à environ 600 000 spectateurs, la jauge de la cérémonie d'ouverture a été ramenée à 400 000 spectateurs pour des raisons de sécurité.

(2) Préfet de police, propos recueillis le 25 janvier 2023, lors de son audition par le Groupe de travail sur les Jeux olympiques et paralympiques mis en place par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale.

Enfin, si la mise en œuvre par la préfecture de police, au cours du dernier trimestre 2022, du plan « zéro délinquance » autour des sites des Jeux témoigne de la mobilisation du Gouvernement dans la préparation de l'événement, il suscite des interrogations sur le déficit capacitaire auquel sont confrontées les forces de l'ordre. Ce plan consiste à « mener une opération par jour et par département [pour] lutter contre la délinquance, l'occupation illégale de l'espace public, les ventes à la sauvette, les trafics de stupéfiants »⁽¹⁾. Le but de ce dispositif est de réduire la délinquance dans la perspective de la Coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques et paralympiques par un travail de démantèlement des réseaux et de renforcement des contrôles, en amont des événements. Pour ce faire, la préfecture de police bénéficie d'un renfort d'effectifs représentant environ 1 000 emplois supplémentaires. Sur l'ensemble du territoire et en particulier en Île-de-France, environ trente-quatre opérations sont organisées chaque semaine. Si ce plan a la vertu de permettre la prévention de la délinquance à l'échelle du département et aux environs des sites de Jeux, il suppose, pour être efficace, de prendre en compte l'ensemble de la chaîne pénale.

Or les ministères ne semblent pas se coordonner et le rôle de la Dijop est souvent réduit à celui de simple observateur lorsqu'elle devrait bénéficier d'un véritable pouvoir de coordination. En assurant l'animation et la coordination des administrations et des établissements publics nationaux concourant à l'organisation des Jeux et en veillant à l'harmonisation des actions conduites, elle doit également garantir la contribution de chaque ministère au projet olympique et paralympique. S'agissant des questions de sécurité et de leur éventuelle gestion au niveau pénal, le ministère de la Justice semble plus en retrait. La Dijop a indiqué aux rapporteurs que 168 équivalents temps plein avaient été récemment accordés au ministère dans la perspective des Jeux, notamment à destination de l'administration pénitentiaire et des tribunaux et que – « mieux vaut tard que jamais » – un délégué ministériel aux Jeux venait d'être nommé⁽²⁾.

Recommandation n° 20 : Impliquer davantage l'État et renforcer son contrôle de l'organisation de l'événement en matière de sécurité en mettant en place une véritable coordination de l'ensemble des ministères.

b. L'impact des Jeux olympiques et paralympiques et les effets du plan « zéro délinquance » sur le tribunal judiciaire de Bobigny

Les tribunaux de grande instance de Nanterre, Créteil et Bobigny ont été créés par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

Inauguré en 1972, alors que le concept de « cité socio-judiciaire » émergeait dans le but d'atténuer les barrières entre les magistrats et les justiciables, le palais de justice de Bobigny est aujourd'hui, en volume d'activité, le deuxième tribunal de

(1) *Propos du préfet de police de Paris, Laurent Nuñez, tenus sur France Info le 31 octobre 2022.*

(2) *Audition de la Dijop du 20 juin 2023.*

France après celui de Paris. Devenu tribunal judiciaire de Bobigny le 1^{er} janvier 2020, il comprend 140 magistrats du siège et de 56 magistrats du parquet ⁽¹⁾, effectif qui ne permet pas d'absorber l'ensemble des dossiers qui y sont renvoyés.

En effet, la mobilisation policière découlant de la mise en place du plan « zéro délinquance » se traduit depuis le dernier trimestre 2022 par une augmentation de l'activité des permanences du parquet, induite par l'augmentation sensible du nombre des gardes à vue dans toutes les divisions du parquet du tribunal judiciaire, au sein d'une juridiction souffrant structurellement d'un manque de moyens malgré des efforts certains consentis ces dernières années. Pour autant, **aucun moyen supplémentaire n'a été affecté à la juridiction pour lui permettre de faire face à l'accroissement d'activité intrinsèquement lié aux Jeux.**

À l'aune de ce constat, le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire de Bobigny ont adressé, le 7 décembre 2022, une note d'alerte au Premier Président et au Procureur général sur la situation. À la suite de cette alerte, soutenue par l'Union syndicale de la magistrature, le garde des Sceaux s'est rendu sur place pour prendre la mesure des besoins requis pour cette juridiction avant et pendant les Jeux.

Pourtant conscients que leur tribunal a bénéficié, en sa qualité de deuxième juridiction de France et grâce aux engagements pris le 30 octobre 2019 au titre du plan « État fort en Seine-Saint-Denis » par le Premier ministre, d'une augmentation de moyens, le président et le procureur de la République de Bobigny soulignent l'insuffisance des ressources. Cette évolution positive ne doit pas les priver des renforts qui demeurent encore indispensables, compte tenu de l'activité structurelle du tribunal, pour absorber le surcroît d'activité engendré par la préparation des Jeux (plan « zéro délinquance ») et durant les Jeux (délinquance « naturellement » générée par un tel événement). Indépendamment des Jeux, des fragilités subsistent, et une augmentation des effectifs est d'ores et déjà nécessaire au greffe, au siège et au parquet.

Auditionnés par les rapporteurs, le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire ont indiqué que la juridiction avait un besoin « impérieux » de capacités d'audiences supplémentaires.

L'augmentation des tensions liées à la mise en place du plan « zéro délinquance » est visible dans toutes les divisions du tribunal :

– la division des affaires économiques et financières observe ainsi que le nombre de procédures pour détention, importation ou exportation de tabac contrefait est passé de 74 en 2021 à 220 en 2022, et que les chantiers des différents sites olympiques sont à l'origine de plusieurs enquêtes pénales (homicide ou blessure involontaire lors des accidents de chantier, travail dissimulé, etc.). Plusieurs comités opérationnels départementaux anti-fraude « spécial JOP » sont d'ailleurs mis en place ;

(1) Dont deux magistrats placés auprès du premier président de la cour d'appel. Les magistrats placés sont affectés au remplacement de magistrats absents ou au renforcement temporaire des effectifs d'une juridiction.

– la division des affaires criminelles et de la délinquance organisée constate une augmentation de 50 % à 88 % des gardes à vue quotidiennes pour stupéfiants, notamment pour usage ;

– la division de la famille et de la jeunesse, à la suite de l'évacuation des campements sauvages et squats, qui est l'une des priorités du plan « anti-délinquance » observe que son activité en matière d'assistance éducative s'intensifie ;

– la division de l'action publique territorialisée relève une augmentation des vols de grande ampleur, récurrents sur les chantiers de construction des infrastructures.

Le président du tribunal précise que « *si ces nouvelles interpellations ne conduisent pas systématiquement à la saisine du tribunal, la charge demeure significative pour le parquet puisque chaque garde à vue implique plusieurs appels à la permanence, la recherche des antécédents, l'orientation de la procédure, la formalisation d'une alternative (Délégué du procureur de la République, stage, association...) ou la saisine de la juridiction. Ce phénomène va nécessairement s'accroître dans les prochains mois jusqu'à l'été 2024 et concernera l'ensemble des divisions du parquet au regard des objectifs fixés par le ministère de l'Intérieur (mineurs, stupéfiants, ventes à la sauvette, violences...)* ».

Pour contribuer efficacement à l'action « zéro délinquance », la juridiction a besoin que soit créée, dès septembre 2023 et au plus tard en janvier 2024, une chambre supplémentaire consacrée au traitement judiciaire induit par la préparation des Jeux. La mise en place d'une chambre supplémentaire implique la nomination de trois magistrats du siège, de trois magistrats du parquet et d'au moins quatre greffiers ⁽¹⁾.

Depuis la parution en février et juin 2023 des « transparences » ⁽²⁾ du ministère de la Justice, il semblerait que sept effectifs supplémentaires soient prévus pour renforcer les effectifs des magistrats du siège. Cette évolution des effectifs devrait permettre la création d'une chambre correctionnelle de « destockage » des dossiers qui sont en attente d'être jugés par le tribunal correctionnel (dossiers d'instruction) avant la fin de l'année 2023. À partir du mois de septembre 2023, un renfort du service de l'instruction, notamment en matière financière, permettra la création de deux cabinets d'instruction supplémentaire. La situation du greffe est en revanche plus préoccupante : 46 postes seront vacants au 1^{er} septembre 2023 sur les 490 que doivent comprendre la juridiction ⁽³⁾. Le greffe, composé de greffiers, d'adjoints administratifs et de secrétaires administratifs, devrait être renforcé fin 2023 mais les prévisions du service administratif régional de la cour d'appel de Paris, ne permettront pas de combler le besoin supplémentaire lié aux Jeux.

(1) Ces besoins se fondent sur des estimations qui devront être réévaluées à l'été 2023 au regard de l'impact réellement constaté des opérations « zéro délinquance » sur l'activité judiciaire du tribunal.

(2) Nom donné au projet de mouvement des magistrats émis par le ministère de la Justice.

(3) D'après la circulaire de localisation des emplois de 2022.

Malgré ces renforts, et indépendamment des magistrats placés sollicités pour la période de l'été 2024, des besoins subsistent dans la perspective des Jeux, à hauteur de 3 magistrats supplémentaires au siège comme au parquet. Le président du tribunal judiciaire et le procureur de la République ont indiqué aux rapporteurs que *« la préparation des Jeux entraîne dès à présent une hausse de l'activité. Ces effectifs supplémentaires permettraient la création d'une autre chambre correctionnelle spécialement chargée du traitement judiciaire préparatoire aux Jeux et offrir ainsi au tribunal la capacité de juger les opérations « Zéro délinquance » sans risquer de bloquer le fonctionnement de la chaîne pénale »* ⁽¹⁾.

Recommandation n° 21 : Doter le tribunal judiciaire de Bobigny des moyens nécessaires à la mise en place d'une chambre supplémentaire spécialement chargée du traitement judiciaire induit par la préparation et le déroulement des Jeux.

(1) Informations complémentaires adressées aux rapporteurs le 26 juin 2023.

DEUXIÈME PARTIE : UNE NATION SPORTIVE ET INCLUSIVE : L'EFFET DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES À L'ÉPREUVE DES FAITS

L'activité physique et sportive (APS) ⁽¹⁾ est un objet éminemment politique. Comment lutter contre la sédentarité ⁽²⁾ et l'inactivité physique ⁽³⁾ croissantes de la population française, en particulier des enfants, alors que la France occupe, parmi les 25 pays les plus riches, un trop modeste 22^e rang en matière d'APS des adolescents ⁽⁴⁾ ? Comment ancrer durablement l'APS dans le quotidien des Français, en rendant la pratique sportive accessible au plus grand nombre, sans considérations tenant au niveau de revenu ou à la situation géographique des intéressés ? Comment lutter contre le décrochage sportif aux moments charnières de l'existence, en particulier à l'entrée au lycée et à l'entrée à l'université ? Comment aller plus loin dans le déploiement du sport-santé sur le territoire national, à l'heure où les bienfaits de l'APS sur la santé physique et mentale sont unanimement reconnus par la communauté scientifique ?

Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 constituent une formidable opportunité pour faire de la France la grande nation sportive souhaitée par le Président de la République. Incontestablement, la perspective des Jeux a favorisé une réelle prise de conscience de la société française sur les dangers de la sédentarité et de l'inactivité physique. De ce point de vue, les rapporteurs se réjouissent de la volonté du Président de la République de décréter la pratique sportive grande cause nationale de l'année 2024 : il s'agit là d'un signal fort adressé à chacun.

(1) L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) définit l'activité physique comme tout mouvement corporel produit par la contraction des muscles squelettiques entraînant une augmentation de la dépense énergétique par rapport à la dépense énergétique de repos. L'activité physique regroupe l'ensemble des activités qui peuvent être pratiquées dans différents contextes, en poursuivant des objectifs variés (utilitaires, sanitaires, sociaux, etc.). Les principaux contextes de pratique d'activité physique sont le travail, les transports, les activités domestiques et les loisirs. Ces derniers incluent l'exercice, le sport et l'activité physique de loisir non structurée.

(2) Dans son avis relatif à l'évaluation des risques liés aux niveaux d'activité physique et de sédentarité des adultes de 18 à 64 ans, hors femmes enceintes et ménopausées (janvier 2022), l'Anses définit la sédentarité comme une situation d'éveil caractérisée par une dépense énergétique faible, en position assise ou allongée. Elle correspond ainsi au temps passé en position assise ou allongée dans la journée, hors temps de sommeil, que ce soit sur le lieu de travail ou à l'école, lors des déplacements en transports motorisés, ou lors des loisirs, notamment devant les écrans. Tout comme pour l'activité physique, il existe des recommandations en termes de sédentarité : passer plus de huit heures par jour en position assise expose à des risques pour la santé.

(3) Dans le même avis, l'Anses définit l'inactivité physique comme un niveau insuffisant d'activité physique d'intensité modérée à élevée correspondant à un niveau d'activité physique inférieur à un seuil recommandé (30 minutes d'activité physique d'intensité modérée au minimum cinq fois par semaine pour les adultes, une heure pour les enfants).

(4) Regina Guthold et al., Global trends in insufficient physical activity among adolescents : a pooled analysis of 298 population-based surveys with 1.6 million participants, 2019.

Sur ce volet de l'héritage des Jeux comme sur ceux développés en première partie du présent rapport d'information, des engagements ont été pris. Du côté de l'État, le plan d'héritage pour les Jeux, adopté par un comité interministériel du 4 novembre 2019, comporte 45 mesures relatives à la pratique sportive, associées à des objectifs stratégiques et articulées autour de 6 priorités :

- le déploiement du plan « aisance aquatique » ;
- l'accroissement de l'offre sportive à l'école ;
- le lancement d'une campagne de communication pour promouvoir l'APS ;
- l'amélioration de l'offre sportive destinée aux personnes en situation de handicap ;
- le développement de l'activité physique adaptée ;
- la promotion du sport en entreprise.

Les engagements relatifs au développement de la pratique sportive du plan « héritage et durabilité » du Cojop, complémentaire du plan d'héritage de l'État, identifient les enfants et les adolescents comme une priorité. Sept objectifs principaux visent à faire du sport un facteur de santé, d'éducation et d'engagement citoyen :

- donner envie aux Français et surtout aux enfants et adolescents de pratiquer une activité physique et sportive ;
- développer la pratique d'activité physique et sportive partout : en ville, à l'école, au travail, notamment en utilisant les principes du design actif ;
- développer la pratique sportive pour les personnes qui en sont les plus éloignées ;
- soutenir et développer l'activité physique et sportive des jeunes et favoriser une prise de conscience sur l'importance de savoir lire, écrire, compter, mais aussi de pratiquer une activité physique régulière à l'entrée au collège ;
- encourager l'usage du sport à des fins pédagogiques, notamment auprès des élèves connaissant des difficultés scolaires, comme outil de réussite éducative ;
- promouvoir les valeurs du sport, de l'olympisme et du paralympisme ;
- utiliser le sport comme moteur d'engagement et de citoyenneté et de respect des droits de l'homme.

Ces engagements, ambitieux, répondent à une situation extrêmement préoccupante, menaçant à court, moyen et long termes le bien-être physique et mental des Français.

Les rapporteurs s'en sont progressivement convaincus au cours de leurs travaux : la sédentarité et l'inactivité physique, en premier lieu des jeunes, représentent un défi majeur qui suppose de bousculer des habitudes de vie installées depuis plusieurs décennies et renforcées depuis la crise de la covid-19. Selon la professeure Irène Margaritis, cheffe de l'unité d'évaluation des risques liés à la nutrition à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), *« c'est l'organisation même de nos modes de vie qui est à revoir : que ce soit dans l'espace public, en laissant davantage de place aux mobilités actives comme le vélo ou la marche, ou sur le lieu de travail, en favorisant la pratique sportive et en limitant les temps de sédentarité, ou encore dans le système scolaire en augmentant l'espace et le temps dédiés aux activités physiques et sportives »*.

Les rapporteurs ont pu constater, au cours de leurs auditions et de leurs déplacements, que de nombreuses personnes ne ménageaient ni leur temps ni leurs efforts pour faire émerger des solutions poursuivant un but unique : mettre en mouvement les Français. Des programmes ont été mis en œuvre, notamment les programmes des 5 000 équipements sportifs de proximité et de rénovation énergétique des équipements sportifs, confiés à l'Agence nationale du sport (ANS). Des dispositifs en faveur de l'APS des jeunes ont été déployés, par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse avec les 30 minutes d'activité physique quotidienne (APQ) à l'école, l'expérimentation de deux heures hebdomadaires supplémentaires d'APS pour les collégiens, la semaine olympique et paralympique, etc., ainsi que par le Cojop dans le cadre du programme « Génération 2024 ». Il convient à présent d'évaluer ces dispositifs, de les améliorer et de les ancrer dans la durée, afin que « l'effet JOP » se poursuive après la compétition : la pratique sportive doit constituer l'aspect majeur de l'héritage des Jeux.

I. INACTIVITÉ PHYSIQUE ET SÉDENTARITÉ : UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS AU-DESSUS DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

De nombreux travaux relatifs à l'APS et aux comportements sédentaires ont été réalisés. L'Assemblée nationale s'est saisie de cet enjeu de politique publique et a contribué à éclairer le débat par des rapports riches en constats et en propositions. On pourra ainsi utilement se référer au rapport d'information de M. Régis Juanico et Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe sur l'évaluation des politiques de prévention

en santé publique ⁽¹⁾ et à l'avis budgétaire de Mme Claudia Rouaux sur les crédits du sport, de la jeunesse et de la vie associative pour l'année 2023 ⁽²⁾.

A. LES DANGERS DE LA SÉDENTARITÉ ET DE L'INACTIVITÉ PHYSIQUE : UN AUTHENTIQUE ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Nul ne peut plus ignorer la nécessité urgente de mesures visant à remettre les Français en mouvement, sous peine de graves atteintes à la santé publique. L'APS, loin d'être une simple activité ludique, est un déterminant majeur de santé et joue un rôle important, notamment, dans la prévention des maladies chroniques.

1. Des niveaux d'activité physique et sportive insuffisants

a. Une infime proportion d'adultes respectent les recommandations d'activité physique et sportive

En janvier 2022, suite à une autosaisine intervenue le 29 mars 2017, l'Anses a publié un avis relatif à l'évaluation des risques liés aux niveaux d'activité physique et de sédentarité des adultes de 18 à 64 ans, hors femmes enceintes et ménopausées ⁽³⁾. Ses conclusions sont alarmantes : **95 % de la population française adulte est exposée à un risque de détérioration de la santé par manque d'activité physique ou un temps trop long passé assis.**

Pour être en bonne santé, l'Anses recommande de cumuler plusieurs types d'activité :

– pratiquer 30 minutes, cinq fois par semaine, une activité cardiorespiratoire comme monter les escaliers ou faire du vélo, courir, marcher à bonne allure ;

– effectuer du renforcement musculaire une à deux fois par semaine comme porter une charge lourde, jouer au tennis, faire de la natation ou de l'aérobic ;

– réaliser des exercices d'assouplissement comme de la gymnastique, de la danse ou encore du yoga, deux à trois fois par semaine.

Les femmes sont plus exposées que les hommes au manque d'activité physique, 70 % d'entre elles étant en deçà de tous les niveaux d'activité physique, contre 42 % des hommes.

Enfin, plus d'un tiers des adultes cumulent un niveau de sédentarité élevé et une activité physique insuffisante, ce qui les expose à un taux de mortalité et de morbidité plus élevé.

(1) Rapport d'information n° 4400 (XV^e législature) sur l'évaluation des politiques de prévention en santé publique, déposé le 24 juillet 2021 par M. Régis Juanico et Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

(2) Avis n° 374 (XV^e législature), tome 7, de Mme Claudia Rouaux sur le projet de loi de finances pour 2023, au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

(3) <https://www.anses.fr/fr/system/files/NUT2017SA0064-b.pdf>

b. L'activité physique et sportive des enfants : les invalides physiques de demain ?

En 2020, l'Anses a alerté les pouvoirs publics sur l'insuffisance de l'APS des jeunes et sur leur niveau élevé de sédentarité : **deux tiers des 11-17 ans se situent à un niveau de risque élevé, qui se matérialise par du surpoids, de l'obésité, des troubles du comportement alimentaire ou encore une qualité du sommeil et de vie altérée.**

Rappelant que l'insuffisance d'APS est un facteur de risque sanitaire à part entière, l'Anses estime que parmi les jeunes âgés de 11 à 17 ans :

– 66 % présentent un risque sanitaire préoccupant, caractérisé par le dépassement simultané des deux seuils sanitaires : plus de deux heures de temps d'écran et moins de 60 minutes d'activité physique par jour ⁽¹⁾ ;

– 49 % présentent un risque sanitaire très élevé, avec plus de 4 h 30 de temps d'écran journalier ou moins de 20 minutes d'activité physique par jour.

Parmi les 11-14 ans, seulement 15,5 % des filles et 24 % des garçons pratiquent au moins 60 minutes d'activité physique par jour.

2. Les bienfaits multiples d'une activité physique et sportive régulière sont désormais bien connus

a. Pour les adultes

L'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (Onaps) a produit, en août 2021, une synthèse des connaissances scientifiques sur les bienfaits d'une APS régulière ⁽²⁾ en prévention primaire et en prévention secondaire et tertiaire ⁽³⁾.

Les données présentées, pour l'essentiel issues des travaux de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), font état de nombreux bienfaits :

– une réduction de la mortalité totale et par maladie cardiovasculaire : selon l'OMS, une APS régulière réduit les risques de mortalité précoce de 30 % ;

(1) Il s'agit des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

(2) Onaps, Activité physique et sédentarité : des apports de la science aux recommandations, août 2021.

(3) Pour une définition de ces trois niveaux de prévention, on se référera utilement au site du ministère de la transformation et de la fonction publique : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/mon-quotidien-au-travail/sante-et-securite-au-travail/definitions-et-principes#:~:text=L%27OMS%20a%20consid%C3%A9r%C3%A9%20en,des%20accidents%20et%20des%20handicaps%20%C2%BB>

- des bénéfiques pour la santé mentale : la pratique d'une APS régulière, par exemple, diminuerait de 40 % le risque de développer la maladie d'Alzheimer ⁽¹⁾ ;
- la prévention de certains cancers, de l'obésité, des pathologies cardiovasculaires, de l'hypertension artérielle, du diabète ;
- l'entretien du capital osseux, de la fonction musculaire et du système ostéo-articulaire.

b. Pour les enfants

La lutte contre l'inactivité physique et la sédentarité des jeunes, outre son importance pour la bonne santé physique des enfants, revêt un caractère stratégique et prioritaire pour plusieurs raisons :

– **comme le relève l'Anses dans un avis de 2020 ⁽²⁾, les habitudes prises à l'adolescence tendent à s'installer, avec un impact sur la santé et la qualité de vie à l'âge adulte.** À titre d'exemple, une étude longitudinale suédoise ⁽³⁾ a établi une forte corrélation entre un haut niveau d'activité physique entre 9 et 18 ans et un haut niveau d'activité physique à l'âge adulte ;

– une faible APS chez l'enfant ou chez l'adolescent augmente la probabilité de faibles capacités physiques chez l'adulte, ainsi que la morbidité et la mortalité ;

– l'APS joue un rôle majeur dans l'acquisition et le maintien du capital osseux des enfants, particulièrement à la puberté ⁽⁴⁾. L'essentiel de la masse osseuse est acquis durant les vingt premières années de la vie et l'APS peut l'augmenter de 10 % ;

– l'APS est un facteur de santé mentale ⁽⁵⁾ des enfants et améliore leurs capacités cognitives ainsi que leur réussite scolaire ⁽⁶⁾.

c. Des campagnes de communication encore insuffisantes

De nombreuses personnes auditionnées par les rapporteurs ont insisté sur l'importance de campagnes de communication nationales et récurrentes et ont regretté l'insuffisance des financements mis en œuvre. La campagne de prévention et d'information de Santé Publique France ⁽⁷⁾, lancée en septembre 2022 et visant à

(1) Michael W Beckett et al., A meta-analysis of prospective studies on the role of physical activity and the prevention of Alzheimer's disease in older adults, 2015.

(2) Anses, Avis relatif à l'évaluation des risques liés aux niveaux d'activité physique et de sédentarité des enfants et des adolescents, 14 septembre 2020.

(3) Risto Telama et al., Physical activity from childhood to adulthood : a 21-year tracking study, 2005.

(4) Inserm, Activités physiques : contextes et effets sur la santé, 2008.

(5) Susanne Andermo et al., School-related physical activity interventions and mental health among children : a systematic review and meta-analysis, 2020.

(6) Joseph E Donnelly et al., Physical activity, fitness, cognitive function, and academic achievement in children : a systematic review, 2016.

(7) « Faire bouger les ados, c'est pas évident. Mais les encourager, c'est important. »

aider les parents à encourager l'activité physique de leurs enfants, devait durer initialement un mois. Or il a été signalé aux rapporteurs que, faute de moyens, cette campagne n'avait pas pu se déployer sur l'ensemble du mois de septembre. Alors que les parents manquent souvent de connaissances sur les dangers auxquels s'exposent leurs enfants du fait de l'inactivité physique et de l'excès de sédentarité, il importe désormais de systématiser les campagnes de communication incitant à une APS régulière et utilisant tous les supports d'information : télévision, radio, cinéma, presse écrite, réseaux sociaux.

Recommandation n° 22 : Systématiser l'organisation, chaque mois de septembre, d'une campagne de prévention et d'information sur les dangers de l'inactivité physique et de la sédentarité des enfants.

B. L'IMPACT DES CONFINEMENTS SUR LES NIVEAUX DE SÉDENTARITÉ ET D'ACTIVITÉ PHYSIQUE

1. Une pratique sportive en berne dans le contexte de l'après-covid

La crise sanitaire a eu un impact sur les modes de pratique sportive, davantage de Français pratiquant la marche et la course, ainsi que le sport à domicile. Ainsi, en 2022, près d'un quart des Français pratiquent principalement à domicile (24 %), contre 18 % en 2018 ⁽¹⁾.

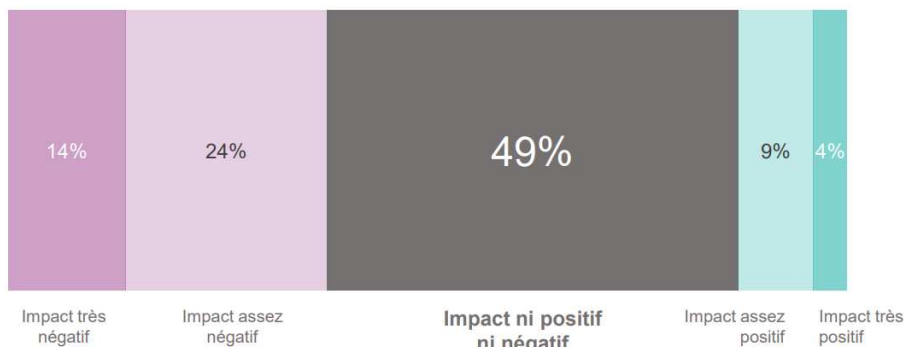
Surtout, elle a provoqué une baisse de la pratique sportive chez un grand nombre de Français. Si 49 % d'entre eux ⁽²⁾ déclarent que la pandémie n'a eu aucun impact sur leur pratique sportive et 13 % qu'elle a eu un impact assez positif (9 %) ou très positif (4 %), 38 % déclarent un impact très négatif (14 %) ou assez négatif (24 %).

(1) Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), *Baromètre national des pratiques sportives 2022*, mars 2023.

(2) Ibid. *Le baromètre national des pratiques sportives, réalisé tous les deux ans, est une enquête par quotas auprès de la population de 15 ans et plus, visant à mesurer la pratique sportive en France, par grands univers sportifs (pratique en club, à domicile, etc.) et selon les caractéristiques des personnes. L'enquête 2022 a été réalisée en juin et en juillet 2022, en ligne et par téléphone, auprès de 4 023 personnes.*

IMPACT DE LA PANDÉMIE SUR LA PRATIQUE SPORTIVE DES FRANÇAIS

Diriez-vous que la pandémie de la Covid19 a eu un impact sur votre pratique sportive ?
2022



Source : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), Baromètre national des pratiques sportives 2022.

Enfin, la pandémie a conduit à une diminution, voire à l'arrêt, d'une ou de plusieurs APS.

2. Une baisse inquiétante des capacités physiques des enfants

a. Le constat : des enfants essoufflés et démotivés

Plusieurs personnes entendues par les rapporteurs ont dépeint un tableau très sombre de l'état de santé physique des enfants à l'issue de la crise sanitaire, à l'instar de Mmes Martine Duclos et Lucile Bruchet, respectivement présidente du comité scientifique et directrice opérationnelle de l'Onaps, qui ont évoqué une augmentation « *drastique* » des comportements sédentaires.

Le *Report Card 2022* ⁽¹⁾ dresse un bilan très négatif des confinements successifs. En premier lieu, les habitudes des enfants en matière d'APS ont été modifiées. 25 % des parents ont rapporté que leur enfant a réduit son temps quotidien de jeux actifs durant le confinement, contre 25 % qui semblent avoir maintenu une activité similaire et 50 % qui l'auraient même augmenté. Les enfants vivant dans un milieu urbain ont connu une réduction plus importante de leur niveau d'activité physique ⁽²⁾. 60 % des enfants ont augmenté leur temps d'écran durant le premier confinement. **La baisse du niveau d'activité physique a concerné 42 % des enfants âgés de 6 à 10 ans et 59 % des enfants âgés de 11 à 17 ans.**

En second lieu, le confinement semble avoir eu un impact sur la condition physique et les capacités cognitives des enfants. Afin de mesurer ses effets, l'Onaps a réalisé une étude longitudinale auprès de 106 élèves de CE2 et de CM1.

(1) Le *Report Card* est un état des lieux de l'activité physique et de la sédentarité des enfants et des adolescents français. Coordonné par l'Onaps, il est réalisé par un collectif national d'experts composé de représentants des milieux sanitaire, académique, scientifique.

(2) Alicia Fillon et al., Effect of the covid-19 lockdown on physical activity and sedentary behaviors in French children and adolescents : new results from the Onaps national survey, 2021.

En février 2020, soit un mois avant le premier confinement, puis en janvier 2021, ces élèves ont été soumis à des tests évaluant leurs caractéristiques anthropométriques, leur composition corporelle, leurs préférences d'activités, leurs performances cognitives et leur condition physique. **L'Onaps conclut à un effet « délétère » des confinements : les capacités cognitives des enfants ont diminué de 20 %, les capacités cardio-respiratoires ⁽¹⁾ de 55 % et la motricité de 15 %.**

Un observateur optimiste pourrait penser que les habitudes d'activité physique ont été temporairement bouleversées pendant le confinement, avant de progressivement revenir à la normale dans le contexte de la sortie de crise sanitaire. À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs sont convaincus du contraire : nombreux sont les témoignages faisant état d'enfants fatigués, démotivés, ayant perdu le goût de l'effort physique et présentant de mauvais résultats en matière de motricité, ainsi que de coordination.

b. Tester la condition physique des jeunes pour prévenir le décrochage sportif

Ces résultats désastreux démontrent l'impérieuse nécessité de mettre en place chaque année, dans toutes les écoles primaires et dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), des tests de condition physique permettant de détecter de futurs risques de maladies cardiométaboliques et associés à des recommandations d'APS personnalisées. Cette mesure est réclamée par de nombreux experts et doit être systématisée. **En effet, les initiatives académiques demeurent, à ce stade, éparses et sporadiques ⁽²⁾ et il revient au ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse et au ministère de la Santé et de la prévention de définir des tests standardisés et de les mettre à disposition des professeurs d'éducation physique et sportive (EPS), formés à cet effet.** Des méthodologies simples et reconnues existent, comme celle des tests Diagnoform. Il est plus que temps de les déployer à grande échelle, la seule pertinente étant l'échelle nationale.

(1) Le professeur François Carré, cardiologue au CHU de Rennes et membre de la Fédération française de cardiologie, a estimé en 2016 que les enfants de 9 à 16 ans avaient perdu, en quarante ans, environ 25 % de leur capacité cardiovasculaire.

(2) Voir notamment le projet « Suivi de la condition physique des élèves (Scope) » de l'académie de Rennes.

Les tests de condition physique Diagnoform

Fruit d'un travail d'experts initié en 2004, le test Diagnoform est un ensemble de tests évaluant les cinq grandes qualités physiques nécessaires à la préservation tout au long de la vie du bien-être et de la santé : endurance, force, coordination, vitesse et souplesse.

Les résultats obtenus, associés à l'indice de masse corporelle (IMC), fournissent un indicateur : le quotient de forme.

Les tests se déclinent en fonction de l'âge des publics ciblés : 5-10 ans, 10-25 ans, 20-65 ans, plus de 60 ans. Pour les 5-10 ans, par exemple, cinq exercices, d'une durée totale de trente minutes, sont proposés :

- un test d'endurance : 20 minutes en navettes durant six minutes, aller en courant et retour en marchant ;
- un test de coordination : la marelle ;
- un test de force : un saut en longueur sans élan ;
- un test de vitesse : courir le plus loin possible en 5 secondes ;
- un test de souplesse : la mesure de la souplesse tronc-jambes.

En plus de fournir des données agrégées au niveau national, qui permettraient aux pouvoirs publics de mieux identifier les niveaux d'inactivité physique et de sédentarité ⁽¹⁾, la généralisation de ces tests présenterait deux vertus :

– en premier lieu, de mauvais résultats seraient de nature à alerter les parents sur les risques sanitaires encourus par leurs enfants, condition préalable nécessaire à la prise de mesures correctrices. En effet, en dépit de l'urgence de la situation, l'inactivité physique et la sédentarité n'arrivent qu'à la onzième place sur douze s'agissant des risques pesant sur la santé des enfants identifiés par les parents ⁽²⁾ ;

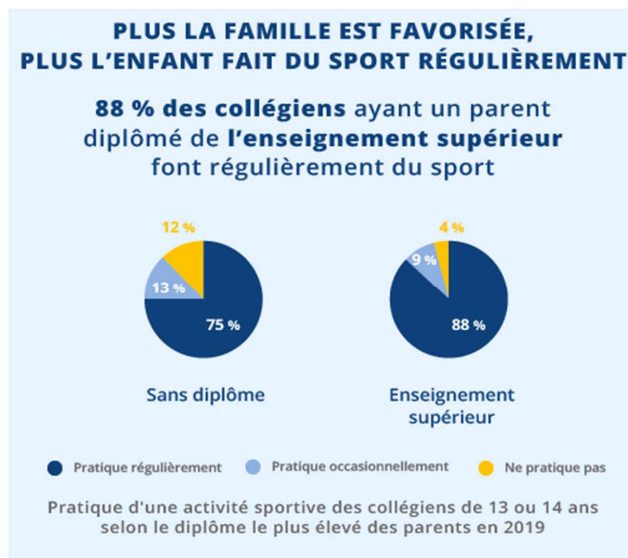
– en second lieu, elle contribuerait, si les tests étaient associés à des programmes de remise à niveau physique, à réduire les inégalités géographiques et sociales dans les niveaux d'inactivité physique et de sédentarité, conformément à la mission de l'école républicaine. Ces inégalités sont criantes : alors que la Bretagne et les Pays de la Loire présentent les meilleurs taux de pratique, avec respectivement 64 % et 61 % de jeunes de moins de 19 ans licenciés dans un club sportif, l'Île-de-France affiche un taux de pratique de 43 % seulement de ces jeunes. En matière sociale, le taux de pratique du sport licencié augmente sensiblement avec la catégorie socioprofessionnelle des parents, leurs niveaux d'études et leurs revenus. Ainsi, les collégiens enfants de cadres et de chefs d'entreprises sont licenciés à 67 %, contre 39 % seulement pour les enfants de parents sans emploi ⁽³⁾.

(1) L'Onaps recommande d'évaluer en priorité, en raison du peu de données disponibles, la condition physique des enfants de moins de 10 ans.

(2) Selon le professeur Guillaume Millet, enseignant-chercheur à l'Université Jean Monnet, membre senior de l'Institut universitaire de France.

(3) Insee, France : portrait social (édition 2020).

PRATIQUE SPORTIVE DES COLLÉGIENS ET NIVEAU D'ÉTUDES DES PARENTS



Source : Insee, 2020.

Recommandation n° 23 : Mettre en place, dans chaque école et EPLE, des tests annuels de condition physique dans le cadre de l'enseignement d'EPS et inscrire les résultats dans le carnet de santé des élèves.

II. LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE PHYSIQUE À L'ÉCOLE : UNE ARDENTE OBLIGATION

Toutes les personnes rencontrées par les rapporteurs en ont convenu : le développement de la pratique sportive, axe majeur de l'héritage olympique, passe d'abord par l'école. **Alors que la pratique sportive en club, malgré les dispositifs incitant à la pratique du sport licencié, comme le pass'sport, demeure très fortement corrélée à l'origine sociale, l'école apparaît plus que jamais, d'abord à travers l'enseignement d'EPS, comme le lieu de l'égalité.** En effet, elle offre à l'ensemble des élèves, quel que soit le statut socioéconomique de leurs parents, un socle minimal d'APS : une importante proportion d'élèves de primaire, estimée par la Cour des comptes entre 40 % et 60 %, ne pratique pas d'APS en dehors de l'école ⁽¹⁾.

Les auteurs du *Report Card 2022*, pour leur part, considèrent le cadre scolaire comme « *un contexte privilégié pour favoriser l'activité physique des jeunes, notamment via les cours d'EPS* ». **Ils relaient les conclusions d'une étude danoise mettant en évidence les bénéfices significatifs à long terme, pour les jeunes, d'une augmentation des horaires d'EPS : une multiplication par trois**

(1) Cour des comptes, L'école et le sport : une ambition à concrétiser, 2019.

des horaires hebdomadaires (de 1,5 à 4,5 heures) a considérablement réduit le développement du surpoids et de l'obésité sur une période de cinq ans ⁽¹⁾.

Ainsi les pouvoirs publics et le Cojop, en identifiant l'école comme le lieu stratégique de développement d'une véritable littératie physique ⁽²⁾ au sein de la population française et en lançant plusieurs dispositifs et programmes en faveur de l'activité physique des jeunes, n'ont pas manqué leur cible.

Les rapporteurs ont constaté une grande attente du mouvement sportif et des experts de l'activité physique envers l'institution scolaire, qui tarde à se mettre à l'heure olympique. Les ressources financières, pédagogiques, humaines, ne sont pas toujours au rendez-vous et la qualité de l'enseignement d'EPS comme du sport scolaire, lorsqu'il est disponible, est souvent tributaire de l'engagement personnel des enseignants et de leur formation initiale et continue. Pourtant, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, en lien avec le Cojop, a mis en place des programmes ambitieux pour remettre la jeunesse en mouvement. Il faut désormais les évaluer, les renforcer, les élargir, les ancrer dans la durée. Les 30 minutes d'APQ, par exemple, sont une excellente initiative en ce qu'elles visent précisément à ancrer dans le quotidien l'activité physique, développant ainsi chez les élèves cet habitus sportif indispensable à une société en bonne condition physique. **Cependant, au-delà des difficultés d'application de ce dispositif, bouger et pratiquer une discipline sportive encadrée ne peuvent être placés sur le même plan et le déploiement des 30 minutes d'APQ ne doit en aucun cas se substituer à l'enseignement d'EPS. Ce dernier est une discipline à part entière, qui, en plus de contribuer à la constitution du capital santé des enfants, leur transmet des valeurs essentielles : goût de l'effort, dépassement de soi, esprit d'équipe, respect de l'autre, etc.** La transmission de ces valeurs est plus urgente que jamais alors que nombre d'enseignants, dont les professeurs des écoles rencontrés par les rapporteurs à Trappes (cf. *infra*), s'alarment du découragement des enfants devant le moindre effort physique.

La revalorisation de l'EPS apparaît ainsi comme l'enjeu majeur de l'héritage olympique.

(1) Petra Kühn et al., Three times as much physical education reduced the risk of children being overweight or obese after 5 years, 2019.

(2) L'Association internationale pour la littératie physique (Ipla) définit ce concept comme la motivation, la confiance, la compétence physique, le savoir et la compréhension de l'importance de la valorisation et de l'engagement en faveur des activités physiques tout au long de la vie.

A. L'ENSEIGNEMENT D'EPS : UNE DISCIPLINE À PART ENTIÈRE, À CONSIDÉRER COMME TELLE

1. Une réflexion à mener sur les horaires et les conditions d'enseignement

a. Les horaires d'éducation physique et sportive (EPS) sont inégalement respectés sur le territoire

- i. Un volume horaire constaté très loin du volume horaire théorique

L'article L. 121-5 du code de l'éducation fixe les objectifs de l'enseignement d'EPS et du sport scolaire et universitaire : ils « *contribuent à la rénovation du système éducatif, à la lutte contre l'échec scolaire, à l'éducation à la santé et à la citoyenneté et à la réduction des inégalités sociales et culturelles* ». Selon M. Benoît Hubert, secrétaire général du Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public (SNEP-FSU), l'EPS est « *la discipline la plus désorganisée à l'école primaire et l'on constate un écart important entre les écoles : dans certaines, il n'y a quasiment plus d'EPS du tout* ».

L'offre sportive scolaire

Les horaires officiels sont présentés sur une base hebdomadaire et par année de scolarisation. Dans le premier degré, hors programmes du « savoir nager » et du « savoir rouler à vélo », les horaires sont les suivants :

- une séance par jour de motricité en maternelle ;
- trois heures d'EPS à l'école primaire ;
- trente minutes d'APQ en complémentarité de l'EPS.

S'ajoutent à ces horaires la possibilité de pratiquer une activité sportive dans le cadre de l'association de l'école affiliée à l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep), dont la création est facultative.

Au collège et au lycée, les horaires hebdomadaires d'EPS varient selon le niveau :

- quatre heures en sixième ;
- trois heures en cinquième, quatrième et troisième ;
- deux heures au lycée.

Dans les établissements du second degré, s'ajoutent aux cours d'EPS, pour les élèves volontaires, trois heures de sport au sein de l'association sportive, dont la constitution, en application de l'article L. 552-2 du code de l'éducation, est obligatoire dans tous les établissements du second degré.

Les EPLE, sur décision du recteur d'académie au vu d'un dossier préalablement soumis à l'avis favorable du conseil d'administration de l'établissement, peuvent accueillir des sections sportives scolaires (SSS), qui donnent la possibilité aux élèves volontaires de pratiquer davantage d'activité sportive. L'ouverture d'une SSS implique un partenariat avec une fédération sportive nationale ou avec ses structures déconcentrées. Une centaine d'activités sportives sont proposées aux élèves. 80 % des SSS sont implantées dans les collèges, contre 20 % dans les lycées. En 2019, 3 713 SSS accueilleraient 100 175 élèves, pour au moins trois heures hebdomadaires d'entraînement.

Au lycée, les élèves volontaires peuvent choisir un enseignement facultatif d'EPS de trois heures par semaine, centré sur deux activités sportives.

Enfin, les élèves de première et de terminale se destinant à un métier en lien avec le monde du sport peuvent choisir l'enseignement de spécialité « éducation physique, pratiques et cultures sportives » (EPPCS), comprenant quatre heures hebdomadaires en première et 6 heures en terminale, dont plus de la moitié est consacrée à la pratique.

M. Jean Hubac, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives, adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire (Dgesc), a reconnu pendant son audition de fortes disparités, difficiles à mesurer précisément, entre les académies dans l'enseignement d'EPS.

Dans une enquête de 2004 portant sur l'école primaire, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) a estimé le volume horaire effectif à 2 h 12. À cette date, la moitié des écoles (52 %) assuraient un enseignement effectif d'EPS effectif de deux à trois heures et 36 % des écoles

assuraient un enseignement de moins de deux heures. Seulement 8 % des écoles dépassaient l'horaire hebdomadaire théorique de trois heures.

Dans un rapport conjoint de 2012 ⁽¹⁾, l'Inspection générale de l'Éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche ⁽²⁾ ont pour leur part avancé un horaire hebdomadaire effectif de 2 h 15. Les auteurs du rapport, MM. Christian Loarer et Joël Sallé, concluent aussi à de grandes disparités territoriales, relevant ici « *une réelle dynamique pédagogique* » et là « *un enseignement laissé à l'initiative de chacun qui agit comme il veut, comme il peut* ».

Enfin, en 2019, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse a communiqué à la Cour des comptes une estimation de l'horaire moyen de l'enseignement d'EPS : 1 heure 30, soit la moitié seulement de l'obligation réglementaire. La Cour ajoute que « *si le nombre d'heures d'EPS, dans l'emploi du temps d'une classe, est variable d'une école à une autre, la moyenne constatée dans les établissements visités est proche de deux heures par semaine. Dans certains établissements scolaires, une situation de carence peut même être observée alors même que 40 à 60 % des enfants d'âge de scolarisation au primaire ne pratiquent pas d'autres activités physiques en dehors de l'école.* »

Selon M. Jean Hubac, cet écart entre le volume théorique et le volume effectif tient à plusieurs facteurs :

– l'insuffisance du parc d'installations sportives de proximité pouvant accueillir le public scolaire, ces installations étant dans la majorité des cas partagées entre les élèves de primaire, les collégiens et les lycées ;

– la durée et le coût des déplacements vers les installations sportives mises à disposition des écoles par les communes.

Il a suggéré plusieurs pistes d'amélioration :

– assurer l'enseignement d'EPS dans la cour de l'école, le préau ou une installation sportive située à moins de 10 minutes à pied de l'école ;

– rendre plus accessibles les structures municipales ;

– renforcer la formation initiale et continue des enseignants ;

– renforcer l'assistance des conseillers pédagogiques de circonscription (CPC) et des conseillers pédagogiques départementaux (CPD) dans la mise en œuvre de l'enseignement d'EPS ;

– ajuster la durée des séances d'EPS selon les saisons.

(1) *Inspection générale de l'Éducation nationale et Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, La pratique sportive à l'école primaire, 2012.*

(2) *Ces deux inspections ont fusionné en 2019, devenant l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR).*

ii. Augmenter l'horaire d'EPS dans la perspective des Jeux

L'enseignement d'EPS n'est pas moins important que l'enseignement des mathématiques ou du français : les enfants ont besoin de pratiquer davantage d'APS et l'EPS doit être le principal vecteur de leur remise en mouvement. Comme les rapporteurs l'ont rappelé, environ la moitié des élèves ne pratiquent pas d'APS en dehors de l'école.

Les trois heures hebdomadaires d'EPS à l'école primaire, en cinquième, quatrième et troisième, et les deux heures au lycée, apparaissent très insuffisantes et les rapporteurs se joignent à la proposition du SNEP-FSU de relever l'horaire hebdomadaire à quatre heures pour l'école primaire, la cinquième, la quatrième et la troisième, et à trois heures pour le lycée.

Cette mesure pourrait constituer un premier pas vers l'objectif de quatre heures d'EPS tout au long de la scolarité et nécessitera le recrutement de davantage de professeurs d'EPS (Peps), de revoir les rythmes scolaires et d'investir dans les équipements sportifs scolaires.

Recommandation n° 24 : Passer à quatre heures hebdomadaires d'EPS pour les élèves de primaire et de collège, et à trois heures hebdomadaires pour les lycéens.

En parallèle, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse doit poursuivre son action de développement des sections sportives scolaires (SSS) dans les EPLE. Un effort important a permis une augmentation du nombre d'élèves bénéficiant de ce dispositif dynamique, de 94 994 élèves en 2018 à 100 175 élèves en 2019, soit une croissance de 5,5 %. **Cependant, encore moins de la moitié des collèges disposent d'une SSS (3 000 sur 7 000). La Cour des comptes, dans son rapport de 2019 sur l'école et le sport, a relevé que la création des SSS dépendait « souvent de la motivation du chef d'établissement soucieux d'en accroître l'attractivité » et a appelé le ministère à conduire une réflexion d'ensemble.**

L'effort doit donc être poursuivi afin de rendre obligatoire, à terme, la présence d'une SSS dans chaque établissement du second degré.

Recommandation n° 25 : Simplifier la création des SSS et inciter les chefs d'établissement à se saisir de cette possibilité, avant de les rendre obligatoires dans chaque EPLE.

iii. Un manque flagrant d'installations sportives de proximité

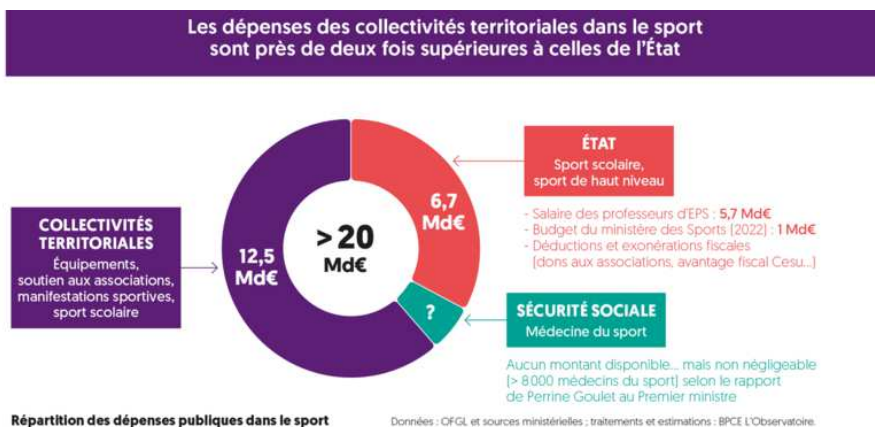
Si l'enseignement d'EPS peut être assuré dans les préaux et les cours d'école, le choix de cette méthode limite de fait l'enseignement de la discipline et est souvent contraint du fait de l'absence d'installations sportives de proximité.

C'est bien l'existence de ces dernières qui conditionne la qualité et l'effectivité de l'EPS, comme l'a souligné le SNEP-FSU dans une récente enquête ⁽¹⁾.

L'engagement des collectivités territoriales pour faire bénéficier l'ensemble des élèves et, plus généralement, l'ensemble des Français d'installations sportives de qualité est incontestable : 81 % des 318 000 équipements sportifs français leur appartiennent, dont 70 % au niveau du bloc communal. **Les collectivités territoriales représentent le premier financeur des politiques publiques sportives, leur contribution ayant été estimée par le groupe BPCE ⁽²⁾ à 12,5 milliards d'euros, soit près du double du budget de l'État consacré au sport ⁽³⁾.** Cet effort budgétaire se décompose en deux parts :

- l'investissement dans de nouveaux équipements et le financement des travaux de rénovation pour 4,5 milliards d'euros ;
- les dépenses courantes de fonctionnement, qui regroupent les frais de fonctionnement des équipements sportifs et les subventions aux associations, à hauteur de 8 milliards d'euros.

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES EN FAVEUR DU SPORT



Source : groupe BPCE

L'État participe à la construction et à l'entretien des équipements sportifs à travers, notamment, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et le plan

(1) SNEP-FSU et SNUipp-FSU, Des écoles vitaminées à l'EPS, ça existe ! Pourquoi pas partout ? : rapport d'enquête 2020-2021, janvier 2022.

(2) Le groupe BPCE est l'organe central commun à la Banque populaire et à la Caisse d'épargne, né de la fusion des organes centraux de ces deux établissements en 2009. Le groupe est la deuxième institution bancaire coopérative de France.

(3) BPCE L'Observatoire, La filière sport : les challenges d'une championne, janvier 2023.

des 5 000 équipements sportifs de proximité, ce dernier ayant été conçu comme participant pleinement de l'héritage des Jeux.

Le plan des 5 000 équipements sportifs de proximité

Annoncé par le Président de la République en octobre 2021, le plan des 5 000 équipements sportifs de proximité, dont le déploiement a été confié à l'Agence nationale du sport (ANS), est doté de 200 millions d'euros en 2022 et 2023. Il finance sept types d'actions :

- la création de nouveaux équipements sportifs de proximité ;
- l'aménagement de locaux existants ;
- la requalification d'équipements sportifs non entretenus et non utilisés en équipements de nature différente ;
- l'acquisition d'équipements mobiles ;
- la couverture ou l'éclairage d'équipements sportifs de proximité ;
- le design actif réalisé sur les nouveaux équipements de proximité ;
- l'éclairage d'équipements sportifs de proximité non éclairés.

2 100 équipements ont été financés en 2022 pour un montant de 86 millions d'euros. Pour l'année 2023, l'ANS s'est donné pour objectif d'attribuer 109,4 millions d'euros, à travers deux volets :

- un volet national pour des projets multiples et multi-territoriaux présentés par les régions, les départements, les fédérations sportives agréées, leurs structures déconcentrées et les associations sportives nationales ;
- un volet régional et territorial géré par les préfets de région, délégués territoriaux de l'ANS, pour des projets individuels ou multiples ne concernant qu'une seule région ou un seul territoire ultramarin, soutenus par toute collectivité territoriale ou association sportive.

Si tous les territoires sont éligibles, les dossiers situés en territoires carencés en équipements sportifs sont examinés de façon prioritaire par l'ANS. Il s'agit des territoires ultramarins, des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou leurs environs immédiats, des communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou membres d'une intercommunalité ayant signé un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) rural, et des communes situées dans un bassin de vie comprenant au moins 50 % de la population en ZRR.

Cependant, nombreux sont les acteurs du monde du sport à juger insuffisant l'effort financier de l'État en faveur des équipements sportifs. **Les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales sont faibles et les équipements sont vieillissants. Selon l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes), dont les rapporteurs ont rencontré des représentants, 22 % des équipements ont plus de 50 ans et sont « soit obsolètes, soit inutilisables »** ⁽¹⁾.

(1) *Cour des comptes, L'école et le sport : une ambition à concrétiser, 2019.*

Les rapporteurs saluent l'effort financier inédit de l'État en faveur des équipements sportifs, les financements alloués s'élevant à 400 millions d'euros ⁽¹⁾ en 2022-2024. Ces investissements ne seront cependant pas suffisants pour assurer à l'ensemble des Français la jouissance d'équipements sportifs modernes et accessibles, dans un contexte de concurrence entre les usages scolaire et amateur, particulièrement visible s'agissant des piscines ⁽²⁾. **Dès lors, ils souhaitent une intégration pérenne des crédits du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité et du programme de rénovation énergétique des équipements sportifs au sein du programme 219 Sport de la mission budgétaire Sport, jeunesse et vie associative.** En parallèle, l'État doit soutenir prioritairement les collectivités territoriales dotées de peu d'infrastructures sportives disponibles pour le public scolaire.

M. Vincent Saulnier, secrétaire général de l'Andes, a estimé, en marge du vingt-cinquième congrès de l'association, qui s'est tenu à Pau les 8 et 9 juin 2023, que le plan des 5 000 équipements sportifs de proximité était « *victime de son succès* » et a mis en garde contre le risque d'une « *déception énorme* » ⁽³⁾. **Il a fait état des quelque 2 380 dossiers déposés par les collectivités territoriales au titre de l'année 2023, représentant un investissement potentiel de 398 millions d'euros, alors que l'enveloppe budgétaire du plan, pour cette même année, ne s'élève qu'à 109 millions d'euros. Au vu des besoins exprimés, le plan apparaît ainsi très sous-dimensionné.**

Recommandation n° 26 : Intégrer de façon pérenne les crédits du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité et du programme de rénovation énergétique des équipements sportifs au sein du programme budgétaire Sport.

b. Une discipline s'évalue : valoriser l'EPS au diplôme national du brevet

Les rapporteurs ont déploré la suppression en 2017 de l'EPS du socle commun du brevet, qui a dégradé l'image de la discipline aux yeux des élèves, de leurs parents, mais aussi des enseignants d'EPS, qui réclament depuis lors le retour d'une évaluation spécifique.

(1) Soit la dotation budgétaire du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité et les crédits du plan de relance en faveur du sport, comprenant notamment ceux du programme de rénovation énergétique des équipements sportifs (100 millions d'euros).

(2) L'état des piscines françaises a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en 2018, qui l'a jugé très dégradé. Près de la moitié des piscines ont été construites avant 1975.

(3) <https://www.banquedesterritoires.fr/patrick-appere-andes-attend-une-impulsion-de-letat-pour-les-equipements-sportifs>

Les épreuves du diplôme national du brevet

Délivré par un jury, le diplôme national du brevet (DNB) atteste, en application de l'article D. 122-3 du code de l'éducation, de la maîtrise des huit composantes du socle commun de connaissances, de compétences et de culture mentionné à l'article L. 122-1-1 du même code.

L'obtention du DNB est conditionnée au cumul de 400 points sur 800 :

– l'évaluation du socle commun représente 400 points. La maîtrise de ses huit composantes est appréciée par le conseil de classe du troisième trimestre de la classe de troisième ;

– les épreuves de l'examen, qui ont lieu en juin, représentent également 400 points (100 points pour le français, 100 points pour les mathématiques, 50 points pour l'histoire-géographie, 50 points pour les sciences, 100 points pour l'épreuve orale).

En effet, comment peut-on qualifier les savoirs sportifs de « fondamentaux » ⁽¹⁾ sans prévoir leur évaluation ? **Certes, l'EPS fait partie du socle commun de connaissances, de compétences et de culture dont le brevet évalue la maîtrise ⁽²⁾, mais l'absence d'épreuve de fin d'année dévalorise de fait cet enseignement en comparaison des autres disciplines évaluées de façon spécifique. Les rapporteurs le réaffirment : l'EPS est une discipline à part entière, les activités sportives s'apprennent, leur maîtrise s'évalue.**

Recommandation n° 27 : Réintroduire une épreuve d'EPS dans les épreuves de fin d'année du brevet, à hauteur de 50 points.

2. La formation des professeurs des écoles : une situation très dégradée appelant des mesures énergiques

Au cours de leurs échanges avec leurs interlocuteurs, notamment les professeurs des écoles rencontrés à Trappes, les rapporteurs ont pu prendre la mesure des obstacles à l'effectivité de l'enseignement d'EPS dans le premier degré. Outre le déficit ou l'éloignement des installations sportives, le manque de formation initiale et continue des professeurs des écoles a été évoqué par la quasi-totalité des personnes entendues (Cnosf et CPSF, SNEP-FSU, Onaps, Usep, etc.). **Il s'agit d'une situation ancienne dont le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse tarde à prendre la mesure, malgré la multiplication des alertes dans les années récentes.**

(1) Article L. 321-3 du code de l'éducation.

(2) La quatrième composante du socle commun est intitulée « les langages des arts du corps ».

a. La formation initiale en EPS : d'importantes disparités territoriales affectant l'effectivité de l'enseignement

Parmi ceux qui ont été avancés par M. Jean Hubac, deux facteurs expliquant les disparités entre les académies dans le volume horaire effectif d'EPS ont particulièrement retenu l'attention des rapporteurs. Il s'agit :

– de la priorité accordée à l'exigence de l'enseignement du français et des mathématiques ;

– du manque d'appétence de certains professeurs des écoles.

Mme Véronique Moreira, présidente de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep), a regretté des niveaux de qualification faibles dans le premier degré, dus à l'insuffisance du volume horaire de l'EPS dans les maquettes pédagogiques des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (master Meef). Mme Marie-George Buffet, ancienne ministre de la Jeunesse et des sports, a qualifié la formation à l'EPS des professeurs des écoles de « *très insuffisante* ». Conformément au principe traditionnel « un maître, une classe », les professeurs des écoles se doivent d'être polyvalents et ne sont pas toujours très « *à l'aise* », pour reprendre les mots de M. Jean Hubac, vis-à-vis de l'enseignement d'EPS. Leur polyvalence, pouvant conduire à la priorisation d'un enseignement sur l'autre, apparaît ainsi à la fois comme un atout et un inconvénient.

La formation en EPS dans les masters Meef

Les masters Meef, dispensés au sein des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et préparant les étudiants aux concours de l'Éducation nationale, se déclinent en quatre mentions :

- la mention « premier degré », qui prépare au métier de professeur des écoles ;
- la mention « second degré », qui prépare au métier d'enseignant en collège ou en lycée ;
- la mention « encadrement éducatif », qui prépare au métier de conseiller principal d'éducation ;
- la mention « pratiques et ingénierie de la formation », qui prépare à d'autres métiers de la formation.

Le volume horaire des matières enseignées varie selon les Inspé, qui doivent respecter le cadre national fixé par un arrêté du 27 août 2013, modifié en 2020.

La maquette de formation du master Meef mention « premier degré » de l'Inspé de l'Université de Bordeaux fait état de 24 heures de formation à l'EPS dispensées en master 1 et 26 heures en master 2, soit un total de 50 heures. L'Inspé de l'Université de Strasbourg, quant à lui, propose 40 heures en master 1 et 16 heures en master 2, soit un total de 56 heures. L'Inspé de Limoges offre quant à lui 24 heures de formation en EPS en master 1 et 16 heures en master 2, soit un total de 40 heures.

En septembre 2021, le SNEP-FSU et le SNUipp-FSU ont dénoncé une réduction drastique du volume horaire de l'EPS dans les maquettes pédagogiques des masters Meef, passés « *en quelques années de 100 heures à 50 heures, parfois même 24 heures aujourd'hui dans certains Inspé* »⁽¹⁾. Ce volume de formation est très insuffisant.

Une harmonisation du volume horaire consacré à l'EPS dans les Inspé serait de nature à réduire les disparités territoriales dans l'enseignement de l'EPS à l'école primaire : il n'est pas acceptable que des étudiants bénéficient d'une formation approfondie dans certains Inspé et pas dans d'autres.

Recommandation n° 28 : Actualiser le cadre national des formations dispensées au sein des masters Meef afin de porter le volume horaire de formation initiale en EPS à 100 heures dans l'ensemble des Inspé.

La multiplication des intervenants extérieurs dans les écoles à l'appui, voire en substitution, des professeurs des écoles, est directement liée au manque d'expertise et de confiance de ces derniers dans leurs propres capacités pédagogiques. Dans le second degré, l'enseignement d'EPS est assuré par les seuls enseignants, dont la formation est reconnue et sanctionnée par le certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive (Capeps). La Cour des comptes relève dans son rapport de 2019 que l'intervention dans les écoles des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (Etap) peut apporter une aide précieuse aux professeurs des écoles mais qu'elle « *doit être pensée et conçue comme une aide apportée au professeur de la classe pour l'enseignement de l'EPS et non comme une substitution à son action pédagogique* ». En 1997, une enquête avait estimé à 11 % la part des enseignements d'EPS assurés par les intervenants municipaux à l'école primaire⁽²⁾. L'enquête n'ayant pas été reconduite depuis, il est impossible de connaître la part d'enseignements assurés par les intervenants extérieurs dans les écoles.

Recommandation n° 29 : Confier aux directions des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) la réalisation d'enquêtes sur les interventions extérieures en EPS dans les écoles primaires.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que si les interventions extérieures sont justifiées par l'apport d'une expertise aux professeurs des écoles, « *elles ne contribuent pas à accroître l'offre de formation durant le temps scolaire : le temps d'instruction que les professeurs des écoles devraient consacrer à l'EPS est par exemple divisé par deux à Paris, et réduit d'au moins 11 % dans les collectivités au sein desquelles des Etaps interviennent pendant le temps scolaire, ce qui induit forcément une forme de substitution aux enseignants* ». Selon la Cour, que les rapporteurs rejoignent dans son appréciation, « *il en serait autrement si*

(1) <https://pedagogie.snefusu.fr/2021/09/01/la-formation-en-eps-des-professeur%E2%88%99es-des-ecoles/>

(2) Gilles Baillat et Odile Espinoza, « *De la polyvalence formelle à la polyvalence réelle : une enquête nationale sur les pratiques professionnelles des enseignants du premier degré* », Revue française de pédagogie, 2001.

l'intervention des personnels des collectivités locales était réservée au sport scolaire, au sein des associations locales et aux activités périscolaires ».

Le risque de substitution des intervenants extérieurs aux professeurs des écoles a également été souligné par le SNEP-FSU et le SNUipp-FSU dans leur enquête conjointe de 2022 sur les « écoles vitaminées à l'EPS ». Les deux syndicats écrivent ainsi qu'« *en principe, cette question ne devrait pas se poser puisque les professeurs des écoles sont responsables de tous les enseignements, y compris lorsqu'ils font appel à des intervenants extérieurs. Mais la réalité est tout autre dans nombre d'écoles où cette aide se traduit par une substitution.* »

L'insuffisance de la formation initiale explique en partie la difficulté de l'Usep à conquérir de nouvelles écoles (cf. *infra*). Dans son rapport de 2019, la Cour des comptes relevait que « *la faiblesse de la formation pratique est un des facteurs explicatifs du moindre engagement des professeurs des écoles dans le sport facultatif associatif* ».

Il en résulte que la bonne mise en œuvre de l'enseignement d'EPS relève d'abord d'une équation personnelle : la qualité de la formation initiale, l'engagement personnel, l'appui d'intervenants extérieurs de qualité, etc. Par exemple, les professeurs des écoles diplômés de sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps), soit environ 10 % d'entre eux, sont naturellement plus enclins à se sentir à l'aise dans l'enseignement d'EPS et, partant, à se passer d'intervenants extérieurs. Revaloriser la formation initiale permettrait ainsi de lutter contre les inégalités de traitement des élèves, qui doivent tous bénéficier d'un enseignement d'EPS effectif, quel que soit leur établissement scolaire : la perspective des Jeux est naturellement le moment idoine pour y procéder.

b. La formation continue : encore un effort

L'insuffisance de la formation continue en EPS des professeurs des écoles a également fait l'objet d'échanges soutenus entre les rapporteurs et leurs interlocuteurs.

Il semble que le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse ait commencé à prendre la mesure du besoin de formation des enseignants, le nombre de journées stagiaires étant en forte augmentation depuis plusieurs années, dans le premier comme dans le second degré.

Formation continue en EPS 2019-2020

– 1^{er} degré – Journées stagiaires réalisées sur cette priorité :

7 917/653 056 = 1,21 % du volume total de formation mis en œuvre

– 2nd degré - Journées stagiaires réalisées sur cette priorité :

34 751/733 730 = 4,74 % du volume total de formation mis en œuvre

Source : Rapport d'information n° 4400 (XV^e législature) sur l'évaluation des politiques de prévention en santé publique, déposé le 24 juillet 2021 par M. Régis Juanico et Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Pour le premier degré, le nombre de journées stagiaires réalisées en 2021-2022, par rapport à l'année 2019-2020, a presque été multiplié par deux (+ 97 %), passant de 7 917 journées à 15 617 journées.

NOMBRE DE STAGIAIRES ET DE JOURNÉES STAGIAIRES EN EPS RÉALISÉES DANS LE PREMIER DEGRÉ – TAUX DE PRÉSENCE ET D'ASSIDUITÉ (2022-2023)

	Nombre de dispositifs	Nombre de modules	Nombre de stagiaires convoqués	Nombre de stagiaires présents	Taux de présence	Nombre de stagiaires assidus	Taux d'assiduité	Nombre de journées stagiaires réalisées
Total	987	2 122	24 060	19 181	79,72 %	17 505	72,76 %	15 617

Source : Dgesco.

Le nombre de journées stagiaires, passé de 34 751 en 2019-2020 à 43 374 en 2021-2022 (+ 25 %), est également en hausse dans le second degré.

NOMBRE DE STAGIAIRES ET DE JOURNÉES STAGIAIRES EN EPS RÉALISÉES DANS LE SECOND DEGRÉ – TAUX DE PRÉSENCE ET D'ASSIDUITÉ (2022-2023)

	Nombre de dispositifs	Nombre de modules	Nombre de stagiaires convoqués	Nombre de stagiaires présents	Taux de présence	Nombre de stagiaires assidus	Taux d'assiduité	Nombre de journées stagiaires réalisées
Total	771	1 293	31 930	25 274	79,15 %	21 297	66,7 %	43 374

Source : Dgesco.

Les rapporteurs saluent l'effort du ministère mais l'appellent à aller beaucoup plus loin. **Ils estiment que, s'agissant du premier degré, la part des modules de formation continue en EPS dans le volume total de formation mis en œuvre devrait correspondre à la part de l'EPS dans le volume horaire hebdomadaire des écoles primaires, soit 12,5 % (3 heures sur 24 heures).** Pour un total de 653 056 journées stagiaires ⁽¹⁾ réalisées, la part de l'EPS devrait donc s'élever à un peu plus de 80 000 journées stagiaires.

(1) Données de l'année scolaire 2019-2020.

Recommandation n° 30 : Porter la part des journées stagiaires en EPS des professeurs des écoles à 12,5 % du volume annuel de formation mis en œuvre.

Si la montée en puissance des sessions de formation en EPS, encore insuffisantes, serait plus que bienvenue, le renforcement de l'expertise des professeurs des écoles appelle des mesures complémentaires.

L'institution de référents EPS dans les écoles maternelles et les écoles primaires est réclamée par le SNEP-FSU et le SNUipp-FSU depuis de nombreuses années, ainsi que par l'Usep et de nombreux autres acteurs du sport à l'école. L'article L. 312-3 du code de l'éducation permet aux professeurs des écoles d'acquérir une formation dominante en EPS pendant leur formation initiale et continue mais ne reconnaît pas cette fonction, assurée de façon volontaire par les personnels enseignants.

Article L. 312-3 du code de l'éducation

« L'enseignement de l'éducation physique et sportive est dispensé dans les écoles maternelles et élémentaires et dans les établissements d'enseignement du second degré et d'enseignement technique.

« Il est assuré :

« 1° Dans les écoles maternelles et élémentaires, par les enseignants du premier degré, réunis en équipe pédagogique. Ceux-ci acquièrent une qualification pouvant être dominante en éducation physique et sportive pendant leur formation initiale ou continue. Toutefois, un personnel agréé et disposant d'une qualification définie par l'État peut assister l'équipe pédagogique, avec son accord et sous la responsabilité de celle-ci ;

« 2° Dans les établissements du second degré, par les personnels enseignants d'éducation physique et sportive. »

Selon les syndicats, une personne-ressource en EPS constitue un atout majeur pour l'impulsion du projet d'EPS dans les écoles et la qualité de l'enseignement. Une référente EPS en école maternelle témoignait en ces termes : « *La première satisfaction, c'est que mes collègues ont maintenant le sentiment de faire vraiment de l'EPS, d'enseigner et de faire apprendre quelque chose de valable et d'utile, pour le développement des enfants et pour leurs pratiques en dehors de l'école. En grande section, on a des élèves qui ont des "attitudes d'EPS", ils ont développé un rapport aux apprentissages, un rapport à l'autre, à la course, au ballon qui leur permet de progresser plus vite, d'explicitier leurs stratégies.* »⁽¹⁾

Dans leur enquête de 2022, le SNEP-FSU et le SNUipp-FSU sont arrivés à des conclusions similaires : 17 écoles sur 28 ont un référent EPS, qui joue un rôle important dans la dynamisation de l'équipe pédagogique.

(1) <https://epssetsociete.fr/une-enseignante-ressource-dans-une-ecole-maternelle-quel-role/>

Pour leur part, les rapporteurs invitent le ministre de l'Éducation nationale à expérimenter la désignation, sur la base du volontariat, de référents sportifs dans les écoles, qui auraient pour responsabilité de concevoir et suivre la mise en œuvre du projet d'EPS, d'apporter des ressources pédagogiques à leurs collègues, d'animer l'association Usep, de veiller à la bonne mise en œuvre des 30 minutes d'APQ et de gérer les liens avec le mouvement sportif. **La réussite de cette mesure passerait par des incitations fortes, notamment l'attribution d'indemnités péri-éducatives (IPE) et de décharges, ainsi que par le bénéfice prioritaire de modules de formation continue.**

Recommandation n° 31 : Expérimenter des mesures d'incitation à la désignation, dans un panel d'écoles, d'un référent sportif avant d'envisager la présence obligatoire d'une telle personne-ressource dans l'ensemble des écoles.

Parallèlement, les rapporteurs souhaitent relancer la réflexion, initiée par la Cour des comptes en 2019 et développée à plusieurs reprises au cours des auditions qu'ils ont conduites, sur le renforcement de la liaison école-collège *via* des interventions de Peps du second degré dans les écoles primaires au cours du cycle 3 (CM1 et CM2). Selon la Cour, *« le développement de ce travail en réseau et de ces co-interventions apparaît comme un enjeu majeur pour permettre aux élèves du primaire de s'engager dans un parcours sportif plus complet et plus fluide. Il suppose néanmoins que des moyens spécifiques soient dégagés et que le temps consacré par les professeurs d'EPS à la liaison école-collège soit intégré dans le service des enseignants. »*

Les interventions de Peps en CM1 et en CM2, qui pourraient être assurées *via* le forfait de trois heures consacrées à l'animation de l'association sportive, lorsque celle-ci est peu active, permettraient aux professeurs des écoles de bénéficier de ressources pédagogiques : elles contribueraient à renforcer l'effectivité de l'enseignement d'EPS dans le premier degré. De plus, ces interventions pourraient être mieux acceptées par les professeurs des écoles, par comparaison avec celles réalisées par des intervenants extérieurs au monde scolaire.

La réponse de M. Jean-Michel Blanquer, alors ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, aux observations de la Cour des comptes, était peu enthousiaste : *« Comme le souligne la Cour, l'effectivité de l'enseignement de l'EPS dans le primaire devrait être garantie. Mais le renforcement de cet enseignement grâce à l'intervention dans les écoles, notamment dans le cycle 3, de professeurs d'EPS du second degré apparaît comme peu réaliste, tant sur le plan de l'organisation que des coûts financiers que cela induirait notamment du fait des déplacements de ces personnels d'un établissement à un autre. »*

Compte tenu des ambitions gouvernementales affichées en matière de développement de la pratique sportive des jeunes, l'argument financier n'est pas pleinement convaincant. Par ailleurs, consacrer une partie du forfait de trois heures des Peps, quand cela serait possible dans des conditions satisfaisantes, à

l'intervention dans les écoles primaires, n'impliquerait pas nécessairement de charge financière importante. En conséquence, les rapporteurs proposent dans un premier temps d'expérimenter cette mesure réglementaire, qui impliquera l'acceptation des professeurs des écoles comme des Peps.

Recommandation n° 32 : Expérimenter la possibilité pour les professeurs d'EPS d'intervenir dans les cours d'EPS du 3^e cycle de l'école primaire.

B. LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES SCOLAIRES : LES LAISSÉES POUR COMPTE DE L'HÉRITAGE OLYMPIQUE ?

Les trois fédérations sportives scolaires, l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), l'Usep et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (Ugsel), jouent un rôle majeur et unanimement reconnu dans l'accès des jeunes à la pratique sportive. Elles ont pour objet l'organisation du sport scolaire, c'est-à-dire les activités sportives facultatives proposées aux élèves par les associations sportives des écoles et des établissements du second degré.

Ces fédérations, particulièrement investies dans la réussite de l'héritage olympique, sont très différentes dans leur mode de fonctionnement, leur organisation et quant aux moyens financiers dont elles disposent.

Les fédérations sportives scolaires

Les associations sportives scolaires sont reconnues par le premier alinéa de l'article L. 552-1 du code de l'éducation : « *Composantes de l'éducation physique et sportive, les activités physiques et sportives volontaires des élèves sont organisées dans les établissements par les associations sportives scolaires* ».

Conformément à l'article L. 552-3 du même code, les associations sportives sont affiliées à des fédérations ou à des unions sportives scolaires et universitaires, dont les statuts sont approuvés par décret en Conseil d'État.

En application du premier alinéa du I de l'article L. 552-2 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, « *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.* »

Créée en 1977, l'UNSS organise et développe la pratique d'APS auprès des élèves adhérents aux associations sportives des établissements du second degré. Son statut a été approuvé par le décret n° 2015-784 du 29 juin 2015 approuvant des modifications apportées aux statuts de l'UNSS. Les associations sportives des collèges et des lycées lui sont obligatoirement affiliées. L'UNSS est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation et le ministre chargé des sports participe à la définition ainsi qu'à la mise en œuvre de ses objectifs.

Créée en 1939, l'Usep constitue la composante sportive scolaire de la Ligue de l'enseignement. Également placée sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation, elle regroupe les associations sportives de l'enseignement public du premier degré. Celles-ci se constituent sur la base du volontariat.

L'Ugsel, enfin, est liée au réseau de l'enseignement catholique, qui concerne environ 2 millions d'élèves.

1. L'UNSS : une sortie de crise sanitaire réussie

a. Une association très proche du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse

L'UNSS est très liée au ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, du fait de son statut et de son mode de fonctionnement. Les activités des associations sportives, présidées par le chef d'établissement, bénéficient de l'accompagnement de la communauté éducative et, contrairement à l'Usep, dont le fonctionnement repose essentiellement sur l'engagement de bénévoles, celui de l'UNSS repose d'abord sur les moyens mis à sa disposition par le ministère.

Les subventions perçues par l'UNSS représentent environ 40 % de son budget. En 2021, elle a perçu 3,8 millions d'euros du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, 1,3 million d'euros du ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, 2 millions d'euros des régions, 4,2 millions d'euros des départements, 0,1 million d'euros des communes et 1,4 million d'euros de l'ANS.

Le coût des licences pour les familles est peu élevé, s'élevant en moyenne à 20 euros et permettant la pratique de toutes les activités sportives proposées par l'association.

L'État soutient surtout la fédération par la mise à disposition de ressources humaines auprès des associations sportives des établissements, à travers le forfait des trois heures consacrées à l'animation du sport scolaire, institué par l'article 2 du 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 enseignants d'EPS du second degré doivent participer à l'organisation et au développement de l'association sportive de leur établissement, sauf si le volume d'activité de cette dernière, apprécié par le recteur d'académie, est insuffisant, auquel cas l'enseignant d'EPS peut participer à l'activité de l'association d'un autre établissement de l'académie. Les enseignants d'EPS peuvent également participer à l'organisation, à la coordination et au développement du sport scolaire à l'échelle de plusieurs établissements du second degré.

Selon la Cour des comptes, le coût du sport scolaire dans le second degré est essentiellement constitué par la valorisation des trois heures de service des Peps réservées à l'animation des associations sportives, soit environ 325 millions d'euros.

b. Le choc de la crise sanitaire est en passe d'être surmonté

L'UNSS a enregistré une forte baisse du nombre de ses licenciés entre 2019 et 2021, qui est passé de 1 142 762 au cours de l'année scolaire 2019-2020 à 1 033 367 au cours de l'année scolaire 2021-2022.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LICENCIÉS DE L'UNSS

	Année 2021 / 2022	Année 2020 / 2021	Année 2019 / 2020	Année 2018 / 2019	Année 2017 / 2018
Nombre de licences total	1 033 367	794 076	1 142 762	1 162 936	1 193 624
Nombre de licences élèves	1 021 659	786 284	1 138 818	1 158 086	1 193 619
Nombre de licenciés élèves filles	409 747	326 187	471 527	483 835	492 147
Nombre de licenciés élèves garçons	611 912	460 097	667 291	674 251	701 472
Nombre d'élèves en situation de handicap	5 996	4 141	9 231	8 854	5 428
Nombre total licenciés Collèges	720 516	581 667	804 803	813 397	824 902
Nombre total licenciés Lycées	297 230	201 708	328 651	339 534	362 303
Nombre total licenciés Autres	3 913	2 909	5 364	5 155	5 795

Source : UNSS

Le volume de licenciés repart cependant à la hausse, sans avoir encore retrouvé son niveau avant-crise. Au 10 mars 2023, l'UNSS comptabilisait 1 110 273 élèves licenciés, soit une hausse de 7,4 % par rapport à l'année scolaire 2021-2022. 22 % des élèves scolarisés dans les établissements publics du second

degré sont licenciés à l'UNSS. Selon M. Olivier Girault, directeur national de l'UNSS, il est encore trop tôt pour « *mesurer un effet JOP dans le nombre de licenciés ou dans la pluralité des activités sportives proposées par les associations sportives* ».

c. La pleine participation à la dynamique de Paris 2024

L'UNSS s'est engagée dans les dispositifs de l'héritage olympique. Elle participe notamment à la semaine olympique et paralympique, qualifiée par M. Girault d'« *événement incontournable du calendrier du sport scolaire* ». En 2022, elle a ainsi organisé 454 événements mobilisant plus de 750 000 enfants.

La fédération sportive a été associée à la conception de l'expérimentation de deux heures hebdomadaires supplémentaires d'activité physique et sportive pour les collégiens (cf. *infra*), saluant l'initiative mais jugeant toutefois que les passerelles entre l'école et le monde sportif, si elles peuvent apporter une plus-value, ne doivent pas se substituer au rôle éducatif de l'école et aux Peps.

Au cours de leur audition, M. Girault et Mme Marie-Céline Courtet, directrice du pôle administratif, finances, juridique et ressources humaines, ont proposé de renforcer la fonction de « relais » de l'école vers le mouvement sportif par la mise en place de doubles licences UNSS/clubs sportifs, afin que les jeunes licenciés à l'UNSS puissent également pratiquer une activité sportive dans les associations et structures affiliées aux fédérations sportives agréées par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques. Selon Mme Courtet, ce système permettrait non seulement de renforcer les liens entre l'UNSS et les fédérations sportives, mais surtout de favoriser la pratique sportive des jeunes après la fin de l'enseignement secondaire.

Cette idée a également été reprise par Mme Marie-Françoise Pottereau, vice-présidente du Comité national olympique et sportif français (Cnosf) en charge de Paris 2024 et de la mixité. M. Jean Hubac, interrogé sur cette proposition, a estimé qu'une telle double licence pourrait se heurter à la différence de culture entre l'UNSS et les clubs sportifs et ne pourrait être, en tout état de cause, que facultative et sectorielle. En effet, l'UNSS est une fédération sportive multisports, ce qui n'est pas le cas de la plupart des fédérations sportives agréées. En particulier, la question du financement devrait être posée. Si plusieurs obstacles pratiques pourraient surgir, les rapporteurs considèrent qu'une telle mesure mériterait de faire l'objet d'une réflexion approfondie par les services du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse et du ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques.

Recommandation n° 33 : Étudier les voies et moyens d'une expérimentation de doubles licences UNSS/associations sportives et structures affiliées aux fédérations sportives agréées par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques.

2. L'Usep : la cinquième roue du carrosse olympique ?

a. Une fédération peu soutenue par les pouvoirs publics...

L'article 2 des statuts de l'Usep, approuvés par un décret en Conseil d'État du 12 septembre 2003 ⁽¹⁾, confie trois missions à la fédération :

– organiser les activités et rencontres sportives scolaires et périscolaires des écoles publiques ;

– promouvoir le développement d'activités sportives volontaires diversifiées, complémentaires de l'EPS et offertes à tous les élèves ;

– concourir à la formation et au travail des enseignants, des animateurs, des équipes éducatives, des formateurs intervenant dans les cadres scolaire et périscolaire.

Son organisation et ses moyens de fonctionnement ne peuvent pas être comparés à ceux de l'UNSS, les obligations réglementaires de service des professeurs des écoles ne comprenant pas de forfait horaire consacré à l'animation d'une association sportive, dont la création, aux termes du premier alinéa du I de l'article L. 552-2 du code de l'éducation, est seulement « favorisée » par l'État et les collectivités territoriales.

Alors que l'UNSS apparaît très structurée et soutenue par l'État, l'Usep bénéficie de peu de soutien financier public. En 2021, elle a perçu 1,87 million d'euros de subventions de l'État et de l'ANS, soit 540 000 euros de plus qu'en 2020. Les produits d'affiliations et d'adhésions, ont représenté 35,25 % de ses ressources en 2021.

Sur le plan territorial, l'Usep se structure en comités départementaux administrés par un comité directeur. En son sein, un délégué départemental est chargé du développement du sport scolaire à l'échelle du département, notamment *via* l'organisation des rencontres sportives.

TARIFS STATUTAIRES DE L'USEP

	2020-2021 <i>Année 2021</i>	2021-2022 <i>Année 2022</i>	2022-2023 <i>Année 2023</i>	
• Affiliation Association	15,10 €	15,10 €	15,15 €	+ 0,33%
• Licences Adultes	11,40 €	11,40 €	11,40 €	
• Licences Enfants				
Maternelle	2,51 €	2,51 €	2,53 €	+ 0,80%
Elémentaire	2,85 €	2,85 €	2,87 €	+ 0,70%

Source : Comité directeur de l'Usep des 15 et 16 mars 2022.

(1) Décret du 12 septembre 2003 portant approbation des statuts de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré.

L’Usep a été fortement éprouvée par la crise sanitaire. Le nombre de licenciés est ainsi passé de 755 011 au 31 août 2019 à 637 684 au 31 août 2022. La situation est cependant en nette amélioration depuis lors, Mme Véronique Moreira, présidente de la fédération sportive scolaire, et M. Jérôme Vandenebeele, directeur national, ayant revendiqué 700 000 licenciés au cours de leurs échanges avec les rapporteurs, un volume qui reste toutefois inférieur à celui prévalant avant la crise sanitaire.

IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE NOMBRE DE LICENCIÉS À L’USEP

	31 août 2019	31 août 2022
Licences élémentaires	565 059	479 625
Licences maternelles	148 688	124 395
Licences adultes	41 264	33 664
Associations	8 218	6 957

Source : Usep.

L’Usep est présente dans 20 % des écoles, un taux de pénétration faible qui s’explique d’abord par une organisation, qui repose exclusivement sur le bénévolat. Dans son rapport de 2019, la Cour des comptes observait que les bénévoles « occupent une place déterminante pour l’animation nationale, territoriale et locale de l’Usep. Des personnes de condition très diverses, parents d’élèves en activité ou professionnels de l’enseignement ayant quitté la vie active, apportent leurs compétences et leur expérience comme la Cour a pu l’observer dans de nombreux territoires. »

L’adhésion à l’Usep représente donc un acte militant et relève du bénévolat. Or ce dernier est en crise. Il apparaît de plus en plus difficile de demander un engagement supplémentaire aux professeurs des écoles, alors même que leurs collègues professeurs d’EPS du second degré sont payés pour animer l’association sportive de leur établissement. Pour reprendre les mots de Mme Moreira au cours de son audition : « *Le métier des enseignants s’est complexifié. On leur demande de résoudre tous les maux de la société : l’éducation sexuelle, la santé, la sécurité routière... Ils reçoivent des injonctions ministérielles contradictoires : le français et les mathématiques sont prioritaires, mais en même temps il est essentiel de faire bouger les enfants. Trop souvent, quand les enseignants se voient proposer la création d’une association Usep, ils répondent : on ne peut plus. Comment demander à un professeur des écoles, au vu de son salaire, de s’engager dans une activité bénévole ?* ».

Cette érosion du bénévolat s’explique aussi par un changement de culture dans le monde enseignant, souligné par Mme Moreira, rejoignant en cela les observations de la Cour des comptes, qui constatait en 2019 un engagement des

enseignants de plus en plus difficile à mobiliser, « *d'autant que de façon plus générale, l'adhésion à de grandes fédérations d'éducation populaire, comme la Ligue de l'enseignement, régresse parmi les nouvelles générations de professeurs des écoles* ».

La présence limitée de l'Usep dans le premier degré s'explique également par le manque de formation initiale en EPS des professeurs des écoles : si un enseignant peine à organiser l'enseignement obligatoire d'EPS, il semble peu vraisemblable qu'il engage sa classe dans une activité sportive facultative.

Enfin, la diminution des postes de conseillers pédagogiques de circonscription (CPC) à dominante EPS, en faisant reposer sur la seule Usep la responsabilité d'organiser des rencontres sportives, a entraîné une baisse de ces dernières sur le temps scolaire.

b. ... pourtant très engagée en faveur du sport pour tous et de l'héritage des Jeux

La présence d'une association Usep dans les écoles est fortement corrélée à un enseignement effectif de l'EPS, comme l'ont mis en évidence le SNEP-FSU et le SNUipp-FSU dans leur enquête de 2022. Sur 27 écoles analysées, 18 étaient ainsi affiliées à l'Usep, les syndicats concluant que « *l'Usep est donc incontestablement un indice de "vitamines" en EPS* ». **Toutes les écoles interrogées ont mis en avant le rôle joué par l'Usep dans la formation continue en EPS des professeurs des écoles, un professeur estimant même que « *l'Usep, c'est la seule formation qu'on a en EPS* ».**

Les ressources pédagogiques de l'Usep ⁽¹⁾

L'Usep a conçu de nombreuses ressources pédagogiques visant à favoriser la pratique d'APS des jeunes. Ces ressources sont classées en cinq thématiques : éducation par le sport, éducation à la citoyenneté, éducation à la santé, pratiques sportives inclusives, petite enfance.

En particulier, l'Usep a développé 20 fiches jeux pour bouger quotidiennement, conçues à partir du concept de littératie physique et poursuivant 4 objectifs :

- développer les habiletés motrices (courir, sauter, lancer, attraper, etc.) ;
- vivre des émotions ;
- vivre des expériences ludiques, sous forme de contrats, défis, records, etc. ;
- s'organiser à plusieurs pour développer les compétences psychosociales.

Ces jeux sont notamment destinés à aider les enseignants à mettre en œuvre les 30 minutes d'APQ.

L'Usep propose également aux écoles des « défis-récré », exercices physiques visant à mettre en mouvement les enfants pendant les récréations, de façon ludique : marelles, sauts, courses, parcours d'obstacles, etc. Le site internet de l'Usep en recense 110 pour le cycle 2 et 83 pour le cycle 3.

(1) <https://usep.org/index.php/2023/04/20/20-fiches-jeux-pour-bouger-quotidiennement-en-samusant/>

Parallèlement, l'Usep participe pleinement à la dynamique des Jeux olympiques et paralympiques. Elle a notamment été associée au dispositif « Une école, un club » (cf. *infra*), en passant, au niveau départemental, des conventions avec les fédérations sportives.

L'Usep s'est également engagée en faveur du dispositif des 30 minutes d'APQ et dans la mise à disposition auprès des professeurs des écoles d'outils pédagogiques visant à assurer leur bonne mise en œuvre. M. Jérôme Vandenaabeele a cependant regretté un manque de coordination avec le Cojop et le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse dans la définition de ces outils, le ministère ayant agi, selon lui, de façon isolée, conduisant l'Usep à développer seule ses outils, ce qui a pu engendrer une certaine confusion pour les équipes pédagogiques. Cette situation est regrettable car même si l'Usep n'est présente que dans 20 % de ses écoles, l'expertise de ses bénévoles en APS est incontestable et mériterait d'être reconnue à sa juste valeur afin de bénéficier au plus grand nombre.

Recommandation n° 34 : Mieux associer l'Usep au déploiement des programmes olympiques d'augmentation de la pratique sportive dans le premier degré.

Enfin, l'Usep participe au dispositif « Savoir rouler à vélo » ⁽¹⁾, mis en œuvre de façon prioritaire par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse.

(1) Le dispositif « Savoir rouler à vélo » a été lancé dans le cadre du plan vélo, présenté en septembre 2018. Il vise à permettre aux enfants âgés de 6 à 11 ans de devenir autonome à vélo, de pratiquer quotidiennement une activité physique et de se déplacer de manière écologique et économique.

Le « p'tit tour Usep »

Créé en 1996, le « p'tit tour Usep » vise à promouvoir le vélo à l'école et consiste en l'organisation par les comités départementaux Usep de parcours à vélo. Ceux-ci accueillent des enfants de tous âges, y compris des élèves de maternelle, à qui l'Usep propose des activités de « roule » en trottinette ou en draisiennne et des ateliers d'apprentissage de la bicyclette.

En 2021, 1 136 associations Usep ont organisé 470 étapes pour 39 936 enfants (3 840 de cycle 1, 10 378 de cycle 2, 24 714 de cycle 3), mobilisant 7 867 adultes encadrants.

Au cours de leur déplacement dans la ville de Trappes, le 26 juin 2023, en marge d'une rencontre Usep réunissant plus de 260 élèves de 4 écoles primaires, les rapporteurs ont pu mesurer les difficultés rencontrées par les bénévoles de l'Usep dans le développement du sport scolaire. Le manque de reconnaissance institutionnelle et le peu de moyens disponibles ont été dénoncés par Mme Florence Jolivet, professeure des écoles et déléguée départementale du comité Usep des Yvelines ⁽¹⁾, ainsi que par les directeurs d'école participant à l'événement. **En particulier, ils ont déploré qu'il ne soit plus possible de déduire des activités pédagogiques complémentaires (APC) le temps consacré à l'organisation et au déroulement des rencontres sportives ou de bénéficier de décharges de service, dans un contexte de mobilisation de plus en plus difficile des parents d'élèves, moins disposés qu'auparavant à encadrer les rencontres.**

c. Donner les moyens à l'Usep de développer le sport scolaire dans le premier degré

Le débat sur l'opportunité de prévoir la constitution obligatoire d'une association Usep dans chaque établissement du premier degré a eu lieu au Parlement lors de l'examen de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France ⁽²⁾. En première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait déposé un amendement modifiant l'article L. 552-2 du code de l'éducation, disposant que l'État et les collectivités territoriales « favorisent, dans le cadre d'une alliance éducative territoriale, l'organisation d'activités de nature à susciter l'engagement des élèves dans le cadre de projets culturels, sportifs, artistiques ou citoyens. Ces activités peuvent donner lieu à la création d'associations dans chaque établissement du premier degré ». Cette rédaction a été retenue dans le texte définitif et constitue le II de l'article L. 552-2 du code de l'éducation. Elle ne visait cependant pas l'Usep et n'ajoutait rien au droit existant, dans la mesure où le premier alinéa de cet article prévoyait déjà que « l'État et les collectivités territoriales favorisent la création d'une association sportive dans chaque établissement du premier degré ». Plusieurs groupes parlementaires avaient déposé des amendements, soutenus par le Cnosf et visant à inscrire dans le code de

(1) Le comité Usep des Yvelines fédère 155 associations, représentant 22 000 licenciés de la maternelle au CM2.

(2) Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

l'éducation l'obligation pour les établissements du premier degré de créer une association sportive ⁽¹⁾.

Mme Roxana Maracineanu, alors ministre déléguée chargée des sports, avait défendu le caractère facultatif de la création d'une association sportive dans les établissements du premier degré, estimant que « *contrairement aux établissements du second degré, les établissements du premier degré bénéficient d'une entière liberté pédagogique. Le Gouvernement a souhaité s'appuyer sur ce principe pour offrir aux enseignants du premier degré la possibilité de créer ou non une association autour d'un projet qui leur est cher. En particulier, l'éducation à l'engagement peut prendre le sport comme support et c'est que nous avons voulu mettre en évidence.* » ⁽²⁾

Par la suite, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a supprimé la disposition introduite dans le texte par le Gouvernement et a inséré dans le texte de la proposition de loi un article 3 bis B procédant à une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 552-2 dont les termes étaient les suivants : « *Une association sportive est créée dans tous les établissements du premier et du second degré* ». En séance publique, les sénateurs ont décidé de supprimer le caractère obligatoire de l'association sportive dans les établissements du premier degré. Cette décision se fondait sur plusieurs motifs, notamment la difficulté pour certaines écoles rurales ne comptant qu'un ou deux enseignants de créer une association sportive. Par ailleurs, cette disposition risquait également de fragiliser des collectivités territoriales ayant mis en place une association sportive regroupant plusieurs communes. Dès lors, imposer à chaque école la création d'une association sportive ne semblait pas une option pertinente. M. le sénateur Cédric Vial avait notamment estimé que « *dans le primaire, les organisations sont différentes en fonction de la taille des communes, de leur typologie et de l'environnement associatif. Dans les milieux ruraux, imposer la création d'une association dans une école qui comporte une classe, deux classes ou trois classes relève, de mon point de vue, de l'hérésie. Les solutions ont été trouvées localement, avec les clubs sportifs et la mairie. Nous sommes en train de poser une brique supplémentaire qui risque de faire s'écrouler tout l'édifice.* » ⁽³⁾ Enfin, la transposition du modèle de l'UNSS dans le premier degré semblait irréalisable, notamment en raison du forfait de trois heures consacrées par les professeurs d'EPS à l'animation de l'association sportive, qui ne s'applique pas aux professeurs des écoles. M. Jean Hubac, au cours de son audition par les rapporteurs, a d'ailleurs insisté sur la différence de nature des deux fédérations sportives scolaires, leur précisant que le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse ne projetait pas de revoir le fonctionnement de l'Usep.

(1) Ces amendements, déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, n'avaient pas été examinés.

(2) Journal officiel de la République française, *Compte rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 18 mars 2021*.

(3) Journal officiel de la République française, *Compte rendu intégral de la séance du mardi 18 janvier 2022*.

L’Usep semble avoir atteint un plafond de verre et si les rapporteurs souhaiteraient bien évidemment, à terme, la constitution d’une association sportive dans chaque école primaire, la rendre obligatoire ne semble pas la solution la plus adaptée. Elle n’est d’ailleurs pas défendue par Mme Moreira, qui a rappelé que l’Usep était attachée à son statut et à son histoire, ne souhaitant pas devenir une « UNSS *bis* ». Le ministre de l’Éducation nationale et de la jeunesse, dans sa réponse à la Cour des comptes en 2019, dressait un constat similaire : « *une unification des deux structures associatives ne semble pas envisageable, compte tenu du lien historique entre l’Usep et la Ligue de l’enseignement* ».

La présidente de l’Usep a présenté aux rapporteurs une position intermédiaire, visant au renforcement des moyens humains de l’Usep dans les départements. Celle-ci a retenu leur attention, en raison de sa potentielle vitesse de déploiement et du faible coût qu’elle représenterait pour le budget de l’État. Il s’agirait de soutenir le maillage territorial de l’Usep en créant des postes de chargés de mission de sport scolaire dans le premier degré, qui seconderaient les délégués départementaux de l’Usep et les aideraient à « aller chercher » les professeurs des écoles pour les encourager à créer une association. **Cette mesure représenterait 100 équivalents temps plein (ETP) sur l’ensemble du territoire, soit un coût financier modeste. En parallèle, les rapporteurs invitent les services du ministère de l’Éducation nationale et de la jeunesse à mieux valoriser le bénévolat des professeurs des écoles engagés dans l’animation des associations Usep, reconnaissance qui pourrait passer par les activités pédagogiques complémentaires (APC), par des décharges de service ou encore par le versement d’indemnités péri-éducatives (IPE) rémunérant la participation à des rencontres sportives organisées en dehors des heures de cours.**

Recommandation n° 35 : Réserver une enveloppe budgétaire, dans chaque direction des services départementaux de l’Éducation nationale, au développement du sport scolaire dans le premier degré.

Recommandation n° 36 : Lancer une concertation avec les syndicats de l’enseignement du premier degré et l’Usep sur les voies et moyens susceptibles de mieux valoriser le bénévolat des professeurs des écoles en faveur du sport scolaire.

3. Soutenir les fédérations sportives scolaires *via* le pass'sport

L'allocation de rentrée sportive « pass'sport » ⁽¹⁾ est une aide à la pratique sportive de 50 euros, permettant de réduire, au bénéfice des personnes bénéficiaires, le montant de l'adhésion ou de la prise de licence auprès des associations sportives ou structures suivantes :

– associations sportives et structures affiliées aux fédérations sportives agréées en application de l'article L. 131-8 du code du sport ;

– associations sportives agréées en application de l'article L. 121-4 du même code, non affiliées à une fédération agréée, domiciliées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou soutenues au titre de l'année 2022 par le programme « cités éducatives de l'État ».

Par ailleurs, dans un communiqué de presse du 14 juin 2023 ⁽²⁾, le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, a annoncé la reconduction du pass'sport pour la saison 2023-2024 et son élargissement aux structures des loisirs sportifs marchands, comme les salles de fitness, les salles d'escalade, les clubs de foot à 5 ou les patinoires. Le dispositif sera également utilisable dans les associations agréées « jeunesse et éducation populaire » proposant une activité sportive.

Aux termes de l'article 2 du décret relatif au « pass'sport », précité, peuvent bénéficier du dispositif :

– les jeunes âgés de 6 à 17 ans bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

– les jeunes âgés de 6 à 19 ans révolus bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;

– les jeunes âgés de 16 à 30 ans révolus bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

– les étudiants boursiers et les bénéficiaires d'une aide annuelle du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) âgés au plus de 28 ans révolus.

Le public éligible au pass'sport s'élève ainsi à près de 6,7 millions de jeunes.

En 2023, la dotation allouée au financement du dispositif s'élève à 100 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit la même qu'en 2022, et le Gouvernement devrait proposer au Parlement une enveloppe budgétaire inchangée pour l'année 2024.

(1) Décret n° 2022-1115 du 2 août 2022 relatif au « pass'sport ».

(2) <https://www.sports.gouv.fr/le-pass-sport-reconduit-pour-la-saison-2023-2024-1964>

Cependant, la Cour des comptes a critiqué à plusieurs reprises une « *surbudgétisation injustifiée* » du pass'sport ⁽¹⁾. En 2021, seuls 45,8 millions d'euros de CP avaient été consommés, pour 1 035 281 bénéficiaires. Le taux de recours s'était accru de 17,5 % en 2022, soit 1 216 313 bénéficiaires. Selon la Cour, cette progression « *reste toutefois bien en deçà des crédits disponibles* », seulement 60,4 millions d'euros ayant été délégués à l'Agence de services et de paiements (ASP), qui assure la gestion administrative et financière du dispositif.

Compte tenu de la sous-exécution budgétaire chronique du pass'sport, les rapporteurs proposent d'inclure dans le champ du dispositif les prises de licences à l'UNSS, à l'Usep et à l'Ugsel. Cette mesure représenterait une incitation forte en direction des familles. Mme Claudia Rouaux, rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* du projet de loi de finances pour 2023, avait chiffré le coût de cette mesure à 23 millions d'euros et déposé un amendement en ce sens, rejeté en commission. Elle avait rappelé que « *si le coût de la licence est en moyenne très faible (20 euros à l'UNSS, moins de 3 euros pour les enfants de l'école élémentaire et maternelle et une dizaine d'euros pour les adultes à l'Usep), ce coût peut néanmoins représenter un obstacle pour certaines familles* ». Pour leur part, les rapporteurs estiment que, compte tenu des dispositifs d'aide à la prise de licence à l'Usep et à l'UNSS mis en place par de nombreux départements, et des aides perçues dans le cadre des cités éducatives, ce coût pourrait en réalité être bien moins élevé.

Mme Florence Jolivet et les directeurs d'école rencontrés par les rapporteurs à Trappes ont confirmé que le coût de la licence pouvait être décourageant pour de nombreuses familles ; l'élargissement du pass'sport aux fédérations sportives scolaires pourrait donc constituer une incitation supplémentaire en direction des familles à engager leurs enfants dans le sport scolaire.

Recommandation n° 37 : Ouvrir le bénéfice du pass'sport aux fédérations sportives scolaires.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Sport, jeunesse et vie associative, avril 2023.

C. LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA PRATIQUE SPORTIVE : DES EFFORTS SANS PRÉCÉDENT, UNE EFFICACITÉ À RENFORCER

1. Les 30 minutes d'activité physique quotidienne (APQ) : un dispositif ambitieux dont l'efficacité doit être renforcée

a. *La mesure peut répondre au défi de l'inactivité physique des jeunes...*

Les 30 minutes d'APQ sont l'un des dispositifs phares du programme « Génération 2024 », la stratégie d'héritage du Cojop.

Lancé à la rentrée 2020, dans le cadre de la démarche « école promotrice de santé », par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, en collaboration avec le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Paris 2024 et le mouvement sportif, ce dispositif vise à ce que chaque élève bénéficie d'au moins 30 minutes d'APQ, de façon distincte et complémentaire de l'enseignement d'EPS.

Le dispositif a d'abord concerné les écoles volontaires (11 000 selon le Cojop), puis a été étendu à l'ensemble des écoles primaires à la rentrée 2022 par une note de service du directeur général de l'enseignement scolaire (Dgesco) du 27 juillet 2022.

Aux termes de cette note, les 30 minutes d'APQ doivent être encouragées « dans l'ensemble des espaces et temps scolaires et périscolaires selon le choix des équipes pédagogiques ». Il revient à chaque équipe pédagogique de mettre en œuvre la mesure selon les caractéristiques de son école, du bâti scolaire et de ses contraintes propres, le directeur d'école pouvant solliciter l'équipe de circonscription, le CPS à dominante EPS ou le référent départemental 30 minutes d'APQ.

La note de service accorde ainsi une grande marge de manœuvre aux écoles dans les formes que peuvent prendre les 30 minutes d'APQ, celles-ci pouvant être fractionnées et combinées sur les différents temps scolaires, en articulation ou en lien avec les temps d'enseignement. Les temps de récréation peuvent également être investis. Trois principes sont mis en avant :

– les 30 minutes d'APQ sont mises en place les jours où les élèves ne bénéficient pas de temps d'enseignement en EPS ;

– une tenue sportive n'est pas nécessaire ;

– la cour d'école, les locaux scolaires et les abords de l'école sont appelés à être utilisés en priorité.

Afin d'aider les équipes pédagogiques à mettre en œuvre la mesure, Paris 2024 et l'ANS ont financé la distribution de 17 000 kits sportif de petits

équipements polyvalents ⁽¹⁾. L'objectif du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse est d'équiper l'ensemble des écoles primaires d'ici la fin de l'année scolaire 2023-2024, ce qui nécessitera la distribution de 8 000 à 9 000 kits au cours du second semestre de 2023 et autant au cours du premier semestre de 2024.

Paris 2024 et l'ANS ont distribué, de novembre 2021 à septembre 2022, plus de 10 000 kits sportifs aux écoles volontaires. **Ainsi, de septembre 2022 à juin 2023, seulement 7 000 kits sportifs ont été distribués, alors même que l'absence de matériel adapté représente, selon M. Jean Hubac, l'une des principales difficultés d'application des 30 minutes d'APQ.** En particulier, certaines écoles ayant demandé un kit, à l'instar de plusieurs écoles de Trappes dont les rapporteurs ont rencontré les directeurs, ne l'ont pas obtenu et n'ont pas, pour cette raison, mis en œuvre les 30 minutes d'APQ. Si les kits ne sont pas indispensables, en eux-mêmes, au déploiement du dispositif, ils n'en représentent pas moins un support utile pour les équipes pédagogiques de nature à leur donner des idées concrètes d'application, et leur distribution doit dès lors être accélérée.

Recommandation n° 38 : Accélérer la distribution des kits sportifs à l'ensemble des écoles primaires, en priorisant les écoles demandeuses.

b. ... à condition de lever les principales difficultés d'application rencontrées

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont été confrontés à des avis très divergents. Une première catégorie de personnes défend le dispositif des 30 minutes d'APQ, à l'instar de Mme Martine Duclos, qui a qualifié la mesure d'« *excellente* » en ce qu'elle vise à développer chez les enfants un habitus sportif. Elle a notamment rappelé que l'OMS recommande aux enfants une heure quotidienne d'activité physique d'intensité modérée à élevée : les 30 minutes d'APQ permettent d'en réaliser la moitié. Mme Duclos a également défendu la grande marge de manœuvre dont bénéficient les enseignants dans la mise en œuvre de la mesure et les effets de l'APQ sur la classe, qui favorisent la concentration des élèves.

Une seconde catégorie de personnes a exprimé un certain scepticisme, voire un rejet de la mesure. M. Benoît Hubert a insisté sur la dimension pédagogique de l'EPS et estimé que le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse devrait d'abord s'assurer que les trois heures hebdomadaires d'EPS soient effectives dans toutes les écoles primaires avant de déployer une mesure s'apparentant selon lui à du « *gigotage* ». Mme Véronique Moreira, si elle a défendu la mesure dans son principe, l'identifiant, avec l'EPS, le sport scolaire et le sport licencié, comme l'un des quatre « *piliers* » de la lutte contre l'inactivité physique des jeunes, a également mis en garde les rapporteurs contre le risque de substitution à l'enseignement d'EPS. Sur ce point, M. Jean Hubac a rappelé que le ministère avait établi une distinction

(1) Le site internet du programme « Génération 2024 » indique que ces kits comprennent : 1 sifflet poire, 1 chronomètre, 20 cônes, 40 coupelles, 15 cerceaux, 20 lattes – bandes de marquage, 3 mini vortex, 1 ballon peau d'éléphant, 3 ballons multi-activités, 1 ballon sonore, 10 balles de tennis, 10 cordes à sauter, 10 mini haies, 20 chasubles et 15 foulards de jeu.

claire entre l'EPS et les 30 minutes d'APQ, ces dernières étant complémentaires des trois heures hebdomadaires d'EPS.

Enfin, plusieurs personnes ont émis des doutes sur l'effectivité des 30 minutes d'APQ, qui semblent ne pas être mises en œuvre dans beaucoup d'écoles. Selon M. Jean Hubac, cela tient à deux facteurs :

– la difficulté pour les enseignants à mobiliser 30 minutes par jour sans que cela « n'empiète » sur les temps d'enseignement prescrits dans les programmes :

– une mise en œuvre possible durant le temps périscolaire peu exploitée.

Des ressources pédagogiques ont été mises en ligne sur le site internet de l'Éducation nationale, « Éduscol »⁽¹⁾, et sur le site internet du Cojop dédié au programme « Génération 2024 »⁽²⁾. En outre, M. Jean Hubac a indiqué aux rapporteurs qu'un plan de formation des professeurs des écoles, piloté par la Dgesc et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), était en cours de déploiement. Enfin, une enquête sur le déploiement effectif et les freins à la mise en œuvre des 30 minutes d'APQ est en cours. **Force est de constater qu'à ce stade, l'effectivité du dispositif dépend, à l'instar de l'EPS, de facteurs locaux : appétence des équipes pédagogiques pour l'APS, cour de récréation adaptée, etc. Ainsi, le risque est grand de voir les inégalités dans l'accès à l'APS se creuser encore un peu plus.**

Si les rapporteurs saluent le lancement d'une évaluation du dispositif et la mise à disposition auprès des écoles de ressources pédagogiques, ils constatent cependant que ces dernières ne pourront pas lever le principal obstacle à l'effectivité des 30 minutes d'APQ : le manque de temps disponible dans les écoles. **Les directeurs d'école rencontrés par les rapporteurs à Trappes le 26 juin 2023 leur ont confirmé que la contrainte temporelle ne leur permettait pas de déployer la mesure, alors que temps d'enseignement hebdomadaire a été réduit à 24 heures et que le ministère demande aux professeurs des écoles de prioriser l'enseignement du français et des mathématiques.** L'un des directeurs d'école a affirmé vouloir donner la priorité à l'enseignement d'EPS qui, contrairement aux 30 minutes d'APQ, est doté de réelles vertus pédagogiques pour les élèves. Tous ont appelé le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse à repenser l'organisation des semaines de cours.

En somme, il apparaît pour l'heure difficile de mesurer l'effectivité des 30 minutes d'APQ. En tout état de cause, les rapporteurs alertent sur le danger que constituerait pour l'école publique la substitution de ce dispositif à l'EPS. Pour reprendre les mots de Mme Claire Pontais, responsable de l'EPS au SNEP-FSU, si les 30 minutes d'APQ se substituaient à l'EPS, « *on aura[it] tout perdu* »⁽³⁾.

(1) <https://eduscol.education.fr/2569/30-minutes-d-activite-physique-quotidienne>

(2) <https://generation.paris2024.org/30-dactivite-physique-quotidienne>

(3) https://www.francetvinfo.fr/les-jeux-olympiques/les-francais/paris-2024-quel-est-le-bilan-de-l-operation-30-minutes-de-sport-par-jour-a-l-ecole-generalisee-depuis-la-rentree_5737598.html

2. La semaine olympique et paralympique : un dispositif à pérenniser

Mise en œuvre depuis 2017 par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, en collaboration avec le Cojop, le mouvement sportif, les associations, les collectivités territoriales et les fédérations sportives scolaires, la semaine olympique et paralympique (SOP) s'inscrit dans le prolongement de la journée nationale du sport scolaire et de la journée olympique. La septième édition de la SOP, qui s'est déroulée du 3 au 8 avril 2023, portait sur le thème de l'inclusion. Visant à promouvoir l'APS auprès des jeunes, elle poursuit cinq objectifs :

- utiliser le sport comme outil pédagogique dans les enseignements ;
- faire découvrir des disciplines olympiques et paralympiques en collaboration avec le mouvement sportif, en organisant des ateliers de pratique sportive et para-sportive ;
- sensibiliser les jeunes aux valeurs olympiques et paralympiques en mobilisant les outils éducatifs et ludiques mis à disposition ;
- changer le regard sur le handicap en s'appuyant sur la découverte des para-sports et en intégrant des rencontres de para-sports ou de sports partagés ;
- éveiller les jeunes à l'engagement bénévole et citoyen.

La SOP en chiffres

Une comparaison entre les données de 2022 et de 2023 illustre la montée en puissance de la SOP au fil des années :

- plus d'un million d'élèves et étudiants sensibilisés, contre 750 000 en 2022 ;
- plus de 3 200 projets déposés, contre 2 000 en 2022 ;
- plus de 8 000 écoles et établissements mobilisés, contre 5 000 en 2022 ;
- plus de 95 % de projets en lien avec la thématique de l'inclusion, contre 85 % en 2022 ;
- environ 200 athlètes à la rencontre des élèves, soit autant qu'en 2022 ;
- 2 000 villes concernées, contre 1 400 en 2022.

En 2023, le premier degré apparaît largement en tête dans le nombre de projets réalisés : 47 % d'entre eux dans les écoles primaires et 7 % dans les écoles maternelles. Les collèges ont accueilli 24 % des projets, les lycées 8 % et l'enseignement supérieur 8 %.

Afin d'aider les écoles à monter des projets, de nombreuses ressources pédagogiques sont proposées aux enseignants. Le Cojop a élaboré un guide comportant des conseils, des idées de projets et des outils d'organisation de la SOP pour tous les niveaux d'enseignement ⁽¹⁾. Des ressources pédagogiques sont également disponibles sur le site internet du Cnosf.

(1) <https://eduscol.education.fr/document/4800/download?attachment>

La SOP apparaît désormais bien ancrée dans l'institution scolaire. Elle constitue un dispositif important de l'héritage olympique et mériterait, au vu du succès de l'édition 2023, d'être pérennisée à l'issue des JOP.

Recommandation n° 39 : Pérenniser la semaine olympique et paralympique à l'issue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

D. LE RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE L'INSTITUTION SCOLAIRE ET LE MOUVEMENT SPORTIF, OUTIL DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SPORTIF

1. Le label « Génération 2024 » et le dispositif « Une école, un club »

a. Le label « Génération 2024 », au service de la découverte de disciplines sportives

Conçu par le Cojop et délivré par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, le label « Génération 2024 » vise à développer les passerelles entre le monde scolaire et le mouvement sportif, afin d'encourager l'APS des jeunes. Il poursuit quatre objectifs :

- développer des projets structurants avec les clubs sportifs du territoire ;
- participer aux événements promotionnels olympiques et paralympiques ;
- accompagner ou accueillir des sportifs de haut niveau ;
- ouvrir les équipements sportifs des établissements, par voie conventionnelle, aux clubs sportifs locaux.

Peuvent être labellisés les écoles, EPLE et établissements de l'enseignement supérieur relevant du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse ou du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, ainsi que certains établissements spécialisés relevant du ministère de la Santé et de la prévention.

Afin d'obtenir le label, les écoles et les EPLE doivent respecter le volume hebdomadaire d'EPS et disposer d'une association sportive affiliée à l'Usep, l'UNSS ou l'Ugsl.

Les données communiquées par les rapporteurs font état de :

- 4 694 écoles labellisées, dont 574 en réseau d'éducation prioritaire (REP) et 446 en REP + ;
- 4 écoles à l'étranger ;
- 1 861 collèges, dont 263 en REP et 146 en REP + ;
- 10 collèges à l'étranger ;
- 1 082 lycées ;
- 52 lycées à l'étranger ;
- 11 établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) ;
- 11 établissements ou services médico-sociaux (ESMS).

Des référents Génération 2024 animent localement le réseau de ces établissements, dont la labellisation permet, selon la Dgesco, une amplification des événements de promotion olympique (SOP, journée nationale du sport scolaire, journée olympique). À titre d'exemple, sur les 3 200 projets déposés en lien avec la SOP d'avril 2023, environ 1 900 ont été conçus par des structures labellisées Génération 2024. M. Jean Hubac a indiqué aux rapporteurs que ce nombre était vraisemblablement sous-évalué, de nombreux établissements labellisés n'inscrivant pas nécessairement leur projet sur la plateforme d'inscription.

b. Le dispositif « Une école, un club », une mesure intéressante

Le dispositif « Une école, un club »⁽¹⁾ vise à encourager les partenariats entre les écoles et les clubs sportifs de proximité volontaires. Ces partenariats, mis en place en conseil d'école et permettant de faire découvrir aux enfants de nouvelles activités sportives, déclinent au niveau territorial les 41 conventions associant le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et l'Usep. Au niveau départemental, ces conventions sont signées entre les directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, les comités départementaux sportifs et, dans la plupart des cas, par les comités départementaux Usep. Ces conventions ont pour objectif l'instauration d'une relation forte entre l'école et le club sportif de proximité, visant notamment à co-construire les cycles d'EPS, qui demeurent toutefois sous la responsabilité du professeur des écoles.

Si la mesure est intéressante en elle-même, les rapporteurs rappellent, une fois de plus, que l'effectivité de l'EPS à l'école primaire passera d'abord par un renforcement massif de la formation initiale et continue en EPS des professeurs des écoles, et non par l'intervention d'éducateurs sportifs, aussi compétents et engagés soient-ils.

(1) Circulaire ENE2201334C du Dgesco et du directeur des sports du 12 janvier 2022.

2. L'expérimentation des deux heures de sport supplémentaires : un premier bilan mitigé

a. Une mesure nouvelle en voie de déploiement rapide...

Le cadre de l'expérimentation de deux heures hebdomadaires supplémentaires d'APS pour les collégiens, annoncée par le Président de la République en avril 2022, a fait l'objet d'une note de service de la Dgesco le 26 août 2022. Déployée sur l'ensemble du territoire à raison d'un département par académie pour l'année scolaire 2022-2023, elle vise à faciliter l'accès des élèves volontaires de la sixième à la troisième aux clubs sportifs de leur territoire, sur le temps périscolaire, et à valoriser les 41 conventions quinquenpartites signées entre le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, l'UNSS, l'Usep et les fédérations sportives. L'expérimentation est ainsi conçue comme complémentaire de l'EPS et des activités proposées par l'association sportive du collège.

Les collèges volontaires engagés dans l'expérimentation sont appelés, aux termes de la note de service, à organiser des créneaux horaires permettant aux élèves volontaires de participer aux APS proposées par les clubs et associations sportives de leur territoire. Cette offre sportive peut également reposer sur la mobilisation de l'association sportive du collège, ce qui était déjà possible et ne constitue donc pas une nouveauté. Les créneaux horaires proposés ne peuvent pas se substituer à des enseignements optionnels. Les chefs d'établissement sont appelés à se mettre en relation avec les clubs sportifs locaux, afin de leur communiquer les créneaux horaires disponibles des élèves, et de déterminer dans une convention les responsabilités opérationnelles de l'établissement et de la structure partenaire. Une fois les élèves volontaires identifiés par l'établissement, les procédures d'inscription aux activités (assurances, intervention des éducateurs sportifs, etc.) relèvent des structures sportives partenaires et des familles. Enfin, la note de service indique que *« la gratuité ou, à défaut, un coût modéré sont recherchés par les partenaires du dispositif afin que l'accès des élèves volontaires soit aussi inclusif que possible »*.

Depuis octobre 2022, l'expérimentation concerne 169 collèges volontaires de 46 départements.

Le déploiement du dispositif dans 700 collèges publics et privés sous contrat, avec 10 % des collèges par département et au moins un établissement par département, a été annoncé par le ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et le ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse dans une instruction du 26 avril 2023. Celle-ci rappelle utilement le caractère prioritaire de l'EPS et de l'association sportive scolaire dans l'occupation des installations sportives de l'établissement. Elle précise également le cadre de l'expérimentation :

– l'offre doit être gratuite pour les élèves et complémentaire de l'offre sportive du territoire scolaire et extrascolaire ;

– les associations éligibles aux partenariats avec les collèges sont les associations sportives affiliées aux fédérations sportives agréées, les associations sportives agréées « sport » ou « jeunesse et éducation populaire », les associations affiliées à une fédération nationale agréée « jeunesse et éducation populaire » et les loisirs sportifs marchands ;

– le financement de la prestation des deux heures d’APS est assuré par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques ;

– doivent être visés en priorité les jeunes filles et les élèves en situation de handicap, public le plus éloigné de la pratique sportive.

b. ... dont l'efficacité n'a pas encore été démontrée

Le déploiement de l’expérimentation apparaît contrasté. **Sur les 169 collèges concernés, seulement 117 établissements, en mai 2023, avaient effectivement proposé aux élèves volontaires l’offre de deux heures de sport supplémentaires.** Le nombre d’élèves concerné n’est pas connu. Selon M. Jean Hubac, trois blocages restent à lever :

– la difficulté à atteindre le public cible des élèves éloignés de toute pratique sportive ;

– la potentielle concurrence entre les activités de l’APS et les deux heures de sport supplémentaires ;

– le nombre limité d’infrastructures sportives, dès lors soumises à une concurrence d’usage, pour des pratiques de plus en plus diversifiées (EPS, association sportive scolaire, deux heures de sport supplémentaires, etc.).

Le pilotage du dispositif est assuré par la direction des sports et la Dgesco, qui ont mandaté l’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (Injep) pour en réaliser une évaluation⁽¹⁾. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, une enquête qualitative doit être proposée à un échantillon d’établissements et une enquête exhaustive doit être adressée à l’ensemble des établissements, ainsi qu’aux élèves volontaires. Les rapporteurs seront bien évidemment attentifs aux conclusions de cette évaluation et souhaitent qu’elle puisse établir la part des partenariats établis avec les associations sportives réellement nouveaux. En effet, plusieurs personnes auditionnées ont indiqué aux rapporteurs que des dispositifs déjà en place avaient été intégrés à l’expérimentation.

Ce nouveau dispositif peut participer à l’enracinement chez les jeunes d’un habitus sportif et renforcer le rôle de « relais » de l’école vers le mouvement sportif, afin de favoriser la pratique du sport licencié des jeunes une fois l’enseignement

(1) *Institué par un décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015, l’Injep est un service à compétence nationale rattaché au directeur de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative. Il est notamment en charge de la production d’enquêtes statistiques et qualitatives pour la direction des sports.*

secondaire achevé. C'est bien là que réside l'enjeu de la construction d'une nation sportive : assurer un continuum sportif tout au long de la vie, en identifiant les moments de décrochage de la pratique dans la vie des citoyens. La fin de l'enseignement secondaire en est incontestablement un.

La réussite de l'expérimentation passera néanmoins par la limitation des effets de concurrence avec les dispositifs déjà existants, notamment l'association sportive du collège. De plus, il apparaît peu cohérent de financer la pratique d'un sport dans les clubs sportifs, c'est-à-dire de subventionner ces derniers, et de faire payer les familles pour que leurs enfants puissent pratiquer une APS au sein de l'association sportive : tout risque de « parasitage » de l'attractivité de l'UNSS, pour reprendre les mots de M. Jean Hubac, doit être évité. Les rapporteurs renouvellent donc leur proposition de financer la prise de licence à l'UNSS par les crédits du pass'sport, pour les collégiens bénéficiaires de l'ARS (cf. *supra*).

III. LA PRATIQUE SPORTIVE ÉTUDIANTE : UN ENJEU MAJEUR DE SANTÉ PUBLIQUE

En matière d'APS étudiante, les Jeux olympiques et paralympiques représentent d'ores et déjà un accélérateur de solutions. Le renforcement de la culture physique à l'université est désormais identifié comme un levier majeur pour la construction du continuum sportif indispensable à l'amélioration durable de l'état de santé des Français. Le développement de la pratique sportive étudiante, objet récurrent d'analyses ⁽¹⁾, apparaît désormais bien ancré dans le débat public et mobilise de nombreux experts, institutions et associations.

Au cours de l'année universitaire 2021-2022, l'Onaps et l'Association nationale des étudiants en Staps (Anestaps), constatant que « *l'entrée dans l'enseignement supérieur constitue toujours un point de rupture majeur à la pratique sportive chez les jeunes* », ont souhaité relancer la réflexion sur les moyens nécessaires au renforcement de la place du sport dans la vie des étudiants, en conduisant une vaste enquête nationale sur l'APS et les comportements sédentaires en milieu universitaire ⁽²⁾. Les résultats de cette enquête ont été présentés en janvier 2023.

(1) Voir notamment le rapport rédigé en 1999 par Mme Chantal Cumunel et MM. Jean-Louis Aucouturier et Pierre Vialle, au nom du Comité national d'évaluation des universités (Le sport à l'université : la pratique du sport par les étudiants), ainsi que le rapport rédigé en 2008 par MM. Gérard Auneau et Stéphane Diagana (Le développement du sport à l'université).

(2) Onaps, Anestaps, Pratiques d'activités physiques et sportives et sédentarité chez les étudiants en formations universitaires en France : résultats d'une enquête nationale, janvier 2023.

L'enquête nationale de l'Onaps et de l'Anestaps

Soutenue par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, l'enquête a été réalisée auprès de 18 759 étudiants scolarisés dans 71 universités sur l'ensemble du territoire national. Les régions les plus représentées dans la part des répondants étaient l'Île-de-France (15,7 %), la Nouvelle-Aquitaine (13,8 %), la région Auvergne-Rhône-Alpes (12,5 %) et la région Grand-Est (11,9 %).

Afin de connaître les niveaux d'APS et de sédentarité des étudiants et d'identifier les freins à la pratique physique et sportive, des questionnaires ont été diffusés aux étudiants en cours de formation sur l'année universitaire 2021-2022. Ces questionnaires comportaient 4 parties :

- partie A : pour mieux vous connaître ;
- partie B : vos habitudes, comportements et pratiques ;
- partie C : vos freins et motivations à la pratique ;
- partie D : perception de votre santé et de votre qualité de vie.

Fort logiquement, les étudiants en Staps ont été plus enclins à participer à l'enquête que les étudiants des autres filières. Ils ont ainsi compté pour 20,4 % des répondants, alors qu'ils ne représentent que 4 % de la population estudiantine. De ce fait et afin de ne pas biaiser les conclusions statistiques de l'enquête, les étudiants en Staps ont été exclus de certaines analyses.

32,4 % des étudiants répondants étaient en première année, 22,9 % en deuxième année, 18,7 % en troisième année, 13,3 % en quatrième année, 9,4 % en cinquième année et 3,2 % en doctorat ou en post-doctorat.

Les étudiants interrogés cumulent 8 heures de comportements sédentaires par jour et pratiquent en moyenne 10 heures 30 d'APS par semaine. La crise sanitaire a entraîné une diminution du temps de pratique physique pour 54 % d'entre eux. La pratique sportive universitaire apparaît minoritaire : seulement un tiers des étudiants, hors étudiants Staps, pratiquent dans le cadre universitaire. Les principaux freins à l'engagement des étudiants dans une activité sportive universitaire sont le manque de temps, l'inadéquation entre les horaires des activités sportives et leur emploi du temps, ainsi que la préférence d'une partie d'entre eux pour des pratiques extérieures à l'université. Enfin, 23 % des étudiants considèrent que les actions de communication sur l'offre sportive universitaire sont insuffisamment développées.

Le même mois, l'IGÉSR remettait au ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ainsi qu'à la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, un rapport sur le développement de la pratique sportive étudiante⁽¹⁾, formulant treize recommandations.

Enfin, M. Stéphane Braconnier, président de l'Université Paris-Panthéon-Assas, membre du conseil d'administration de France Universités⁽²⁾ et missionné

(1) IGÉSR, Le développement de la pratique sportive étudiante, janvier 2023.

(2) France Universités est une association loi 1901 qui rassemble les dirigeants exécutifs des universités et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ESR).

par elle en juin 2022 pour « *proposer des leviers de développement de l'activité physique et sportive régulière au sein des universités, mettre en place une stratégie permettant de mieux utiliser les infrastructures sportives, et donner les moyens aux établissements d'accompagner les sportives et sportifs de haut niveau qui y suivent un cursus de formation* »⁽¹⁾, a présenté, en février 2023, un rapport formulant de nombreux constats et recommandations relatifs au sport de haut niveau, aux pratiques générales, à l'organisation et aux moyens du sport universitaire.

Les auteurs de ces rapports sont tous animés par une même conviction, naturellement partagée par les rapporteurs : l'université doit monter dans la locomotive olympique et paralympique et être pleinement intégrée à la stratégie d'héritage de l'État.

Avec l'entrée au lycée et l'abaissement de l'horaire d'EPS qui l'accompagne (cf. *supra*), l'université constitue trop souvent, pour nombre de jeunes, le lieu d'un deuxième décrochage sportif. Aussi, les rapporteurs rejoignent les auteurs des rapports précités dans leur appréciation : il est urgent d'agir en faveur de la pratique sportive universitaire. **En ce sens, la signature, en avril 2023, par la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, France Universités, la Conférence des grandes écoles et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, d'une feuille de route partenariale visant à accélérer le développement de la pratique sportive étudiante, est un signe de mobilisation important.** Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont perçu une grande attente des acteurs universitaires. M. Timothée Brun, président de l'Anestaps, et Mme Lou Charlot, chargée de mission insertion professionnelle et 3^e cycle, ont qualifié la feuille de route de « *premier pas pour la mise en place de politiques d'activités physiques et sportives à l'échelle des établissements* », l'enjeu principal résidant, selon eux, dans « *l'opérationnalisation des leviers identifiés* ».

Les rapporteurs n'insisteront jamais assez sur la notion de continuum sportif. Le développement de la pratique sportive étudiante passera par l'actionnement de leviers propres au monde de l'enseignement supérieur, à l'octroi de moyens dédiés, notamment destinés à renforcer les capacités d'encadrement des services universitaires des activités physiques et sportives (Suaps) et les installations sportives, mais pas seulement. Au cours de leur audition, M. Timothée Brun et Mme Lou Charlot ont identifié une « *problématique plus lointaine* ». Selon eux, les obstacles à l'APS universitaire ne naissent pas à l'université, « *le problème est plus profond. C'est le rôle de l'EPS que de faire comprendre aux élèves le rôle et l'importance de l'activité physique. Il faut donner plus de poids à l'EPS, là où les 30 minutes d'APQ n'ont qu'un rôle complémentaire et ne permettent pas d'ancrer l'activité physique comme une habitude chez le jeune.* »

(1) Stéphane Braconnier, *Le sport : une ambition pour l'université, février 2023.*

A. UNE PRATIQUE SPORTIVE ÉTUDIANTE AUSSI DYNAMIQUE QU'HÉTÉROGÈNE, DES COMPORTEMENTS SÉDENTAIRES ÉLEVÉS

1. Un niveau d'activité physique et sportive globalement bon

L'enquête de l'Onaps et de l'Anestaps estime à 8 heures la durée quotidienne de comportements sédentaires des étudiants et à 10 h 30 la pratique hebdomadaire d'APS. **10 % seulement des étudiants n'atteignent pas les recommandations d'APS, les auteurs de l'enquête invitant toutefois à interpréter ce taux « avec précaution », du fait d'une potentielle surestimation de la durée d'APS induite par le questionnaire.**

Par ailleurs, l'Injep estime, pour l'année 2018, à 89 % la part des étudiants ayant pratiqué une activité sportive au cours des 12 derniers mois, soit 4 points de plus que les 15-24 ans dans leur ensemble ⁽¹⁾.

En 2022, l'écart de pratique sportive entre les non-étudiants et les étudiants demeure similaire.

PRATIQUE SPORTIVE DES 18-24 ANS

	Pratique sportive	Pratique sportive au moins une fois par mois	Pratique sportive au moins une fois par semaine
Ensemble des 18-24 ans	88 %	85 %	77 %
Non-étudiants parmi les 18-24 ans	86 %	82 %	74 %
Étudiants parmi les 18-24 ans	90 %	88 %	80 %

Source : Injep

Dans son rapport de mission, l'IGÉSR invite ainsi à relativiser la perception répandue d'un « net déclin de l'activité sportive au sein de la population étudiante, au regard de celle de la population lycéenne », c'est-à-dire celle d'un décrochage sportif. Selon les inspecteurs généraux, cette perception « erronée » repose sur une comparaison non pertinente du volume des licenciés de l'UNSS et de la Fédération française du sport universitaire (FFSU), dont les rapporteurs ont rencontré le directeur général et le trésorier. De fait, la comparaison est sans appel. En 2018-2019, la FFSU comptait 121 000 licenciés, soit 10 % des 1,1 million de licenciés de l'UNSS. Cependant, la FFSU ne rassemble que les étudiants pratiquant du sport de compétition, ce qui n'est pas le cas de l'UNSS ; dès lors, la comparaison semble fragile et si l'IGÉSR estime que la fin des études secondaires « constitue un moment de rupture dans la vie des jeunes qui paraît entraîner des conséquences sur leur pratique sportive [...], la rupture potentielle avec la pratique sportive semble être toujours moins importante pour les jeunes qui poursuivent des études que pour les autres jeunes ».

Néanmoins, ces chiffres masquent d'importantes disparités au sein de la population étudiante.

(1) Injep, Baromètre national des pratiques sportives 2020, février 2021.

2. Une pratique sportive inégale et hétérogène

En premier lieu, la pratique sportive semble tributaire de la filière d'études suivie. Si les étudiants interrogés par l'Onaps et l'Anestaps pratiquent en moyenne 10 h 30 d'APS hebdomadaire, les étudiants en Staps comptabilisent 5 h 20 de pratique supplémentaire, ce qui constitue un biais important dans l'appréciation des données. En effet, 20 % répondants étaient inscrits dans cette filière. Les étudiants en filière santé, pour leur part, pratiquent 2 h 35 de moins.

Deuxièmement, certaines catégories d'étudiants « décrochent » fortement par rapport à d'autres. **Ainsi, les étudiantes pratiquent 1 h 30 d'activité physique hebdomadaire de moins que les étudiants, un écart similaire à celui constaté entre les étudiants souffrant de limitations de santé ou en situation de handicap et les autres, les premiers pratiquant 1 h 35 de moins que les seconds.**

Enfin, les données issues des enquêtes 2016 et 2020 de l'Observatoire national de la vie étudiante (ONVE) font apparaître une réalité contrastée. Les auteurs du rapport de l'IGÉSR observent que si la pratique sportive a augmenté dans cette période, la proportion d'étudiants pratiquant une activité sportive régulière demeure insuffisante : seuls 60 % d'entre eux déclarent en effet pratiquer une activité sportive régulière.

ÉVOLUTION DE LA PRATIQUE SPORTIVE DES ÉTUDIANTS ENTRE 2016 ET 2020

	Tous les jours	Plusieurs fois par semaine	Une fois par semaine	Au moins une fois par mois	Plus rarement	Jamais
2016	5 %	28,7 %	21,8 %	12,1 %	18,3 %	14,2 %
2020	7,9 %	32,6 %	20,5 %	11,8 %	15,5 %	11,8 %

Source : Observatoire national de la vie étudiante

Si ces disparités tiennent parfois à des facteurs personnels, certains étudiants préférant consacrer leur temps libre à des activités associatives ou artistiques, elles s'expliquent d'abord par des contraintes liées à l'environnement universitaire : manque de temps et inadéquation entre l'horaire des activités sportives et l'emploi du temps des étudiants, insuffisance de la communication universitaire relative à l'offre sportive des Suaps ⁽¹⁾, manque de place aux activités, déficit d'installations sportives.

(1) La composition et les missions des Suaps sont régies par le décret n° 2018-792 du 13 septembre 2018 relatif aux services communs universitaires.

Les Suaps

La composition et les missions des Suaps sont régies par les articles D. 714-41 à D. 714-53 du code de l'éducation, dans leur rédaction résultant du décret n° 2018-792 du 13 septembre 2018 relatif aux services communs universitaires.

Chaque université doit élaborer et mettre en œuvre une offre de formation et de pratique pour les étudiants et les personnels dans le domaine des APS. Le service universitaire ou interuniversitaire (Siuaps) participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique des universités. L'article D. 714-42 lui confie huit missions :

- organiser, développer et encadrer les APS des étudiants ;
- contribuer par ses enseignements à la formation des étudiants dans le domaine des APS ;
- promouvoir les APS comme facteur d'animation de la vie des campus et favoriser la participation des étudiants à la vie associative et à la compétition sportive ;
- coordonner le dispositif d'accueil et d'accompagnement des étudiants ayant une pratique sportive d'excellence ou d'accession au haut niveau, afin de concilier leurs études et leur activité sportive ;
- favoriser la pratique des APS des étudiants en situation de handicap en relation avec la structure universitaire chargée de les accompagner ;
- promouvoir la pratique des APS comme facteur de santé et de bien-être des étudiants, en favorisant une pratique régulière et adaptée à leurs besoins, en relation avec le service universitaire ou interuniversitaire chargé de la santé de ceux-ci ;
- valoriser la dimension artistique des APS, en relation avec le service universitaire chargé de l'action culturelle ;
- assurer la gestion des équipements sportifs de l'université.

Le Suaps est dirigé par un directeur assisté d'un conseil des sports, qui comprend des étudiants participant à la vie sportive de l'université, des personnels, dont des représentants enseignants d'EPS affectés à l'université et des représentants des services administratifs de l'université, ainsi que des personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences.

Dans le contexte de la préparation des Jeux et alors que la pratique sportive s'apprête à être décrétée « grande cause nationale » de l'année 2024, il apparaissait ainsi essentiel de déterminer les voies et moyens du développement de la pratique sportive universitaire, alors que les restrictions liées à la crise sanitaire ont particulièrement affecté les étudiants. **L'Onaps et l'Anestaps ont estimé que 54,1 % des étudiants ont diminué leur temps de pratique sportive, contre 30 % l'ayant augmenté.**

ÉVOLUTION DE LA PRATIQUE D'APS ET DES COMPORTEMENTS SÉDENTAIRES DES ÉTUDIANTS DEPUIS LA CRISE SANITAIRE

Figure 4 – Evolution de la durée de pratique d'activité physique depuis la crise sanitaire liée à la Covid-19

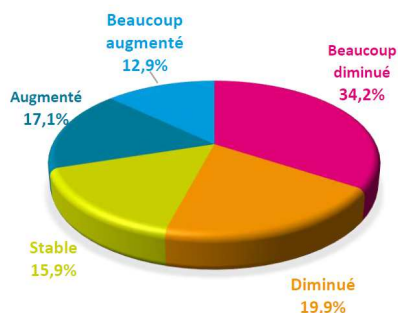
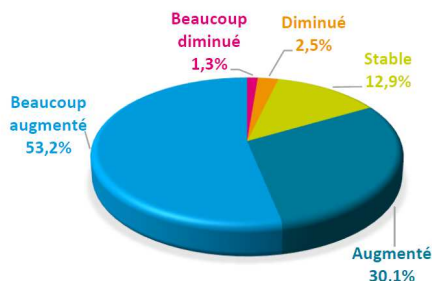


Figure 5 – Evolution du temps passé devant les écrans depuis la crise sanitaire liée à la Covid-19



Source : Onaps et Anestaps

Dès lors, les rapporteurs saluent les mesures de la feuille de route gouvernementale, qui répondent en grande partie aux constats et aux préconisations des trois rapports précités.

B. LES TROIS LEVIERS IDENTIFIÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET SES PARTENAIRES : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE SPORT UNIVERSITAIRE

L'élaboration de la feuille de route gouvernementale s'est appuyée sur les travaux précités, ainsi que sur des consultations et un travail interministériel coordonné par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip). Son déploiement est prévu à la rentrée universitaire 2023 et doit faire l'objet d'une mise en œuvre opérationnelle et d'un suivi tout au long du quinquennat.

1. Le développement de l'offre universitaire et la diversification des pratiques étudiantes

Le développement de la pratique libre sur les campus, souhaité par le Gouvernement, est un levier important du renforcement de la place de l'APS dans la vie étudiante, alors que, selon l'Onaps et l'Anestaps, **seulement 31,5 % des étudiants, hors étudiants en Staps, pratiquent à l'université. Pour 10,8 % des étudiants interrogés, l'accès aux équipements en libre accès est difficile et pour 15,6 % des répondants, ces derniers sont en nombre insuffisant pour que chacun puisse pratiquer.** Les inspecteurs généraux de l'IGÉSR, pour leur part, identifient la pratique loisir autonome comme la plus fréquente chez les étudiants : *« ces derniers pratiquent de manière autonome dans les équipements sportifs du campus, des environnements de proximité, des espaces aménagés ou naturels, des salles de sport privées. Cette pratique peut être plus ou moins régulière, se réaliser de manière individuelle ou collective, avec ou sans application numérique. Elle répond à une envie de pratiquer "quand je veux, comme je veux" et à des motivations de plaisir, de santé, de bien-être ».* M. Stéphane Braconnier formule le même

constat, jugeant que le développement de l'offre de pratiques sportives légères de type yoga, pilates ou fitness dans des salles ne nécessitant pas d'équipements lourds correspond à une « *demande forte de la part des étudiants* ».

L'effort d'élargissement des créneaux horaires des installations sportives universitaires semble une piste de réflexion prometteuse, alors que le manque de temps et les contraintes horaires apparaissent comme le principal frein au développement de la pratique sportive pour 58 % des étudiants interrogés⁽¹⁾. M. Stéphane Braconnier préconise « *d'optimiser l'utilisation des installations sportives universitaires, notamment sur le temps du matin (tôt) et du soir (tard)* ». En parallèle, le Gouvernement souhaite encourager le recours, par les Suaps, à des emplois étudiants Staps pour soutenir le renforcement de la pratique sportive.

Au cours des auditions conduites par les rapporteurs, l'insuffisance de la communication et le manque d'informations sur l'offre sportive universitaire, en particulier celle des Suaps, sont souvent revenus dans les échanges. Selon l'Onaps et l'Anestaps, il s'agit d'un frein important pour 23 % des étudiants répondants. Ce constat a suscité un vif étonnement de la part des auteurs du rapport de l'IGÉSR, qui l'ont exprimé en ces termes : « *De fait, la mission, au cours de ses échanges avec des panels d'étudiants, a pu entendre des étudiants de L1 ou de L2 découvrir qu'il existait un Suaps et une offre d'activité physique et sportive libre et diverse !* »

Il est donc urgent de mieux faire connaître aux étudiants les offres sportives universitaires. L'organisation de « villages sports », proposée par les partenaires de la feuille de route gouvernementale, répond à ce besoin. Ces événements promotionnels devraient se tenir dès la rentrée 2023, en marge de la journée internationale du sport universitaire du 20 septembre.

Enfin, les rapporteurs souhaitent revenir sur le sport-santé universitaire, dont le Gouvernement veut favoriser l'essor sur les campus. Dans ce domaine, une grande ambition est nécessaire. En effet, si, en 2018, 73 % des étudiants considéraient que leur état de santé était bon⁽²⁾, il existe entre eux de fortes disparités, qui se sont accentuées du fait de la crise sanitaire, notamment en matière de santé mentale. **Des tests de condition physique et de santé mentale, proposés à l'ensemble des étudiants à chaque rentrée universitaire, doivent être systématisés afin de sensibiliser les étudiants aux bénéfices de l'APS sur la santé globale.**

Recommandation n° 40 : Systématiser, à chaque rentrée universitaire, des tests de condition physique et de santé mentale dans tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

(1) Au-delà des contraintes inhérentes à l'emploi du temps étudiant, la pratique sportive est souvent obérée par les nécessités de la vie économique. Selon l'Observatoire national de la vie étudiante (ONVE), en 2020, 40 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur exercent une activité rémunérée. Selon l'Anestaps, 25 % des étudiants vivent sous le seuil de pauvreté.

(2) Observatoire de la vie étudiante, 2019.

M. Stéphane Braconnier a proposé la création d'espaces sport-santé sur chaque campus. Cette proposition est proche de celle de l'Anestaps, qui plaide en faveur d'une structuration durable du sport-santé universitaire *via* la création de réseaux sport-santé étudiant (RSSE) ⁽¹⁾. Selon l'association, les services de santé étudiante (SSE) ⁽²⁾ sont trop peu connus des étudiants en raison d'une stratégie de communication inadaptée et de l'insuffisance des synergies avec les autres services, notamment le Suaps. L'Anestaps avance plusieurs arguments en faveur de la création des RSSE, notamment la mutualisation des compétences de services au fonctionnement trop distinct. Afin de développer la pratique d'APS à des fins de santé dans l'enseignement supérieur et la recherche, l'Anestaps propose la mise en place d'un « parcours de l'utilisateur » en quatre étapes :

– une stratégie de communication renforcée des Suaps et des SSE en direction des étudiants ;

– des consultations médicales au sein des SSE afin de définir les contre-indications de pratique sportive et la réalisation par les Suaps de bilans de condition physique et de motivation destinés à l'élaboration de recommandations d'APS personnalisées ;

– la mise en relation de l'étudiant avec un référent sport-santé, chargé de l'orienter vers la pratique la plus adaptée (pratique libre, en club, au sein du Suaps, etc.) ;

– l'accueil de l'étudiant par les services sportifs de l'établissement et du territoire.

Les bonnes pratiques sont nombreuses et gagneraient à être diffusées dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ESR). Le Suaps et le service universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé de l'Université de Caen, par exemple, travaillent ensemble pour proposer aux étudiants des parcours de remise en forme encadrés par des professions médicales. Une activité physique sur ordonnance est également proposée aux étudiants souffrant de pathologies particulières, comme le surpoids, l'obésité, le diabète ou le stress.

2. La valorisation de la pratique sportive et l'aménagement de l'emploi du temps universitaire

Comme les rapporteurs l'ont déjà relevé, peu d'étudiants pratiquent une activité sportive au sein de l'université : seulement 31,5 % selon l'Anestaps et l'Onaps. **En particulier, seuls 7,9 % d'étudiants interrogés déclarent pratiquer une activité sportive dans le cadre d'une unité d'enseignement (UE) libre, signe d'une valorisation insuffisante de la pratique sportive par les universités.** M. Stéphane Braconnier estime ainsi que « *la valorisation de la pratique sportive*

(1) Anestaps, Réseaux sport-santé étudiant : contribution, janvier 2023.

(2) Les SSE ont remplacé les services de santé universitaire (SSU) au 1^{er} janvier 2023.

dans les systèmes de notation universitaires doit donc être systématisée. Valoriser le sport par une note ou une UE autonome est un dispositif très fortement incitatif qui permet aux étudiants de se sentir reconnus en dehors des salles de cours. Plusieurs dispositifs existent déjà dans les universités mais l'hétérogénéité des dispositifs et systèmes de notation les rendent difficilement identifiables et saisissables par les étudiants. Certaines universités sont volontaires et déploient des instruments de gouvernement des pratiques sportives complexes quand d'autres sont limitées en moyens et ne peuvent agir en ce sens. » Il propose d'ancrer le principe de la valorisation de la pratique sportive universitaire dans un texte de cadrage national et de laisser le choix des moyens aux universités, afin de respecter leur autonomie : UE libres, attribution de crédits ECTS ⁽¹⁾, bonus de majoration des résultats semestriels. Pour les rapporteurs, l'État doit veiller en priorité à ce que l'ensemble des ESR proposent à leurs étudiants une UE de sport. Si la pratique libre, prisée par les étudiants, doit être favorisée, ses mérites ne peuvent se substituer à ceux d'une pratique encadrée.

Recommandation n° 41 : Veiller à ce que l'ensemble des établissements supérieurs et de recherche (ESR) proposent à l'ensemble des étudiants au moins une unité d'enseignement de pratique sportive.

Enfin, l'aménagement des emplois du temps apparaît indispensable pour encourager durablement le développement de la pratique sportive.

3. La montée en puissance des moyens financiers et le renforcement de la gouvernance

L'utilisation d'une part de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) ⁽²⁾ pour le financement de l'offre sportive universitaire et des projets d'infrastructures constitue un acquis important. Selon les auteurs du rapport de l'IGÉSR, la part sport de la CVEC se situe en moyenne entre 10 % et 15 %. Cependant, comme le relève M. Stéphane Braconnier, l'utilisation du produit de cette contribution étudiante n'est pas fléchée, « *de sorte que son utilisation est quasiment laissée à la discrétion des universités* ». C'est pourquoi il recommande la fixation d'un seuil minimum consacré au financement de l'APS. Les rapporteurs se réjouissent que la feuille de route gouvernementale reprenne cette proposition et souhaitent la fixation d'un seuil correspondant à la moyenne haute constatée dans les universités, soit 15 %.

Recommandation n° 42 : Fixer à 15 % la part sport de la CVEC.

(1) Système européen de transfert et d'accumulation de crédits.

(2) Prévues par l'article D. 841-2 du code de l'éducation, la CVEC est acquittée par les étudiants inscrits en formation initiale. Son montant s'élève à 100 euros pour l'année universitaire 2023-2024. Certains étudiants, comme les étudiants boursiers ou réfugiés, en sont exonérés. Elle a notamment pour objet de financer des actions sportives et culturelles.

S'agissant du financement des pratiques, l'ouverture, en août 2022, du pass'sport aux étudiants boursiers, ainsi que les campagnes de communication sur le dispositif, ont représenté une excellente mesure incitative à destination des étudiants. L'élargissement du dispositif aux loisirs sportifs marchands constitue une étape supplémentaire, alors qu'un cinquième des étudiants interrogés par l'Onaps et l'Anestaps déclarent pratiquer une activité sportive dans une structure privée. **Cependant, M. Stéphane Braconnier estime que le dispositif est « insuffisamment sollicité ». Si des données consolidées, à l'échelle nationale, sur le taux de recours au dispositif des étudiants boursiers, ne sont pas encore disponibles, les rapporteurs jugent nécessaire de conduire une réflexion sur l'opportunité d'une expérimentation de l'ouverture du pass'sport à l'ensemble des étudiants. Ils y participeront pleinement lors de l'examen au Parlement du projet de loi de finances pour 2024.**

Enfin, la question des équipements sportifs doit faire l'objet de toutes les attentions. Les rapporteurs prennent acte de la décision du Gouvernement de mener une cartographie et un audit partenarial des infrastructures universitaires existantes, suivant en cela la recommandation de l'IGÉSR, qui relevait dans son rapport que le recensement des équipements sportifs piloté par la direction des sports n'était plus mis en œuvre depuis 2004. Cet état des lieux permettra ainsi d'identifier les ESR les plus carencés en installations sportives et de les soutenir en priorité. **En parallèle, une réflexion sur le financement des installations sportives universitaires doit être menée. Pour leur part, les rapporteurs proposent d'inclure les ESR dans le plan des 5 000 équipements sportifs de proximité dont le déploiement a été confié à l'ANS. Cette mesure nécessitera une montée en puissance des crédits d'intervention de l'opérateur (cf. supra).**

Recommandation n° 43 : Ouvrir aux universités le bénéfice des crédits du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité.

IV. SPORT ET INCLUSION : L'HÉRITAGE DES JEUX SUR LE SPORT DE HAUT NIVEAU ET LE PARA SPORT

La politique publique du sport « répond à de multiples enjeux de société, par sa fonction éducative, socialisatrice et intégratrice, sa capacité à créer des dynamiques collectives, ou ses liens avec la politique de santé publique »⁽¹⁾. Les Jeux sont un événement exceptionnel qui révèle ce caractère universel du sport ; ils doivent permettre la constitution d'un héritage fort tant dans l'évolution de la norme régissant la gouvernance ou la pratique sportive que dans le développement et l'accès du sport pour tous.

(1) Cour des comptes, rapport public thématique, [Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État](#), 17 janvier 2013, p. 11.

A. LES JEUX : UN TREMPLIN POUR LA STRUCTURATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT DE HAUT NIVEAU

La politique du sport souffrait de ne pas avoir une instance identifiée chargée de son pilotage et de sa structuration. La perspective des Jeux de Paris 2024 a été l'occasion d'en revoir l'organisation afin notamment de définir des stratégies de développement de la performance dans le sport de haut niveau. Par ailleurs, avant même que les épreuves ne se déroulent, le Jeux ont d'ores et déjà permis des avancées sociétales importantes, notamment s'agissant de la prise en compte des questions d'éthique et de parité dans le sport.

1. Le renouveau du sport de haut niveau : la réorganisation de la gouvernance du sport

Depuis les lois de 1975 et 1984 ⁽¹⁾, la gouvernance du sport est partagée entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales ; depuis de 2019 ⁽²⁾, une partie du monde économique y est également associé à travers le mouvement patronal.

a. L'Agence nationale du sport : un nouvel acteur majeur pour la structuration du secteur

Dans son rapport de 2013 ⁽³⁾, la Cour des comptes avait souligné la nécessité que soit établi un cadre d'actions coordonnées de la politique de l'État, principal acteur de l'organisation et de la régulation des activités sportives. Créée en avril 2019, à la suite de l'attribution à la Ville de Paris de l'organisation des Jeux, l'Agence nationale du sport (ANS) répond à cette ambition ⁽⁴⁾. Consubstantiellement liée aux Jeux, elle est constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), et à vocation à :

– réformer la gouvernance du sport dont la relation exclusive entre État et le monde sportif ne permettait ni aux collectivités territoriales, ni aux acteurs économiques de prendre part aux décisions ⁽⁵⁾ ;

– préparer les Jeux afin d'augmenter la performance après les résultats mitigés des Jeux de Rio de 2016 ;

– augmenter la place du sport dans le pays et permettre le développement de sa pratique dès le plus âge, notamment compte tenu du lien étroit existant entre la pratique sportive et la santé publique.

(1) Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport et loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

(2) Loi [n° 2019-812 du 1^{er} août 2019](#) relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

(3) Cour des comptes, rapport public thématique précité, p. 11.

(4) Loi n° 2019-812.

(5) D'après le Cour des comptes, les collectivités territoriales sont les premières contributrices, à hauteur de 63 % de dépenses publiques liées au sport.

L'importance de ces objectifs couplée à l'imminence de la tenue des Jeux imposait donc que soit assignées à l'Agence des missions claires. Celles-ci ont été organisées autour de cinq politiques distinctes et présentées ci-après :

• **La gouvernance partagée du sport** (organisation des relations entre l'État, les collectivités territoriales et le monde économique).

Dans la perspective des Jeux, le Gouvernement a choisi de revitaliser le sport en France en associant l'ensemble des acteurs à l'élaboration de sa politique. Dans ce cadre, l'ANS est l'opérateur chargé de l'exécution des politiques publiques sportives. Elle remplace dans ses missions le Centre national pour le développement du sport ⁽¹⁾. Ce choix d'une **nouvelle gouvernance, traduisant le désir d'une plus forte autonomie des fédérations**, s'est accompagné d'une forte consolidation budgétaire, dynamisé par l'approche des Jeux, alors que le programme 219 *Sport* avait connu deux baisses successives de 7 % et 6 % à périmètre constant pour les exercices 2018 et 2019. Pour la conduite de son action, le GIP bénéficiait en 2019 d'un budget d'environ 280 millions d'euros ; il atteint 460 millions d'euros en 2023 ⁽²⁾. « *Sans les Jeux, le budget de l'ANS n'aurait jamais pu augmenter ainsi. Ils ont un effet sur le haut niveau, sur l'héritage territorial et sur la promotion de la place du sport dans notre pays* » salue M. Frédéric Sanaur, le directeur général de l'ANS ⁽³⁾.

Le budget de l'ANS, en plus de la subvention du ministère des sports, est composé du produit de trois taxes affectées : deux prélèvements de 1,8 % sur les sommes mises respectivement sur les jeux et sur les paris sportifs exploités par la Française des jeux (FDJ) et une taxe de 5 % instaurée sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « *taxe Buffet* ». Ces trois taxes sont plafonnées, une grande partie des sommes est reversée au budget général de l'État. À titre d'illustration, le rendement de ces trois taxes est estimé pour 2023 à 487 millions d'euros sur lesquels l'ANS ne se voit attribuer que 166 millions d'euros. **La hausse des plafonds voire le déplafonnement de ces trois taxes constitueraient une opportunité budgétaire non négligeable en faveur des missions remplies par l'ANS.**

La direction des sports délivre les agréments aux fédérations et est responsable de la signature des contrats de délégation tandis que l'ANS conduit et met en œuvre les actions des différents acteurs en application d'une convention d'objectifs conclue avec l'État. À ce titre, elle pilote le contrat de performance, le contrat de développement et la déclinaison territoriale des projets sportifs fédéraux

(1) Article L. 112-10 du code du sport : « L'Agence nationale du sport est chargée de développer l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous et de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs conclue entre l'Agence et l'État. L'Agence nationale du sport veille à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations ».

(2) Les ressources de l'ANS sont estimées à 468,02 millions d'euros pour 2023 (264,67 millions d'euros en provenance du programme 219 Sport, 166,1 millions d'euros de fiscalité affectée et 37,25 millions d'euros au titre de la rénovation énergétique des équipements sportifs).

(3) Propos recueillis dans le cadre de l'audition conduite par les rapporteurs le mardi 4 avril 2023.

par le biais des conférences régionales du sport (CRS). Malgré l'influence positive des Jeux sur les moyens mis à sa disposition, elle peine à exercer son rôle compte tenu, notamment, de la situation financière disparate dans laquelle se trouvent les fédérations, de la fluctuation des moyens qui lui sont attribués et d'un nombre trop important d'acteurs intervenant dans la mise en œuvre de cette politique publique à l'échelon territorial. Dans un rapport publié en juillet 2022, la Cour des comptes observe ainsi que la création de l'ANS n'a permis « à ce stade ni mutualisation des moyens, ni coordination des politiques publiques en faveur du sport. Enfin, l'articulation entre le secteur public et le secteur privé est restée au niveau de l'intention. »⁽¹⁾

Les rapporteurs ont auditionné pas moins de treize fédérations qui ont toutes déploré que l'augmentation des aides au fonctionnement ou à l'investissement dans la rénovation et la construction d'équipements repose uniquement sur des mesures non pérennes qui ne permettent pas une projection à long terme s'agissant de leur fonctionnement. Cela est d'autant plus problématique que selon les données figurant au projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2023, le nombre des fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée pour les années 2020 et 2022⁽²⁾ est estimé à vingt-cinq.

Recommandation n° 44 : Stabiliser le soutien financier apporté par l'ANS aux fédérations.

● La haute performance

« Le Pôle "Haute Performance" de l'ANS s'est mis en place relativement rapidement, son organisation le fait apparaître comme la plus structurée et la plus avancée des missions de l'ANS »⁽³⁾. Financé à hauteur de 120 millions d'euros par an, ce pôle développe l'expertise dans le suivi et l'accompagnement des sportifs français classés dans le top 8 mondial. La préparation des olympiades a favorisé la mise en place du plan d'action « Ambition bleue » qui répond à la volonté de changer la culture de la performance en optimisant l'allocation des moyens : amélioration de l'encadrement des sportifs, aide aux athlètes, développement de la recherche et de l'innovation (recours à de nouvelles technologies et à du matériel plus innovant, développement de l'évaluation, etc.). Ce plan doit permettre d'optimiser les résultats sportifs sur la durée en augmentant le taux de conversion de la France, actuellement fixé à 49 %⁽⁴⁾. Pour atteindre cet objectif, l'ANS a

(1) Cour des comptes, *L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport*, juillet 2022, p. 10.

(2) La santé financière des fédérations sportives est appréciée par la direction des sports à travers le ratio total des fonds propres / total du bilan. Ainsi, un ratio compris entre 0 % et 10 % correspond à une situation financière fragile et un ratio négatif correspond à une situation financière dégradée.

(3) Cour des comptes, *op. cit.* p. 12.

(4) Le taux de conversion est un calcul permettant de mesurer la capacité à passer aux échelons supérieurs du système sportif (par exemple : la conversion de médailles obtenues au championnat du monde en médailles olympiques). Il s'agit ainsi de calculer la probabilité qu'un athlète remporte une médaille en se fondant sur des données actuelles, sur le suivi de sa performance et le nombre d'années avant l'obtention d'une médaille. À titre de comparaison, le taux de conversion des athlètes du parcours de haut niveau est de 98 % aux États-Unis et au Japon.

notamment engagé un travail de professionnalisation de l'encadrement sportif, en particulier dans le para sport où 80 % des personnels sont des bénévoles. La recherche de l'augmentation de la performance est un engagement fort dans la perspective des Jeux paralympiques, précise le directeur général de l'ANS : « *le paralympisme a pu bénéficier d'une augmentation de 350 % de son budget en six ans* »⁽¹⁾. L'enveloppe réservée aux actions pour la haute performance paralympique en 2021 était de 6,8 millions d'euros, alloués à l'ensemble des treize fédérations délégataires de sports paralympiques⁽²⁾. **Les rapporteurs se réjouissent que la création de l'ANS ait ainsi permis de renforcer le financement public de la haute performance paralympique**, « qui souffrait d'un différentiel de 1 à 15 par rapport au financement de la performance olympique en 2018 »⁽³⁾.

● Le développement du sport pour toutes et tous

D'après la Haute juridiction financière, cette politique est celle pour laquelle l'ambition « *d'une gouvernance partagée à responsabilités réparties [...] apparaît la plus nécessaire pour répondre aux enjeux des politiques publiques* »⁽⁴⁾. Elle représente le plus gros poste budgétaire de l'ANS, soit environ 330 millions d'euros par an. Elle a pour objet de dynamiser le développement de la pratique sportive par un accompagnement direct : aide à la structure des clubs afin de densifier l'offre de proximité, encouragement des emplois sportifs pour structurer et professionnaliser, aide au déploiement d'équipements sportifs (construction, rénovation), diversification territoriale de l'offre de sport à destination de certains territoires tels que les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de revitalisation rurale, etc.

En matière d'équipements sportifs, l'ANS observe que les Jeux ont d'ores et déjà produit un héritage significatif. Grâce à l'augmentation des financements, ce sont désormais 2 500 projets de construction ou de rénovation qui sont en cours, contre seulement 300 en 2019. Pour autant, M. Frédéric Sanaur a alerté les rapporteurs sur le fait que « *l'identification des zones carencées en équipements sportifs qui était permise grâce à un recensement du ministère des Sports n'est plus alimentée depuis 2018, ce qui complique l'effectivité de cette politique* ». S'il précise que « *l'actualisation est en cours* », les rapporteurs considèrent que ce recensement doit aboutir rapidement.

Recommandation n° 45 : Accélérer le recensement de l'ensemble des équipements sportifs disponibles sur le territoire afin d'identifier les lieux où leur développement doit être prioritaire pour renforcer l'efficacité de la mission de l'ANS.

(1) *Propos recueillis dans le cadre de l'audition conduite par les rapporteurs le mardi 4 avril 2023.*

(2) ANS, *Rapport d'activités 2021*, p. 47.

(3) Ministère des Sports, *Mission d'étude pour la haute performance sportive*, dite « rapport Onesta », janvier 2018.

(4) *Cour des comptes, op. cit. p. 12.*

● La déclinaison territoriale du sport

Aux termes du décret n° 2020-1010 du 6 août 2020 ⁽¹⁾, l'ANS dispose d'un délégué territorial en la personne du représentant de l'État en région ⁽²⁾. Le pilotage territorial de la politique du sport est désormais partagé entre les préfets de région (délégués territoriaux de l'ANS) et les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes), placées sous l'autorité des recteurs de région. Des conférences régionales du sport (CRS), comprenant des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de sport, des organisations professionnelles représentatives du monde économique, du mouvement sportif et des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (Creps), établissent un projet sportif territorial. Enfin, des conférences des financeurs sont chargées de définir les seuils de financement à partir desquels les projets d'investissement et de fonctionnement sont soumis à leur examen, afin de conclure de contrats pluriannuels d'orientation et de financement ⁽³⁾. Les rapporteurs ont pu observer au cours des auditions conduites auprès des acteurs territoriaux ⁽⁴⁾ que cette déclinaison territoriale ne fonctionnait pas aussi efficacement qu'elle le devrait, notamment car la nature et la portée juridiques de ces contrats ne sont pas définies.

Recommandation n° 46 : Clarifier les compétences des divers acteurs territoriaux et procéder à une nouvelle évaluation de l'ANS en insistant, en particulier, sur sa déclinaison territoriale.

Les CRS, si elles ne sont pas pleinement opérationnelles, ont néanmoins fait des **Jeux de Paris 2024 une thématique prioritaire**. L'ANS « favorise, incite et encourage les financeurs du sport à soutenir les actions mises en place dans le but de créer une animation territoriale autour de l'olympisme afin que les Jeux s'inscrivent dans l'héritage des territoires, à l'instar du Label Terre de Jeux qui est un dispositif efficace pour donner de la visibilité à l'évènement et dynamiser les territoires. Derrière chaque équipement construit ou rénové devrait figurer une plaque afin de mettre en avant l'héritage des Jeux sur l'ensemble du territoire. Il existe des outils qui permettent aux collectivités de s'emparer du sujet pour rendre l'évènement visible et fédérer autour de sa préparation à l'instar du label Terre de Jeux » précise M. Frédéric Sanaur.

Les rapporteurs constatent néanmoins que ce label peine à dynamiser les territoires. Sans l'impulsion et la volonté des acteurs locaux, des élus de terrain, peu de choses sont actuellement mises en place dans les territoires labellisés. Trop peu d'informations sont communiquées par l'organisateur

(1) Décret n° 2020-1010 du 6 août 2020 relatif au délégué territorial de l'Agence nationale du sport.

(2) Articles L. 112-14 et L. 112-15 et sur les articles R. 112-38 à R. 112-44 du code du sport.

(3) Décret n° 2020-1280 du 20 octobre 2020 relatif aux conférences régionales du sport et aux conférences des financeurs du sport.

(4) Table ronde regroupant l'association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'association nationale des élus en charge de sport (Andes), organisée le 10 mai 2023.

pour aider au lancement d'évènements autour des Jeux, et les élus attendent une intervention de l'État pour les accompagner dans l'organisation d'initiatives et pour valoriser leurs territoires.

● **Le développement d'un nouveau modèle de partenariat**

Cette mission, qualifiée de « *fondamentale* » par le directeur général de l'ANS, consiste à nouer des partenariats publics ou privés pour participer au développement de programmes sportifs « *qui ont vocation à s'inscrire dans la durée* ». L'ANS dispose d'un budget de deux millions d'euros auxquels s'ajoutent trois millions d'euros de la part de partenaires tels que le Cojop, la Française des Jeux, de conseils départementaux et de communes.

Les Jeux sont un terreau fertile pour le lancement de projets et la recherche de financeurs ou de mécènes ⁽¹⁾. Conduit par l'ANS, en collaboration avec le Cojop, le programme « Impact 2024 » en est un exemple. Cet appel à projets permet d'accompagner plus de 700 associations, fédérées ou non, dans la mise en œuvre de projets d'insertion par le sport, l'éducation, la santé, le développement durable.

À l'instar de l'ANS, les rapporteurs souhaitent que la dynamique impulsée par les Jeux constitue un héritage fort, que les partenariats continuent de fructifier et surtout qu'ils se maintiennent une fois la lumière des stades éteinte et le Cojop dissout.

b. La promesse de Jeux modernes et paritaires

i. L'importance de l'éthique du sport

La gouvernance des instances sportives est tristement marquée par une actualité qui ne doit pas entraver la bonne organisation des Jeux, ni la montée de l'enthousiasme populaire.

Le Cnosf a connu des mois de conflits internes qui ont conduit à la démission de sa présidente, Mme Brigitte Henriques, le 25 mai 2023. M. David Lappartient a été élu président du Cnosf le jeudi 29 juin 2023, élection devant être confirmée en assemblée générale le 13 septembre 2023. À seulement quelques mois des Jeux, la dégradation de l'image du comité pose la question de la capacité du sport français à assurer la bonne organisation des compétitions olympiques et paralympiques. Inquiet, le CIO a ainsi demandé au comité français de se concentrer sur les Jeux, en appelant « *à la responsabilité de chacun pour que les conflits*

(1) *Le statut juridique des groupements d'intérêt public, personnes morales de droit public, constitue un régime distinct de celui des établissements publics. Il permet à des partenaires publics ou privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général. Ainsi, l'ANS peut bénéficier de soutiens matériels ou financiers sous forme de mécénat.*

internes ces derniers mois, cessent »⁽¹⁾, et la ministre des Sports a demandé « *un sursaut éthique et démocratique du Cnosf* »⁽²⁾.

Plusieurs instances gouvernantes de fédérations sportives françaises font face à des difficultés similaires. Les fédérations françaises de foot (FFF)⁽³⁾, de rugby (FFR)⁽⁴⁾ et de tennis (FFT)⁽⁵⁾ ont vu certains de leurs dirigeants mis en cause pour des motifs divers de corruption, de trafic d'influence ou encore de harcèlement. La fédération française des sports de glace (FFSG) a fait l'objet de plusieurs signalements portés à la connaissance du ministère des Sports, pour des soupçons d'ingérence de personnalités extérieures, pour la plupart des anciens dirigeants, et des manquements aux règles budgétaires et comptables. Cette fédération avait déjà été lourdement mise en cause pour des violences sexuelles et sexistes en 2020. Un rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), publié le 2 juin 2023, constate que des progrès « *nécessaires [aux] changements de mentalité et de culture professionnelles* » sont en cours mais qu'ils « *ne sont pas encore aboutis* »⁽⁶⁾.

Cette actualité a conduit à la **création d'une commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du monde sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public**⁽⁷⁾.

Ces problèmes de gouvernance des fédérations sportives ne sont pas récents. La loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France avait déjà cherché à répondre à ces enjeux. Son titre II est exclusivement consacré au « *renouvellement du cadre de la gouvernance des fédérations, de leurs instances déconcentrées, des ligues professionnelles et des organismes de représentation et de conciliation* »⁽⁸⁾. Afin d'assainir les relations internes et d'instaurer davantage de démocratie, l'article 39 rend obligatoire la création de comités d'éthique indépendants. Ils doivent veiller à l'application des chartes d'éthique et de déontologie, prévenir et traiter les conflits d'intérêts. Mais le poids de ces instances

(1) Le Monde avec AFP, « [Démission de la présidente du Comité olympique français : le CIO invite le mouvement sportif français à se « focaliser » sur Paris 2024](#) », 25 mai 2023.

(2) [Déclaration d'Amélie Oudéa-Castéra – démission de Brigitte Henriques, présidente du Cnosf](#), communiqué de presse du ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques, 25 mai 2023.

(3) Noël Le Graët a démissionné le 28 février 2023 après que sa légitimité à la tête de la FFF ait été contestée pour des affaires de harcèlement moral et sexuel et à la suite de la présentation d'un rapport d'audit de l'IGÉSR de février 2023.

(4) Bernard Laporte a démissionné le 27 janvier 2023 après avoir été déclaré coupable, en première instance, de prise illégale d'intérêts et autres délits, et condamné à une peine de prison avec sursis assortie d'une interdiction d'exercer l'activité de président de la FFR.

(5) Gilles Moreton, président depuis 2021, et Pierre Doumayrou secrétaire général de la fédération, ont fait l'objet de mises en cause ayant conduit à la saisine du comité d'éthique de la FFT le 10 mai 2023, à la suite d'une plainte contre X déposée auprès du parquet financier de Paris.

(6) IGÉSR, [Synthèse du rapport sur la fédération française des sports de glace \(FFSG\)](#), 2 juin 2023.

(7) La conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a pris acte de la création de cette commission d'enquête à l'initiative du groupe Écologiste, le 20 juin 2023.

(8) Articles 29 à 44 du titre II de la loi.

éthiques reste trop faible, ce qu'un rapport de l'IGÉSR sur le pilotage de la FFF confirme : « *les autorités morales (comité d'éthique, Haute autorité du football) ne parviennent pas à remplir leur mission* »⁽¹⁾.

La loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 précitée a complété le code du sport, en instaurant notamment la participation de sportifs de haut niveau aux instances dirigeantes des fédérations. Elle attribue des sièges avec voix délibératives aux représentants des entraîneurs et des arbitres au sein des organes collégiaux d'administration des fédérations⁽²⁾. Les règles d'élection des présidents et des membres de l'organe collégial d'administration ont été précisées, et le nombre de mandats des présidents limités à trois⁽³⁾. Enfin, les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts adressées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les conditions décrites par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, applicables aux présidents, ont été étendues aux vice-présidents, trésoriers, secrétaires généraux des fédérations, ligues professionnelles, du Cnosf et du comité paralympique et sportif français (CPSF).

Il importe de donner à cette politique rénovée tous les moyens de réussir dans la durée. Cela suppose notamment de tirer toutes les conséquences des choix politiques structurants découlant notamment de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France et de conforter le rôle de l'ANS dans sa mission de pilotage du haut niveau et de la haute performance.

L'ensemble des « affaires » témoigne de **l'insuffisante efficacité de ces mesures qui peinent à assurer une gouvernance éthique et transparente des instances sportives**. Ces évolutions législatives sont certainement encore trop récentes pour avoir eu le temps de produire les effets escomptés. Le modèle français, qui repose sur le principe de partage entre plusieurs acteurs d'une mission de service public, et qui garantit une certaine autonomie aux fédérations, est, selon Mme Marie-George Buffet, « *un modèle unique, largement envié. Il faut le protéger et s'assurer qu'il évolue, en adéquation avec les pratiques sportives contemporaines et les exigences d'éthique. Les dirigeants des clubs ont besoin de transparence et de confiance.* »⁽⁴⁾

Ces turbulences ont conduit à la **création d'un comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport**. À l'initiative de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des Sports, il est constitué depuis le 29 mars 2023 et rassemble douze personnalités qualifiées, sous la responsabilité de Mme Marie-George Buffet, ancienne ministre des Sports, et de M. Stéphane Diagana, ancien athlète de haut niveau. Ce comité a pour mission de présenter des propositions concrètes et opérationnelles pour établir une gouvernance du sport plus

(1) IGÉSR, *Synthèse du rapport sur la fédération française de football*, n° 22-23-049C, février 2023.

(2) Article L131-15-3 du code du sport.

(3) Articles L.131-5, L. 131-8 et L 132-1 du code du sport.

(4) *Propos recueillis lors de son audition par les rapporteurs, le 24 mai 2023.*

éthique. Les rapporteurs saluent cette initiative et insistent sur la nécessité que soient rapidement trouvés les voies et moyens permettant de sortir de ces crises. Si les propositions du comité doivent être présentées d'ici la fin de l'automne 2023, ils considèrent que **l'approche des Jeux impose que soit envisagée dès à présent la création d'une autorité *ad hoc* chargée de la régulation des questions de gouvernance et d'éthique et dotée de pouvoirs de contrôle et de sanction.**

Recommandation n° 47 : Créer une autorité de régulation et de contrôle, instance indépendante sur le modèle de l'Agence française de lutte contre le dopage, dotée de pouvoir de contrôle et de sanction pour assurer l'éthique et la transparence dans le sport.

Au-delà de la gouvernance, **l'éthique et la déontologie du sport doivent s'appliquer à l'ensemble des personnels œuvrant auprès des athlètes** : les encadrants et les entraîneurs. Lors de son audition, Marie-George Buffet a rappelé que dans la haute performance, les témoignages de violences psychiques et physiques subies dans le cadre de l'entraînement sont nombreux : « *La préparation des Jeux est l'occasion de renforcer notre vigilance sur le respect de la santé physique et psychologique des athlètes. La recherche de la performance et de l'excellence peut être réalisée en respectant l'intégrité des sportifs, et l'objectif de médailles ne justifie nullement les mauvais traitements* ». Elle a illustré son propos en citant l'exemple du pôle de gymnastique de Marseille ⁽¹⁾ et insisté sur le fait que, parmi ces violences, les atteintes sexuelles et sexistes nécessitent une attention particulière ⁽²⁾.

Pour lutter contre ces dérives, le code du sport prévoit que la formation des professionnels des activités physiques et sportives doit comprendre un module spécifique sur la prévention et la lutte contre les violences et les discriminations, en particulier contre les violences sexuelles ⁽³⁾. Dans cet esprit, les associations et les fédérations sportives sont tenues d'informer leurs adhérents de « *l'existence de garanties relatives à l'accompagnement juridique et psychologique ainsi qu'à la prise en charge des frais de procédure engagés par les victimes de violences sexuelles, physiques et psychologiques* » ⁽⁴⁾.

S'associant à l'analyse de l'ancienne ministre des Sports, les rapporteurs constatent que **le sport de haut niveau souffre toujours d'un manque de formation de ses encadrants et d'un manque d'ouverture sur l'extérieur. Ils recommandent que certains emplois qualifiés dans l'accompagnement des athlètes soient attribués à des personnels extérieurs au milieu sportif.** Le recrutement de personnels du monde médico-social permettrait ainsi de **renouveler le regard porté sur la préparation des athlètes.**

(1) *Le pôle France de gymnastique de Marseille a été fermé le 30 juin 2023, après que son directeur technique a été condamné pour harcèlement moral à l'encontre de sportives mineures qu'il avait encadrées.*

(2) *En 2020, Sarah Abitbol avait révélé des faits de violence à caractère sexiste et sexuel dans le patinage de haut niveau entraînant la mise en cause d'une vingtaine d'entraîneurs.* In. IGÉSR, rapport sur la fédération française des sports de glace, op.cit.

(3) Article L. 211-7 du code du sport, issu de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022.

(4) Article L. 321-4 du code du sport.

Enfin, c'est une évidence, le sport et la politique se rencontrent à l'occasion des Jeux. L'olympisme revêt une dimension universelle étroitement liée aux enjeux diplomatiques ; il doit permettre de transcender les différences et de favoriser le dialogue entre les peuples, et de faire entendre leur voix ⁽¹⁾. Cette question revient régulièrement à l'occasion des grandes rencontres sportives internationales où la participation de pays non-démocratiques, au sein desquels les droits politiques et sociaux sont inexistantes ou limités, ou peu respectueux des enjeux climatiques, de même que le fait qu'ils soient chargés d'organiser ces événements, soulèvent de plus en plus de contestations ⁽²⁾. La question de la participation des athlètes russes et biélorusses aux Jeux de Paris 2024 dans le contexte de la guerre en Ukraine est symptomatique des liens étroits existant entre le sport et la politique. Le CIO recommande aux fédérations sportives internationales de réintégrer, sous bannière neutre, les athlètes russes et biélorusses, qui en avaient été exclus au début de la guerre de la Russie contre l'Ukraine en février 2022 pour violation de la trêve olympique ⁽³⁾. Cette participation des athlètes russes divise la communauté internationale, les pays baltes et la Pologne ayant menacé de boycotter les Jeux.

Les Jeux de Paris 2024, pourraient être l'occasion de mettre en place une **Agence mondiale des grands événements sportifs internationaux, avec des représentants du mouvement sportif et des États, sous le patronage de l'Unesco**. À l'image de l'Agence mondiale de lutte contre le dopage ⁽⁴⁾, elle permettrait de conditionner l'attribution des grands événements sportifs au respect de critères tels que le fonctionnement démocratique, le respect des droits sociaux, ou encore la mixité de la pratique sportive. « *Sans pression exercée par les États, le mouvement sportif ne changera pas de lui-même sur ces sujets* » ⁽⁵⁾.

Recommandation n° 48 : Lancer une initiative diplomatique en faveur de la création d'une Agence mondiale des grands événements sportifs internationaux sous le patronage de l'Unesco.

ii. L'exigence de parité

La question de l'accueil des délégations du monde entier lors des Jeux pose par ailleurs la question de la mixité et de la parité dans le sport. Les Jeux doivent en effet être vecteurs d'émancipation et de socialisation.

(1) C'est le sens de la coutume de droit international privé qu'est la « trêve olympique » et qui invoquée lors des Jeux de Nagano en 1998, a permis, par exemple, de surseoir à sanctionner militairement le gouvernement de Bagdad.

(2) Ainsi des Jeux de Sochi en 2014, de la Coupe du monde de football au Qatar et des Jeux de Pékin en 2022, ou encore des Jeux asiatiques d'hiver prévus en Arabie saoudite en 2029.

(3) CIO, [Communiqué](#) : À la suite de la demande adressée par le onzième sommet olympique, le CIO émet des recommandations pour les fédérations internationales et les organisateurs de manifestations sportives internationales concernant la participation d'athlètes munis d'un passeport russe ou biélorusse aux compétitions internationales, 28 mars 2023.

(4) L'Agence mondiale de lutte contre le dopage, créée le 10 novembre 1999, est une fondation internationale indépendante chargée de promouvoir, coordonner et superviser la lutte contre le dopage dans le sport.

(5) Propos de Marie-George Buffet recueillis lors de son audition par les rapporteurs, le 24 mai 2023.

La mixité dans le sport : un droit remis en question

Plusieurs pays dans le monde imposent des restrictions à la pratique sportive des femmes. Il est difficilement concevable que la France, pays engagé pour la défense de l'égalité entre les femmes et les hommes, accueille des délégations sportives non mixtes, ou qui imposent certaines conditions restrictives à leurs athlètes féminines.

En Afghanistan, la pratique sportive des femmes a progressivement été interdite depuis le retour des talibans au pouvoir en août 2021. D'abord restreinte à la pratique isolée dans une pièce fermée, toute pratique sportive des femmes, même entre elles, est désormais interdite. Six joueuses de l'équipe nationale féminine afghane de handball sont arrivées en France fin décembre 2022. La Fédération française de handball (FFH), contactée par la fédération afghane inquiète pour ses joueuses, avait pu préparer leur arrivée, aidée par le ministère des Sports et l'ancienne ministre Marie-George Buffet⁽¹⁾. Elles sont hébergées dans plusieurs villes de France (en Île-de-France et à Rennes)

Il est, par ailleurs, interdit aux athlètes iraniennes de se soustraire à l'obligation du port du voile et de participer à des compétitions sans le porter. Lors du championnat d'Asie d'escalade en octobre 2022, la sportive Elnaz Rekabi avait retiré son voile, premier geste fort de protestation en solidarité avec les manifestations qui secouaient le pays après le décès de Mahsa Amini⁽²⁾. Ce geste a été suivi par plusieurs autres athlètes qui ont été sanctionnées par les autorités iraniennes⁽³⁾. Plus récemment, alors qu'un nouveau plan de la police est entré en vigueur pour durcir le contrôle du port du voile par les femmes, des athlètes ont courageusement participé à une épreuve d'athlétisme à Chiraz sans leur voile, ce qui a provoqué la démission du président de la Fédération d'athlétisme iranien⁽⁴⁾.

Ces situations suscitent de vives interrogations sur l'absence de règles portant sur la mixité des équipes au sein du CIO. Seul le comité a le pouvoir d'accepter une délégation lors des JOP. La France, qui a innové dans l'organisation de ces jeux par l'instauration d'une charte sociale, pourrait tenter de peser sur la décision du CIO. Une entente européenne serait souhaitable, afin d'imposer aux instances internationales de faire du respect de la mixité un critère pour la sélection des délégations.

(1) Hajera Mohammad, [La nouvelle vie des handballeuses afghanes réfugiées en France](#), *France Inter*, 27 janvier 2023.

(2) Masha Amini, une étudiante iranienne arrêtée par la police des mœurs pour le port de « vêtement inappropriés », est décédée pendant sa détention.

(3) Marine Delrue, [Ces sportives et sportifs iraniens qui défient le régime](#), *Libération*, 17 novembre 2022.

(4) AFP, [Iran : des femmes non voilées courent, un responsable sportif démissionne](#), *BFM TV*, 7 mai 2023.

Le succès des femmes dans le sport de haut niveau ne doit pas masquer que celui-ci est le lieu où les inégalités de genre sont exacerbées. Lors de l'audition de l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (Onaps), la présidente du comité scientifique, Mme Marine Duclos, a indiqué aux rapporteurs que « *la différence entre les sexes dans le sport est présente dès les premières années de vie, y compris pour des raisons socioculturelles : les garçons sont encouragés à jouer de façon active, tandis que les filles sont poussées vers des jeux passifs. Les filles sont ensuite nombreuses à arrêter le sport à l'adolescence.* »⁽¹⁾ Cette tendance à la sédentarité accrue pour les filles se confirme dès l'enfance et

(1) Audition conduite par les rapporteurs, le 28 mars 2023.

dans tous les âges de la vie. D'après une étude de l'Insee de 2022, « *avant 40 ans, les écarts sont assez élevés : 48 % des femmes de 16 à 24 ans et 42 % de celles âgées de 25 à 39 ans ont une activité physique ou sportive plus d'une fois par semaine, contre respectivement 60 % et 52 % des hommes* »⁽¹⁾. Le baromètre national des pratiques sportives 2022 publié en mars 2023 par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep)⁽²⁾ indique néanmoins que la pratique sportive féminine est en hausse. Les femmes pratiquant le sport en moyenne au moins une fois par semaine a augmenté de sept points en quatre ans – avec 58 % des femmes contre 62 % des hommes.

« *Cette amélioration ne saurait masquer le besoin d'une politique publique spécifiquement consacrée à la pratique sportive féminine* » rappelle Mme Marie-George Buffet⁽³⁾. Elle ajoute que le manque de formation des encadrants aux changements physiologiques induits par la puberté est une cause aggravante de l'arrêt de la pratique sportive par les jeunes filles de même que les difficultés d'accès aux équipements et installations sportives. Pour que les garçons n'occupent pas tous les équipements, leur accès « *doit être encadré, par exemple en subventionnant une association présente sur des créneaux déterminés, pour permettre aux filles d'y accéder* ». Une résolution du Conseil économique, social et environnemental (Cese) de 2020 observait déjà que les filles « *disparaissent des équipements et espaces publics destinés aux loisirs des jeunes à partir de la préadolescence* »⁽⁴⁾. L'aménagement de l'espace public, notamment des lieux de pratique sportive (parcs, terrains de sport, etc.), doit être utilement repensé pour intégrer la problématique des inégalités femmes-hommes.

La mixité dans le sport doit également concerner sa gouvernance. En ce sens, la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a imposé la parité dans les instances des fédérations sportives. Les articles L. 141-1 et L. 141-6 du code du sport précisent désormais que les bureaux du Cnosf et du CPSF doivent être composés à parité de femmes et d'hommes. De même, l'article L. 131-5-1 impose aux sportifs de haut niveau de désigner un homme et une femme pour les représenter dans les instances dirigeantes des fédérations, avec voix délibérative. Les statuts des fédérations doivent prévoir les conditions nécessaires à garantir la parité dans leurs instances dirigeantes, y compris dans celles de leurs organes régionaux (principalement les ligues régionales)⁽⁵⁾. Ces dispositions statutaires sont une condition pour l'obtention ou la conservation de l'agrément des fédérations. Lors de son audition, Mme Marie-George Buffet a regretté le fait que les fédérations n'aient pas su s'adapter à cette nouvelle exigence. Elle a indiqué aux rapporteurs que ces évolutions législatives ont « *entraîné une réaction de rejet de la part des fédérations encore fortement composées*

(1) Insee, [Femmes et hommes, l'égalité en question](#), édition 2022,

(2) Injep, [Baromètre nationale des pratiques sportives 2022](#), mars 2023.

(3) Audition, cit. 24 mai 2023.

(4) Cese, [Agir pour un espace public égalitaire](#), février 2020, p. 5.

(5) Article L. 131-8 du code du sport dispose que l'écart entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes ne doit pas être supérieur à un.

d'hommes »⁽¹⁾. Lors des travaux parlementaires préalables à l'adoption de cette loi, les fédérations avaient exprimé leur inquiétude quant à leur capacité de mettre en place ces dispositions. Elles avaient indiqué avoir du mal à appliquer les dispositions de l'article 63 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle des femmes et des hommes, qui avait inséré au sein de l'article L. 131-8 du code du sport un dispositif destiné à favoriser la parité dans les instances dirigeantes des fédérations sportives agréées, les promoteurs du dispositif ayant constaté un « *manque de femmes candidates pour occuper des postes de dirigeantes, ceux-ci étant en outre le plus souvent bénévoles* »⁽²⁾.

Au-delà de la gouvernance des instances sportives, la loi de 2022 « *favorise un égal accès aux activités physiques et sportives, sans discrimination fondée sur le sexe, l'identité de genre* »⁽³⁾. Enfin, les discriminations liées à l'identité de genre et au sexe ont été introduites dans le champ du délit d'introduction ou d'exhibition dans une enceinte sportive de signes incitant à la haine, prévu à l'article L. 332-17 du code du sport.

Les rapporteurs regrettent que la parité des instances de gouvernance du sport peine à être atteinte. Ils saluent néanmoins les avancées législatives imposant aux instances gouvernantes des fédérations d'atteindre la parité et favorisant l'égal accès aux activités physiques et sportives.

Les Jeux olympiques et paralympiques devraient permettre de laisser un héritage fort en matière de mixité et de parité entre les femmes et les hommes. Le baromètre de l'Injep révèle que 71 % des personnes intéressées par les Jeux ont l'intention de suivre autant le sport féminin que le sport masculin.

Cette édition des Jeux s'annonce conforme à l'engagement du CIO de respecter une parité parfaite : parmi les 10 500 athlètes qualifiés, 5 250 seront femmes⁽⁴⁾. Durant les onze jours de compétition se tiendront 549 épreuves, dont 236 épreuves féminines. Traditionnellement, seule l'équitation permettait des compétitions mixtes. Après Tokyo 2021, où 18 épreuves sur 339 étaient mixtes, Paris 2024 prévoit 26 épreuves mixtes dont le breakdance et une épreuve d'athlétisme sur 35 kilomètres. Pour la première fois, des hommes pourront concourir aux épreuves olympiques de natation synchronisée, alors qu'ils sont présents aux championnats du monde de cette discipline depuis 2015.

Aux Jeux paralympiques, sur les 4 400 para athlètes qui prendront part à la compétition, 1 800 sont des athlètes féminines, soit 77 de plus qu'à Tokyo. Les rapporteurs constatent qu'**en 25 ans, le nombre de femmes participant aux Jeux paralympiques a presque doublé. Ils considèrent que cette parité quasiment parfaite à l'occasion des Jeux de 2024 constitue un héritage fort pour le sport de haut niveau.**

(1) *Audition*, cit. 24 mai 2023.

(2) *Rapport n° 3980 (XVI^e législature) de Mme Céline Calvez, M. Pierre-Alain Raphan et M. Cédric Roussel sur la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France*, p. 45.

(3) *Conformément à l'article L. 100-1 du code du sport*.

(4) *Cnosf*, [Paris 2024 : les premiers jeux strictement paritaires de l'histoire !](#)

Le ministère des Sports a par ailleurs annoncé un plan, en collaboration avec le CPSF, visant à féminiser la délégation para sportive française pour les prochaines éditions des Jeux, avec un objectif de 40 % de femmes à Brisbane en 2032, contre 26 % à Paris en 2024 ⁽¹⁾.

Enfin, dans le cadre de la mesure 77 du plan héritage de l'État, un label « Terrain d'égalité », destiné aux organisateurs de grands événements sportifs internationaux, a été créé par le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le ministère des Sports et la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (Diges) en 2022. Il s'adresse aux organisateurs de grands événements sportifs internationaux et **visé, d'une part, à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, à prévenir et lutter contre les discriminations et les violences sexistes et sexuelles dans le domaine de l'événementiel sportif**. L'attribution de ce label atteste qu'un événement sportif respecte des critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, tant dans sa phase préparatoire qu'opérationnelle ⁽²⁾. Les candidats seront évalués par l'organisme de certification indépendant français Afnor, et le label sera ensuite attribué par une commission nationale composée de représentants de l'État, de membres du mouvement sportif français, de représentants d'associations et d'athlètes engagés sur ces questions. Les candidatures au label ont été ouvertes en février 2023. Le Cojop et le groupement organisateur de la Coupe du monde de rugby France 2023 sont candidats à cette certification ⁽³⁾.

Les rapporteurs saluent l'attention particulière portée à ce sujet par le Gouvernement, notamment par la création du label « Terrain d'égalité ».

2. La nouvelle norme antidopage : un héritage législatif à saluer

a. La non-conformité jusqu'alors du droit français au regard des normes internationales antidopage : une situation difficilement tenable

i. L'état du droit avant 2023

La France a ratifié le 5 février 2007 ⁽⁴⁾, sous l'égide de l'Unesco, la convention internationale contre le dopage dans le sport ⁽⁵⁾. Pour assurer sa conformité avec cet engagement international et l'adapter à l'évolution des

(1) Ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, communiqué de presse relatif au huitième atelier du cycle d'impulsion politique et de coordination stratégique, [La pratique sportive des personnes en situation de handicap](#), 23 mai 2023.

(2) Ainsi par exemple en est-il d'une communication non-discriminatoire et exempte de stéréotypes, ou de la mise en place d'une cellule d'écoute et de signalement, ou encore de la formation des équipes à la thématique de l'égalité, etc.

(3) Ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, [Ouverture des candidatures au label d'État « Terrain d'égalité » pour les grands événements sportifs internationaux, communiqué de presse](#), 2 février 2023.

(4) À la suite de l'adoption de la loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007 autorisant la ratification de la convention internationale contre le dopage, adoptée le 25 janvier 2007.

(5) Unesco, [Convention internationale contre le dopage dans le sport](#), 2005.

principes du code mondial antidopage, la législation nationale relative à la lutte contre le dopage est régulièrement modifiée. **L'adoption de l'ordonnance n° 2021-488 du 21 avril 2021 relative aux mesures relevant du domaine de la loi, nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage a permis d'intégrer dans notre législation les dispositions relatives à la violation des règles antidopage** ⁽¹⁾. À ce jour, plus de 700 organisations sportives se soumettent au code mondial antidopage. Parmi elles figurent notamment le comité international olympique (CIO), le comité international paralympique (CIP), les fédérations internationales (FI) – dont toutes les fédérations internationales reconnues par le CIO –, les comités nationaux olympiques et paralympiques et les organisations nationales et régionales antidopage (Onad et Orad), ainsi que les organisations responsables de grandes manifestations sportives.

Pendant les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024, le CIP et l'International Testing Agency (ITA) – agissant pour le compte du CIO – mettront en œuvre les programmes antidopage, et seront en charge des contrôles antidopage. Le CIO, par l'intermédiaire du Cojop, a signé une convention avec l'Agence française de lutte contre le dopage (AFDL) pour organiser ces contrôles, désignant le laboratoire antidopage français (LADF) comme structure compétente pour réaliser des analyses antidopage durant les Jeux, sous réserve de son accréditation par l'Agence mondiale antidopage (AMA).

Les articles L. 232-9 et suivants du code du sport dressent la liste complète des violations des règles antidopage et précisent le déroulement du contrôle antidopage. Ces règles poursuivent le double objectif de garantir l'éthique et la sincérité des compétitions sportives mais également de protéger la santé et l'intégrité physique des sportifs ⁽²⁾.

L'AFDL, autorité publique indépendante créée par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, est, en sa qualité d'organisation nationale antidopage, signataire du code mondial antidopage. À ce titre, elle définit et met en œuvre un programme annuel de contrôles, effectue des enquêtes pour établir les violations des règles relatives à la lutte contre le dopage, exerce son pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes ayant commis de telles violations, délivre des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques, définit et met en œuvre un programme d'éducation contre le dopage, et s'assure du respect par les fédérations sportives de leurs obligations en matière de lutte contre le dopage.

Les sportifs peuvent ainsi être soumis à des prélèvements urinaires et sanguins en compétition ou hors compétition à des fins de détection de la présence de substances ou méthodes interdites figurant sur une liste établie chaque année par

(1) *Code mondial antidopage, article 2.1 à 2.11.*

(2) *En 2019, on dénombrait 1 914 violations des règles relatives à la lutte contre le dopage, enregistrées à travers le monde. En France, pour l'année 2021, l'Agence française de lutte contre le dopage a enregistré 88 violations.*

l'AMA, agence internationale indépendante créée en 1999, à l'initiative du CIO, pour promouvoir et coordonner la lutte contre le dopage dans le sport au niveau international. Ces prélèvements sont effectués essentiellement sur des sportifs de haut niveau national ou international.

ii. La particularité du dopage génétique

Les organisations antidopage sont confrontées à des comportements toujours plus élaborés, qui rendent leur détection de plus en plus difficile. L'évolution permanente des techniques de dopage impose une évolution extemporanée des techniques de recherche. **Le dopage génétique est inscrit dans le code mondial antidopage comme une méthode interdite depuis le 1^{er} janvier 2003.** L'article 6.2 du même code permet le recours aux analyses génétiques et prévoit que les échantillons prélevés à l'occasion de contrôles antidopage soient analysés « *à partir des paramètres pertinents dans l'urine, le sang ou autre matrice du sportif, y compris le profil ADN ou le profil génomique, ou à toute autre fin antidopage légitime* ».

Dès 2021, l'AMA a publié des recommandations pour permettre de détecter ⁽¹⁾ :

– les administrations ou la réintroduction d'une quantité de sang homologue désignée comme une méthode interdite. Il s'agit de la technique consistant à fournir au laboratoire un échantillon d'un sang du même groupe. Le phénotypage des globules rouges, technique classique de recherche antidopage, ne permet pas d'établir que l'échantillon contient un ADN distinct de celui du sportif, seul le séquençage génétique permettant de le déterminer ;

– le dopage génétique référencé comme une méthode interdite. Cette technique consiste à introduire un matériel génétique exogène dans l'organisme du sportif afin d'augmenter sa performance. L'apport de matériel génétique (en général soit l'érythropoïétine – EPO –, soit l'hormone de croissance) n'est pas non plus détecté par les analyses antidopage classiques ;

– l'identification d'une mutation du gène responsable de la production d'EPO, référencée comme une substance interdite. La quantité d'EPO produite par le sportif en raison de la mutation naturelle d'un gène peut conduire les tests classiques à être positifs. Seul le séquençage ciblé de l'échantillon de sang fourni permet d'établir qu'il s'agit d'une mutation portée par le sportif qui produit naturellement, de ce fait, un excès d'EPO peut conduire à obtenir des résultats positifs quand sont utilisées des méthodes classiques de détection ;

– la substitution d'échantillons entre plusieurs individus, référencée en tant que méthode interdite. Seule la comparaison de l'ADN des échantillons permet de déterminer si les prélèvements proviennent d'une ou plusieurs personnes (cas particulier des substitutions d'urine).

(1) [Standards internationaux de l'AMA, 2021.](#)

L'impossibilité légale de pratiquer des analyses antidopage requérant l'examen de caractéristiques génétiques ou la comparaison d'empreintes génétiques en France avait conduit à délocaliser cette pratique hors du territoire pour la plupart des compétitions internationales organisées en France. Ainsi des analyses génétiques étaient pratiquées par des laboratoires accrédités par l'AMA situés à l'étranger, qui n'étaient donc pas soumis à la législation française.

Cette disparité entre l'état du droit international et le droit français ainsi que le maintien de cette pratique des tests génétiques hors de nos frontières n'étaient pas envisageables durant les Jeux. Les délais exigés pour la restitution des résultats d'analyses, le nombre de ces analyses, les conditions de sécurité devant entourer le transport des échantillons auraient eu pour effet non seulement **d'accroître le risque de fraude, mais également de mettre en péril la bonne tenue des Jeux.** Le Gouvernement a jugé que le maintien de cette pratique *« fragiliserait juridiquement les procédures disciplinaires engagées sur le fondement des résultats des analyses ainsi réalisées à l'étranger »*⁽¹⁾, le conduisant dès lors à proposer une évolution du régime des contrôles dans le cadre du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

b. Le dispositif issu de la loi olympique de 2023 : une solution mesurée et encouragée par les acteurs du secteur

La France a ratifié la convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005, laquelle prévoit, en son article 3, que les États parties s'engagent à *« adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code [mondial antidopage] »*. Depuis, elle peinait à se mettre en conformité avec l'ensemble du corpus relatif à la lutte contre le dopage. **L'adoption de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions constitue à cet égard une avancée.**

Le chapitre II de la loi n° 2023-380 précitée, renforce le dispositif de lutte contre le dopage et l'article 4 autorise la réalisation d'analyses génétiques sur les échantillons d'urine ou de sang prélevés sur des sportifs, par le laboratoire accrédité par l'AMA en France.

Par dérogation aux articles 16-10 et 16-11 du code civil, ces analyses, à l'exception de la détection de la mutation génétique, sont toutes prescrites pour rechercher des **méthodes interdites** que l'AFLD est tenue de détecter. S'agissant des mutations du gène de l'EPO, ces analyses constituent l'unique moyen scientifique permettant d'établir la mutation. Elles sont essentielles pour **préserver l'intégrité et les intérêts des sportifs.**

(1) Étude d'impact du projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques, 20 décembre 2022, p. 57.

Ces analyses ne peuvent avoir d'autre objet que la lutte contre le dopage et une autre finalité que la détection des **quatre cas** identifiés par l'AMA et **précisément énumérés** dans la loi :

- une **administration de sang homologue** ;
- une **substitution d'échantillons prélevés** ;
- une **mutation génétique dans un gène impliqué dans la performance induisant une production endogène d'une substance interdite** en vertu de l'article L. 232-9 du code du sport ;
- une **manipulation génétique pouvant modifier les caractéristiques somatiques aux fins d'augmentation de la performance** (cas du dopage génétique).

L'examen des caractéristiques génétiques ou de la comparaison d'empreintes génétiques des sportifs n'est possible qu'aux seules fins de mettre en évidence la présence ou l'usage de substances ou de méthodes interdites, et uniquement **de manière subsidiaire**. Ces analyses **ne peuvent être réalisées que dans l'hypothèse où aucune autre technique ne permet d'aboutir au résultat recherché**.

Un certain nombre de garanties ont été introduites, notamment à la suite des observations formulées par le Conseil d'État et la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Si la lutte antidopage ne permet pas, par nature, le recueil du consentement de la personne contrôlée, celle-ci doit néanmoins avoir été **préalablement et expressément informée** de la possibilité qu'il soit procédé sur les échantillons prélevés à des analyses génétiques, et des modalités d'utilisation des données recueillies.

Ces analyses des caractéristiques génétiques n'ont qu'un champ limité : **aucun séquençage du génome entier** n'est permis. Les analyses ne portent que sur les parties du génome pertinentes au regard de la recherche et **ne peuvent conduire à donner d'autres informations que celles recherchées**. Elles ne peuvent **pas permettre d'avoir une connaissance d'ensemble du patrimoine génétique** de la personne. En cas de découverte incidente d'une maladie génétique, le sportif sera informé selon les modalités prévues par la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 précitée.

En application de l'article R. 232-62 du code du sport, les tests sont effectués sur des **échantillons anonymes**. Seule l'ITA a la possibilité d'identifier l'athlète testé grâce au numéro attribué à l'échantillon. De plus, les données ne peuvent servir **ni à l'identification ou au profilage des sportifs, ni à la sélection de sportifs** à partir d'une caractéristique génétique donnée. Les **données analysées sont détruites sans délai** si elles ne relèvent la présence d'aucune substance ou l'utilisation d'aucune méthode interdite ou, après leur utilisation, dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Enfin, ces nouvelles dispositions ont été adaptées à la collectivité de Polynésie, compte tenu de l'accueil sur ce territoire des épreuves de surf.

B. LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP : UNE INDÉNIABLE PRISE DE CONSCIENCE, DES EFFORTS LOUABLES À POURSUIVRE

« Avec ces Jeux paralympiques, nous avons la responsabilité collective de saisir cet élan et cette mobilisation pour inscrire la pratique sportive au cœur du quotidien de tous les Français en situation de handicap. Le sport, outil puissant d'épanouissement et de cohésion doit nous permettre de faire un pas de plus vers une société plus inclusive. »⁽¹⁾

1. La visibilité exceptionnelle de la pratique sportive des personnes en situation de handicap

Plus d'un milliard de personnes dans le monde vivent avec un handicap, et près de 200 millions présentent des difficultés fonctionnelles⁽²⁾. Plus de quatre millions de personnes en situation de handicap de moins de soixante ans vivent en France. Si 70 % d'entre elles se disent intéressées par le sport, moins d'une sur deux (47 %) pratique une activité sportive régulière. La prise en compte du handicap dans l'organisation d'événements sportifs d'envergure constitue un enjeu d'intérêt général : **le « coup de projecteur » permis par les Jeux olympiques et paralympiques doit constituer un élément d'héritage fort accordant au para sport une plus grande place sur la scène médiatique.**

a. Le handisport et le para sport adapté : deux secteurs différemment pris en compte par les Jeux paralympiques

Le handicap est défini par l'article 2 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, dernière grande avancée législative pour les droits des personnes en situation de handicap. Aux termes de cet article, codifié à l'article L. 114 du code de la santé publique, le handicap est entendu comme *« toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant »*.

Cette définition permet de distinguer quatre grandes catégories de handicap :

– **le handicap moteur**, qui se caractérise par la limitation de certaines fonctions physiques ;

– **le handicap sensoriel**, qui désigne les déficiences de la vision et de l'ouïe ;

(1) Amélie Oudéa-Castéra, ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, communication du 23 mai 2023.

(2) OMS et Banque mondiale, Rapport mondial sur le handicap, 2011.

– **le handicap psychique**, conséquence d’une maladie psychique qui peut affecter les fonctions cognitives, ou les capacités sociales, etc. ;

– **les handicaps mentaux** (déficiences mentales) **et cognitifs** (troubles des fonctions cognitives, qui correspondent aux processus cérébraux d’acquisition, de traitement et de communication de l’information).

Cette classification sert de référence pour le sport. Des disciplines ont été inventées (boccia ⁽¹⁾, goalball ⁽²⁾, torball ⁽³⁾), des règles du jeu se sont adaptées (natation, escrime, etc.) pour permettre la pratique des personnes en situation de handicap. Le sport pour les personnes porteuses d’un handicap est désormais constitué en deux grands pôles :

– **le handisport ou para sport**, pour les personnes en situation de handicap moteur ou sensoriel ;

– **le para sport adapté** (ou « sport adapté ») pour les personnes en situation de handicap psychique, cognitif ou mental. Il nécessite quasi systématiquement un accompagnement humain des athlètes.

Le handisport et le para sport adapté partagent les mêmes enjeux de visibilité et d’inclusion, mais ils ne bénéficient ni du même développement en France, ni de la même place aux Jeux paralympiques.

i. Le handisport de haut niveau : porté par une fédération, il connaît un développement fort qui demeure néanmoins insuffisant

Sur le plan international, l’histoire des compétitions handisport est assez récente. Les premières rencontres sportives pour personnes en fauteuil roulant ont lieu en 1948 à Stoke Mandeville (Grande-Bretagne). Il faut attendre 1960, à Rome, pour que soient organisés les premiers Jeux paralympiques d’été. Les premiers Jeux paralympiques d’hiver furent, quant à eux, organisés en 1976 en Suède.

Le handisport français s’est structuré en fédérations au XX^e siècle, avec la création, dès 1918, de la Fédération sportive des sourds-muets de France, et celle de l’Association sportive pour les mutilés de France en 1954. Cette dernière devient en 1963 la Fédération française sportive des handicapés physiques (FFSHP) ; elle intègre le Cnosf en 1973 avant de devenir, en 1977, la Fédération française handisport (FFH). En 2008, la Fédération sportive des sourds-muets de France intègre la FFH qui s’adresse désormais uniquement aux personnes présentant un handicap physique ou sensoriel.

(1) Sport d’opposition de balles mixte, pratiqué en individuel ou par équipe. La boccia s’apparente à de la pétanque jouée en intérieur avec des balles en cuir.

(2) Sport collectif d’opposition dont l’objectif est de marquer un but à l’adversaire en lançant un ballon sonore à la main au ras du sol. Chaque équipe est composée de trois à six joueurs qui sont alternativement attaquants ou défenseurs. Ce sport, ouvert aux personnes valides, est destiné aux personnes déficientes visuelles.

(3) Sport de ballon, proche du goalball, il se joue avec un ballon en caoutchouc d’un poids de 500 grammes qui contient des clochettes permettant aux joueurs déficients visuels de le localiser.

La FFH est tout à la fois **affinitaire**, (elle organise la pratique de plusieurs disciplines sportives) et **délégataire** (elle remplit une mission de service public et reçoit délégation du ministre chargé des sports) ⁽¹⁾. Autrefois structurées par type de handicap, les délégations sont désormais organisées par discipline. Cette organisation par délégation répond à la volonté d'accroître l'inclusion du handisport. En application de l'article L. 131-14 du code du sport, les délégations sont accordées aux fédérations pour une durée déterminée fixée par arrêté. Ainsi, jusqu'en 2025, la Fédération française handisport est délégataire de dix-sept disciplines handisport ⁽²⁾, dont onze participeront aux Jeux paralympiques d'été.

Les vingt-sept autres disciplines handisport sont déléguées aux fédérations dites **homologues** – c'est-à-dire aux fédérations destinées aux disciplines pour les personnes valides – qui ont intégré progressivement plusieurs disciplines d'handisport ⁽³⁾.

Le développement du handisport de haut niveau, s'il est tardif, est bel et bien engagé, ainsi qu'en témoigne le nombre d'associations affiliées à la fédération. Pour l'année 2022, la FFH dénombrait cinquante sports pratiqués au sein de 1 630 associations affiliées sur l'ensemble du territoire, et 27 000 licenciés et plus de 8 000 personnes associées à titre temporaire ⁽⁴⁾. Son budget pour l'année 2023 est de 13,1 millions d'euros ⁽⁵⁾. Les affiliations et les licences représentent une part plutôt faible dans le budget fédéral, soit environ 1 à 1,2 million d'euros. Les recettes de la résidence hôtelière accessible aux personnes en situation de handicap, située dans le 20^e arrondissement de Paris, propriété de la FFH permettent de contribuer à hauteur de 535 000 euros au budget. Le reste du financement provient de recettes propres (formations, manifestations), de partenariats privés et de subventions de l'État accordées dans le cadre de contrats de performance, de contrats de développement, ou de mise à disposition de cadres, programmes tels que les Projets sportifs fédéraux (PSF) mis en place par l'ANS. Lors de son audition, la FFH a d'ailleurs salué la relation de confiance nouée avec l'ANS ⁽⁶⁾.

La fédération précise également que les contrats de performance ont doublé pour atteindre 4,15 millions d'euros de participation de l'État. Grâce à l'augmentation des dotations pour la haute performance, l'encadrement au sein de

(1) Article L. 131-14 du code du sport.

(2) Depuis l'arrêté du 22 juillet 2022 modifiant deux arrêtés du 28 mars 2022 accordant la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport, ces disciplines sont les suivantes : boccia, goalball, torball, para athlétisme, para basket, para bowling, para cyclisme, para haltérophilie, para escrime, para football, para natation, para pétanque et sport boules, para randonnée, para rugby, para sarbacane, para tennis de table, showdown. Les para sports d'hiver ne sont pas inclus dans cette énumération.

(3) Ces disciplines sont les suivantes : para aviron, para badminton, para canoë, para danse, para dressage, para équestre, para golf, para handball, para judo, para escalade, para surf, para stand up paddle, para taekwondo, para tennis, para tir, para tir à l'arc, para triathlon, para duathlon, para voile, para volley, para bras de fer, para karaté, para rugby à XIII, para ski nautique, para wake, para vol à voile, handi parapente.

(4) Dans le cadre du pass'sport par exemple qui permet une adhésion temporaire.

(5) FFH, Budget prévisionnel 2023, publié le 15 avril 2023.

(6) Audition de la fédération française handisport (FFH) représentée par Mme Guislaine Westelynck, présidente, et M. Grégory Saint Géniest, directeur technique national, organisée le 29 mars 2023.

la fédération a été développé et davantage de compétitions peuvent être organisées, conférant une plus grande visibilité aux athlètes. Vingt-trois agents d'État exercent en tant que conseillers techniques sportifs (CTS) auprès de la fédération ; M. Grégory Saint Génies, directeur technique national, précise que ce chiffre « *était deux fois moins important au début des années 2010. Le Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs promet une augmentation continue des moyens, qui doit permettre d'atteindre 28 cadres en 2025.* »⁽¹⁾ Ces nouveaux postes devraient être utilisés pour encourager à la fois le développement de la performance et celui de l'activité physique et sportive des Français en situation de handicap. Ces moyens devraient permettre à la France d'atteindre le sixième rang aux Jeux paralympiques de 2024. Aux Jeux de Tokyo, la France avait gagné cinquante-quatre médailles ; elle ambitionne d'en gagner quatre-vingt-dix et trente titres à ceux de Paris 2024⁽²⁾.

La croissance forte des moyens doit néanmoins être nuancée face à l'objectif élevé de performance. **Les retards d'investissements des dernières années ne seront pas rattrapés et constituent un obstacle réel pour atteindre ces ambitieux objectifs de performance fixés pour les Jeux.**

Cette fragilité des moyens se manifeste notamment au niveau de l'encadrement des athlètes : pour les onze disciplines paralympiques qu'elle représente, la FFH a indiqué aux rapporteurs qu'elle ne dispose que de trois professionnels cadres d'État à temps complet. **Les difficultés de financement persistent, à la fois pour préparer la performance paralympique, et pour développer des disciplines qui ne sont pas paralympiques ou qui ne sont pas labellisées « haut niveau », telles que le football en fauteuil électrique ou le football pour les sourds**⁽³⁾.

Le constat de telles difficultés est partagé par l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep). Auditionné par les rapporteurs, son directeur, M. Fabien Canu, a reconnu un retard important sur le sujet du handisport de haut niveau. Il indique que « *le rattrapage de ce retard est en cours : à la rentrée 2022, l'Insep accueillait, quatorze athlètes handisport, sur un total 780 sportifs. La faiblesse de ce chiffre est notamment due à la problématique d'accessibilité des locaux qui reste un enjeu majeur malgré des adaptations en cours de réalisation.* »⁽⁴⁾

Si l'imminence des Jeux paralympiques se traduit par l'augmentation des moyens alloués au para sport et le rend plus visible sur la scène médiatique, il souffre toujours de faiblesses structurelles qui nécessiteront encore plusieurs

(1) Audition cit.

(2) Nicolas Lepeltier, Elisabeth Pineau, « [Paris 2024 : la France a-t-elle les moyens d'intégrer le top 5 des médailles aux JO ?](#) », Le Monde, 22 mars 2023

(3) [Arrêté du 22 juin 2022](#) modifiant l'arrêté du 25 novembre 2021 relatif à la reconnaissance du caractère de haut niveau des disciplines sportives.

(4) Audition du directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance, le 11 avril 2023.

années d’actions résolues pour être réduites ou dépassées. Les rapporteurs encouragent les acteurs publics à maintenir cette dynamique pour les prochaines olympiades en 2028.

ii. Le para sport adapté : une reconnaissance encore limitée

Pour les athlètes souffrant de handicaps cognitifs, psychiques ou mentaux, l’accès au sport de haut niveau est encore plus complexe. Le para sport adapté manque de moyens, et a du mal à exister, victime notamment d’années d’exclusion des Jeux.

Le para sport adapté est destiné aux personnes souffrant de handicaps non sensoriels ou physiques. Il s’est développé en France principalement sous l’influence de sa fédération, la Fédération française du sport adapté (FFSA), qui a reçu délégation du ministère des Sports en 1977. Elle s’adresse aux personnes en situation de handicap mental ou psychique, du loisir au haut niveau. Elle compte 65 000 licenciés répartis dans 1 300 clubs. Les sportifs de haut niveau présentant une déficience intellectuelle sont très peu nombreux, entre 160 et 180 dans le monde, la France en comptant moins d’une dizaine ⁽¹⁾. Six athlètes représentaient la France aux Jeux de Tokyo en 2020, où a été remportée la première médaille d’or paralympique du para sport adapté français, grâce à Charles-Antoine Kouakou, vainqueur de l’épreuve du 400 mètres en athlétisme.

La FFSA est délégataire de dix-neuf disciplines ⁽²⁾ de para sport adapté ; seules les disciplines de para voile adaptée, para surf adapté, para stand up paddle, para golf adapté, para karaté adapté, para sport boules adapté sont déléguées aux fédérations homologues. À la différence de la FFH, la FFSA conserve le monopole sur l’ensemble des disciplines des Jeux paralympiques.

En matière de compétition, les règles internationales du mouvement paralympique définies par le CIP, s’imposent au Comité paralympique et sportif français. Pour qu’un athlète en situation de handicap participe aux Jeux paralympiques, il doit remplir des conditions fixées par le code de classification des athlètes du CIP ⁽³⁾ qui mesure l’impact du handicap dans la pratique sportive, afin d’assurer une compétition équitable et d’éviter que la nature du handicap ne favorise certains athlètes plus que d’autres. **Ces critères ne permettent pas la prise en compte de l’ensemble des personnes pratiquant du sport à haut niveau.** Ainsi en est-il des personnes porteuses de trisomie 21. Ces dernières sont considérées

(1) Selon l’Inserm, la déficience intellectuelle peut se définir comme un déficit de l’intelligence et des limitations du fonctionnement adaptatif apparaissant avant l’âge adulte. C’est un handicap fréquent, puisqu’environ 1 à 2 % de la population est concernée.

(2) Ces disciplines sont les suivantes : para athlétisme adapté, para aviron adapté, para badminton adapté, para basket-ball adapté, para canoë-kayak adapté, para cyclisme adapté, para équitation adapté, para escalade adaptée, para football adapté, para handball adapté, para judo adapté, para lutte adaptée, para natation adaptée, para pétanque adaptée, para rugby adapté, para tennis adapté, para tennis de table adapté, para tir à l’arc adapté, para triathlon et disciplines enchaînées adaptées.

(3) [Code de classification établie par le CIP](#) relatifs aux règles, pratiques et procédures pour la classification des athlètes porteurs d’un handicap.

comme ayant un surhandicap physique qui n'est pas pris en compte dans les classifications existantes. Pour les Jeux paralympiques, cette classification est évaluée sur trois aspects :

– la compatibilité avec les dix catégories de handicap reconnues par le CIP – différence de longueur de jambes, membre amputé, ataxie, etc. Chaque sport paralympique définit à quels types de handicaps s'adressent ses compétitions : l'athlétisme et la natation sont par exemple ouverts à tous, le goalball et le judo sont spécifiques à la déficience visuelle, d'autres sont accessibles à plusieurs groupes déterminés (cyclisme, équitation) ;

– le minimum de handicap requis dans le sport considéré, défini par ses règles de classification et reposant sur une étude scientifique évaluant l'impact d'un handicap sur la performance du sport en question ;

– la catégorie de compétition la plus adaptée. Les athlètes sont placés dans des groupes de compétiteurs dont les niveaux de limitation fonctionnelle dans l'activité considérée sont jugés similaires, par exemple, dans une même épreuve d'athlétisme en fauteuil roulant peuvent concourir des personnes paraplégiques et des personnes amputées.

Les athlètes du para sport adapté ont du mal à être représentés lors des compétitions compte tenu de cette classification restrictive. Les rapporteurs considèrent que cette classification pourrait être révisée pour une plus juste prise en compte des athlètes du para sport adapté.

Ces athlètes sont également désavantagés par le nombre d'épreuves qui leur sont réservées, celui-ci étant défini par le CIP, qui détermine pour chaque olympiade la liste des épreuves et des disciplines ouvertes à la compétition sur la base d'un quota d'athlètes autorisés à concourir. Ce quota varie d'une édition des Jeux à l'autre : ainsi, alors que 4 350 athlètes paralympiques avait été admis à concourir aux Jeux de Rio 2016, ils étaient 4 400 aux Jeux de Tokyo 2020, le même nombre ayant été retenu pour les Jeux de Paris 2024. Ce quota ne permet pas de faire évoluer le nombre des disciplines proposées aux Jeux paralympiques ⁽¹⁾. Il laisse par ailleurs moins d'opportunité au para sport adapté qui compte un nombre d'athlètes moins important que le para sport.

Les athlètes porteurs d'un handicap mental sont en outre peu représentés ⁽²⁾. Pour les Jeux de Paris 2024, le CIP a retenu pour les seuls athlètes atteints d'un handicap mental, à l'instar de ceux de Tokyo, les disciplines suivantes :

- 4 épreuves en athlétisme ;
- 1 épreuve en tennis de table ;
- 5 épreuves en natation.

(1) Si des épreuves de para sport adapté étaient ajoutées, il faudrait en supprimer en para sport pour ne pas dépasser le plafond du nombre d'athlètes fixé par le CIP.

(2) Les athlètes atteints d'un trouble du spectre de l'autisme, sans surhandicap de déficience mentale, en sont exclus ; ainsi que les personnes atteintes de trisomie 21, en raison de leur surhandicap physique.

Les athlètes déficients intellectuels ont concouru pour la première fois aux épreuves d'athlétisme et de natation lors des Jeux d'Atlanta en 1996. À partir des Jeux de Sydney, en 2000, le para sport adapté fut exclu des olympiades à la suite de la fraude de l'équipe espagnole de para-basket adapté qui avait intégré en son sein des personnes valides. Conséquemment, le CIP a révisé la classification et les modalités de qualification aux Jeux des sportifs déficients intellectuels. Le para sport adapté a réintégré les olympiades en 2012 à l'occasion des Jeux de Londres. Cette réintégration « anime le secteur d'un véritable regain d'enthousiasme et d'engagement » indique son président, M. Marc Truffaut, qui précise que « l'image positive véhiculée par le sport a aidé des personnes à mieux accepter leur handicap et à se sociabiliser, [et que] cela a eu une influence positive sur le développement de la fédération » ⁽¹⁾.

À la problématique de la reconnaissance et de la place accordées aux athlètes du para sport adapté s'ajoute celle de leur financement. Souvent résidents d'établissements médico-sociaux, ces athlètes nécessitent un accompagnement éducatif supplémentaire : « Ce sujet pèse fortement au sein de la FFSA » indique son président. La fédération accompagne six athlètes de haut niveau et se heurte à des considérations logistiques d'ampleur pour leur entraînement et leur accompagnement. Ceux qui sont en mesure de vivre seuls et sortent du champ des aides de l'État « font face à des difficultés de financement. La réussite sportive et académique des athlètes constitue un frein à la reconnaissance administrative de leur handicap et donc à l'accès à des aides dédiées : **le développement du para sport adapté nécessite des ajustements pour prendre en compte ces réalités** » alerte M. Marc Truffaut.

La pérennité des financements et de l'accompagnement publics est incertaine. La FFSA est financée par le ministère des Sports chaque année, à hauteur de 1,2 million d'euros pour le haut niveau et de 300 000 euros pour le développement de la pratique sportive. Le soutien de l'ANS a été accueilli avec enthousiasme par ses représentants. Son activité de formation aux métiers du sport adapté lui permet de percevoir en outre 500 000 euros. Ses licences, d'un montant annuel de 27 euros représentent environ un million d'euros de ressources propres. La fédération développe également des partenariats privés – dont le plus important est celui conclu avec la mutuelle de santé Malakoff Humanis. Le projet de création d'une « académie du sport adapté », en partenariat avec la Française des jeux, devrait quant à lui permettre l'embauche d'une personne en situation de handicap au sein de la fédération. Son président regrette néanmoins un trop faible soutien des pouvoirs publics et déplore que « l'augmentation probable des besoins post-Jeux n'est pas anticipée, ni financée » ⁽²⁾.

(1) *Propos recueillis lors de l'audition de M. Marc Truffaut, président de la fédération française du sport adapté, le 11 avril 2023.*

(2) *Audition, cit., 11 avril 2023.*

Au-delà des considérations financières, les représentants de la FFSA considèrent que leur difficulté de développement est en grande partie due à la **faible médiatisation de leurs sportifs et soulignent l'importance de la médiatisation du para sport dans son ensemble, et le rôle déterminant des Jeux paralympiques.**



Focus sur les *Virtus Global Games* de Vichy 2023

Après l'exclusion des athlètes handicapés intellectuels des olympiades à l'issue des Jeux de Sydney en 2000, la fédération internationale des sports pour personnes avec déficience intellectuelle appelée « Virtus »⁽¹⁾ a créée sa propre compétition sportive : les *Global Games*.

Les *Virtus Global Games*, dont la 6^e édition s'est tenue à Vichy du 4 au 10 juin 2023, sont le plus grand événement mondial pour le para sport adapté de haut niveau. Plus de mille athlètes provenant de quatre-vingts nations d'Europe, d'Amérique, d'Asie, d'Afrique et d'Océanie, atteints de déficience intellectuelle, de trisomie 21 ou d'un trouble du spectre de l'autisme sans déficience intellectuelle, se sont affrontés dans treize disciplines. Parmi les athlètes français, plusieurs détiennent déjà des titres internationaux mondiaux ou olympiques : Léa Ferney et Lucas Créange en tennis de table, Charles-Antoine Kouakou et Gloria Agblemagnon en athlétisme, ou encore Charlène Odin et Jordan Fonteney en karaté.

« *L'ampleur de cette compétition est telle qu'elle correspond à quinze championnats du monde organisés en une seule semaine* » indique le président de la FFSA⁽¹⁾. Les résultats des épreuves d'athlétisme et de natation sont qualifiants pour les Jeux paralympiques, et le vainqueur du tournoi de tennis de table concourt automatiquement aux Jeux paralympiques. Dans cette discipline, ce sont Chen Po-Yen, de Taïwan, et Ebru Acer, de Turquie, qui ont remporté les titres respectifs en simple masculin et féminin aux *Virtus Global Games 2023*.

Lors de son audition, M. Marc Truffaut a indiqué aux rapporteurs que l'édition 2023 était un peu particulière : « *Elle a pour ambition de laisser en héritage une classification adaptée pour les personnes trisomiques, dans la perspective de les intégrer aux Jeux paralympiques et aux fédérations internationales* ». L'intégration de la trisomie 21 dans cette classification serait une première étape pour répondre à la demande pressante d'intégration aux Jeux paralympiques de ces athlètes.

Dans la perspective des Jeux, au même titre que les championnats du monde de para-athlétisme qui se dérouleront cet été en France, **les *Virtus Global Games* sont considérés par le ministère des Sports comme un événement majeur permettant de sensibiliser les publics.** Des groupes scolaires de la région Auvergne-Rhône-Alpes ont assisté aux compétitions. **Le fonds audiovisuel de l'ANS a permis d'augmenter la médiatisation de l'événement. Les performances des athlètes doivent également permettre de sensibiliser les fédérations, les incitant à ouvrir des sections spécialisées de sport adapté, où à mieux s'adapter aux sportifs déficients intellectuels déjà membres de leurs clubs.**

(1) *Créée en 1986, la fédération internationale de sport pour personnes ayant une déficience intellectuelle a plusieurs fois changé de nom. Depuis 2019 elle a pris le nom de Virtus-World intellectual impairment sport.*

(2) *Audition, cit. 11 avril 2023.*

b. L'apport des Jeux paralympiques de 2024

L'ensemble des acteurs du para sport auditionnés par les rapporteurs a insisté sur l'importance de la **médiatisation du para sport. Tous saluent la prise en compte exceptionnelle du para sport dans la perspective des Jeux de Paris 2024.**

i. Des conditions de déroulement inédites

Deux étapes importantes ont permis aux Jeux paralympiques d'occuper la place qu'ils ont aujourd'hui. La première, essentielle pour la reconnaissance de la compétition et la valorisation des athlètes, date de 1984 quand les olympiades des athlètes porteurs d'un handicap furent baptisées « Jeux paralympiques ». La seconde est issue d'un accord signé entre le CIO et le CIP, en 2001, formalisant le principe d'un **déroulement consécutif des épreuves des Jeux olympiques et paralympiques à compter des olympiades de 2008** ⁽¹⁾. Désormais, depuis les Jeux de Pékin, les olympiades et para-olympiades se déroulent dans les mêmes lieux et partagent les mêmes infrastructures (villages des athlètes, installations sportives, etc.). **Ces évolutions symboliques permettent de mettre progressivement les Jeux olympiques et paralympiques sur un pied d'égalité.**

L'édition 2024 poursuit cet objectif en assurant aux Jeux paralympiques une **visibilité** exceptionnelle : l'organisateur a fait le **choix de lieux prestigieux pour la cérémonie d'ouverture et les sites de compétition**. Comme pour les Jeux olympiques, la cérémonie d'ouverture se déroulera hors d'un stade pour la première fois de son histoire, avec pour arrière-plan l'avenue des Champs-Élysées et la place de la Concorde. Elle sera entièrement accessible aux 65 000 spectateurs qui y sont attendus. Plusieurs épreuves se dérouleront également dans des lieux emblématiques de la capitale : para-tir à l'arc aux Invalides, escrime fauteuil et para-taekwondo au Grand Palais, cécifoot au stade de la tour Eiffel, para-équitation dans les jardins du château de Versailles, etc.

Avec près de 3,4 millions de billets mis en vente pour les Jeux paralympiques, un record de fréquentation est attendu notamment par rapport aux Jeux de Londres de 2012, à l'occasion desquels quelque 2,7 millions de billets avaient été vendus. Près de 300 bénévoles en situation de handicap seront également recrutés pour participer à l'organisation et au déroulement des Jeux. **Les rapporteurs considèrent qu'un tel nombre de spectateurs, s'il était atteint, constituerait un premier héritage fort pour le para sport.**

(1) Accord sur l'organisation des Jeux paralympiques, signé le 19 juin 2001, entre le CIO et le CIP. Cet accord, reconnaissant la nécessité d'instaurer des synergies au niveau de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques ne devait entrer en vigueur qu'en 2008 à Pékin pour les Jeux d'été et en 2010 à Vancouver pour les Jeux d'hiver. Or, tous les Cojo, à commencer par celui de Salt Lake City en 2002, ont immédiatement décidé d'appliquer le principe d'une seule structure d'organisation pour les deux manifestations.

Vingt-deux para sports, reconnus par le CIP, seront représentés durant les Jeux paralympiques ⁽¹⁾. Deux sports ayant récemment acquis le statut de sport paralympique – le para-badminton et le para-taekwondo, introduits à Tokyo – bénéficient d'une **augmentation du nombre d'épreuves** passant respectivement de 14 à 16 épreuves et de 6 à 10 épreuves. Le nombre d'épreuves en para-canoë et en para-triathlon augmente également, à l'instar du para-judo et du para-aviron. Afin de proposer davantage d'opportunités de compétition aux athlètes porteurs de handicaps lourds, les épreuves de boccia sont portées au nombre de onze (contre sept à Tokyo).

Ces changements, équilibrés par la suppression de quelques épreuves en para-athlétisme et para-natation, **témoignent de l'importance croissante du handisport**. Ils sont le signe d'une **évolution progressive du regard porté sur le handicap dans le sport**. Si l'ouverture prochaine de la billetterie des compétitions paralympiques par le Cojop, sans tirage au sort, doit permettre au plus grand nombre de profiter des olympiades, leur visibilité se heurte encore à la faible diffusion audiovisuelle, pourtant essentielle pour permettre la rencontre du public avec les para-athlètes de haut niveau.

- ii. La diffusion audiovisuelle : une législation française en partie datée qui ne devrait toutefois pas empêcher une diffusion exceptionnelle des Jeux paralympiques de 2024

Dans son rapport, publié en juillet 2022 ⁽²⁾, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) indique que **la représentation du handicap dans le paysage audiovisuel français est marginale** et n'a pas progressé depuis 2016 : seulement 0,8 % ⁽³⁾ des individus sont perçus comme étant en situation de handicap (parmi lesquels seuls 39 % sont des femmes). De son côté, l'Union Européenne de Radio-Télévision (UER) ⁽⁴⁾ relève dans une étude de mai 2022 que la France est l'un des pays où le handicap est le moins représenté à l'antenne ⁽⁵⁾. Ce rapport insiste sur « *la médiatisation du para sport [qui] contribue à renforcer la présence à l'antenne des personnes en situation de handicap mais également à changer le regard sur le handicap* ».

En ce sens les Jeux paralympiques de Tokyo de 2021 furent exemplaires : plusieurs grands diffuseurs audiovisuels avaient consacré des programmes entiers au para sport et à ses athlètes. Dès les Jeux de Rio, en 2016, et en dépit du décalage horaire, près de 13,6 millions de téléspectateurs français avaient suivi au moins

(1) Basket fauteuil, boccia, escrime fauteuil, cécifoot, goalball, para-athlétisme, para-aviron, para-badminton, para-canoë, para-cyclisme sur route, para-cyclisme sur piste, para-équitation (dressage), para-powerlifting, para-judo, para-natation, para-taekwondo, para-tennis de table, para-tir à l'arc, para-tir sportif, para-triathlon, rugby fauteuil, tennis fauteuil, volleyball assis.

(2) Arcom, [rapport](#) sur la représentation de la société française à la télévision et à la radio, exercice 2021 et actions 2022, juillet 2022.

(3) Si le chiffre est identique à 2016, l'Arcom observe une augmentation de 0,2 point par rapport à 2020.

(4) L'UER est la plus grande alliance de médias de service public dans le monde, elle représente 115 organisations réparties dans 56 pays.

(5) Par comparaison, la télévision britannique montre 8,3 % de personnes en situation de handicap à l'écran.

quinze minutes des programmes de diffusion en direct des épreuves des Jeux paralympiques, et la télévision publique avait retransmis plus de 100 heures d'épreuves en direct, soit trois fois plus qu'en 2012 lors des Jeux paralympiques de Londres. Dans son rapport sur les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) constate l'intérêt croissant pour la couverture médiatique des Jeux et préconise de transmettre davantage d'épreuves en intégralité sur les chaînes nationales gratuites du groupe France Télévisions, et « *d'étendre la mise à disposition gratuite d'images dans le cadre du droit à l'information sportive permettant à un maximum de chaînes de diffuser les images de la compétition* » ⁽¹⁾.

La législation française reste timide sur les obligations de diffusion de tels évènements. Le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004 ⁽²⁾ qui fixe la **liste des « évènements d'importance majeure » devant faire l'objet d'une diffusion audiovisuelle gratuite**, n'a pas été revu depuis son adoption. Si les Jeux olympiques y figurent, tel n'est pas le cas des Jeux paralympiques. Les faiblesses de ce décret ont déjà fait l'objet de critiques de la part des parlementaires ⁽³⁾ car il n'accorde que peu de place aux compétitions féminines, et ne prévoit aucune obligation en matière de compétition de para sport. Les rapporteurs considèrent que l'accueil des Jeux par la France doit être l'occasion d'achever la révision de ce décret. **L'édition Paris 2024 doit être l'occasion d'une diffusion audiovisuelle exceptionnelle des Jeux paralympiques.**

Le groupe France Télévisions, premier groupe audiovisuel français ⁽⁴⁾, a acquis auprès du Cojop les droits de diffusion des Jeux. Les Jeux paralympiques seront diffusés en continue sur les chaînes principales du groupe, France 2 et France 3. La diffusion en direct de l'évènement (pour un volume total estimé à 300 heures) sera entièrement gratuite sur leur site internet. En amont des Jeux, les différentes antennes du groupe ont également prévu de mettre à l'honneur les olympiades et les athlètes. Une émission quotidienne traitant des Jeux et des athlètes, notamment paralympiques, sera diffusée sur un créneau de grande audience à partir de l'été 2023.

Dans le cadre du programme « Impulsion Politique et Coordination stratégique (IPCS) », la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Mme Amélie Oudea-Castéra, et la ministre déléguée chargée des personnes handicapées, Mme Geneviève Darrieussecq, ont présenté le 23 mai 2023 une feuille de route après avoir réuni les acteurs du sport et du handicap – issus des

(1) CSA, [Jeux olympiques et paralympiques Paris 2024 ; Enjeux et opportunités pour le secteur de l'audiovisuel](#), 12 février 2018.

(2) 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.

(3) Voir notamment le [rapport au Gouvernement](#) du sénateur David Assouline, Le sport à la télévision en France : pour l'accès du plus grand nombre, pour la diversité des pratiques et des disciplines exposées, septembre 2016.

(4) En 2021, le groupe détenait 28,9 % de part d'audience, in *rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens 2021*.

collectivités, du mouvement sportif et du secteur médico-social – qui s’articule autour de quatre axes ⁽¹⁾ :

- des politiques publiques mieux éclairées et mieux évaluées ;
- une pratique sportive mieux inscrite dans le projet de vie de la personne handicapée ;
- une pratique para-sportive plus diverse dans tous les lieux de vie ;
- une haute performance paralympique mieux accompagnée.

Les rapporteurs saluent cette initiative qui doit permettre de simplifier et de développer l’accès à la pratique sportive des personnes en situation de handicap, et dont l’une des mesures doit être **d’intégrer les Jeux paralympiques à la liste des évènements d’importance majeure**.

Les rapporteurs considèrent que **le nombre d’évènements sportifs de l’année 2023 – Virtus Global Games** en juin 2023, championnat du monde de para-athlétisme qui se tiendront du 8 au 17 juillet 2023 au stade Charlety et Coupe du monde de rugby fauteuil, prévue du 16 au 22 octobre 2023 à la Halle Carpentier – **est l’occasion de mettre à l’honneur le para sport**. L’ambition exprimée par le Gouvernement d’inclure les Jeux paralympiques à la liste contenue dans le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004, précité, doit être étendue à l’ensemble des compétitions para sportives.

Recommandation n° 49 : Renforcer la place de la diffusion gratuite du para sport en révisant le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004, en portant modification de la liste des évènements d’importance majeure qu’il comprend.

2. Le développement de la pratique du para sport : une mobilisation importante des acteurs, une prise en compte du handicap perfectible

L’exposition d’athlètes para sportifs de haut niveau a un impact positif pour aider à convaincre tout à la fois les personnes en situation de handicap des bienfaits du sport, mais également les instances organisatrices de la nécessité d’offrir davantage de possibilités de pratique para sportive. Auditionnée par les rapporteurs, la présidente du comité paralympique et sportif français (CPSF), Mme Marie-Amélie Le Fur ⁽²⁾ souligne que la mobilisation des acteurs publics autour du para sport dans la perspective des Jeux paralympiques constitue déjà un héritage tangible des Jeux : *« il y a quelques années encore, peu d’acteurs se sentaient concernés, ils ne s’intéressaient pas à la pratique sportive des personnes en situation de handicap. Mais la méconnaissance des enjeux, des responsabilités et des possibilités offertes par cette pratique demeure le frein le plus fréquent pour son plein développement. »*

(1) Communication du 23 mai 2023, [La pratique sportive des personnes en situation de handicap](#).

(2) Propos recueillis lors de l’audition du comité paralympique et sportif français, le 30 mars 2023, Marie-Amélie Le Fur, présidente.

a. Des dispositifs efficaces pour accompagner la pratique sportive des personnes en situation de handicap mis en place à l'occasion des Jeux

Les Jeux paralympiques 2024 sont d'ores et déjà une réussite s'agissant du développement de la pratique sportive pour les personnes en situation de handicap. Important levier d'émancipation individuelle et collective, cette pratique permet d'améliorer la perception de soi, l'accessibilité et l'inclusion sociale. En ce sens les Jeux de Paris 2024 ont considérablement dynamisé le secteur. Ils sont un accélérateur de projets de long terme et permettent de mobiliser davantage de financements. **Une véritable politique nationale se dessine sous l'impulsion de l'ensemble des acteurs du secteur.** Ainsi, sont mis en place :

– la stratégie nationale « Sport et handicaps 2020-2024 », pour le développement de l'activité physique adaptée pour tous, mise en place par le ministère des Sports et mis en oeuvre par les services déconcentrés des Drajes ⁽¹⁾ et les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports. Afin de dynamiser la pratique para sportive de haut niveau et de loisir, elle prévoit une meilleure information et orientation des sportifs, le développement de l'offre, l'accompagnement renforcé du haut niveau et l'amélioration des connaissances ;

– le plan Héritage et Durabilité des Jeux olympiques et paralympiques 2024 de l'État, qui comprend 140 mesures consacrées au para sport ⁽²⁾ ;

– la mobilisation du CPSF et des fédérations pour aider les personnes en situation de handicap à pratiquer des activités physiques et sportives, en favorisant notamment le déploiement territorial de référents paralympiques ou l'implantation du dispositif « club inclusif » ;

– le renforcement par l'ANS de certains postes de financement en augmentant le soutien aux projets sportifs fédéraux et territoriaux, ou encore en consacrant deux millions d'euros au financement de la mise en accessibilité d'équipements sportifs ⁽³⁾ ;

– enfin, l'allocation de 10 % du fonds de dotation du Cojop à des projets en faveur de l'accessibilité ou promouvant la participation de personnes handicapées à des sports. Depuis sa création en 2019, ce fonds a permis la réalisation de 315 projets d'impact social, pour un montant de dix millions d'euros ⁽⁴⁾.

(1) *Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports.*

(2) *À titre d'exemple la mesure 35 : déployer un référent CPSF par région ; mesure 44 : créer un centre de ressources des classification des para-sportifs en compétition pour mieux les conseiller et les accompagner. Voir aussi, la mesure n° 40 consistant à garantir l'accès à la pratique sportive des personnes en situation de handicap, prise en compte dans la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.*

(3) *Cour des comptes, L'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, janvier 2023, p. 104.*

(4) *Ibid.*

i. Le dispositif « club inclusif »

L'objectif du dispositif « Club inclusif » est de développer la pratique sportive des personnes en situation de handicap au plus près de chez elles et ce aussi bien en milieu rural qu'en zone urbaine par l'intermédiaire d'une stratégie de formation des encadrants sportifs. Ce programme est né du constat que seules 1,5 % des 180 000 associations affiliées au mouvement sportif se déclaraient en mesure d'accueillir des personnes en situation de handicap ⁽¹⁾.

Financé par le CPSF et le ministère des Sports à hauteur de 2,2 millions d'euros ⁽²⁾, il permet aux clubs de former les personnels bénévoles ou professionnels dans le but de pouvoir systématiquement accueillir les personnes en situation de handicap ou les orienter. Lancée en 2020 par la Ville de Paris, le Cojop et le CPSF, la « Formation para-accueillante » devrait permettre à environ 700 clubs de disposer du personnel nécessaire à l'accueil de sportif en situation de handicap à la fin de l'année 2023 ⁽³⁾.

Plus d'une vingtaine de collectivités territoriales sont engagées dans ce programme et participent chacune à hauteur de 6 000 euros ⁽⁴⁾. La FFH et la FFSA interviennent à parts égales auprès des clubs, en mettant à disposition des experts pour former et sensibiliser les acteurs, et pour les accompagner sur le long terme. Les comités départementaux des fédérations, récemment formés à la mise en œuvre du dispositif, jouent un rôle central dans ce déploiement.

ii. L'apport incomplet de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France : la désignation d'un référent sport au sein des établissements sociaux ou médico-sociaux

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, précitée, a introduit un article L. 311-12 dans le code de l'action sociale et des familles qui prévoit la désignation d'un référent pour les activités physiques et sportives au sein des établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS) ⁽⁵⁾. Ces structures, au nombre de 40 000, accueillent et accompagnent des personnes handicapées, dépendantes ou en situation d'exclusion sociale ⁽⁶⁾. Si les ESMS offrent la possibilité de pratiquer des activités physiques et sportives, « *les situations sont très inégales d'un établissement à l'autre, elles sont difficilement évaluables et la crise*

(1) Laurie Veyrier, « [Club inclusif](#) » : 3000 clubs para-accueillants d'ici 2024 ?, L'AFP pour handicap.fr, 17 avril 2023

(2) Ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, [Club inclusif : former 3000 clubs sportifs à l'accueil des pratiquants en situation de handicap d'ici 2024](#), 2 décembre 2022.

(3) Il semble que seuls 80 clubs bénéficient de cette formation en formation, Claire Mayer, « JO 2024 : à Pessac, des clubs sportifs veulent proposer aux personnes handicapées "une pratique comme pour n'importe quel adhérent" », Le Monde, 16 avril 2023.

(4) Répartis pour moitié entre le handisport et le para sport adapté.

(5) Article L. 311-12 du code de l'action sociale et des familles : « Chaque établissement social et médico-social désigne parmi ses personnels un référent pour l'activité physique et sportive. Les modalités de sa désignation et de sa formation continue ainsi que ses missions sont définies par décret ».

(6) Haute autorité de santé, [Comprendre la nouvelle évaluation des ESMS](#), mai 2022.

de la covid-19 a contribué à creuser ces inégalités »⁽¹⁾. La FFSA indique avoir perdu 80 % de ses licenciés du fait du confinement des ESMS.

L'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles inscrit le développement de la pratique d'activités physiques et sportives et d'activités physiques adaptées au sein des missions générales de l'action sociale et médico-sociale. Désormais, les personnes accueillies en ESMS doivent être informées de l'offre d'activités physiques et sportives. Le référent visé par l'article L. 311-12 du même code veille au développement de cette offre en nouant des partenariats avec des intervenants extérieurs. Mais les missions du référent ne sont pas clairement définies, le décret prévu par la loi tardant à être publié⁽²⁾. Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH) a rendu un avis le 20 janvier 2023 sur un projet de décret dans lequel il est indiqué que « *le référent est désigné, avec son accord et parmi les professionnels salariés, par la direction de l'établissement qui doit veiller à ce qu'il dispose, sur son temps de travail, de disponibilités pour exercer cette fonction* ». Le référent devra acquérir les compétences nécessaires à la construction d'un projet personnalisé et sécurisé de la pratique d'une activité physique et sportive pour les personnes handicapées. **Les rapporteurs regrettent l'absence de moyens supplémentaires pour accompagner la création de cette fonction, la mesure étant mise en place à « coût constant », dans un secteur d'ores et déjà en tension**⁽³⁾.

Les établissements et services d'aide par le travail (Esat) et les ESMS jouent un rôle important dans la pratique du para sport adapté, puisque les clubs de sport adapté sont souvent liés à eux par des conventions. Des éducateurs sportifs peuvent par ailleurs être présents dans les ESMS. Ils sont en général titulaires d'un diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport avec une mention spécialisée, qui leur offre des prérogatives d'encadrement poussées, ou ils sont détenteurs d'un diplôme de sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps) ou Staps-activité physique adaptée. Le référentiel d'évaluation des ESMS, élaboré par la Haute autorité de santé (HAS) en 2022, mériterait d'être précisé pour garantir l'encadrement des personnes en situation de handicap par un éducateur diplômé⁽⁴⁾.

Enfin, les rapporteurs s'associent à la préconisation n° 5 du Cese, à la suite du rapport de Mmes Dominique Carlac'h et Marie-Amélie Le Fur : « *Les salles de sport privées et les établissements et services médico-sociaux (ESMS) dotés d'équipement sportifs d'une part, et les clubs sportifs et les ESMS sans équipements sportifs d'autre part, [doivent être] encouragés par une fiscalité incitative à établir des partenariats pour renforcer les créneaux disponibles pour la pratique*

(1) Audition de M. Marc Truffaut, président de la FFSA, cit.

(2) Le décret devait être publié en décembre 2022, selon le [tableau de mise en application](#) de loi.

(3) [Avis du CNCPPH](#) portant sur le projet de décret relatif au référent pour l'activité physique et sportive en établissement social et médico-social, 20 janvier 2023.

(4) HAS, [référentiel d'évaluation](#) de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

d'activités physiques et sportives des personnes en situation de handicap ou éloignées de la pratique sportive »⁽¹⁾.

Recommandation n° 50 : Renforcer l'évaluation et le développement de la pratique sportive dans les ESMS en donnant les moyens aux établissements de mettre en œuvre les apports de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

iii. Les emplois sportifs qualifiés para sport

Avant la création de l'ANS en 2019, le CNDS menait, depuis 2014, une action en faveur du développement de l'emploi sportif qualifié. Toujours d'actualité, cette aide à l'emploi sportif est destinée à faciliter l'embauche de personnels qualifiés disposant de compétences techniques ou pédagogiques leur permettant de conduire, directement ou indirectement, une mission de développement de la pratique sportive dans les territoires. Elle a pour but d'encourager la pratique du sport valide comme du para sport. S'agissant du para sport, cette aide est réservée aux associations affiliées et aux structures déconcentrées des fédérations spécifiques (handisport, sport adapté) et homologues. Les emplois sportifs qualifiés para sport (ESQ) nationaux travaillent dans les sièges des fédérations, pour piloter les projets de développement, tandis que les ESQ territoriaux soutiennent les projets directement au contact des associations sportives locales.

L'ANS contribue à hauteur de 17 600 euros par an à l'embauche d'ESQ para sport. Ce montant est attribué dans le cadre de conventions triennales, dont la reconduction est soumise à une évaluation par les services de l'État. Jusqu'en 2020, la Caisse nationale solidarité pour l'autonomie apportait une aide complémentaire de 8 000 euros par poste et par an pour les ESQ territoriaux. Cette aide a été prolongée, à titre exceptionnel, en 2021, mais son interruption depuis a forcé les fédérations à faire évoluer leur modèle économique pour assurer la pérennité de ces emplois⁽²⁾.

Depuis 2021, en plus des aides à l'emploi de droit commun de l'ANS, toute fédération délégataire est éligible, de droit, au recrutement d'un ESQ national au niveau fédéral, afin de disposer d'une ressource humaine interne travaillant au développement de la pratique para sportive. Au total, le pôle développement de l'ANS a prévu le recrutement de quinze ESQ nationaux. De même, les ESQ territoriaux ne sont plus réservés aux seules FFH et FFSA. Depuis 2021, ce dispositif est élargi à toutes les fédérations délégataires d'une discipline para sport, ce qui a permis la création de 51 postes d'ESQ territoriaux para sport.

(1) Conseil économique, social et environnemental, *Rapport de Mmes Dominique Carlac'h et Marie-Amélie Le Fur, Développer le para sport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous, mars 2023, p. 6.*

(2) À titre d'exemple, l'ANS finance 1,2 million d'euros auprès de la FFH, et la fédération participe à hauteur de deux millions d'euros à partir de ses fonds propres, ce qui correspond à 39 000 euros par poste.

Lors de leur audition, les responsables de la FFH et de la FFSA ont tous deux souligné l'importance de ces emplois pour le développement de leurs activités. Les ESQ leur permettent « *d'organiser davantage de démarchage, d'actions dans les clubs, de réserver strictement l'encadrement des activités aux éducateurs ce qui influe, in fine, sur la qualité et la variété des options de pratique de para sport* » ⁽¹⁾. Ces fédérations ont bénéficié en premier lieu de l'attribution à parts égales de 129 ESQ territoriaux, afin de commencer à développer la pratique sportive dans les territoires ; ce nombre a été porté à 203 en 2022 ⁽²⁾.

Les rapporteurs observent que le renouvellement triennal des ESQ est un frein au développement à long terme de la pratique sportive au sein des fédérations para sport et homologues. Le risque que ces aides à l'emploi ne soient pas renouvelées complique l'organisation, déjà fragile, des fédérations. **Une révision moins fréquente des conventions serait bienvenue et permettrait de poursuivre les efforts de développement de la pratique para sportive.**

Recommandation n° 51 : Pérenniser les emplois sportifs qualifiés du para sport, en particulier pour favoriser le développement du para sport adapté.

iv. Les autres dispositifs favorisant le développement de la pratique para sportive

Des dispositifs complémentaires poursuivant le même objectif de développement de la pratique para sportive sont mis en place, dynamisés par l'approche des Jeux paralympiques de 2024.

Lors des auditions qu'ils ont conduites, les rapporteurs ont été sensibilisés aux évolutions et créations des dispositifs suivants :

– la mise à jour de la liste des équipements spéciaux et appareillages éligibles **au taux réduit de 5,5 %** de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par un arrêté du 18 mars 2022 ⁽³⁾. Les **équipements permettant la pratique d'une activité sportive par des personnes en situation de handicap** sont désormais inclus dans cette liste, au même titre que les équipements destinés à soulager leur handicap. Cette liste a été produite en collaboration avec le CPSF ; elle vise à faciliter l'acquisition d'équipements adaptés pour permettre la pratique sportive compétitive ou de loisir. Ces équipements étaient auparavant assujettis au taux standard de 20 % de TVA. **Cette réduction constitue un élément d'héritage des Jeux ;**

(1) Audition de la FFSA le 11 avril 2023.

(2) À la fin de l'année 2021, l'ANS a décidé de créer au cours de l'année 2022 dix-huit ESQ territoriaux para sport supplémentaires - ANS, [Politique de l'Agence en faveur des projets sportifs territoriaux pour l'année 2022](#).

(3) [Arrêté du 18 mars 2022](#) complétant la liste des équipements spéciaux, dénommés aides techniques et autres appareillages, éligibles au taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée, prévue à l'article 30-0 B de l'annexe IV du code général des impôts, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

– pour la saison 2022-2023, **l’élargissement du pass’sport⁽¹⁾ aux adultes en situation de handicap** (bénéficiant de l’allocation adulte handicapé – AAH). Seuls les enfants à partir de six ans, et les jeunes jusqu’à dix-huit ans étaient concernés par la mesure. Si le renouvellement de ce dispositif pour les personnes en situation de handicap, au-delà l’été 2023, n’a pas encore été annoncé, les rapporteurs y sont très favorables ;

– la **mise à jour du « handiguide des sports »**, crée en 2006 à l’initiative du ministère des Sports, annuaire des structures sportives pouvant accueillir des personnes en situation de handicap, a été effectuée en 2019. Les rapporteurs considèrent que ce guide devrait être davantage promu *via* des actions de communication ; en effet, près de 76 % des élus n’ont pas connaissance de son existence⁽²⁾ ;

– **l’extension du programme « 30 minutes d’activité physique quotidienne (APQ) » aux ESMS**, annoncée dans une lettre d’information du 8 mars 2023 par le ministère de l’Éducation nationale et de la jeunesse ;

– enfin, le **déploiement du programme PEP’S⁽³⁾**, programme déployé au sein des fédérations sportives pour le développement des activités physiques et sportives destiné aux professionnels et bénévoles du milieu du handicap et du secteur médico-social afin de leur permettre de mieux connaître le mouvement handisport, d’obtenir de la part des fédérations un accompagnement continu et d’encadrer les activités physiques.

Les rapporteurs saluent l’existence de ces dispositifs qui constituent des héritages forts et espèrent qu’ils seront pérennisés au-delà des olympiades.

b. Certains obstacles au développement de la pratique restent à lever

Nonobstant la multiplication des efforts et dispositifs mis en place pour favoriser la pratique sportive des personnes en situation de handicap, celle-ci demeure encore trop peu développée. Les rapporteurs regrettent notamment l’absence d’études statistiques précises qui compliquent l’évaluation des besoins et le nombre encore insuffisant de structures adaptées.

i. La difficulté de chiffrer la pratique para sportive

Les études chiffrées sur le nombre de personnes en situation de handicap en France et, *a fortiori*, celles permettant d’évaluer leur activité physique et sportive, manquent. Le nombre de personnes en situation de handicap oscille entre 2 et

(1) Aide financière de cinquante euros à la prise de licence en club, lancée par le gouvernement à l’été 2021.

(2) Conseil économique, social et environnemental, *Rapport de Mme Dominique Carlac’h et Marie-Amélie Le Fur*, *op.cit.*, p. 46.

(3) *Programme d’éducation physique et sportive.*

12 millions de personnes ⁽¹⁾. Cette difficulté tient certainement en partie au fait qu'il existe une importante variété de handicaps altérant plus ou moins l'autonomie des personnes, ce qui rend délicate toute estimation.

D'après le panorama 2019 de l'aide et l'action sociales en France ⁽²⁾ réalisé par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la Santé (Drees), trois critères sont généralement utilisés pour mesurer le handicap : la déclaration d'une limitation dans une fonction physique, sensorielle ou intellectuelle ; la reconnaissance officielle d'un handicap, d'une invalidité ou d'une perte d'autonomie ; ou la déclaration d'une forte restriction dans les activités habituelles ⁽³⁾.

Inscrit dans la lignée des grandes enquêtes sur le handicap et la dépendance, le dispositif d'enquêtes « Autonomie (2021-2024) », mis en œuvre par la Drees doit permettre de mesurer le nombre de personnes handicapées, de décrire leur état de santé et leurs conditions de vie. Les premiers résultats de cette étude figurent dans l'édition 2023 de l'enquête « Le handicap en chiffres » ⁽⁴⁾. La Drees rapporte que 6,8 millions (13 %) de personnes de quinze ans ou plus déclarent avoir au moins une limitation sévère dans une fonction physique, sensorielle ou cognitive, et que 3,4 millions (6 %) déclarent être fortement restreintes dans des activités habituelles en raison d'un problème de santé. La même enquête indique que « *les personnes handicapées de seize à soixante-quatre ans participent un peu moins souvent à la vie associative que les autres et expriment davantage un sentiment de solitude* » ⁽⁵⁾. En 2016, 34 % des personnes handicapées de cette tranche d'âge étaient membres d'une association, contre 39 % pour l'ensemble de la population. L'écart se creuse dans les associations sportives : 12 % des personnes handicapées en sont membres, contre 21 % pour l'ensemble de la population.

Selon le baromètre national des pratiques sportives 2018 de l'Injep, 48 % des personnes handicapées ne pratiquent pas d'activité physique et sportive, contre 34 % dans la population générale. En 2022, l'Injep souligne une amélioration de quatre points de ce taux portant à 56 % les personnes en situation de handicap ayant une pratique sportive. Désormais, 47 % des personnes handicapées ont une pratique régulière (en moyenne une fois par semaine au cours de l'année écoulée), ce qui représente une augmentation de trois points par rapport à 2018 ⁽⁶⁾. Néanmoins, l'Injep ne conduit son étude que sur un très faible échantillon qui ne permet pas d'avoir une véritable représentation de la situation des personnes handicapées. Sur

(1) *Le panorama 2023 de la Drees estime le chiffre entre 2 et 7 millions ; une étude de l'Insee de 2008 indique le chiffre de 12 millions de personnes, ce chiffre ayant été confirmé lors de plusieurs auditions conduites par les rapporteurs ; la communication des ministres en charge du Sport et du Handicap parle de 4 millions.*

(2) *Étude de la Drees, [L'aide et l'action sociales en France – Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion](#) – Édition 2019*

(3) *Ainsi, en 2008, 12,5 millions de personnes âgées d'au moins seize ans vivant à domicile en France étaient concernées par au moins l'un de ces trois critères, soit 25 % de la population de cette classe d'âge. Ce chiffre est basé sur les résultats des enquêtes Handicap-santé 2008-2009 de l'Insee et mériterait d'être mis à jour.*

(4) *Étude de la Drees, [Le handicap en chiffres](#) – Édition 2023.*

(5) *Ibid.*, p. 46.

(6) *Injep, Baromètre national des pratiques sportives, éditions 2018 et 2022.*

4 023 personnes interrogées, seules 500 étaient porteuses d'un handicap. Cette question a fait l'objet d'une attention particulière du Cese qui préconise que l'institut « *augmente la taille de l'échantillon du baromètre national des pratiques sportives et intègre davantage la problématique du handicap afin qu'il soit possible, tous les deux ans, de disposer d'informations sur les pratiques d'activités physiques et sportives des personnes en situation de handicap par type de handicap* »⁽¹⁾.

Les auditions conduites par les rapporteurs ont confirmé les difficultés à disposer d'une vision claire du nombre de personnes handicapées pratiquant le sport, éloignées du sport, affiliées à une fédération, pratiquant dans un club, etc. Lors de l'audition de la FFH, sa présidente, Mme Guislaine Westelynck, a indiqué qu'il était difficile d'établir avec pertinence et certitude le nombre de personnes handicapées pratiquant un sport auprès d'une fédération, « *le nombre de licenciés ne pouvant constituer un critère pertinent puisqu'il est avéré que certaines personnes pratiquent désormais dans les fédérations valides sans prendre de licence para sport* ». **Une telle connaissance est pourtant essentielle pour conduire une action publique efficace, comprendre les enjeux et cibler les besoins.**

À l'instar du Cese, **les rapporteurs recommandent que l'Injep prenne mieux en compte cette dimension dans son étude biannuelle.** De même, ils considèrent que **le recensement du nombre de licences** délivrées par les fédérations et des pratiquants dans les clubs qui leurs sont affiliés, qu'il effectue pour le compte l'État⁽²⁾, **doit inclure les licenciés en situation de handicap.**

Recommandation n° 52 : Mieux intégrer la problématique du handicap dans les études conduites par l'Injep, qu'il s'agisse du baromètre bisannuel des pratiques sportives ou du recensement du nombre de licenciés et de pratiquants.

ii. Des obstacles d'ordre structurel

Mme Marie-Amélie Le Fur, présidente du CPSF, identifie le manque d'information des personnes en situation de handicap comme le premier frein à leur pratique sportive. Elle indique que « *les personnes en situation de handicap n'ont pas forcément conscience des options disponibles, en fonction de leur lieu de résidence, de leur genre ou du type de handicap ; elles pensent que le sport n'est pas pour eux* ». Elle considère toutefois, à l'instar des rapporteurs, que les Jeux permettent de mettre un « *coup de projecteur* » sur cette pratique, tout en alertant sur le fait que la mise en valeur du para sport de haut niveau « *peut générer un effet pervers donnant l'impression d'une pratique inaccessible, démotivant et démoralisant une partie de la population* »⁽³⁾. Autrice, avec Dominique Carlac'h, vice-présidente du Medef, d'un rapport sur le développement du para sport en

(1) Conseil économique, social et environnemental, Rapport de Mme Dominique Carlac'h et Marie-Amélie Le Fur, *op.cit.*, p. 8.

(2) Recensement effectué dans le cadre de conventions d'objectifs signées entre l'État et les fédérations sportives agréées.

(3) Auditionnée par la mission d'information le 30 mars 2023.

France, elle déplore également que l'offre sportive et associative pour les personnes en situation de handicap ne soit pas suffisamment connue des élus territoriaux ⁽¹⁾.

Les auditions conduites par les rapporteurs ont également mis en lumière un manque de formation des enseignants intervenant auprès des élèves en situation de handicap accueillis à l'école ou dans les établissements publics d'enseignement. Les professeurs d'EPS et les professeurs des écoles sont parfois démunis face à leurs élèves présentant des besoins spécifiques, alors même que le premier alinéa de l'article L. 211-7 du code du sport dispose que « *les programmes de formation des professions des activités physiques et sportives comprennent un enseignement sur le sport pour les handicapés* ». De même, les acteurs médicaux et paramédicaux doivent être mieux sensibilisés à l'importance de la pratique sportive pour la santé de leurs patients handicapés.

Les équipements destinés à la pratique para sportive sont trop rares, et le maillage territorial encore incomplet. Dans les outre-mer, en particulier, le déficit d'équipements sportifs en général – à plus forte raison des équipements adaptés à la pratique du para sport – est important. À l'exception de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ensemble des départements ultramarins présentent un ratio d'équipements inférieur à la moyenne nationale, qui est de 46,2 équipements sportifs, sites et espaces de sport en plein air pour 10 000 habitants.

Cela signifie que plus de 2,5 millions de Français vivant dans les outre-mer ne disposent pas d'un accès facile aux activités sportives. De même qu'en métropole, les installations sont anciennes, avec près de 50 % des équipements sportifs et sites et espaces de pratique de sports mis en service avant 1995 ⁽²⁾. Elles n'ont, depuis, fait l'objet d'aucune rénovation alors même que l'accessibilité du bâti est une obligation créée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. L'accessibilité doit concerner l'ensemble du bâtiment : vestiaires, parking, etc., et doit être pensée en se décentrant de la seule norme, avec pour objectif d'être la plus pertinente possible pour les usagers d'un territoire particulier. **À ce titre, les rapporteurs regrettent que le plan « 5 000 terrains de sport » ne comporte pas d'exigences spécifiques pour des terrains adaptés au para sport.**

Enfin, le coût de la pratique sportive représente un réel obstacle. La pratique d'un para sport coûte cher, en raison notamment du matériel spécifique ou de l'accompagnement humain supplémentaire qu'elle requiert. Ce problème est d'autant plus prégnant que plus d'un quart des personnes handicapées de 15 à 59 ans ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian ⁽³⁾. **L'extension du pass'sport aux personnes percevant l'AAH pour la saison 2022-2023 est bienvenue pour répondre à ce problème, mais la nouveauté du dispositif ne permet pas encore d'en évaluer les effets.**

(1) 56 % des élus n'ont pas consciences de l'offre sportive et associative disponibles pour les personnes en situation de handicap, in *Rapport du Cese, op. cit.* p. 46.

(2) Avis du Cese, [L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives](#), juillet 2018.

(3) *Panoramas de la Drees, Le handicap en chiffres – Édition 2023.*

La nécessité d'une vigilance particulière envers les violences dans le para sport

Les études statistiques démontrent une prévalence importante des violences envers les personnes en situation de handicap par rapport aux personnes valides. Une enquête de la Drees de 2020 établit que « *toutes choses égales par ailleurs, le handicap fait partie des caractéristiques – avec la situation familiale ou l'âge – qui influent le plus sur la probabilité d'avoir subi des violences physiques, sexuelles ou verbales. Ainsi, être handicapé accroît de façon significative la probabilité d'avoir subi des violences physiques et/ou sexuelles (+3 points) [...]* » Si cette surexposition concerne aussi bien les hommes que les femmes en situation de handicap, celles-ci sont tout particulièrement exposées : « *Au cours des deux années précédant l'enquête, 9 % des femmes en situation de handicap ont été victimes de violences physiques et/ou sexuelles au sein de leur ménage ou en dehors, contre 5,8 % des femmes sans handicap. En particulier, elles sont deux fois plus nombreuses à avoir subi des violences sexuelles (4,0 % contre 1,7 %).* »⁽¹⁾

Dans ce contexte, le para sport ne peut pas s'estimer à l'abri de la perpétuation de telles violences. L'ensemble des acteurs (entraîneurs, bénévoles, arbitres, supporters, dirigeants de clubs, encadrants, sportifs, etc.), à travers toutes les disciplines sportives, sont concernés. Des actions de prévention, de sensibilisation et de formation contre les violences et les discriminations sont d'ailleurs menées par certaines fédérations. Le récent rapport du Cese⁽²⁾ rappelle que ces fédérations développent notamment des partenariats avec l'association Colosse aux pieds d'argile, qui lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et le bizutage en milieu sportif et éducatif.

Les rapporteurs ont été sensibles à cette problématique au cours des auditions qu'ils ont conduites et **insistent sur la nécessité d'accroître la vigilance des pouvoirs publics et la formation des acteurs du sport pour que la prévention soit efficace.**

(1) Drees, [Les personnes handicapées sont plus souvent victimes de violences physiques, sexuelles et verbales](#), juillet 2020.

(2) Avis du Cese, [L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives](#), juillet 2018.

3. La problématique de l'accessibilité dans les transports

L'accessibilité est un droit et un pilier de la justice sociale. En France, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a consacré le principe d'accessibilité dans les milieux scolaire et professionnel, mais également dans le bâti et les transports⁽¹⁾. Aux termes du décret n° 2006-138 du 9 février 2006, pris en application de la loi précitée⁽²⁾, la mise en accessibilité des services de transport collectif devait être achevée en 2015 : notamment en l'Île-de-France, le constat est décevant.

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

(2) Décret n° 2006-138 du 9 février 2006 relatif à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services de transport public terrestre de voyageurs.

a. Les défaillances structurelles de l'offre de transport en Île-de-France...

Le Cojop estime à 4 000 le nombre de spectateurs en situation de handicap attendus chaque jour pendant les Jeux, et à 2 500 ceux attendus quotidiennement pendant les Jeux paralympiques. Ces chiffres ont été confirmés lors de la réunion du Comité stratégique des mobilités du 13 décembre 2022. Les spectateurs usagers en fauteuil roulant (UFR) seront plus de 40 % à résider dans Paris à l'occasion des Jeux, supposant une offre de transport adaptée pour les déplacements en milieu urbain, en particulier pendant les Jeux paralympiques prévus à la rentrée 2024, dans un contexte de rentrée scolaire et de reprise d'activité qui augmentera, de fait, la fréquentation des transports publics.

Le réseau de transports collectifs francilien a du mal à se mettre en conformité compte tenu de l'ancienneté des lignes, malgré les efforts conduits par IdFM et l'engagement des opérateurs. Si l'ensemble des réalisations faites dans le cadre du Grand Paris Express respecteront les normes permettant le déplacement des personnes à mobilité réduite, les faiblesses structurelles du réseau existant subsistent, en particulier dans le métro parisien pour les UFR. Seules des mises en accessibilité légères, visuelles ou sonores, sont progressivement installées. **L'engagement d'accessibilité ne pourra pas être tenu, sauf si des mesures alternatives aux transports en commun sont proposées.**

Parce que la mobilité inclusive est un enjeu majeur et un engagement des acteurs publics, plusieurs pistes sont envisagées par le Comité stratégique pour corriger ces failles. Parmi elles, la mise à niveau du parc de taxis, la mise en place de navettes réservées aux personnes à mobilité réduite, ou la possibilité d'obtenir l'aide d'un accompagnateur pour se déplacer. De même, pour accompagner ces mesures, il est envisagé de créer une plateforme de réservation permettant d'assurer au spectateur à mobilité réduite la disponibilité de sa place et la fixation d'horaires spécifiques de départ depuis les gares parisiennes pour garantir une arrivée sur les sites des Jeux entre une heure et trente minutes avant le début d'une compétition.

Pour atteindre ces objectifs, les différentes parties prenantes sont soumises à un calendrier très serré ; elles se heurtent à des contraintes techniques de production et de livraison de véhicules adaptés, et doivent résoudre les difficultés propres aux véhicules adaptés au transport de personnes à mobilité réduite qui présentent un gabarit plus important ne leur permettant pas d'accéder à certaines stations ou places de stationnement.

Conscients de ces problématiques, l'État prévoit le lancement, dès le printemps 2023, d'un marché public pour la mise en place d'une centrale de réservation, pour la fourniture du matériel roulant et pour l'exploitation des services de navettes pour les Jeux. Par ailleurs, il a engagé une réflexion sur les modalités de recrutement et de formation du personnel, envisageant même de recourir aux volontaires. Le Comité insiste sur la nécessité d'assurer une maintenance plus poussée sur le matériel existant et de louer ou d'acheter du matériel supplémentaire, adapté et en quantité suffisante.

À l'heure actuelle, le parc des taxis adaptés aux personnes à mobilité réduite est compris entre 200 et 300 véhicules. À ce chiffre s'ajoute la flotte des véhicules du réseau PAM ⁽¹⁾ organisé par département et qui a effectué plus 727 000 courses en 2019. À titre indicatif, le réseau PAM de Paris dispose d'une flotte d'environ 120 véhicules, celui du réseau commun PAM des Yvelines et des Hauts-de-Seine dispose d'une flotte d'environ 96 véhicules.

Cela demeure insuffisant. Le nombre de taxis en circulation nécessaire pendant les Jeux est estimé à mille. Ce chiffre ne sera pas atteint mais l'État prévoit de renforcer son soutien pour les commandes de taxis supplémentaires qui devraient avoir lieu dès l'année 2023 dans le cadre de marchés à tranches, afin d'augmenter le nombre de véhicules requis en cas de demande plus importante.

Recommandation n° 53 : Accélérer les autorisations de mise en circulation des véhicules adaptés au transport des personnes à mobilité réduite.

b. ... ont en partie été compensées par la loi olympique s'agissant des taxis UFR

Face au constat de l'impossibilité de mise en accessibilité du métro, un compromis a été trouvé par la mise en accessibilité de l'entièreté du réseau en surface. L'ensemble des 13 lignes de tramway sont d'ores et déjà accessibles. Actuellement, 500 lignes de bus sur les 900 que compte l'Île-de-France le sont également ⁽²⁾. 100 % des 4 500 bus en exploitation sont équipés de rampes d'accès, annonces visuelles dynamiques et annonces sonores. Les efforts vont se poursuivre, la Ville de Paris s'étant engagée à rendre accessibles toutes les lignes de bus d'ici aux Jeux. Une ligne de bus est considérée comme accessible aux personnes à mobilité réduite dès lors que 70 % au moins de ses arrêts répondent aux exigences des normes d'accessibilité. Ces chantiers ont démarré au début de l'année 2022 et se poursuivront jusqu'en 2024.

En outre, la loi olympique du 19 mai 2023 précitée devrait apporter une solution en permettant d'augmenter le nombre de taxis accessibles aux personnes UFR. En effet, au-delà de la question du nombre des taxis en circulation, celle, plus spécifique, des véhicules effectivement en mesure d'accueillir des personnes ne pouvant pas s'extraire de leur fauteuil roulant pose question. Le code des transports ne permet pas que des autorisations de stationnement soient délivrées par les préfetures à des personnes morales qui ne les exploitent pas elles-mêmes. Désormais, jusqu'au 31 décembre 2024, le préfet de police pourra délivrer à des personnes morales des autorisations d'exploitation et de stationnement pour des taxis accessibles aux usagers en fauteuil roulant. Ces autorisations sont incessibles et valables cinq ans à compter de leur date de délivrance.

(1) Créé en 2002, le service PAM (Pour Aider à la Mobilité) est un service public de transport à la demande financé par la Région Île-de-France, Île-de-France Mobilités et les départements qui en assurent le fonctionnement.

(2) Audition de M. Florent Bardon, coordonnateur mobilités, le 8 février 2023.

Cette disposition vise les personnes morales, telles que la compagnie de taxis G7, qui disposent des moyens financiers nécessaires à la commande massive de tels véhicules. Le fait que soient visés dans la loi les véhicules UFR ⁽¹⁾ permet de cibler précisément les personnes qui ne peuvent s'extraire de leur fauteuil. Ces véhicules répondant à des normes strictes, définies par arrêté ⁽²⁾, sont les seuls à même de répondre au véritable déficit constaté par les autorités publiques, les véhicules accrédités pour transporter des personnes à mobilité réduite (véhicule PMR) étant plus nombreux en circulation. Compte-tenu des contraintes techniques, des délais nécessaires à la production de ce type de véhicules et de leur coût, le choix du législateur paraît équilibré et permettra de se rapprocher de l'objectif de 1 000 taxis parisiens accessibles. Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions et modalités d'attribution de ces autorisations. L'opportunité de la pérennisation du dispositif, et son éventuelle extension géographique, sera évaluée par la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dans la première moitié de l'année 2025.

V. LE SPORT-SANTÉ EN FRANCE : LES JOP, UN ACCÉLÉRATEUR DE DÉVELOPPEMENT ?

Le soutien à la structuration du sport-santé ⁽³⁾ en France est une politique publique récente, mise en œuvre à l'échelle nationale par la direction générale de la santé (DGS) et la direction des sports (DS). Bien qu'à première vue les enjeux du sport-santé puissent paraître éloignés de ceux des Jeux olympiques et paralympiques, les rapporteurs sont convaincus qu'il n'en est rien. Bien au contraire, la stratégie nationale sport-santé 2019-2024 (SNSP), en visant à promouvoir l'APS comme facteur de santé physique et mentale à part entière, s'inscrit pleinement dans la dynamique olympique. La SNSP, dont le document de synthèse ⁽⁴⁾ qualifie ainsi les Jeux comme « *une opportunité concrète pour la promotion de l'activité physique et sportive de chacun* », s'appuie d'ailleurs sur leur effet mobilisateur.

Depuis le succès de la candidature française à l'organisation des JOP 2024, de nombreuses avancées peuvent être observées : structuration du réseau des maisons sport-santé (MSS), définition d'un cahier des charges et d'une procédure de labellisation de ces dernières, élargissement du champ des bénéficiaires et des

(1) Ces véhicules équipés pour transporter un ou plusieurs utilisateurs de fauteuil roulant sont immatriculés dans le genre « véhicule automoteur spécialisé » (VASP), carrosserie « HANDICAP » et catégorie internationale M1.

(2) Article 3 de l'[arrêté](#) du 23 août 2013, modifié par l'[arrêté](#) du 29 décembre 2020, relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur des catégories M1 et N1.

(3) Le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques définit le sport-santé comme une pratique d'APS qui contribue au bien-être et à la santé du pratiquant, dans ses trois dimensions reconnues par l'OMS : physique, psychologique et sociale.

(4) <https://www.sports.gouv.fr/strategie-nationale-sport-sante-2019-2024-85>

prescripteurs de l'activité physique adaptée (APA) ⁽¹⁾, renforcement des actions de communication sur les bienfaits de l'APS, amélioration de l'accès à l'APA.

Aussi, les rapporteurs ont tenu à consacrer une partie de la dernière phase de leurs travaux à l'évaluation des actions et des dispositifs déployés dans le cadre de la SNSP. Ils ont échangé avec M. Jean-Christophe Comboroure, adjoint à la sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation à la direction générale de la santé, ainsi qu'avec trois représentants de l'Union nationale des maisons sport-santé (UNMSS).

L'Union nationale des maisons sport-santé (UNMSS)

L'UNMSS est une association chargée de défendre les intérêts des MSS auprès des pouvoirs publics. Elle assure trois missions :

- représenter et soutenir les MSS ;
- promouvoir leurs actions ainsi que celles de leurs partenaires ;
- développer l'expertise des MSS dans le parcours des usagers.

Son conseil d'administration est composé de représentants des MSS, toutes formes juridiques confondues.

Enfin, ils ont rencontré M. Dominique Delandre, médecin généraliste, conseiller municipal et adjoint à la jeunesse et aux sports de la commune de Montargis, ainsi que M. Olivier Dupuy, enseignant-chercheur en physiologie de l'exercice à l'Université de Poitiers. En novembre 2022, en vue de la préparation d'une nouvelle feuille de route sur le développement du sport-santé, le Gouvernement a confié à M. Delandre une mission sur le déploiement du sport-santé en France. Cinq axes de travail ont été arrêtés :

- l'identification des initiatives de sport-santé déjà existantes et l'évaluation de leur efficacité ;
- le recensement des dispositifs remarquables en la matière déployés en France ;
- l'établissement d'un bilan national avec l'ensemble des parties prenantes en sport-santé ;
- la formulation de propositions pour accélérer le déploiement du sport-santé en France, en renforçant les liens avec les fédérations sportives, les associations et les ministères concernés ;
- la favorisation de la connaissance et de l'appropriation des dispositifs par l'ensemble des territoires.

(1) L'APA est définie par l'article D. 1172-1 du code de la santé publique comme la pratique, dans un contexte d'activité du quotidien, de loisir, de sport ou d'exercices programmés, des mouvements corporels produits par les muscles squelettiques, basés sur les aptitudes et les motivations des personnes ayant des besoins spécifiques qui les empêchent de pratiquer dans des conditions ordinaires.

Les rapporteurs ont apprécié la qualité de leurs échanges avec MM. Delandre et Dupuy, dont ils saluent l'excellente connaissance des enjeux du sport-santé et la densité du travail qu'ils ont accompli depuis huit mois. S'ils n'entendent pas se substituer à cette commission, dont les conclusions devraient être remises au Gouvernement à l'été 2023, il leur semblait important, dans le cadre du présent rapport d'information, de procéder à un rapide bilan d'étape et de faire état de leur réflexion, telle qu'elle résulte des différentes auditions qu'ils ont conduites.

Les progrès permis par la SNSP sont conséquents. Cependant, plusieurs dysfonctionnements persistent et, à un an des Jeux, le niveau d'ambition assigné aux objectifs comme aux moyens consacrés à leur mise en œuvre doivent être rehaussés. **Une mesure, en particulier, apparaît indispensable pour continuer à améliorer le recours à la prescription d'APA : la prise en charge par l'assurance-maladie des séances d'APA, dans des proportions restant à déterminer.** Il s'agit là d'une demande forte des acteurs du sport-santé, notamment réclamée par l'UNMSS et défendue par M. Victor Querton, conseiller du président du Conseil économique, social et environnemental, dans son récent rapport sur l'activité physique ⁽¹⁾. Celui-ci propose une prise en charge des parcours d'APA (bilans et séances) par l'assurance maladie, dans la limite de 500 euros par an, pour les personnes souffrant de maladies cardiovasculaires, et estime le gain net de la mesure pour l'assurance maladie à 3,28 milliards d'euros ⁽²⁾.

A. LA STRATÉGIE NATIONALE SPORT-SANTÉ RECONNAÎT L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET SPORTIVE COMME UN DÉTERMINANT MAJEUR DE SANTÉ

1. L'encouragement au développement du sport-santé doit constituer une priorité de santé publique

Dans la première partie du présent rapport d'information, les rapporteurs ont présenté les nombreux bienfaits de l'APS pour la santé physique et mentale. L'APS constitue d'abord un outil de prévention, qui contribue à réduire les risques de survenue de nombreuses maladies chroniques, en particulier les maladies cardiovasculaires et le diabète. Il s'agit d'un outil thérapeutique non médicamenteux, reconnu comme tel par la Haute autorité de santé (HAS), qui améliore la qualité de vie des patients et prévient la perte d'autonomie.

Le développement du sport-santé ne se limite pas à l'enjeu de l'amélioration de la santé individuelle. **En mars 2022, le coût social de l'inactivité physique en France a été estimé par France Stratégie à 140 milliards d'euros, correspondant à plus de 38 000 décès et 62 000 pathologies chaque année ⁽³⁾.**

(1) Victor Querton, L'activité physique au secours de la santé publique : pistes de réflexion pour faire de l'activité physique un réel recours contre la sédentarité, avril 2023.

(2) Soit la différence entre les dépenses évitées, estimées à 5,33 milliards d'euros, et le coût maximum de la mesure, estimé à 2,05 milliards d'euros.

(3) France Stratégie, L'évaluation socioéconomique des effets de santé des projets d'investissement public : rapport du groupe de travail présidé par Benoît Dervaux et Lise Rochaix, mars 2022.

L'inactivité physique et la sédentarité menacent directement l'équilibre et la pérennité du modèle social français, d'où la priorité accordée par le Gouvernement, dans la stratégie nationale de santé, au développement du sport-santé.

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs se sont particulièrement intéressés au rôle joué par l'activité physique thérapeutique dans l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes de cancer, l'augmentation de leurs chances de survie et la prévention de la récurrence. Ils ont rencontré M. Jean-Marc Descotes et Mmes Christine-Nunes Manso et Audrey-Jane Baldi, respectivement directeur général, responsable des relations institutionnelles et directrice de la communication et des relations institutionnelles de la Cami ⁽¹⁾ Sport et Cancer, qui ont présenté les bienfaits reconnus de la pratique physique pour les patients atteints de cancer : limitation des effets indésirables des traitements (prise de poids, perte de masse musculaire, fatigue, etc.), amélioration de la qualité de vie et du bien-être, réappropriation du corps, création de lien social. L'activité physique permet de diminuer de 30 % environ le niveau de fatigue des patients, de 49 % le risque de récurrence d'un cancer du côlon et de 43 % celui du sein. Les données communiquées aux rapporteurs par la DGS font état d'une réduction de 40 % de la mortalité globale après un diagnostic de cancer.

La Cami Sport et Cancer

Créée en 2000, la Cami Sport et Cancer est une association loi 1901 à but non lucratif. Son objet est la prise en charge des patients atteints de cancer par de l'activité physique thérapeutique, visant à améliorer leur qualité de vie, leurs chances de survie et à prévenir les risques de récurrence.

La Cami s'appuie sur un réseau de plus de 1 000 médecins prescripteurs, est présente dans 31 départements et propose une centaine de programmes à destination des patients, de l'annonce du diagnostic jusqu'à l'après-cancer. Elle travaille en partenariat avec une quarantaine de centres hospitaliers situés dans 80 villes, pour la prise en charge de 3 500 patients par semaine.

Elle s'investit également dans la formation des praticiens en thérapie sportive, revendiquant près de 500 heures en socle initial, renforcé par des formations continues de 70 heures par an en moyenne.

Dans les hôpitaux, les intervenants de la Cami œuvrent à la mise en place de « pôles sport et cancer » au sein des services d'oncologie et d'hématologie. Les programmes durent trois mois, à raison de deux séances hebdomadaires et sont encadrés par une consultation initiale et une consultation de suivi. Ils peuvent être reconduits deux fois pour une prise en charge maximale de neuf mois.

Soutenue par les pouvoirs publics, la Cami a bénéficié d'un peu plus de 800 000 euros de subventions en 2022, en provenance des organismes de santé, des collectivités territoriales, du Fonds de développement de la vie associative (FDVA), de l'ANS et des Drajes.

(1) *Cancer, arts martiaux et information.*

2. La stratégie nationale sport-santé vise à promouvoir l'APS comme facteur de santé physique et mentale toute au long de la vie

Co-pilotée par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et le ministère de la Santé et de la prévention, la SNSP est structurée autour de quatre axes :

- la promotion de la santé et du bien-être par l'APS ;
- le développement et le recours à l'APA à visée thérapeutique ;
- la protection de la santé des sportifs et le renforcement de la sécurité des pratiques et des pratiquants ;
- le renforcement et la diffusion des connaissances sur les bienfaits de l'APS.

La SNSP s'articule avec plusieurs autres programmes ministériels ou interministériels, notamment le plan d'héritage des Jeux « France 2024 », le programme national nutrition santé (PNNS) 2019-2023, le plan mobilités actives et le plan anti-chutes des personnes âgées.

Le suivi de sa mise en œuvre est assuré par un comité de pilotage co-présidé par le directeur général de la santé et la directrice des sports. Un comité restreint comprend les administrations centrales pilotes ou contribuant à la mise en œuvre de la stratégie. Le comité élargi, pour sa part, comprend des représentants des agences régionales de santé (ARS), des DRAJES, des collectivités territoriales, de la Caisse nationale d'assurance-maladie (Cnam), du Cnosf, du CPSF, de Santé publique France, de l'Anses, de l'Onaps, de l'Institut de recherche biomédicale et d'épidémiologie du sport (Irmes), ainsi que d'organismes impliqués dans la mise en œuvre de la SNSP.

M. Jean-Christophe Comboroure a informé les rapporteurs qu'un bilan de la SNSP serait réalisé à l'automne 2023.

B. LA PRESCRIPTION DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ADAPTÉE ET LE RENFORCEMENT DU RÉSEAU DES MAISONS SPORT-SANTÉ : UNE NÉCESSAIRE MONTÉE EN PUISSANCE

1. Les maisons sport-santé : des moyens à renforcer, un modèle à stabiliser

L'existence légale des MSS a été consacrée par la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

Les maisons sport-santé (MSS)

L'article L. 1173-1 du code de la santé publique, créé par la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, confie aux MSS une mission de facilitation et de promotion de l'accès à l'APS à des fins de santé et à l'APA. À cette fin, les MSS assurent des activités :

- d'accueil, d'information et d'orientation du public concernant la pratique de ces activités ;
- de mise en réseau et de formation des professionnels de santé, du sport et de l'APA.

Les activités et les modalités de fonctionnement et d'évaluation des MSS sont précisées par un cahier des charges défini par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et des sports. Ce cahier des charges, publié par un arrêté du 25 avril 2023, assigne aux MSS sept missions dans le cadre de leur activité d'accueil, d'information et d'orientation du public, et deux missions dans le cadre de leur activité de mise en réseau, de formation des professionnels de santé, du médico-social et du social, du sport et de l'APA.

Les MSS reconnues par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et le ministère de la Santé et de la prévention dans le cadre des quatre appels à projets lancés entre 2019 et 2022 doivent désormais être habilitées selon une nouvelle procédure, instituée par le décret n° 2023-170 du 8 mars 2023 relatif à l'habilitation des maisons sport-santé. L'habilitation est délivrée conjointement par le directeur général de l'ARS et le recteur de la région académique (Drajes). Du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'habilitation, les MSS reconnues suite aux appels à projets nationaux peuvent se prévaloir de cette qualité sans être habilitées jusqu'au 31 décembre 2023, et avaient jusqu'au 30 juin 2023 pour déposer une demande d'habilitation. À compter du 1^{er} janvier 2024, elles devront avoir obtenu une habilitation suivant la nouvelle procédure. En application de l'article R. 1173-2 du code de la santé publique, cette habilitation est accordée pour une durée de cinq ans, lorsque :

- le demandeur s'engage à respecter le cahier des charges des MSS ;
- la MSS contribue à assurer un maillage territorial permettant d'apporter une réponse de proximité aux besoins de la population en matière d'accès à l'APS à des fins de santé et à l'APA ;
- le demandeur présente, pour l'activité de la MSS, un budget prévisionnel équilibré.

Les MSS peuvent être portées par des structures de nature et de statut juridique diversifiés : établissement de santé, association ou organisme à but non lucratif, établissement public, collectivité territoriale, structure commerciale, etc.

Enfin, un rapport d'activité annuel doit, au plus tard le 1^{er} mars, être adressé par chaque MSS à l'ARS et à la Drajes. Au plus tard huit mois avant la date d'expiration de l'habilitation, la MSS adresse à ces mêmes autorités un bilan global de son activité et de son financement durant la première période d'habilitation. Aux termes de l'article R. 1173-3 du code de la santé publique, l'habilitation est renouvelée pour une durée de cinq ans lorsque :

- l'évaluation de l'activité de la MSS depuis la précédente habilitation permet de vérifier que le cahier des charges a été respecté ;
- les recettes et les dépenses attachées à l'activité de la MSS depuis la précédente habilitation permettent de vérifier que son financement est viable ;
- les conditions devant être réunies en vue de la première habilitation sont respectées lors de l'examen de la demande de renouvellement de l'habilitation.

573 MSS sont reconnues sur l'ensemble du territoire national. Depuis 2019, elles ont accompagné 500 000 personnes malades ou éloignées de la pratique physique et sportive, dont 140 178 en 2022, parmi lesquelles 25 615 avaient une prescription d'APA.

Au cours de son audition, M. Jean-Christophe Comboroure a jugé que les MSS devaient disposer de davantage de moyens de fonctionnement, leur modèle économique « *restant à stabiliser* ».

Les représentants de l'UNMSS auditionnés par les rapporteurs ont qualifié le bilan des MSS de « *mitigé* », du fait d'un manque de soutien financier et politique des pouvoirs publics, qui les empêche de se structurer. **Par ailleurs, les disparités territoriales dans leur fonctionnement apparaissent élevées.** Ainsi, selon les données recueillies par l'UNMSS dans le cadre d'une enquête nationale, 50 % des MSS prennent en charge moins de 100 personnes par an et 5 % d'entre elles accompagnent à elles seules plus de 57 % des personnes prises en charge au sein de l'ensemble du réseau.

ACTIVITÉ DES MSS AU COURS DE L'ANNÉE 2022

MSS répondantes par région	Patients pris en charge	Part de patients pris en charge	Nombre moyens de patients par MSS
Auvergne-Rhône-Alpes (19)	253	0,77 %	13,3
Bourgogne-Franche-Comté (13)	748	2,27 %	57,5
Bretagne (11)	624	1,90 %	56,7
Centre-Val-de-Loire (4)	40	0,12 %	10
Drom-Com (19)	925	2,81 %	48,7
Grand-Est (15)	9 036	27,48 %	602,4
Hauts-de-France (9)	2 222	6,76 %	246,8
Île-de-France (38)	5 129	15,60 %	134,9
Normandie (18)	1 440	4,38 %	80
Nouvelle-Aquitaine (27)	6 154	18,71 %	256,4
Occitanie (28)	1 237	3,76 %	44,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur (21)	3 353	10,20 %	159,6
Pays de la Loire (18)	1 725	5,25 %	95,8
TOTAL (240)	32 886	100 %	139

Source : UNMSS.

Selon l'UNMSS, certaines MSS disposeraient d'un budget de 15 000 euros seulement, ne leur permettant pas de fonctionner normalement, alors que 77 % des MSS estiment leur besoin de fonctionnement entre 40 000 et 80 000 euros par an.

La DGS souhaite que la dotation du fonds d'intervention régional (FIR) ⁽¹⁾ soit abondée, dans le cadre du PLFSS pour 2024, afin d'accorder davantage de moyens de fonctionnement aux MSS. Certaines ARS mobilisent déjà les crédits de ce fonds mais la DGS, en raison de l'absence de fléchage de ces crédits, n'a pas pu connaître leur montant. **Selon les rapporteurs, qui rejoignent l'UNMSS sur ce point, le montant des subventions devrait être calculé en fonction du nombre de patients accueillis, afin de soutenir les MSS les plus dynamiques.** M. Victor Querton, pour sa part, a proposé qu'une part incompressible du FIR, fixée à 1 %, soit allouée à la promotion et à la structuration des réseaux de professionnels de l'APA, MSS comprises, ce qui représenterait un financement estimé à 37 millions d'euros. M. Jean-Marc Descotes a formulé la même recommandation. La commission présidée par le docteur Dominique Delandre, qui a bien identifié les inégalités territoriales dans le financement des MSS, fera ses propres recommandations à l'été 2023.

2. Le recours à l'activité physique adaptée : une prescription en hausse, une amplification nécessaire

En autorisant les médecins traitants à prescrire une APA aux patients atteints d'une affection de longue durée (ALD), le décret du 30 décembre 2016 ⁽²⁾, dit loi du « sport sur ordonnance », a constitué une première étape importante dans le développement de la prescription de l'APA. Celle-ci est en hausse, même si son évolution est difficile à apprécier finement en raison de l'absence de prise en charge par l'assurance maladie des séances d'APA. Des données relatives à la prescription d'APA aux patients accueillis dans les MSS ont néanmoins été communiquées aux rapporteurs, faisant état d'une forte hausse entre 2020 et 2022 :

- 10 756 patients en 2020 ;
- 21 004 patients en 2021 ;
- 25 615 patients en 2022.

Deux décrets du 30 mars 2023 ⁽³⁾ ont permis d'étendre le champ des bénéficiaires et des prescripteurs d'APA. L'ensemble des médecins peut désormais prescrire une APA, pour une durée de trois à six mois renouvelables. Les masseurs-kinésithérapeutes peuvent pour leur part renouveler une fois la prescription médicale initiale.

(1) *Prévu par l'article L. 1435-8 du code de la santé publique, le FIR finance, sur décision des ARS, des actions, des expérimentations validées par les agences régionales de santé en faveur de la performance, la qualité, la coordination, la permanence, la prévention, la promotion ainsi que la sécurité sanitaire.*

(2) *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.*

(3) *Décret n° 2023-234 du 30 mars 2023 relatif aux conditions de prescription et de dispensation de l'activité physique adaptée et décret n° 2023-235 du 30 mars 2023 fixant la liste des maladies chroniques, des facteurs de risque et des situations de perte d'autonomie ouvrant droit à la prescription d'activités physiques adaptées.*

Selon la HAS, plusieurs freins à la prescription d'APA par le médecin traitant subsistent :

– le manque de connaissances du professionnel de santé concernant l'activité physique et ses impacts sur la santé ;

– les craintes des médecins vis-à-vis des risques d'événements cardiovasculaires graves liés à la pratique d'une activité physique, en particulier chez les personnes fragiles ou atteintes de maladies chroniques ;

– l'absence de recommandations sur les modalités de consultation et de prescription médicale d'activité physique ;

– le coût pour le patient de l'activité physique prescrite.

M. Dominique Delandre a confirmé aux rapporteurs qu'encore peu de médecins prescrivaient de l'APA, par manque de temps et de connaissances. **L'offre de formation apparaît ainsi comme le levier majeur de la poursuite de la montée en puissance de l'APA, encore trop peu enseignée dans les parcours de formation.** Des évolutions sont en cours, de plus en plus de dispositifs régionaux mettant à disposition des professionnels de santé des outils d'aide à la prescription et des formations visant à structurer et encadrer le développement du sport-santé et de l'APA. Par ailleurs, la HAS propose, depuis la fin de l'année 2022, des référentiels d'aide à la prescription d'activité physique pour 17 pathologies : surpoids et obésité de l'adulte, diabète de type 2, bronchopneumopathie chronique obstructive, hypertension artérielle, etc. Bien que ces mesures soient positives, seule la formation de l'ensemble des médecins à l'APA permettra réellement d'ancrer sa prescription dans les habitudes du corps médical. Sur ce sujet encore, les propositions de la commission Delandre sont attendues.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles et de l'éducation s'est réunie le mercredi 4 juillet 2023 pour examiner le rapport d'information présenté par MM. Stéphane Peu et Stéphane Mazars, rapporteurs, en conclusion des travaux de la mission d'information sur les retombées des jeux olympiques et paralympiques de 2024 sur le tissu économique et associatif local.

Cette réunion n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit ; elle est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <https://assnat.fr/1uCanU>

À l'issue de sa présentation, en application de l'article 145 du Règlement, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Tourisme

1. Créer, au sein de la mission budgétaire *Économie*, un programme budgétaire dédié aux crédits du tourisme.
2. Renforcer la coordination entre les acteurs du tourisme francilien afin d'élaborer une stratégie de communication et d'accueil commune.
3. Rendre obligatoire l'enregistrement de l'ensemble des meublés de tourisme, quelle que soit leur nature, sur l'ensemble du territoire national.
4. Abaisser le plafond de 120 jours de location autorisés à 90 ou 60 jours pour les résidences principales.
5. Assujettir l'ensemble des locations de meublés de tourisme à la TVA.
6. Mettre en place un observatoire, pendant l'été 2024, des retombées économiques touristiques.

Mise en œuvre des engagements économiques, sociaux et environnementaux des organisateurs

7. Inciter le Cojop à se doter d'un dispositif de suivi détaillé et exhaustif de la mise en œuvre des engagements de la charte sociale.
8. Renforcer le volume des heures d'apprentissage jusqu'à la tenue des Jeux.
9. Confier à Pôle emploi le suivi des personnes ayant réalisé des heures d'insertion sur les chantiers olympiques et paralympiques.
10. Prêter une attention particulière à la limitation des marchés de sous-traitance dans la dernière phase du second œuvre.
11. Intensifier les contrôles de l'inspection du travail sur les chantiers olympiques.
12. Délivrer aux volontaires une certification des missions réalisées, afin de reconnaître et valoriser leur engagement.
13. Renforcer la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public du Cojop.

Transports

14. Renforcer la coordination et le dialogue entre les acteurs responsables des transports.
15. Communiquer les plans de transports pour permettre au tissu économique local de s'organiser, y compris pour la conduite des chantiers de travaux publics.
16. Décaler la date d'ouverture à la concurrence des bus parisiens, actuellement prévue au 1^{er} janvier 2025.

Sécurité privée

17. Réorganiser et renforcer les parcours de formation des agents de sécurité privée.
18. Accroître les actions de communication sur les besoins de recrutement d'agents de sécurité privée dans l'optique des Jeux.
19. Renforcer la coordination entre le Cojop et la filière de la sécurité privée.
20. Impliquer davantage l'État et renforcer son contrôle de l'organisation de l'événement en matière de sécurité en mettant en place une véritable coordination de l'ensemble des ministères.

Justice

21. Doter le tribunal judiciaire de Bobigny des moyens nécessaires à la mise en place d'une chambre supplémentaire spécialement chargée du traitement judiciaire induit par la préparation et le déroulement des Jeux.

Activité physique et sportive

22. Systématiser l'organisation, chaque mois de septembre, d'une campagne de prévention et d'information sur les dangers de l'inactivité physique et de la sédentarité des enfants.

Développement de la pratique sportive à l'école

23. Mettre en place, dans chaque école et établissement public local d'enseignement (EPL), des tests annuels de condition physique dans le cadre de l'enseignement d'EPS et inscrire les résultats dans le carnet de santé des élèves.
24. Passer à quatre heures hebdomadaires d'EPS pour les élèves de primaire et de collège, et à trois heures hebdomadaires pour les lycéens.

25. Simplifier la création des sections sportives scolaires et inciter les chefs d'établissement à se saisir de cette possibilité, avant de les rendre obligatoires dans chaque EPLE.
26. Intégrer de façon pérenne les crédits du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité et du programme de rénovation énergétique des équipements sportifs au sein du programme budgétaire *Sport*.
27. Réintroduire une épreuve d'EPS dans les épreuves de fin d'année du brevet, à hauteur de 50 points.
28. Actualiser le cadre national des formations dispensées au sein des masters « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (Meef) afin de porter le volume horaire de formation initiale en EPS à 100 heures dans l'ensemble des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé).
29. Confier aux directions des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) la réalisation d'enquêtes sur les interventions extérieures en EPS dans les écoles primaires.
30. Porter la part des journées stagiaires en EPS des professeurs des écoles à 12,5 % du volume annuel de formation mis en œuvre.
31. Expérimenter des mesures d'incitation à la désignation, dans un panel d'écoles, d'un référent sportif avant d'envisager la présence obligatoire d'une telle personne-ressource dans l'ensemble des écoles.
32. Expérimenter la possibilité pour les professeurs d'EPS d'intervenir dans les cours d'EPS du 3^e cycle de l'école primaire.
33. Étudier les voies et moyens d'une expérimentation de doubles licences UNSS/associations sportives et structures affiliées aux fédérations sportives agréées par le ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques.
34. Mieux associer l'Usep au déploiement des programmes olympiques d'augmentation de la pratique sportive dans le premier degré.
35. Réserver une enveloppe budgétaire, dans chaque direction des services départementaux de l'Éducation nationale, au développement du sport scolaire dans le premier degré.
36. Lancer une concertation avec les syndicats de l'enseignement du premier degré et l'Usep sur les voies et moyens susceptibles de mieux valoriser le bénévolat des professeurs des écoles en faveur du sport scolaire.
37. Ouvrir le bénéfice du pass'sport aux fédérations sportives scolaires.

38. Accélérer la distribution des kits sportifs à l'ensemble des écoles primaires, en priorisant les écoles demandeuses.
39. Pérenniser la semaine olympique et paralympique à l'issue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Développement de la pratique sportive à l'université

40. Systématiser, à chaque rentrée universitaire, des tests de condition physique et de santé mentale dans tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.
41. Veiller à ce que l'ensemble des établissements supérieurs et de recherche (ESR) proposent à l'ensemble des étudiants au moins une unité d'enseignement de pratique sportive.
42. Fixer à 15 % la part sport de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).
43. Ouvrir aux universités le bénéfice des crédits du plan des 5 000 équipements sportifs de proximité.

Développement du sport de haut niveau

44. Stabiliser le soutien financier apporté par l'agence nationale du sport (ANS) aux fédérations.

Développement du sport amateur

45. Accélérer le recensement de l'ensemble des équipements sportifs disponibles sur le territoire afin d'identifier les lieux où leur développement doit être prioritaire pour renforcer l'efficacité de la mission de l'ANS.

Gouvernance territoriale du sport

46. Clarifier les compétences des divers acteurs territoriaux et procéder à une nouvelle évaluation de l'ANS en insistant, en particulier, sur sa déclinaison territoriale.

Éthique du sport

47. Créer une autorité de régulation et de contrôle, instance indépendante sur le modèle de l'Agence française de lutte contre le dopage, dotée de pouvoir de contrôle et de sanction pour assurer l'éthique et la transparence dans le sport.
48. Lancer une initiative diplomatique en faveur de la création d'une Agence mondiale des grands événements sportifs internationaux sous le patronage de l'Unesco.

Développement de la pratique sportive des personnes en situation de handicap

49. Renforcer la place de la diffusion gratuite du para sport en révisant le décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004, en portant modification de la liste des événements d'importances majeurs qu'il comprend.
50. Renforcer l'évaluation et le développement de la pratique sportive dans les établissements et services médico-sociaux (ESMS) en donnant les moyens aux établissements de mettre en œuvre les apports de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.
51. Pérenniser les emplois sportifs qualifiés du para sport, en particulier pour favoriser le développement du para sport adapté.
52. Mieux intégrer la problématique du handicap dans les études conduites par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, qu'il s'agisse du baromètre bisannuel des pratiques sportives ou du recensement du nombre de licenciés et de pratiquants.
53. Accélérer les autorisations de mise en circulation des véhicules adaptés au transport des personnes à mobilité réduite.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(Par ordre chronologique)

➤ **Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) Paris 2024*** – **M. Olivier Debargue**, directeur délégué aux achats, et **Mme Marie Barsacq**, directrice Impact & Héritage

➤ **Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques 2024** – **M. Michel Cadot**, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (DIJOP) et aux grands événements sportifs internationaux, **Mme Aurélie Seveignes**, adjointe au DIJOP, et **Mme Patricia Boillaud**, conseillère en charge de l'emploi, du travail et du bénévolat

➤ **Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo)*** – **M. Nicolas Ferrand**, directeur général exécutif, **Mme Aurélie Sabatier**, chargée de mission relations institutionnelles, et **M. Antoine du Souich**, directeur de la stratégie et de l'innovation

➤ **M. Bernard Thibault**, co-président du comité de suivi de la charte sociale Paris 2024

➤ *Table-ronde d'acteurs économiques franciliens :*

– **Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France (CCIR)*** – **M. Edmond de la Panouse**, élu de la CCIR, **M. Emmanuel Rodier**, responsable du département Tourisme, Congrès, Salons, et **Mme Véronique Etienne-Martin**, directrice du cabinet du président et du directeur général

– **Fédération française du bâtiment Grand Paris Île-de-France*** – **M. Philippe Servalli**, président, et **M. Paul Coridian**, chargé des relations institutionnelles

– **M. Francis Dubrac**, président de la Chambre de métiers et de l'artisanat de la Seine-Saint-Denis*, et **M. Nicolas Chamoux**, délégué général de l'association Plaine Commune Promotion

➤ **Mouvement des entreprises de France (Medef)*** – **Mme Dominique Carlac'h**, vice-présidente et porte-parole, **Mme Céline Micouin**, conseillère sport auprès du président, et **Mme Fadoua Qachri**, chargée de mission sénior en affaires publiques

➤ *Table-ronde d'organisations syndicales du bâtiment et des travaux publics :*

– **Fédération nationale des salariés de la construction, du bois et de l'ameublement-CGT (FNSCBA-CGT)** – **M. Kamel Brahmi**, secrétaire général de l'UD CGT 93, et **M. Yves Gauby**, secrétaire fédéral en charge des JOP 2024

– **Fédération Générale FO Construction** – **M. Frank Serra**, secrétaire général, **Mme Déborah Bloemhof**, assistante du secrétaire général, et **M. Christian Roy**, membre du Bureau

– **CFE-CGC BTP** – **M. Gérard Duez**, président, et **M. Michel Delannoy**, vice-président Cadres

➤ **Conseil national des activités privées de sécurité** – **M. David Clavière**, directeur, et **M. Christophe Besse**, directeur des opérations

➤ **Délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité (DPSIS)** – **M. Olivier de Mazières**, préfet délégué ministériel aux partenariats, stratégies et innovations de sécurité, **Mme Audrey Nassivera**, cheffe de cabinet et de la communication, et **colonel Olivier Barth**, chef du pôle acteurs de la sécurité

➤ **Association des usagers de transports (FNAUT Île-de-France)** – **M. Marc Pélissier**, président

➤ **Mairie de Paris** – **M. Pierre Rabadan**, adjoint à la Maire chargé du Sport, des Jeux olympiques et paralympiques et de la Seine, et **Mme Ivoa Alavoine**, déléguée générale aux Jeux olympiques et paralympiques et aux grands événements

➤ *Audition commune :*

– **Fédération française de la sécurité privée (FFSP)*** – **M. Sébastien Vannerot**, directeur général du Medef Est parisien, conseiller de la FFSP pour les Jeux Olympiques Paris 2024

– **Groupement des entreprises de sécurité (GES)*** – **M. Cédric Paulin**, secrétaire général

➤ **Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets)-Île-de-France** – **M. Gaëtan Rudant**, directeur, et **Mme Catherine Pernette**, directrice adjointe, responsable du pôle Politique du travail

➤ **Fédération des entreprises d'insertion*** – **M. Mamadou Touré**, vice-président

➤ **M. Clément Beaune**, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des Transports, **M. Thibault Gensollen**, conseiller parlementaire, **Mme Claire Viellard**, conseillère innovation

➤ **Régie autonome des transports parisiens (RATP)*** – **M. Frédéric Dupouy**, directeur du département Études générales, développement et territoires, **M. Benjamin Claustre**, directeur du programme RATP JOP Paris 2024, et **M. Julien Laurent**, directeur des relations institutionnelles

➤ **Société du Grand Paris*** – **M. Jean-François Monteils**, président du directoire

➤ *Table ronde :*

– **Conseil départemental de Seine-Saint-Denis** – **M. Stéphane Troussel**, président, et **M. Elvyn Jovic**, conseiller technique au cabinet du président

– **Plaine Commune** – **M. Shems El Khalfaoui**, adjoint au maire de Saint-Denis, en charge des sports, du développement économique, de l'emploi et de l'insertion, des Jeux olympiques et paralympiques et des grands événements, conseiller métropolitain

➤ *Table ronde sur la restauration et l'hôtellerie :*

– **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)*** – **M. Philippe Delterme**, directeur général, et **Mme Ophélie Rota**, directrice des relations institutionnelles

– **GNC (Groupement national des chaînes hôtelières)*** – **M. Alexandre Archier**, vice-président, et **M. Arthur Prévot**, chargé des relations institutionnelles au sein du groupe Accor

– **Groupement national des indépendants hôtellerie et restauration (GNI)** – **MM. Didier Chenet**, président, **Emmanuel Sauvage**, co-président de la branche Prestige, **Pascal Mousset**, président du GNI Paris Île-de-France, et **Franck Trouet**, délégué général

– **FGTA FO** – **M. Thierry Boukarabila**, délégué syndical central Force Ouvrière Courtepaille et négociateur de branche HCR

➤ **Métropole du Grand Paris** – **M. Patrick Ollier**, président, et **M. Paul Mourier**, directeur de cabinet

➤ **M. Ziad Khoury**, coordonnateur national pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques et les grands événements sportifs internationaux

➤ **Centre de droit et d'économie du sport (CDES)** – **M. Christophe Lepetit**, responsable des études économiques, et **M. Jean-Jacques Gouguet**, professeur émérite en sciences économiques à l'Université de Limoges

➤ **M. Peimane Ghaleh-Marzban**, président du tribunal judiciaire de Bobigny, et **M. Eric Mathais**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Bobigny

➤ **Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) Paris 2024** – **M. Olivier Debargue**, directeur délégué aux achats, **Mme Marie**

Barsacq, directrice Impact & Héritage, **Mme Anaïs Walter**, chargée de mission relations institutionnelles, et **M. Grégoire Koenig**, délégué aux relations institutionnelles

➤ **Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)** – **M. Florent Bardon**, coordonnateur national des mobilités pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 auprès du directeur général, et **Mme Sophie Le Pourhiet**, cheffe de projet JOP Paris 2024 au cabinet du directeur général

➤ *Table ronde sur le réseau de transports franciliens*

– **Île-de-France Mobilités** – **M. Grégoire de Lasteyrie**, vice-président, et **Mme Laurence Debrincat**, directrice Prospectives, études et Jeux olympiques et paralympiques

– **RATP*** – **M. Frédéric Dupouy**, directeur du département influence, territoires et international, **M. Benjamin Claustre**, directeur du programme RATP JOP Paris 2024, et **M. Julien Laurent**, directeur des affaires publiques

– **Société du Grand Paris*** – **Mme Sandrine Gourlet**, directrice des relations extérieures, membre du comité exécutif

– **SNCF*** – **M. Jonathan Durieux**, adjoint du directeur du programme Jeux Olympiques et Paralympiques Paris 2024

➤ **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)*** – **Mme Marie-Françoise Potereau**, vice-présidente en charge de Paris 2024, **Mme Frédérique Arnaud**, adjointe à la vice-présidente en charge de Paris 2024, et **M. Paul Hugo**, directeur des relations institutionnelles

➤ **Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques 2024** – **M. Michel Cadot**, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (DIJOP) et aux grands événements sportifs internationaux, **Mme Aurélie Seveignes**, adjointe au DIJOP, et **Mme Patricia Boillaud**, conseillère en charge de l'emploi, du travail et du bénévolat

➤ **Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (ONAPS)** – **Mme Martine Duclos**, présidente du comité scientifique, et **Mme Lucie Bruchet**, directrice opérationnelle

➤ **Fédération française handisport (FFH)** – **Mme Guislaine Westelynck**, présidente, et **M. Grégory Saint Géniest**, directeur technique national

- *Table ronde de fédérations sportives n° 1 :*
 - **Fédération française de danse (FFDanse)** – **M. Charles Ferreira**, président
 - **Fédération française de natation (FFN)** – **MM. Gilles Sezionale**, président, et **Laurent Ciubini**, directeur général
 - **Fédération Française de surf** – **M. Michel Plateau**, directeur technique national
- *Audition commune :*
 - **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)*** – **Mme Marie-Françoise Potereau**, vice-présidente en charge de Paris 2024, **Mme Marion Guyomard**, directrice du pôle Grandes Causes nationales, et **M. Paul Hugo**, directeur des relations institutionnelles
 - **Comité paralympique et sportif français (CPSF)*** – **Mme Marie-Amélie Le Fur**, présidente
- **Union nationale du sport scolaire (UNSS)** – **M. Olivier Girault**, directeur national, et **Mme Marie-Céline Courtet**, directeur du pôle administratif, finances, juridique et RH
- **Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public (SNEP-FSU)** – **MM. Benoît Hubert**, secrétaire général, et **Andjelko Svrclin**, secrétaire national
- **Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)** – **Mme Véronique Moreira**, présidente, et **M. Jérôme Vandenabeele**, directeur national
- **Agence nationale du Sport** – **M. Frédéric Sanaur**, directeur général, et **Mme Agathe Barbieux**, directrice du pôle Développement
- **Fédération française du sport universitaire** – **M. Xavier Dung**, directeur national, et **M. Jean-François Froustey**, trésorier
- **Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)** – **M. Fabien Canu**, directeur général
- **Fédération française du sport adapté (FFSA)** – **M. Marc Truffaut**, président
- **Decathlon France*** – **M. Philippe Dourcy**, responsable des affaires institutionnelles, **Mme Laurence Fischer**, cheffe de projet en innovation sociale, et **Mme Chloé Jouglas**, consultante en affaires publiques pour Decathlon
- **M. Régis Juanico**, député honoraire et conseiller départemental de la Loire
- **Ministère de l'éducation nationale – direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc)** – **M. Jean Hubac**, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives

➤ *Table ronde de fédérations sportives n° 2 :*

– **Fédération française de boxe (FFB)** – **MM. Dominique Nato**, président, **Medhi Nichane**, directeur technique national, et **Patrick Forrett**, trésorier

– **Fédération française de handball (FFHB)** – **M. Philippe Bana**, président

– **Fédération française de basketball (FFBB)** – **M. Jean-Pierre Hunckler**, premier vice-président et trésorier

➤ **Ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques – direction des Sports** – **Mme Fabienne Bourdais**, directrice, **M. Jean-François Hatte**, sous-directeur du pilotage et de l'évolution des politiques publiques du sport, et **M. Sébastien Ramonelle**, expert de haut niveau Jeux olympiques et paralympiques et fonction publique statutaire

➤ *Table ronde d'élus locaux :*

– **Association des maires de France (AMF)** – **M. Mohamed Gnabaly**, maire de L'Île-Saint-Denis (93), vice-président de l'AMF et co-président de la commission sport et JOP 2024

– **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Patrick Weiten**, vice-président, référent « Sports et JOP Paris 2024 », président du département de la Moselle, **Mme Marion Nahant**, conseillère, et **M. Brice Lacourieux**, conseiller relations avec le Parlement

– **Association nationale des élus en charge du sport (ANDES)** – **MM. Christian Tellier**, co-rapporteur de la commission Mobilisation des territoires Paris 2024, **Cyril Cloup**, directeur, et **Simon Blin**, chargé des affaires publiques et développement durable

➤ **Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Anestaps)** – **M. Timothée Brun**, président, et **Mme Lou Charlot**, chargée de mission insertion professionnelle et 3^e cycle

➤ **Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) Paris 2024*** – **Mme Marie Barsacq**, directrice exécutive Impact et Héritage, **Mme Ludivine Munos**, responsable de l'intégration paralympiques, **M. Grégoire Koenig**, délégué aux relations institutionnelles, et **Mme Anaïs Walter**, chargée de mission relations institutionnelles

➤ *Table ronde de fédérations sportives n° 3 :*

– **Fédération française d'escrime (FFE)** – **M. Bruno Gares**, président, et **Mme Sylvie Le Maux**, directrice générale

– **Fédération française d'athlétisme (FFA)** – **M. André Giraud**, président, **M. Patrick Ranvier**, directeur technique national, et **M. Jean Gracia**, vice-président

– **Fédération française de judo (FFJ)** – **M. Stéphane Nomis**, président

- **Ministère de la Santé et de la prévention – direction générale de la santé (DGS) – M. Jean-Christophe Comboroure**, adjoint à la sous-directrice prévention des risques liés à l’environnement et à l’alimentation
- **Union nationale des maisons sport santé (UNMSS) – Mmes Annabelle Grousset**, présidente, et **Sandra Pit**, vice-présidente, et **M. Colin Charrier**, trésorier
- **Mme Marie-George Buffet**, coprésidente du Comité national pour l’éthique et la vie démocratique dans le sport
- **Fédération sportive éducative de l’enseignement catholique (UGSEL) – MM. Stéphane Danjou**, président, et **François Defieux**, secrétaire général
- **Cami Sport et Cancer – M. Jean-Marc Descotes**, directeur général, **Mme Audrey-Jane Baldi**, directrice de la communication et des relations institutionnelles, et **Mme Christine Nunes-Manso**, responsable des relations institutionnelles
- **Dr Dominique Delandre**, médecin généraliste et adjoint aux sports à Montargis (Loiret), coordonnateur de la mission pour accélérer le déploiement du sport-santé, et **M. Olivier Dupuy**, enseignant chercheur à l’université de Poitiers
- **Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques 2024 – M. Michel Cadot**, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (DIJOP) et aux grands événements sportifs internationaux, **Mme Aurélie Seveignes**, adjointe au DIJOP, et **Mme Patricia Boillaud**, conseillère en charge de l’emploi, du travail et du bénévolat

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*

**ANNEXE 2 :
DÉPLACEMENTS DE LA MISSION À RENNES
ET À TRAPPES**

- **Déplacement à Rennes le 11 janvier 2023 – visite de la société Doudou et Compagnie – M. Alain Joly**, président, et **Mme Alexandra Guinault**, responsable de la communication

- **Déplacement à Trappes le 19 juin 2023 – échange avec les organisateurs d’une rencontre sportive Usep – Mme Florence Jolivet**, professeure des écoles, déléguée départementale du comité Usep des Yvelines, **M. Maxime Louis-Nigen**, directeur de l’école élémentaire Gustave Flaubert, **Mme Karine Legoff**, directrice de l’école élémentaire Louis Pergaud, et **Mme Sabrina Pons**, directrice de l’école élémentaire Stendhal