

Quatrième conférence :

L'État, les collectivités territoriales et le sport

Mercredi
3 avril 2019
(17h30 – 19h30)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

Dossier du participant

Le modérateur :

■ **Jean-François Debat,**

conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse

Les intervenants :

■ **Marie-Amélie Le Fur,**

triple championne paralympique en athlétisme, présidente du Comité paralympique et sportif français

■ **Jean-Paul Omeyer,**

président de la commission Sports de Régions de France

■ **Gilles Quénéhervé,**

directeur des sports, ministère des sports

Présentation de la conférence :

Le rôle de l'État¹ dans la conduite de la politique sportive singularise la France parmi les démocraties occidentales². Dans les pays de tradition libérale, l'État ne finance pas (États-Unis) ou peu le sport, en dehors du haut niveau (Grande-Bretagne³). Dans les autres grandes nations européennes, en raison de leur structure fédérale ou très décentralisée, les actions publiques dans la sphère sportive sont pilotées soit par les Länder (Allemagne), soit par les régions (Espagne, Italie). En France même, la République a longtemps été réticente à l'égard de toute ingérence de l'État dans la pratique sportive, laissant l'initiative aux acteurs privés et aux élus locaux. Il est

donc intéressant de rappeler le processus qui a amené l'État à prendre une place centrale dans l'organisation du sport, avant d'examiner les raisons qui conduisent aujourd'hui à rechercher un nouvel équilibre pour confier notamment un rôle plus important aux collectivités locales.

Si les collectivités locales ont été pionnières dans l'accompagnement de la pratique sportive, l'État est intervenu de façon croissante à partir des années trente, jusqu'à jouer un rôle prépondérant sous la Vème République ; un rééquilibrage est toutefois intervenu avec la décentralisation (I). Aujourd'hui, la tutelle de l'État sur le mouvement sportif est appelée à évoluer dans le cadre d'une gouvernance partagée, ce qui nécessitera de clarifier les compétences et les contributions de chacun des acteurs pour garantir un financement pérenne du sport (II).

I- Si historiquement, les collectivités locales ont été pionnières dans l'accompagnement de la pratique sportive, l'État est intervenu de façon croissante à partir des années trente, jusqu'à jouer un rôle prépondérant sous la Vème République ; un rééquilibrage est toutefois intervenu avec la décentralisation.

¹ Art. 1^{er} de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, repris pour partie à l'article L. 100-2 du code du sport.

² [Rapport d'information n° 3642 de Mme Arlette Franco](#) déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE.

³ Sur le rôle de l'État dans le succès des JO de Londres, voir : https://uk.ambafrance.org/IMG/pdf/2012_sst-dossier-sport.pdf?6449/...

Les débuts du mouvement sportif et l'essor des clubs ont été à l'origine de l'implantation des premiers équipements sportifs à partir des années 1880. Les initiatives privées jouent un rôle moteur dans une République renaissante, imprégnée par les idées libérales. Cependant, la diffusion du modèle associatif⁴ dans lequel le club, souvent omnisport, est en général propriétaire de ses installations, a très vite nécessité une étroite coopération avec les collectivités locales, pour s'assurer du respect de la réglementation et de l'inscription dans l'espace urbain des terrains de jeux, stades et édifices de plus en plus spécialisés. Les courants de pensée hygiénistes, à l'instar de la puissante Ligue girondine de l'éducation physique⁵, qui militent pour une éducation sportive locale propice à la santé et à l'épanouissement des enfants, encouragent cette dynamique. Au début du XX^{ème} siècle, le sport commence ainsi à être appréhendé comme un élément d'une politique municipale⁶. Le club sportif est devenu *de facto* un lieu majeur de la vie sociale dans la commune. Il fédère autour de la passion du sport adhérents, animateurs bénévoles et supporters venus soutenir le champion local, et par conséquent les édiles ne peuvent pas s'en désintéresser. Réciproquement, le mouvement sportif a besoin du soutien de la collectivité à ses projets⁷. À partir des années 20, les partis politiques, en particulier la SFIO⁸, font une place au sport dans leur programme : les élections municipales de 1925 marquent ainsi un nouveau jalon dans l'organisation locale du sport. Le socialisme municipal assigne à la collectivité un rôle déterminant avec notamment la construction d'équipements sportifs publics : stades, gymnases, piscines, centre aérés, etc. En 1936, à la suite de la victoire du Front populaire, la politique de démocratisation du sport et des loisirs⁹ menée par Léo Lagrange est conduite en partenariat avec les collectivités locales : le taux d'équipement sportif sur le territoire est accru de 10 % grâce à un budget en hausse de 50 % qui permet de soutenir l'effort des

⁴ Loi sur la liberté d'association du 1^{er} juillet 1901.

⁵ Fondée par Philippe Tissié, médecin hygiéniste.

⁶ Édouard Herriot, maire de Lyon pendant plus de cinquante ans, à l'origine de la construction du stade Gerland, a été un des pionniers de ce combat.

⁷ À titre d'illustration, l'histoire du SMUC, club omnisports et universitaire créé en 1923, et de ses liens avec Marseille :

https://www.smuc.fr/uploads/133/Revue_Marseille%28MarianneBarthelemy%29.pdf

⁸ La section française de l'internationale ouvrière fondée en 1905 a fusionné avec d'autres composantes pour donner naissance au parti socialiste en 1969.

⁹ « Il y a 80 ans, le Front populaire inventait le sport (...) populaire », *Le Monde*, 28 avril 2016, disponible.

municipalités¹⁰. Avec la guerre et l'Occupation, les moyens manquent pour poursuivre cette dynamique et sous la IV^{ème} République, nombreux sont les rapports qui dénoncent la misère du patrimoine sportif en France.¹¹ La construction des équipements sportifs s'est accélérée dans les années 1960 grâce à une politique, qui, si elle est pilotée par l'État, est mise en œuvre avec les collectivités locales. Les communes sont les principales bénéficiaires de subventions très incitatives qui leur permettent de rattraper leur retard en se dotant d'infrastructures pour lesquelles elles apportent les terrains¹². À partir de 1975, on assiste à un transfert aux communes des charges liées à la construction des infrastructures sportives. C'est l'amorce d'une municipalisation du sport avec la structuration de services dédiés au sport en lien étroit avec le mouvement sportif local¹³.

L'État est longtemps resté en retrait dans le développement du sport à l'exception de la sphère éducative¹⁴. La gymnastique est en effet introduite à l'école primaire dès 1880¹⁵ : au lendemain du désastre de Sedan, il s'agit prioritairement de former des citoyens aptes à défendre la République¹⁶. L'impulsion donnée par le ministère des armées qui s'inspire du modèle prussien pour la préparation physique des conscrits est d'ailleurs essentielle. En témoigne le rôle majeur joué par l'École normale de gymnastique et d'escrime de Joinville-le-Pont de 1852 à 1953¹⁷. Pourtant, en dehors de l'école, les réticences à l'égard de

¹⁰ Pascal Ory, « *La belle illusion* », CollBiblis, CNRS Éd Alpha, 2016.

¹¹ On peut citer, à titre d'exemple, les travaux du Congrès du Sport en 1946, de la Commission Le Gorgeu en 1951 et les rapports du Syndicat national des professeurs d'éducation physique de l'enseignement public en 1954-55.

¹² Ainsi, dans le cadre de la troisième loi-programme d'équipement sportif et socio-éducatif (1971-1975), l'État a lancé trois opérations majeures : les Mille clubs de jeunes, les Mille piscines et les Complexes Sportifs Évolutifs Couverts (COSEC).

¹³ M. Falcoz et P. Gifflet, « La construction publique des équipements sportifs : aspects historique, politique et spatial », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°79.

¹⁴ Sur ce sujet, voir : Conseil d'État, « L'éducation et le sport », conférence du 12 décembre 2018. Dossier du participant disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/L-education-et-le-sport>.

¹⁵ L'enseignement de la gymnastique est obligatoire dans les établissements d'instruction publique pour les garçons depuis la loi du 27 janvier 1880 in *Le temps des instituteurs*, disponible sur : <http://www.le-temps-des-instituteurs.fr/ens-gymnastique.html> (consulté en novembre 2018).

¹⁶ Ministère de l'instruction publique, *Manuel de gymnastique et des exercices militaires*, Hachette et Cie, Paris, 1998 (consulté en novembre 2018).

¹⁷ Voir en ce sens : data.bnf.fr/.../ecole_normale_de_gymnastique_et_d_escrime_joinville-le-pont_val-d...

tout « dirigisme d'État » en matière sportive demeurent fortes tout au long de la III^{ème} République, comme en témoignent les polémiques suscitées en 1936 par la création d'un embryon d'administration du sport pour développer notamment les loisirs avec les premiers congés payés¹⁸. Ce n'est qu'à partir de 1940¹⁹ et surtout de 1945²⁰, que, sous des dénominations variées, se met en place progressivement une administration centrale et déconcentrée de la jeunesse et du sport destinée à encourager à la fois le sport d'élite et le sport pour tous. Le principe de la délégation de service public aux fédérations agréées, systématiquement rappelé depuis 1945 dans la législation sur le sport²¹, fonde la tutelle qu'exerce l'État sur le mouvement sportif ainsi que la compétence de la juridiction administrative.²² Sous la V^{ème} République, le sport, considéré comme un service public,²³ est érigé en priorité gouvernementale avec la création symbolique d'un Haut commissariat à la jeunesse et aux sports en 1958, puis d'un ministère dédié à sa mise en œuvre²⁴. Dans la vision gaulliste, la politique sportive contribue aussi au prestige de la France²⁵. Un Conseil national des sports est créé pour « élever le niveau sportif de la nation » et « dégager une élite sportive »²⁶. Il s'agit donc à la fois de favoriser l'émergence de champions²⁷ et de promouvoir le sport de masse. Un Haut comité des sports²⁸ est installé

¹⁸ M. Lassus, « La création du sous-secrétariat d'Etat à l'organisation des loisirs et des sports, le 5 juin 1936 : les perceptions de l'identité politique du sport en France dans les années trente », in *Sports et identités*, L'harmattan, Paris, 2000, p. 421-429.

¹⁹ Sous le régime de Vichy, le Commissariat général à l'éducation générale et aux sports créé en juillet 1940 est confié à Jean Borotra.

²⁰ Ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs.

²¹ Code du sport, Section III, Fédérations Déléguées.

²² Sur la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, voir : « *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif* », C.D.E.S., Dalloz, Juris Éditions, 2012.

²³ Voir en ce sens la Conférence de Maurice Herzog, intitulée *Vers la jeunesse de demain*, prononcée le 16 mai 1963.

²⁴ François Missoffe succède, en qualité de ministre de la jeunesse et des sports, à Maurice Herzog, Haut commissaire à la jeunesse et aux sports de 1958 à 1963 et secrétaire d'État de 1963 à 1966.

²⁵ Général de Gaulle, « Dans la compétition des peuples, nous devons figurer et même l'emporter », *Discours d'inauguration de l'aéroport d'Orly*, 24 février 1961.

²⁶ Arrêté du 13 décembre 1960 publié au JO du 16 décembre 1960.

²⁷ Après la piètre prestation des athlètes français aux jeux de Rome en 1960, les 14 médailles obtenues aux JO de Tokyo en 1964 sont mises au crédit de la politique impulsée par Maurice Herzog.

²⁸ Décret n° 61-792 du 24 juillet 1961 publié au J.O. du 28 juillet 1961.

pour définir une doctrine²⁹ et proposer des méthodes. Enfin, les services extérieurs de l'administration en charge des sports sont réorganisés. Ce rôle moteur de l'État se traduit par la mise en œuvre, de 1961 à 1975 de trois lois-programmes successives d'équipements sportifs et socio-éducatifs³⁰. Ce cadre législatif et réglementaire a permis en une quinzaine d'années de rattraper le retard pris en matière d'équipements sportifs et d'homogénéiser les standards sur tout le territoire³¹, grâce à la tutelle technique de l'État qui définit les normes et veille à leur respect. Si la responsabilité de l'État envers le sport est réaffirmée par le législateur en 1975³², l'arrêt des lois-programmes en raison de la récession économique entraîne une rupture dans la définition des politiques publiques d'équipements sportifs.

Ce nouveau contexte est favorable, dès la fin des années 1970, à un rééquilibrage entre les collectivités locales et l'État dans la répartition des charges et des compétences dans la gestion du sport. Afin de venir en aide aux communes et de pallier la diminution des aides d'État, les établissements publics régionaux (EPR) et les conseils généraux commencent à intervenir dans la construction d'équipements sportifs. Par ailleurs, avec l'abandon de la planification centralisée, les communes se trouvent libres de construire ce qu'elles souhaitent en fonction des demandes locales³³. C'est ainsi que des espaces sportifs dédiés à des pratiques nouvelles sont créés dans une logique de différenciation³⁴. Cette évolution a été accélérée par les lois de décentralisation, même si celles-ci ne traitent pas spécifiquement du sport³⁵. Le fait que le législateur n'ait pas donné de compétence obligatoire aux collectivités locales dans le domaine du sport, n'a en effet pas freiné les élus locaux dans leur volonté de mettre en place des politiques sportives. Pour mettre en

²⁹ Commission de la doctrine, *Essai de doctrine du sport*, Haut comité aux sports, Paris, 1965 : l'intervention de l'État est légitime au nom de l'intérêt général et de la démocratisation du sport.

³⁰ Loi du 28 juillet 1961 relative à l'équipement sportif et socio-éducatif qui sera suivie de deux lois-programmes pour les années 1966-1970 et 1971-1975.

³¹ Sur cette « mise en administration » du bâti sportif et ses effets cf. *supra*, note 12 p. 17 et s.

³² Loi du 29 octobre 1975 relative au développement de l'activité physique et sportive (Titre 1, Art.1).

³³ Pour une illustration de ces évolutions en région stéphanoise, voir :

<https://journals.openedition.org/metropoles/3342>

³⁴ Pistes de skate-board, espaces ouverts, murs d'escalade, etc.

³⁵ À l'exception des lois du 16 juillet 1984 et du 22 juillet 1993 qui mentionnent dans les obligations qui incombent aux régions et aux départements, les investissements relatifs aux installations sportives indispensables à la pratique de l'E.P.S. dans les lycées et les collèges.

œuvre leur politique sportive, les collectivités locales se fondent sur la clause générale de compétence³⁶. Les communes font souvent le choix de partager le coût d'une infrastructure dans le cadre d'une intercommunalité de gestion³⁷ (syndicats mixtes, syndicats à vocation unique ou à vocation multiple); ou encore, de se fédérer autour d'un projet dont le financement est assuré par une fiscalité directe locale, levée par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), au profit duquel elles se dessaisissent de leur compétence en application du principe d'exclusivité³⁸. De plus en plus fréquemment, les décisions concernant la politique sportive d'un département ou d'une région en matière d'équipements de proximité ou d'aides aux clubs sont prises par les élus locaux. Les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports perdent ainsi une grande partie de leurs attributions au profit des collectivités locales. Cet élan décentralisateur a eu des effets positifs pour la pratique du sport : le maillage territorial des équipements sportifs s'est fortement densifié³⁹ au risque parfois de fragiliser les finances locales. Plus généralement, la politique du sport est amenée à être redéfinie en raison de l'évolution générale vers une territorialisation de l'action publique⁴⁰ et une contractualisation des relations entre l'État et les collectivités locales.

Depuis les années 1990, si l'État conserve un rôle de régulateur essentiel, il a de moins en moins les moyens de décider seul des priorités en matière sportive. Le sport est de plus en plus mis à contribution, au service de finalités plus larges⁴¹ : politique de la ville, prévention

³⁶ Articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁷ De nombreux équipements sportifs (piscines, bases de loisirs) sont gérés sous cette forme.

³⁸ Les EPCI ont été institués par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999. En matière sportive, ils ont une compétence optionnelle ou obligatoire, cf. P. Bayeux et J.-F. Humbert, *Le sport et les territoires. Rapport des États généraux du sport*, ministère de la jeunesse et des sports, CNOSF, Paris, 2002.

³⁹ Selon le recensement national des équipements sportifs publié en mai 2006, il y a eu autant d'équipements créés durant les vingt ans qui ont suivi les lois de décentralisation que dans les décennies précédentes. Voir en ce sens : <http://www.res.jeunesse-sports.gouv.fr>

⁴⁰ Sur la territorialisation des politiques sportives, voir : P. Bayeux, « Sport et collectivités territoriales », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 88 et s.

⁴¹ La liste des objectifs poursuivis par la pratique sportive n'a cessé d'être élargie par le législateur, voir l'article L. 100-1 du code du sport : « Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour

sociale et sanitaire, intégration, éducation⁴²..., ce qui oblige à coordonner de nombreux acteurs et à recourir à des cofinancements complexes⁴³.

II- La tutelle de l'État sur le mouvement sportif est appelée à évoluer dans le cadre d'une gouvernance partagée, ce qui nécessitera de clarifier les compétences et les contributions de chacun des acteurs pour garantir un financement pérenne du sport.

Le modèle sportif qui s'est construit dans les années 1960 autour de deux acteurs majeurs - l'État et le mouvement sportif - a permis à la France de rattraper son retard en matière d'équipements et de pratique sportive. Il y a toutefois un large consensus pour affirmer qu'il est aujourd'hui à bout de souffle. D'abord, la tutelle de l'État sur les fédérations sportives⁴⁴ fait l'objet depuis plusieurs années de critiques convergentes⁴⁵ : conventions d'objectifs imprécises, absence de prise en compte des inégalités criantes entre fédérations, incapacité à garantir la transparence financière et le respect de la démocratie interne au sein du mouvement sportif, etc. L'affectation des conseillers techniques sportifs (CTS), qui sont une des spécificités du modèle sportif français et constituent un soutien significatif de l'État⁴⁶, ne contribue pas suffisamment à corriger les disparités dans le traitement des disciplines et des territoires⁴⁷. Par ailleurs, les moyens

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

⁴² Sur le sport et les politiques éducatives et sociales, voir Conseil d'État, « La place du sport dans la société », conférence du 24 octobre 2018. Dossier du participant est disponible sur :

<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/La-place-du-sport-dans-la-societe>.

⁴³ L. Arnaud et J.-P. Augustin, « L'État et le sport : construction et transformation d'un service public », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 51 et s.

⁴⁴ Articles L. 131-1 et s. du code du sport.

⁴⁵ Voir en ce sens, le rapport de la Cour des comptes, « [Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État](#) », janvier 2013 et le rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, et « [État des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif](#) », rapport n°2017-M-20, décembre 2017.

⁴⁶ Les directeurs techniques nationaux (au nombre de 64) concourent à la définition de la politique sportive fédérale. Les entraîneurs nationaux (au nombre de 346) encadrent les membres de l'équipe de France et animent la filière d'accès au sport de haut niveau des fédérations. Les conseillers techniques nationaux et régionaux (au nombre de 1187) déclinent au niveau national et régional la politique fédérale dans des domaines variés. Cf. Cour des comptes, « [L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général](#) », Rapport public annuel 2018, p. 412 et s.

⁴⁷ *Ibid* : dix fédérations concentrent plus de 40% des effectifs (Athlétisme, ski, natation, gymnastique, basket-

limités de l'État ne lui permettent plus d'être présent sur tous les secteurs de l'organisation des sports, comme en témoigne l'émoi suscité en septembre dernier par l'annonce de nouvelles suppressions de postes de CTS⁴⁸. Ce constat nourrit la revendication ancienne du mouvement sportif d'un abandon de la tutelle et d'une clarification des conditions d'octroi de subventions, lesquelles impliquent souvent pour les fédérations de participer à d'autres politiques publiques (l'emploi, la cohésion sociale, l'insertion, etc.). La tutelle de l'État est d'ailleurs devenue largement formelle en pratique et les relations entre le ministère des sports et les fédérations sportives ont pris des formes partenariales, à travers notamment les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)⁴⁹. Enfin et surtout, il est devenu essentiel d'associer les autres parties prenantes à la gouvernance du sport. Le fonctionnement actuel est en décalage avec le code du sport qui consacre déjà une pluralité d'acteurs contribuant tous au développement des activités physiques et sportives⁵⁰. En premier lieu, il n'est plus possible d'ignorer le rôle des collectivités territoriales dont la contribution - au titre de la construction et de la gestion des infrastructures, du soutien aux associations et aux manifestations sportives et des actions d'animation et d'éducation⁵¹ - représente plus du tiers du total du financement du sport⁵², tandis que l'État ne finance le sport qu'à hauteur de 13% environ⁵³. De plus, 85% du patrimoine sportif appartient aux communes, une lourde charge qu'elles ne peuvent pas assumer sans le concours des autres collectivités territoriales et de l'État⁵⁴. En second lieu, il est devenu indispensable de tirer

ball, judo, voile, canoë-kayak, football et handball) et 50% des effectifs sont dans la seule région Île-de-France.

⁴⁸ Inspection générale de la jeunesse et des sports, « *Mission d'évaluation relative aux conseillers techniques sportifs* », rapport n°2018-M-13, septembre 2018.

⁴⁹ Voir *supra*, note 45.

⁵⁰ Article L. 100-2 modifié par la [Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 202](#) : « L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. Ils veillent à assurer un égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées ».

⁵¹ Sur la répartition des compétences et des financements du sport selon les collectivités et l'échelle du territoire, cf. *supra*, note 39.

⁵² *Les chiffres-clés du sport*, INJEP, mars 2017, disponible sur : <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Les-chiffres-clés-du-sport-2017>.

⁵³ *Ibid.* L'État finance essentiellement la formation et la rémunération des personnels enseignants ainsi que des subventions aux fédérations et à la construction d'équipements sportifs d'intérêt national.

⁵⁴ <https://www.acteursdusport.fr/politiques-sportives/>

les conséquences des mutations de l'économie du sport. L'industrialisation du spectacle sportif de haut niveau et son retentissement médiatique planétaire génèrent des flux financiers toujours plus importants au risque de déséquilibres croissants au sein du monde sportif et de dérives éthiques nécessitant une régulation des pouvoirs publics⁵⁵. Par ailleurs, le mécénat des entreprises contribue au financement des grandes manifestations sportives mais aussi au développement de la vie sportive locale ou encore à la pratique du sport en entreprise. Il est donc légitime que les acteurs économiques soient associés à la politique sportive et y contribuent.

Plusieurs tentatives pour engager toutes les parties prenantes dans une réflexion commune sur l'avenir du sport français ont déjà eu lieu. À la suite des travaux en 2011 d'une Assemblée du sport⁵⁶, la Conférence nationale du sport est créée en 2012⁵⁷, puis le Conseil national du sport en 2013⁵⁸. En septembre 2017, à la suite de l'attribution par le CIO de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024 à la France, le président de la République a décidé de lancer de nouveaux travaux sur la gouvernance du sport avec l'ensemble des acteurs concernés. La décision a été prise fin 2018 de créer une Agence nationale du sport (ANS), destinée à remplacer les instances de concertation existantes et dont la gouvernance serait partagée entre l'État, les collectivités locales, le monde sportif et le monde économique⁵⁹. Cette agence serait à la fois en charge du haut niveau et du développement de la pratique sportive afin de préserver la spécificité du modèle français qui repose sur un *continuum* et une solidarité entre l'élite et les amateurs⁶⁰. Elle serait constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public réunissant toutes les parties prenantes entre lesquelles les voix se répartiraient ainsi : 30 % pour l'État, 30 % pour le mouvement sportif, 30 % pour les collectivités locales et 10 % pour les entreprises⁶¹. Si cette annonce a été bien

⁵⁵ Conseil d'État, « L'économie du sport », conférence du 6 février 2019, disponible sur : www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/L-economie-du-sport.

⁵⁶ L'Assemblée du sport, placée sous l'égide du ministère des sports et du CNOSF, s'est tenue du 29 mars au 29 juin 2011.

⁵⁷ Décret n°2012-45 du 13 janvier 2012.

⁵⁸ Le Conseil national du sport a été institué par le décret n° 2013-289 du 4 avril 2013, art. 1^{er}, dont les dispositions ont été reprises dans les articles R. 142-1 à R. 142-15 du code du sport.

⁵⁹ Voir P. Bayeux et L. Lefèvre, « Nouvelle gouvernance du sport », La documentation française, Août 2018.

⁶⁰ D. Masegla, président du CNOSF, « L'ambition du mouvement sportif », in « La France est-elle sportive ? », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n° 482, août 2018.

⁶¹ *Ibid.*

accueillie par les acteurs du sport, une telle transformation dans un calendrier très contraint⁶² nécessite d'ouvrir simultanément des chantiers très lourds. Il y a d'abord la question des relations futures entre le mouvement sportif et l'État : l'abandon de la tutelle ne peut se faire sans une redéfinition des responsabilités des deux parties. Parmi les questions débattues, il y a celle de la transparence de la gestion et du fonctionnement des fédérations⁶³ en veillant notamment à la démocratie interne lors de l'élection de leurs dirigeants⁶⁴. Ceci suppose de donner au CNOSF les moyens et l'autorité nécessaire pour veiller au respect de la déontologie du sport⁶⁵. Pour les collectivités locales, il s'agit de corriger une anomalie héritée de l'histoire : elles n'ont pas été parties prenantes des fondations du modèle sportif français alors qu'elles en sont un acteur essentiel et qu'elles partagent une grande proximité avec les préoccupations quotidiennes des associations sportives, des éducateurs et des bénévoles⁶⁶. Le défi reste toutefois de taille, eu égard notamment au fait que le sport est une compétence générale des collectivités territoriales⁶⁷ et que les communes, très attachées à leur autonomie, assurent 90% de l'investissement local en matière sportive⁶⁸. À court terme, il faut trouver les modalités d'une représentation équitable des différents niveaux de collectivités au sein de l'ANS. À moyen terme, le véritable enjeu est de parvenir à coordonner tous les acteurs locaux pour co-décider avec l'État des orientations d'un projet sportif territorial⁶⁹. Une première étape pourrait

consister à créer une conférence régionale des financeurs⁷⁰ et à intégrer le sport dans le champ des compétences obligatoires des conférences territoriales de l'action publique⁷¹. Enfin, l'association du monde économique a pour but de développer la filière sport en partenariat avec les entreprises afin d'identifier et de développer les leviers de croissance collective de l'économie du sport français⁷².

Le premier défi de l'ANS sera de construire « l'Équipe de France olympique et paralympique »⁷³ dans la perspective des JO de 2024. En raison de l'impact d'un tel événement sur le prestige international de la France, l'État ne peut évidemment pas s'en désintéresser. Une réflexion a déjà été engagée pour étudier les enseignements à tirer du modèle britannique de l'« UK sport »⁷⁴, tout en consolidant les pôles d'expertise qui existent⁷⁵, notamment autour de l'INSEP, afin de renforcer le suivi et l'accompagnement des sportifs. L'ANS a donc vocation à fédérer les énergies pour simplifier le paysage des acteurs de haut niveau et gagner en cohérence. Le deuxième enjeu est de mobiliser tous les acteurs au service du sport pour tous afin d'augmenter la pratique physique et sportive en France. L'objectif affiché est ambitieux : trois millions de pratiquants supplémentaires en 2022⁷⁶. Pour y parvenir, il faut d'abord faire naître une appétence pour le sport dès le plus jeune âge : l'enseignement du sport à l'école⁷⁷,

d'étape. », in « La France est-elle sportive ? », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n°482, août 2018.

⁷⁰ Voir *supra*, note 68.

⁷¹ Article L. 1111-9-1 du code des collectivités territoriales : « I. – Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

⁷² Voir le [discours de Mme Roxana Maracineanu et de M. Jean-Michel Blanquer](#) du 13 novembre 2018

⁷³ C. Onesta, « Encourager la haute performance », in « La France est-elle sportive ? », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n°482, août 2018.

⁷⁴ Voir en ce sens : *Ibid.* et l'article « Viser la performance pour réussir les Jeux de 2024 » sur le site du ministère des sports.

⁷⁵ [Mission pour la haute performance sportive](#), janvier 2018.

⁷⁶ « Sport : 3 millions de pratiquants supplémentaires d'ici la fin du quinquennat en France », *Boursier.com*, le 27 mars 2018, disponible sur :

<https://www.boursier.com/.../sport-3-millions-de-pratiquants-supplementaires-d-ici-la->

⁷⁷ Conseil d'État, « L'éducation et le sport », conférence du 12 décembre 2018. Dossier du participant disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/L-education-et-le-sport>.

⁶² L'objectif serait d'installer l'Agence nationale du sport au printemps 2019.

⁶³ La loi n° 2017-261 du 1er mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs contient déjà des dispositions en ce sens.

⁶⁴ Voir en ce sens le rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, « [Etat des lieux des relations entre l'Etat et le mouvement sportif](#) », rapport n°2017-M-20, décembre 2017 et B. Amsalem, « *Economie sociale et solidaire & sport* », rapport au conseil national du sport, 2016.

⁶⁵ Article L. 141-3 du code du sport : « Le Comité national olympique et sportif français veille au respect de la déontologie du sport définie dans une charte établie par lui ».

⁶⁶ [Images correspondant à patrimoine sportif des communes](#)

⁶⁷ Article L. 1111-4 du code des collectivités territoriales : « Les compétences en matière de [...] sport [...], sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ».

⁶⁸ P. Goulet, Rapport à l'intention du Premier ministre, « [Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives](#) ».

⁶⁹ Sur ce sujet, voir : P. Bayeux et L. Lefèvre, « Démarche de rénovation de la gouvernance du sport : enjeux et point

auquel l'État consacre des moyens importants⁷⁸, nécessite pour être pleinement efficace d'être prolongé par des partenariats avec le mouvement sportif et les collectivités locales. Si des progrès considérables ont déjà été accomplis dans cette voie⁷⁹, il faut aller encore plus loin notamment pour lutter contre la persistance du phénomène de « décrochage » dans la pratique régulière d'une activité physique, qui intervient dès 13-14 ans au collège, mais aussi contre les inégalités sociales et territoriales⁸⁰. Au-delà de la sphère éducative, l'enjeu est de repenser nos politiques publiques et l'aménagement de nos territoires pour faciliter le sport-santé pour tous.⁸¹ Une telle mutation exigera un redéploiement important des ressources humaines et financières affectées au sport pour que l'ANS dispose de compétences et de moyens à la hauteur des attentes du mouvement sportif et des collectivités locales. La question de l'évolution éventuelle du statut des établissements publics nationaux (l'INSEP, les trois écoles nationales des sports⁸², le CNSD⁸³), reconnus pour leur excellence et essentiels à la mise en œuvre des objectifs de l'État dans le haut niveau, est particulièrement sensible. En ce qui concerne les 17 établissements publics locaux de formation que sont les CREPS⁸⁴, leur gouvernance est déjà partagée entre l'État et les régions, qui en sont propriétaires depuis 2016⁸⁵. Le sujet le plus controversé est celui des ressources financières dont devrait disposer l'ANS : le mouvement sportif estime à environ 400 millions d'euros par an le budget nécessaire pour être à la hauteur des enjeux⁸⁶. Un premier pas important a été fait avec la

décision de transférer à l'ANS le budget dont disposait le Centre national pour le développement du sport⁸⁷ (CNDS). Ce ne sera toutefois pas suffisant, d'autant que des incertitudes pèsent sur la pérennité des ressources affectées jusqu'alors au CNDS⁸⁸. Nombreuses sont les prises de position en faveur soit du déplaçonnement de la taxe dite Buffet⁸⁹ soit de l'augmentation de son taux ou encore de l'élargissement de son assiette⁹⁰, afin d'affecter la recette additionnelle à la correction des inégalités entre fédérations, au financement du sport pour tous⁹¹ et au renouvellement d'équipements sportifs souvent vieillissants et inadaptés dans les territoires carencés⁹². Ce sujet est prioritaire pour les collectivités locales concernées, qui ne pourront y parvenir sans des aides financières publiques⁹³ et un assouplissement des normes - d'origine réglementaire ou imposées par les exigences du mouvement sportif -, qui pèsent sur les coûts des équipements et infrastructures⁹⁴.

⁸⁷ Voir en ce sens :

<https://www.banquedesterritoires.fr/les-deputes-votent-la-substitution-du-cnnds-par-laq>. Sur les missions qui étaient confiées au CNDS et son budget, voir : A. Daam, « La réorientation des missions du CNDS » in « La France est-elle sportive ? », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n°482, août 2018.

⁸⁸ Le CNDS est financé en partie par les taxes affectées en provenance de la Française des Jeux (69% en 2018) qui devrait être privatisée :

<https://www.europe1.fr/.../l'assemblee-nationale-autorise-la-privatisation-de-la-francais>.

⁸⁹ Voir en ce sens : www.leparisien.fr/.../cedric-rousseau-il-faut-deplafonner-la-taxe-buffet-pour-mieux-fin. La taxe dite « Buffet », du nom de la Ministre des sports qui l'a proposée, a été instituée par l'article 59 de la loi de finances pour 2000, en insérant un article 302 bis ZE au code général des impôts. Elle est acquittée par les ayants-droits établis en France (ligues professionnelles, associations sportives, agences de commercialisation de droits sportifs) sur la vente des droits sportifs des compétitions les plus médiatisées.

⁹⁰ Rapports de la Cour des Comptes, « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État », janvier 2013 et « L'État et le mouvement sportif ; mieux garantir l'intérêt général », extrait du Rapport public annuel 2018, p.409 et s..

⁹¹ Conseil d'État, « L'économie du sport », conférence du 6 février 2019, disponible sur : www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/L-economie-du-sport.

⁹² P. Goulet, rapport à l'attention du Premier ministre, « Le financement des politiques sportives : bilan et perspectives », septembre 2018.

⁹³ Voir en ce sens : *Ibid.* et l'avis de juillet 2018 du Conseil économique, social et environnemental, « L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives », disponible sur :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2_018_20_acces_pratique_sportive.pdf

⁹⁴ A. Lambert et J.-C. Boulard, Rapport à l'attention du Premier ministre, « Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales », p. 45 et s., 13 septembre 2018.

⁷⁸ Soit 3,9 milliards d'euros en 2013 d'après *Les chiffres-clés du sport*, publié par l'INJEP en mars 2017 et disponible sur : <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Les-chiffres-clés-du-sport-2017>.

⁷⁹ Conseil d'État, « L'éducation et le sport », conférence du 12 décembre 2018. Dossier du participant disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/L-education-et-le-sport>.

⁸⁰ P. Deguilhem, R. Juanico, *Promouvoir l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie : Des enjeux partagés dans et hors l'école*, Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, septembre 2016, p.48 à 51 ; site internet de l'USEP, disponible sur : <https://usep.org/wp-content/uploads/2018/01/Usep-11-p9-13-Dossier-natation.pdf>.

⁸¹ France Stratégie, « *Activités sportives et physiques pour toutes et tous* », Rapport de novembre 2018.

⁸² L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVS), L'École nationale des sports de montagne (ENSM) et l'Institut français du cheval et de l'éducation (IFCE).

⁸³ H. Piccirillo, « Le CNSD : Pôle d'excellence militaire et sportive » in « La France est-elle sportive ? », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n°482, août 2018.

⁸⁴ [Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive](http://www.centre-de-ressources.fr/).

⁸⁵ Articles 28 et 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe).

⁸⁶ Voir *supra*, note 59.

La mutation du modèle sportif français demandera du temps et des moyens. Les collectivités locales sont au cœur de l'écosystème à mettre en place pour donner la priorité au sport bien-être pour tous et mieux prendre en compte les nouvelles pratiques dont l'essor est facilité par le numérique⁹⁵. Une approche plus décentralisée en partenariat avec le mouvement sportif et les acteurs économiques est nécessaire pour une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Cela nécessitera un redéploiement des financements publics et une nouvelle approche des coûts des investissements dans le sport qui prenne davantage en compte les externalités positives, induites par l'augmentation des activités physiques, pour l'environnement, la santé et l'épanouissement des personnes⁹⁶. L'abandon de la tutelle de l'État ne peut être que progressif et conditionné au respect par le mouvement sportif des engagements pris sur le respect des règles de bonne gouvernance. Surtout, l'État restera en charge de l'intérêt général⁹⁷ et de la conduite des politiques publiques liées au sport, relatives notamment aux questions éducatives, sociales, d'intégration et de respect de la mixité⁹⁸. Enfin, la redéfinition des missions qui incombent à l'État dans le domaine du sport s'inscrit dans un contexte global : l'internationalisation des compétitions sportives et leur médiatisation à l'échelle planétaire rendent nécessaire l'adoption de standards et de règles universelles pour préserver l'éthique du sport⁹⁹ et éviter les dérives liées à la marchandisation du sport spectacle. Pour être efficace, la régulation publique dans le domaine du sport de haut niveau exige de développer la coopération européenne et internationale¹⁰⁰.

Biographies des intervenants

■ Jean-François Debat

⁹⁵ Sur ce point voir *supra*, note 59.

⁹⁶ Sur le coût estimé de l'inactivité physique en France, voir : *Sport Eco*, [Note d'analyse n°11](#), 31 janvier 2018.

⁹⁷ Cour des Comptes, « [L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général](#) », extrait du Rapport public annuel 2018, p. 427 et 428.

⁹⁸ <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/La-place-du-sport-dans-la-societe>.

⁹⁹ La lutte contre le dopage a ainsi rendu nécessaire la création d'une autorité mondiale et l'adoption d'un code mondial antidopage.

¹⁰⁰ Voir *supra*, note 94.

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion Léon Gambetta), Jean-François Debat entre au Conseil d'État en 1993. Il est conseiller juridique et technique au cabinet du président de l'Assemblée nationale de 1997 à 1998, puis conseiller spécial auprès du secrétaire d'État au logement de 1998 à 2001. En 2004, Jean-François Debat est élu conseiller régional de Rhône-Alpes et devient conseiller délégué puis vice-président chargé des finances pendant 12 ans. Il est maire de Bourg-en-Bresse depuis 2008, président de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse et président délégué de Villes de France -qui regroupe les villes et agglomérations de 20.000 à 100.000 habitants.

■ Marie-Amélie Le Fur

Marie-Amélie Le Fur est la présidente du Comité paralympique et sportif français (CPSF) depuis le 14 décembre 2018. Une nouvelle étape dans une vie déjà bien remplie puisqu'elle est aussi triple championne paralympique, en saut en longueur et en sprint, avec notamment une médaille d'or aux jeux paralympiques de Londres. Elle se prépare activement à participer, comme athlète et comme présidente du CPSF, aux jeux de Tokyo 2020. Comme présidente du CPSF, elle s'apprête à siéger, comme membre fondateur, au sein de la future agence du sport français. Marie-Amélie Le Fur pratique l'athlétisme depuis l'âge de 6 ans et un grave accident de scooter, à l'âge de 16 ans, ne l'a pas empêché de continuer à briller sur les terrains.

■ Jean-Paul Omeyer

Jean-Paul Omeyer a été professeur d'éducation physique et sportive, conseiller technique et pédagogique supérieur (ministère de la jeunesse et des sports). Il a reçu la Médaille d'or de la Jeunesse et des Sports et la Médaille d'or de la ligue d'Alsace de hand-ball. Ancien premier adjoint au maire de Cernay, ancien premier vice-président de la communauté de communes de Cernay et environs, puis de la communauté de communes de Thann-Cernay, il est actuellement vice-président de la région Grand Est, en charge des sports et président de la commission Sports de Régions de France. Il co-préside également le Comité interrégional de pilotage et de programmation du massif des Vosges. Entraîneur de hand-ball, il a formé, entres autres, ses fils dont Thierry, double champion olympique, quintuple champion du monde, triple champion d'Europe, meilleur

joueur du monde 2008, meilleur gardien de buts de tous les temps. Il a par ailleurs créé la Fédération des associations de Cernay en 1995 et mis en place un réseau d'aide à la création et au développement d'entreprises, à la recherche d'emploi et de soutien éducatif. Il a coordonné l'installation d'un schéma de développement économique du Pays Thur-Doller. En 2010, il met en place une nouvelle politique sportive à la région Alsace et, en 2016, la nouvelle politique sportive du Grand Est. Il est membre actif du comité de pilotage sur la gouvernance du sport au niveau national depuis 2017.

■ Gilles Quénéhervé

Gilles Quénéhervé est un ancien athlète de haut niveau devenu fonctionnaire. Spécialiste du 200 mètres, il est ancien codétenteur avec Christophe Lemaitre du record de France de la discipline avec le temps de 20 s 16, établi le 3 septembre 1987 à Rome, vice-champion du monde lors des Mondiaux d'athlétisme 1987 où il a terminé dans le même temps que Calvin Smith, ce dernier s'imposant à la photo-finish. Il a également remporté une médaille de bronze olympique en relais 4 x 100 mètres avec Daniel Sangouma, Bruno Marie-Rose et Max Morinière, lors des Jeux de Séoul en 1988. En décembre 2010, Gilles Quénéhervé est admis à l'École nationale d'administration (promotion Marie Curie, 2011-2012), devenant le premier médaillé olympique à intégrer l'institution. Après un stage à la préfecture de Vesoul, il dirige le cabinet du préfet des Côtes-d'Armor de juillet 2013 à août 2015. Il est alors nommé secrétaire général de la préfecture du Lot, puis sous-préfet de Morlaix en mai 2017 et enfin, en décembre 2018, directeur des sports au ministère des sports, un poste central dans le modèle actuel français (sport pour tous et haut niveau) auprès des fédérations nationales.

- L'éducation et le sport
Mercredi 12 décembre 2018
- L'économie du sport
Mercredi 6 février 2019
- L'État, les collectivités territoriales et le sport
Mercredi 3 avril 2019

Prochaines conférences :

- Le sport et la santé
Mercredi 15 mai 2019
- Quelles régulations pour le sport aujourd'hui ?
Mercredi 12 juin 2019

Calendrier du cycle (2018-2019)

- La place du sport dans la société
Mercredi 17 octobre 2018